



Tussen verandering en herhaling

De ontwikkeling van aanbevelingen over de
versterkingsoperatie Groningen

2015 - 2026

Derk K. Kremer

**“De maatstaf voor verandering is niet hoeveel het stelsel verandert,
maar of de problemen waarvoor het steeds opnieuw wordt veranderd
daadwerkelijk minder terugkomen”**

Colofon

Titel

Tussen verandering en herhaling

De ontwikkeling van aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen, 2015–2026

Auteur

Ir. Derk K. Kremer

Uitgave

Groningen, augustus 2026.

Omslag

pentekening gebaseerd op foto van Shutterstock

Aard en doel van deze publicatie

Dit onderzoeksrapport is opgesteld als zelfstandige bijdrage aan het inhoudelijke en bestuurlijke debat over de versterkingsopgave in Groningen. Het beoogt de ontwikkeling van aanbevelingen over de periode 2015–2026 systematisch inzichtelijk te maken en de daarin zichtbare patronen bestuurskundig te duiden.

De publicatie is bedoeld om bestaande kennis met elkaar te verbinden, het institutionele geheugen te versterken en verdere gedachtevorming over de versterkingsopgave te ondersteunen. Het rapport vormt geen oordeel over individuele bewoners, medewerkers, bestuurders of organisaties.

Bronnen en gebruik

Dit rapport is gebaseerd op openbare rapporten, onderzoeken, adviezen, parlementaire documenten, bestuurlijke publicaties en overige in het rapport vermelde bronnen. Bij het gebruik van informatie uit deze publicatie dient steeds de oorspronkelijke context in aanmerking te worden genomen.

Het is toegestaan inhoud uit deze publicatie over te nemen, te citeren of te verwerken, mits daarbij duidelijk wordt verwezen naar deze publicatie en de auteur. Bij letterlijke of inhoudelijke overname dient de bron zodanig te worden vermeld dat de herkomst van de informatie voor de lezer controleerbaar is.

Aanbevolen bronvermelding:

D.K. Kremer, Tussen verandering en herhaling – De ontwikkeling van aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen 2015–2026, Groningen, 2026.

Zorgvuldigheid en aansprakelijkheid

Deze publicatie is met de grootst mogelijke zorg samengesteld op basis van de bij het onderzoek beschikbare en geraadpleegde informatie. Desondanks kan niet worden gegarandeerd dat de inhoud volledig, foutloos of in alle omstandigheden actueel is.

De publicatie bevat een onderzoeks- en bestuurskundige analyse en is niet bedoeld als individueel bouwkundig, constructief, juridisch, financieel of ander professioneel advies. Aan de inhoud kunnen geen rechten worden ontleend.

De toepassing of interpretatie van informatie uit deze publicatie geschiedt voor verantwoordelijkheid van de gebruiker. De auteur aanvaardt, voor zover wettelijk toegestaan, geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade die voortvloeit uit of verband houdt met het gebruik van de publicatie, een onjuiste interpretatie daarvan, onvolledige informatie of beslissingen die mede op basis van de inhoud zijn genomen.

Uitnodiging tot aanvulling en correctie

Dit onderzoek is bedoeld om het debat over de versterkingsopgave verder inhoud te geven, niet om dat debat af te sluiten. Aanvullende bronnen, andere interpretaties en aanwijzingen voor feitelijke onjuistheden kunnen bijdragen aan verdere verbetering van het opgebouwde kennisbeeld en zijn daarom nadrukkelijk welkom.

Versie en correcties

Deze publicatie kan naar aanleiding van nieuwe bronnen, geconstateerde onjuistheden of relevante aanvullingen worden herzien. Bij gebruik of verwijzing wordt aanbevolen de datum en, indien vermeld, het versienummer van de geraadpleegde uitgave op te nemen.

Voorwoord	7
Managementsamenvatting	8
1. Inleiding	12
1.1. Aanleiding	12
1.2. Doel van het rapport	13
1.3. Centrale onderzoeksvraag	13
1.4. Reikwijdte en afbakening	15
1.5. Analytisch uitgangspunt	15
1.6. Opbouw van het rapport	16
2. Onderzoeksaanpak en theoretisch kader	17
2.1. Inleiding	17
2.2. Onderzoeksbenadering	17
2.3. Bronnen en afbakening	20
2.4. Methodologische uitgangspunten	21
2.5. Analytisch model	23
2.6. Onderzochte documenten	23
2.7. Codering van aanbevelingen	24
2.8. Betrouwbaarheid en validiteit	26
2.9. Theoretisch kader	27
2.10. Toepassing van het theoretisch kader	30
2.11. Slotbeschouwing	31
3. Ontwikkeling van de versterkingsoperatie (2015–2026)	33
3.1. Inleiding	33
3.2. De beginfase van de versterkingsoperatie (2015)	33
3.3. De overgang naar sterkere publieke regie (2016–2018)	37
3.4. Verdere overgang naar publieke verantwoordelijkheid (2019–2020)	39
3.5. Herijking en uitvoering (2021–2022)	41
3.6. De parlementaire enquête als bestuurlijk kantelpunt (2023)	42
3.7. De recente fase: uitvoering, kwaliteit en verdere ontwikkeling (2024–2026)	45
3.8. Historische synthese: ontwikkeling van de versterkingsoperatie 2015–2026	47
3.9. Conclusie	49
4. De ontwikkeling van aanbevelingen (2015–2026)	51
4.1. Inleiding	51
4.2. Veiligheid	51
4.3. Kwaliteit van opname en beoordeling	53
4.4. Bewonersperspectief	55
4.5. Communicatie en uitlegbaarheid	56

4.6.	Governance, regie en samenwerking	57
4.7.	Proces, planning en doorlooptijden	59
4.8.	Rechtszekerheid, legitimiteit en vertrouwen	60
4.9.	Leren en kennis	61
4.10.	Longitudinale vergelijking	62
4.11.	Inhoudelijk nieuwe aanbevelingen	62
4.12.	Herhaling en nadere uitwerking	63
4.13.	Contextueel vernieuwde aanbevelingen	63
4.14.	Proces, governance en systeem	64
4.15.	Synthese	65
5.	Bestuurskundige analyse van de versterkingsoperatie	67
5.1.	Inleiding: van empirisch patroon naar bestuurskundige verklaring	67
5.2.	Organisatorisch en institutioneel leren	68
5.3.	Waarom blijven aanbevelingslijnen herkenbaar?	71
5.4.	Proces-, governance- en systeemvraagstukken	74
5.5.	Begrensde rationaliteit en incrementele verandering	76
5.6.	Betrouwbaarheid, veerkracht en institutioneel geheugen	78
5.7.	De rapporten uit 2026 als toets op het verklaringsmodel	79
5.8.	Een integraal bestuurskundig verklaringsmodel	81
5.9.	Conclusie	83
6.	Handelingsperspectieven voor de toekomstige versterkingsoperatie	86
6.1.	Inleiding	86
6.2.	Van aanbeveling naar diagnose	87
6.3.	Handelingsperspectief I – Procesinnovatie	90
6.4.	Handelingsperspectief II – Governance-innovatie	92
6.5.	Handelingsperspectief III – Institutioneel leren	94
6.6.	Handelingsperspectief IV – Systeemreflectie	96
6.7.	Een integraal afwegingskader	99
6.8.	Van handelingsperspectief naar bestuurlijke leerstrategie	101
6.9.	Conclusie	102
7.	Scenarioverkenning: mogelijke ontwikkelrichtingen voor de versterkingsoperatie	104
7.1.	Inleiding	104
7.2.	Uitgangspunten voor de scenarioverkenning	105
7.3.	Scenario A – Gecontroleerde continuïteit en procesoptimalisatie	105
7.4.	Scenario B – Versterkte governance en integrale samenwerking	106
7.5.	Scenario C – De versterkingsoperatie als expliciet lerend stelsel	108
7.6.	Scenario D – Gebiedsgerichte en samenhangende versterking	109

7.7.	Scenario E – Signaalgestuurde systeemreflectie	110
7.8.	Vergelijking van de scenario's	112
7.9.	Scenario's combineren	112
7.10.	Reflectie: niet kiezen tussen optimaliseren en herontwerpen	113
7.11.	Slotbeschouwing	113
8.	De bewoner als uiteindelijke toets	115
8.1.	Inleiding	115
8.2.	Externe aanbevelingen als signaal	115
8.3.	Herhaling van buiten vraagt om verantwoording van binnen	116
8.4.	Geen aanbevelingenadministratie, maar een verantwoordingsinstrument	117
8.5.	Herhaling als escalatiesignaal	117
8.6.	Van leren naar merkbaar resultaat	118
8.7.	Bureaucratisering als zelfstandige toets	119
8.8.	Nieuw erbij betekent waar mogelijk oud eraf	120
8.9.	De overheid draagt de overgangslast	120
8.10.	Eén overheid betekent herkenbare verantwoordelijkheid	121
8.11.	Van systeemindicatoren naar bewonersindicatoren	122
8.12.	De bewoner als uiteindelijke toets	122
9.	Conclusies en reflectie	124
9.1.	Inleiding	124
9.2.	Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag	124
9.3.	Beantwoording van de deelvragen	127
9.4.	Van herhaling naar verantwoording	130
9.5.	Van institutioneel leren naar aantoonbaar resultaat	131
9.6.	Bureaucratisering, institutionele stapeling en verstrikking	132
9.7.	De betekenis van de parlementaire enquête en Nij Begun	133
9.8.	De betekenis van systeemreflectie	134
9.9.	Methodologische reflectie	135
9.10.	Betekenis van het onderzoek	136
9.11.	Eindconclusie	137
	Bronnen en literatuur	141
1.	Onderzochte bronnen versterkingsoperatie Groningen	141
2.	Wetenschappelijke en bestuurskundige literatuur	142
	Verantwoording	143
	Bijlagen	146

Voorwoord

De versterkingsoperatie in Groningen behoort tot de meest langdurige en complexe publieke uitvoeringsopgaven van de afgelopen jaren. Sinds de start van de versterking zijn talrijke onderzoeken, evaluaties, adviezen en parlementaire onderzoeken verschenen over onder meer veiligheid, kwaliteit, uitvoering, samenwerking, communicatie, bewonersperspectief en vertrouwen. Veel van deze onderzoeken zijn uitgevoerd door verschillende onafhankelijke organisaties, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid en perspectief.

Opvallend is dat in rapporten uit verschillende perioden vergelijkbare vraagstukken en aanbevelingen terugkeren. Dat roept de vraag op wat deze herhaling betekent. Zijn aanbevelingen daadwerkelijk hetzelfde, worden eerdere inzichten verder uitgewerkt, krijgen bekende vraagstukken door veranderde omstandigheden een nieuwe betekenis, of wijzen terugkerende aanbevelingen op problemen die onvoldoende zijn opgelost?

Dit rapport onderzoekt daarom hoe aanbevelingen over de versterkingsoperatie zich in de periode 2015–2026 hebben ontwikkeld. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de inhoud van afzonderlijke aanbevelingen, maar vooral naar patronen door de tijd. Onderscheid wordt gemaakt tussen herhaling, nadere uitwerking, contextuele vernieuwing en inhoudelijk nieuwe aanbevelingen. Daarnaast wordt onderzocht of aanbevelingen primair betrekking hebben op uitvoeringsprocessen, governance en samenwerking, of op de inrichting van het stelsel zelf.

De analyse heeft nadrukkelijk niet als uitgangspunt dat het terugkeren van een aanbeveling automatisch betekent dat eerdere aanbevelingen niet zijn uitgevoerd of dat binnen de versterkingsoperatie niet is geleerd. Veranderende technische kennis, gewijzigde verantwoordelijkheden, institutionele veranderingen en de complexiteit van de opgave kunnen eveneens verklaren waarom vergelijkbare vraagstukken opnieuw naar voren komen. Juist daarom is het van belang niet alleen vast te stellen dát aanbevelingen terugkeren, maar te onderzoeken waarom dat gebeurt.

Naast deze bestuurskundige analyse wordt uiteindelijk ook het perspectief van bewoners betrokken. Voor bewoners is immers niet alleen relevant of organisaties leren, structuren veranderen of aanbevelingen worden opgevolgd, maar vooral of daarvan in de praktijk iets merkbaar wordt. Wordt het proces eenvoudiger, duidelijker, voorspelbaarder en sneller? Is helder wie verantwoordelijk is wanneer een dossier vastloopt? En waarom blijken onafhankelijke partijen na jaren soms opnieuw vergelijkbare problemen te moeten constateren?

Daarmee verbindt dit rapport een historische en bestuurskundige analyse aan een praktische vraag naar publieke uitvoering en verantwoordelijkheid. De centrale gedachte is dat niet iedere terugkerende aanbeveling dezelfde reactie vraagt. Soms is procesverbetering passend, soms betere samenwerking of institutioneel leren, en soms is fundamentele systeemreflectie noodzakelijk. Uiteindelijk moet echter steeds zichtbaar blijven waarvoor deze veranderingen bedoeld zijn: een versterkingsoperatie die voor bewoners daadwerkelijk werkt.

Managementsamenvatting

Inleiding en onderzoeksopzet

Hoofdstuk 1 introduceert de versterkingsoperatie Groningen als een langdurige en complexe publieke uitvoeringsopgave. Sinds 2015 is de bestuurlijke en institutionele inrichting meerdere malen gewijzigd, terwijl in opeenvolgende onderzoeken en evaluaties vergelijkbare vraagstukken blijven terugkeren. Het gaat daarbij onder meer om veiligheid, kwaliteit, doorlooptijden, communicatie, samenwerking, bewonersperspectief en vertrouwen. Deze constatering vormt de aanleiding voor een longitudinale analyse van aanbevelingen uit de periode 2015–2026. Centraal staat de vraag hoe deze aanbevelingen zich hebben ontwikkeld, in welke mate en op welke wijze vergelijkbare aanbevelingen terugkeren en hoe deze ontwikkeling bestuurskundig kan worden verklaard. Het onderzoek richt zich daarmee niet op de beoordeling van afzonderlijke organisaties of rapporten, maar op patronen die over een langere periode zichtbaar worden. De centrale gedachte is dat het terugkeren van aanbevelingen niet automatisch betekent dat eerdere aanbevelingen niet zijn uitgevoerd of dat niet is geleerd. Herhaling kan ook samenhangen met voortschrijdend inzicht, veranderende omstandigheden, bestuurlijke complexiteit en institutionele persistentie. Vanuit deze probleemstelling wordt de basis gelegd voor de empirische en bestuurskundige analyse in de volgende hoofdstukken.

Onderzoeksaanpak en theoretisch kader

Hoofdstuk 2 verantwoordt de onderzoeksaanpak en beschrijft het theoretische kader waarmee de ontwikkeling van aanbevelingen wordt geanalyseerd. Het onderzoek heeft een kwalitatief, vergelijkend en longitudinaal karakter en is gebaseerd op openbare rapporten, evaluaties, adviezen, parlementaire documenten en andere relevante publicaties uit de periode 2015–2026. Aanbevelingen worden niet alleen afzonderlijk onderzocht, maar vooral met elkaar vergeleken om ontwikkelingen door de tijd zichtbaar te maken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen herhaling, nadere uitwerking, contextuele vernieuwing en inhoudelijke nieuwigheid. Tevens wordt onderzocht op welk bestuurlijk niveau aanbevelingen aangrijpen, waarbij proces, governance en systeem van elkaar worden onderscheiden. De empirische analyse wordt bewust voorafgaand aan de theoretische interpretatie uitgevoerd, zodat theoretische verwachtingen niet bepalen welke patronen in het materiaal worden gevonden. Voor de latere verklaring van deze patronen wordt gebruikgemaakt van bestuurskundige inzichten over onder meer organisatorisch leren, incrementele beleidsontwikkeling, begrensde rationaliteit, complexe publieke opgaven, netwerk-governance, institutionele ontwikkeling en bestuurlijke veerkracht. Daarmee biedt hoofdstuk 2 zowel de methodologische als de theoretische basis voor het verdere onderzoek.

Institutionele ontwikkeling van de versterkingsoperatie

Hoofdstuk 3 reconstrueert de institutionele ontwikkeling van de versterkingsoperatie tussen 2015 en 2026. In deze periode verandert de bestuurlijke inrichting ingrijpend. De operatie ontwikkelt zich van een situatie waarin private partijen een belangrijke rol vervullen naar een publiek georganiseerd stelsel met een centrale positie voor de overheid en de Nationaal Coördinator Groningen. Ook wettelijke kaders, verantwoordelijkheidsverdelingen, uitvoeringsorganisaties en samenwerkingsrelaties veranderen. Deze ontwikkeling laat zien dat de versterkingsoperatie institutioneel bepaald niet statisch is gebleven. Tegelijkertijd blijven gedurende verschillende fasen vergelijkbare bestuurlijke vraagstukken zichtbaar. Aanbevelingen over samenwerking, verantwoordelijkheden, doorlooptijden, communicatie, voorspelbaarheid, vertrouwen en leren keren in verschillende institutionele constellaties terug. Daarmee ontstaat een belangrijk spanningsveld: het stelsel verandert aanzienlijk, terwijl een aantal onderliggende vraagstukken herkenbaar blijft. De historische reconstructie levert daarmee de context die noodzakelijk is om in het volgende hoofdstuk

te kunnen beoordelen of aanbevelingen daadwerkelijk worden herhaald, nader worden uitgewerkt of door gewijzigde omstandigheden een nieuwe betekenis krijgen.

Longitudinale analyse van aanbevelingen

Hoofdstuk 4 vormt de empirische kern van het onderzoek en vergelijkt aanbevelingen uit de periode 2015–2026 systematisch met elkaar. De analyse laat zien dat gedurende de gehele onderzoeksperiode een aantal hoofdthema's herkenbaar blijft, waaronder veiligheid, kwaliteit, proces en doorlooptijd, bewonersperspectief, communicatie, governance en samenwerking, leren en kennis, en rechtszekerheid, legitimiteit en vertrouwen. De ontwikkeling van aanbevelingen blijkt echter niet te kunnen worden gereduceerd tot eenvoudige herhaling. Sommige aanbevelingen keren in vrijwel dezelfde bestuurlijke kern terug, andere worden in de loop van de tijd concreter en specifiek. Daarnaast krijgen bekende aanbevelingen door institutionele veranderingen soms een nieuwe betekenis en ontstaan op onderdelen daadwerkelijk nieuwe aanbevelingen, vooral wanneer nieuwe technische inzichten beschikbaar komen. Zo ontwikkelt communicatie zich van het verstrekken van duidelijke informatie naar uitlegbaarheid en menselijke maat, terwijl aanbevelingen over regie verschuiven van betere coördinatie naar publieke verantwoordelijkheid, optreden als één overheid en gezamenlijke sturing. De analyse laat daarmee vooral een combinatie van continuïteit en verandering zien. Aanbevelingslijnen blijven herkenbaar, maar ontwikkelen zich mee met kennis, beleid en institutionele omstandigheden.

Bestuurskundige analyse

Hoofdstuk 5 gebruikt bestuurskundige theorie om de patronen uit de documentanalyse te verklaren. Het terugkeren van vergelijkbare aanbevelingen hoeft vanuit dit perspectief niet in tegenspraak te zijn met leren en verandering. De versterkingsoperatie heeft kenmerken van een complexe publieke opgave waarin probleemdefinities, technische inzichten, verantwoordelijkheden en maatschappelijke verwachtingen voortdurend veranderen. Daardoor bestaat geen eenvoudige of definitieve oplossing en kan iedere interventie nieuwe bestuurlijke vraagstukken oproepen. Daarnaast kost implementatie tijd en vindt beleidsontwikkeling vaak incrementeel plaats. Organisaties verbeteren procedures, kwaliteitsborging en samenwerking binnen bestaande kaders, terwijl fundamentele institutionele veranderingen minder frequent voorkomen. Ook netwerk-governance speelt een belangrijke rol, omdat resultaten afhankelijk zijn van de interactie tussen meerdere organisaties die elk eigen verantwoordelijkheden en belangen hebben. Vanuit het perspectief van bestuurlijke veerkracht kan het terugkeren van aanbevelingen bovendien worden gezien als onderdeel van een voortdurend proces van signaleren, aanpassen en opnieuw beoordelen. De analyse leidt daarmee tot vier centrale mechanismen waarmee de ontwikkeling kan worden begrepen: adaptatie, coördinatie, persistentie en transformatie. Deze mechanismen kunnen gelijktijdig optreden en verklaren waarom een stelsel aanzienlijk kan veranderen terwijl bepaalde bestuurlijke spanningen herkenbaar blijven.

Van analyse naar handelingsperspectief

Hoofdstuk 6 vertaalt de empirische en bestuurskundige analyse naar een handelingskader voor bestuurders en beleidsmakers. Uitgangspunt is dat een terugkerende aanbeveling op zichzelf nog niet aangeeft welke bestuurlijke interventie nodig is. Eerst moet worden vastgesteld waarom het betreffende vraagstuk terugkeert en op welk niveau de belangrijkste oorzaak ligt. Het hoofdstuk onderscheidt daarom procesinnovatie, governance-innovatie, institutioneel leren en systeemreflectie. Procesinnovatie is gericht op verbetering van concrete uitvoeringsprocessen, terwijl governance-innovatie betrekking heeft op samenwerking, regie, verantwoordelijkheden en gezamenlijke besluitvorming. Institutioneel leren vraagt om het systematisch verbinden van nieuwe aanbevelingen

met eerdere aanbevelingen, genomen maatregelen en opgedane ervaringen. Systeemreflectie komt in beeld wanneer aanwijzingen bestaan dat terugkerende vraagstukken mede samenhangen met de institutionele uitgangspunten van het stelsel. Deze reflectie betekent niet automatisch dat het systeem moet worden gewijzigd. De kern van het handelingskader is juist dat de interventie proportioneel moet aansluiten bij de diagnose. Daarmee verschuift de bestuurlijke aandacht van de vraag welke aanbeveling moet worden uitgevoerd naar de vraag waarom een probleem terugkeert en welk type verandering daarbij past.

Mogelijke ontwikkelrichtingen

Hoofdstuk 7 kijkt vooruit en verkent mogelijke ontwikkelrichtingen voor de versterkingsoperatie. De scenario's zijn nadrukkelijk geen voorspellingen en vormen evenmin een keuze voor één bestuurlijk voorkeursmodel. Zij zijn bedoeld om zichtbaar te maken welke consequenties verschillende keuzes kunnen hebben. Daarbij varieert de mate waarin wordt ingezet op voortzetting en optimalisatie van de bestaande inrichting, versterking van samenwerking en governance, verdere ontwikkeling van institutioneel leren of meer fundamentele heroverweging van onderdelen van het stelsel. Ieder scenario kent eigen voordelen, risico's en bestuurlijke consequenties. Een incrementele ontwikkelrichting biedt bijvoorbeeld stabiliteit en behoud van opgebouwde expertise, maar kan bestaande patronen onvoldoende doorbreken. Meer ingrijpende verandering kan ruimte bieden voor structurele vernieuwing, maar brengt tegelijkertijd transitierisico's, nieuwe complexiteit en mogelijke vertraging met zich mee. De scenarioverkenning onderstreept daarmee dat er geen vanzelfsprekende bestuurlijke eindtoestand bestaat. De passende ontwikkelrichting hangt af van de aard van de geconstateerde problemen, de fase waarin de versterkingsoperatie zich bevindt en de vraag op welk niveau verandering noodzakelijk is.

De bewoner als uiteindelijke toets

Hoofdstuk 8 plaatst het bewonersperspectief als afsluitende toets naast de bestuurskundige analyse. Veel aanbevelingen over de versterkingsoperatie zijn afkomstig van onafhankelijke externe partijen. Wanneer vergelijkbare problemen gedurende langere tijd door verschillende bronnen worden gesignaleerd, is daarom niet primair de vraag waarom dezelfde aanbeveling opnieuw wordt gedaan, maar waarom zij opnieuw nodig blijkt. Herhaling vraagt vanuit dit perspectief om bestuurlijke verantwoording over eerdere maatregelen, de daarmee beoogde resultaten en de vraag waarom een probleem desondanks blijft bestaan.

Daarnaast wordt benadrukt dat leren en verbeteren niet mogen leiden tot verdere bureaucratisering. Nieuwe procedures, overlegstructuren en verantwoordingslagen kunnen afzonderlijk rationeel zijn, maar gezamenlijk nieuwe complexiteit veroorzaken. Interventies moeten daarom mede worden beoordeeld op hun effect op doorlooptijd, overdrachten, duidelijkheid van verantwoordelijkheid en de ervaring van bewoners. Ook behoort de overheid zoveel mogelijk zelf de overgangslast van organisatorische of institutionele veranderingen te dragen.

De uiteindelijke maatstaf is het merkbare resultaat voor bewoners. Een verandering is vanuit bewonersperspectief pas een verbetering wanneer het versterkingsproces aantoonbaar eenvoudiger, duidelijker, voorspelbaarder, betrouwbaarder of sneller wordt. De centrale slotvraag luidt daarom: niet waarom dezelfde aanbeveling opnieuw wordt gedaan, maar waarom zij opnieuw nodig blijkt.

Conclusies en reflectie

Hoofdstuk 9 brengt de bevindingen uit het gehele onderzoek samen en beantwoordt de centrale onderzoeksvraag en deelvragen. Daarbij worden niet alleen de longitudinale en bestuurskundige

analyse en de daaruit afgeleide handelingsperspectieven betrokken, maar ook de bewonerstoets uit hoofdstuk 8. De belangrijkste conclusie blijft dat de ontwikkeling van aanbevelingen wordt gekenmerkt door gelijktijdige continuïteit en verandering. Vanuit bewonersperspectief wordt daaraan toegevoegd dat de uiteindelijke betekenis van leren en veranderen ligt in het merkbare resultaat: een versterkingsproces dat aantoonbaar eenvoudiger, duidelijker, voorspelbaarder, betrouwbaarder of sneller functioneert.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De versterkingsoperatie in Groningen behoort tot de meest omvangrijke, complexe en langdurige publieke uitvoeringsopgaven van de afgelopen decennia. Sinds de start van de versterking zijn talrijke onderzoeken, evaluaties, adviezen en parlementaire onderzoeken verschenen over de veiligheid van gebouwen, de uitvoering van de versterking, de positie van bewoners en de bestuurlijke inrichting van de operatie.

Deze onderzoeken zijn uitgevoerd door verschillende organisaties, ieder vanuit een eigen wettelijke taak, verantwoordelijkheid of deskundigheid. Onder meer de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Algemene Rekenkamer, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de Nationale Ombudsman, het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG), de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, regionale overheden en maatschappelijke organisaties hebben aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op de versterkingsoperatie.

De rapporten verschillen in doelstelling, reikwijdte en invalshoek. Sommige richten zich primair op technische veiligheid, andere op de kwaliteit van de uitvoering, bestuurlijke samenwerking, rechtsbescherming of de ervaringen van bewoners. Tegelijkertijd zijn tussen de rapporten inhoudelijke overeenkomsten zichtbaar. Onderwerpen als veiligheid, kwaliteit, samenwerking, regie, communicatie, menselijke maat, vertrouwen en leren van ervaringen komen in verschillende perioden en vanuit verschillende institutionele perspectieven terug.

Ook in documenten uit 2026 zijn dergelijke thema's herkenbaar. Het gaat onder meer om het advies van het ACVG over de kwaliteit van opname- en beoordelingsrapporten, reacties vanuit toezicht en regio en bijdragen vanuit het perspectief van behoorlijk bestuur en bewoners.

Deze waarneming vormt de aanleiding voor dit onderzoek.

De constatering dat vergelijkbare onderwerpen in verschillende rapporten voorkomen, betekent op zichzelf nog niet dat sprake is van dezelfde aanbevelingen. Evenmin kan daaruit zonder nader onderzoek worden geconcludeerd dat eerdere aanbevelingen niet zijn uitgevoerd of dat de versterkingsoperatie onvoldoende heeft geleerd.

Daarvoor kunnen verschillende verklaringen bestaan. Aanbevelingen kunnen daadwerkelijk worden herhaald, maar ook een nadere uitwerking vormen van eerdere inzichten. Nieuwe technische kennis of gewijzigde maatschappelijke omstandigheden kunnen bestaande vraagstukken opnieuw relevant maken. Daarnaast is denkbaar dat bepaalde vraagstukken samenhangen met meer structurele kenmerken van de uitvoering, de bestuurlijke samenwerking of de inrichting van het stelsel.

Om deze verschillende mogelijkheden van elkaar te onderscheiden, is een vergelijking over een langere periode noodzakelijk.

Dit rapport onderzoekt daarom hoe aanbevelingen over de versterkingsoperatie zich tussen 2015 en 2026 hebben ontwikkeld, in welke mate daarin terugkerende patronen zichtbaar zijn en hoe deze patronen bestuurskundig kunnen worden geïnterpreteerd.

1.2. Doel van het rapport

Dit rapport heeft als doel de ontwikkeling van aanbevelingen over de versterkingsoperatie in Groningen over de periode 2015–2026 systematisch in kaart te brengen en bestuurskundig te duiden.

Het onderzoek beoordeelt niet opnieuw de technische juistheid van afzonderlijke opname- of beoordelingsrapporten, versterkingsbesluiten of individuele dossiers. Evenmin heeft het tot doel een oordeel te geven over individuele organisaties, bestuurders of medewerkers.

Het vertrekpunt is een longitudinale vergelijking van aanbevelingen uit onderzoeken, evaluaties, adviezen en andere relevante documenten.

Daarbij wordt onderzocht:

- welke thema's in verschillende perioden terugkeren;
- welke aanbevelingen inhoudelijk nieuw zijn;
- welke aanbevelingen een nadere uitwerking vormen van eerdere inzichten;
- welke aanbevelingen in vergelijkbare vorm eerder zijn gedaan;
- hoe de aard van aanbevelingen zich door de tijd ontwikkelt;
- op welk niveau de voorgestelde veranderingen aangrijpen.

Bij dat laatste wordt onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen die primair betrekking hebben op de uitvoering, aanbevelingen die betrekking hebben op samenwerking, regie en governance, en aanbevelingen die raken aan de inrichting of uitgangspunten van het stelsel zelf.

Het rapport beoogt daarmee twee bijdragen te leveren.

Ten eerste biedt het een systematische reconstructie van de ontwikkeling van aanbevelingen gedurende ruim tien jaar versterkingsoperatie.

Ten tweede gebruikt het bestuurskundige theorie om te onderzoeken hoe de geconstateerde patronen kunnen worden begrepen en welke handelingsperspectieven daaruit kunnen worden afgeleid voor de verdere ontwikkeling van de versterkingsoperatie.

1.3. Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe hebben aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen zich in de periode 2015–2026 ontwikkeld, in welke mate en op welke wijze keren daarin vergelijkbare aanbevelingen terug, en hoe kan deze ontwikkeling bestuurskundig worden verklaard

Deze formulering kiest bewust niet als uitgangspunt dat aanbevelingen noodzakelijkerwijs worden herhaald.

Of en in welke mate sprake is van herhaling, nadere uitwerking of daadwerkelijk nieuwe aanbevelingen vormt juist onderwerp van het empirische onderzoek.

De centrale onderzoeksvraag wordt uitgewerkt in zes deelvragen.

Deelvraag 1

Welke aanbevelingen en hoofdthema's komen in de onderzochte documenten uit de periode 2015–2026 naar voren?

Deze deelvraag brengt de empirische basis van het onderzoek in kaart.

Deelvraag 2

Hoe ontwikkelen deze aanbevelingen zich in de tijd en in welke mate zijn zij nieuw, vormen zij een nadere uitwerking of komen zij inhoudelijk overeen met eerdere aanbevelingen?

Hiermee wordt onderzocht of sprake is van continuïteit, verandering of verdieping.

Deelvraag 3

In welke mate richten de aanbevelingen zich op verbetering van uitvoeringsprocessen, op governance en samenwerking, of op de inrichting en uitgangspunten van het stelsel zelf?

Deze deelvraag maakt onderscheid tussen verschillende niveaus waarop bestuurlijke verandering kan plaatsvinden.

Deelvraag 4

Welke bestuurskundige verklaringen kunnen worden gegeven voor het langdurig terugkeren van vergelijkbare vraagstukken en aanbevelingen?

Hierbij wordt onder meer gekeken naar organisatorisch leren, incrementele beleidsontwikkeling, begrensde rationaliteit, institutionele persistentie en de kenmerken van complexe publieke opgaven.

Deelvraag 5

Welke handelingsperspectieven kunnen uit deze analyse worden afgeleid voor procesverbetering, governance-innovatie, institutioneel leren en periodieke systeemreflectie?

Deze deelvraag verbindt de historische en bestuurskundige analyse met de toekomstgerichte hoofdstukken van het rapport.

Deelvraag 6

Welke betekenis hebben de bevindingen voor bewoners en in hoeverre kunnen veranderingen in de versterkingsoperatie bijdragen aan een eenvoudiger, duidelijker, voorspelbaarder en beter functionerend proces.

Deze deelvraag toetst de betekenis van de bevindingen en mogelijke veranderingen vanuit het perspectief van de bewoner.

1.4. Reikwijdte en afbakening

Het onderzoek richt zich op de ontwikkeling van aanbevelingen over de versterkingsoperatie in Groningen gedurende de periode 2015–2026.

De empirische basis bestaat uit openbaar beschikbare rapporten, adviezen, parlementaire documenten, bestuurlijke reacties en publicaties van organisaties die vanuit hun positie een relevante bijdrage hebben geleverd aan het debat over veiligheid, uitvoering, governance of bewonersbelangen.

De analyse richt zich primair op de inhoud en ontwikkeling van aanbevelingen.

Individuele woningen, persoonlijke dossiers en afzonderlijke versterkingsbesluiten worden niet onderzocht. Ook de technische juistheid van afzonderlijke beoordelingen wordt niet opnieuw vastgesteld.

Evenmin is dit onderzoek primair een implementatieonderzoek.

Wanneer een aanbeveling in verschillende documenten terugkomt, kan daaruit niet zonder meer worden geconcludeerd dat een eerdere aanbeveling niet is uitgevoerd. Voor een dergelijke conclusie zou afzonderlijk moeten worden vastgesteld welke maatregelen naar aanleiding van een aanbeveling zijn genomen en welke effecten deze in de praktijk hebben gehad.

Waar betrouwbare en controleerbare informatie over beleidsmatige of institutionele veranderingen beschikbaar is, wordt deze wel betrokken bij de historische en bestuurskundige duiding.

Aanvullend worden de bevindingen vanuit bewonersperspectief beschouwd. Deze bewonerstoets vormt geen zelfstandig onderzoek naar feitelijke bewonerservaringen of effecten van maatregelen, maar een praktijkgerichte toets op de betekenis van de geconstateerde patronen.

De precieze selectie van documenten, de analysemethode, de coderingssystematiek en de methodologische beperkingen worden verantwoord in hoofdstuk 2.

1.5. Analytisch uitgangspunt

Een belangrijk uitgangspunt van dit rapport is dat het terugkeren van een onderwerp niet hetzelfde is als het herhalen van een aanbeveling.

Er worden daarom verschillende vormen van continuïteit en verandering onderscheiden.

Een aanbeveling kan:

- inhoudelijk nieuw zijn;
- een eerder uitgangspunt nader concretiseren;
- in essentie een eerdere aanbeveling herhalen;
- een bestaand vraagstuk op een ander bestuurlijk niveau adresseren.

Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus van bestuurlijke verandering.

Procesniveau betreft de wijze waarop bestaande werkzaamheden worden uitgevoerd.

Governanceniveau betreft de wijze waarop organisaties samenwerken, informatie delen, besluiten nemen en verantwoordelijkheid organiseren.

Systeemniveau betreft de inrichting en fundamentele uitgangspunten van het stelsel waarbinnen de versterkingsoperatie plaatsvindt.

Dit onderscheid is van belang omdat een terugkerend vraagstuk niet automatisch dezelfde bestuurlijke interventie vraagt.

Een kwaliteitsprobleem kan bijvoorbeeld door procesverbetering worden aangepakt, terwijl terugkerende problemen rond regie of verantwoordelijkheidsverdeling aanleiding kunnen geven tot governance-innovatie. Wanneer een vraagstuk samenhangt met de uitgangspunten waarop het stelsel zelf is gebaseerd, kan systeemreflectie noodzakelijk zijn.

Deze niveaus worden in de latere hoofdstukken verder ontwikkeld en bestuurskundig geduid.

1.6. Opbouw van het rapport

Na deze inleiding wordt in **hoofdstuk 2** de onderzoeksaanpak verantwoord. Daar worden de documentselectie, vergelijkende analysemethode, coderingssystematiek, betrouwbaarheid en validiteit besproken. Tevens wordt het theoretisch kader uiteengezet.

Hoofdstuk 3 reconstrueert de ontwikkeling van de versterkingsoperatie gedurende de periode 2015–2026 en plaatst de onderzochte documenten in hun historische en institutionele context.

Hoofdstuk 4 bevat de vergelijkende analyse van de aanbevelingen. Daar wordt onderzocht welke thema's terugkeren en welke aanbevelingen nieuw zijn, eerdere aanbevelingen nader uitwerken of inhoudelijk herhalen.

Hoofdstuk 5 interpreteert de geconstateerde patronen vanuit bestuurskundig perspectief. Daarbij wordt onder meer gebruikgemaakt van theorieën over organisatorisch leren, incrementele beleidsontwikkeling, complexe publieke opgaven en institutionele ontwikkeling.

Hoofdstuk 6 vertaalt de analyse naar handelingsperspectieven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen procesinnovatie, governance-innovatie, institutioneel leren en systeemreflectie.

Hoofdstuk 7 verkent verschillende mogelijke toekomstige ontwikkelrichtingen voor de versterkingsoperatie in de vorm van scenario's.

Hoofdstuk 8 plaatst het bewonersperspectief als afsluitende toets naast de bestuurskundige analyse. Daarbij staat centraal of veranderingen in de versterkingsoperatie voor bewoners daadwerkelijk leiden tot een eenvoudiger, duidelijker, voorspelbaarder en beter werkend proces.

Hoofdstuk 9 brengt de bevindingen samen, beantwoordt de onderzoeksvragen en bevat de wetenschappelijke en methodologische reflectie en de eindconclusie.

De uitgebreide vergelijking van aanbevelingen en de onderliggende codering worden afzonderlijk opgenomen in de bijlagen.

2. Onderzoeksaanpak en theoretisch kader

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk verantwoordt de onderzoeksaanpak waarmee de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen worden beantwoord. Centraal staat een longitudinale vergelijking van aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen in de periode 2015–2026.

Het hoofdstuk heeft twee functies.

Ten eerste wordt uiteengezet hoe het empirische onderzoek is uitgevoerd. Daarbij komen de onderzoeksbenadering, bronselectie, analysemethode, coderingssystematiek en methodologische beperkingen aan de orde.

Ten tweede wordt het bestuurskundige theoretische kader beschreven waarmee de in de documentanalyse aangetroffen patronen in latere hoofdstukken worden geïnterpreteerd.

Deze functies worden bewust van elkaar onderscheiden. De documentanalyse brengt eerst empirisch in kaart welke aanbevelingen voorkomen, hoe zij zich door de tijd ontwikkelen en op welk bestuurlijk niveau zij aangrijpen. Pas daarna wordt bestuurskundige theorie gebruikt om de geconstateerde patronen te interpreteren.

Hiermee wordt voorkomen dat theoretische verwachtingen vooraf bepalen welke patronen in de documenten worden gezocht.

2.2. Onderzoeksbenadering

Het onderzoek heeft een kwalitatief, vergelijkend en longitudinaal karakter.

Het centrale onderzoeksobject bestaat uit aanbevelingen over de versterkingsoperatie zoals deze zijn opgenomen in openbare rapporten, adviezen, evaluaties, parlementaire documenten en relevante bestuurlijke publicaties uit de periode 2015–2026.

De analyse bestaat uit vijf samenhangende stappen:

1. kwalitatieve documentanalyse;
2. vergelijkende analyse;
3. patroonanalyse;
4. bestuurskundige interpretatie;
5. bewonerstoets.

Deze stappen worden hieronder toegelicht.

2.2.1. Kwalitatieve documentanalyse

De basis van het onderzoek wordt gevormd door kwalitatieve documentanalyse.

Documentanalyse is een onderzoeksmethode waarbij bestaande documenten systematisch worden geselecteerd, gelezen, gecodeerd en geïnterpreteerd. De methode is geschikt voor onderzoek naar beleidsontwikkeling, institutionele verandering en bestuurlijke leerprocessen omdat documenten niet

alleen inhoudelijke informatie bevatten, maar ook inzicht geven in de wijze waarop problemen op verschillende momenten worden gedefinieerd en welke oplossingen als passend worden beschouwd.

De onderzochte documenten zijn integraal gelezen voor zover zij rechtstreeks betrekking hebben op de versterkingsoperatie en de daarin geformuleerde aanbevelingen.

Per document is onder meer vastgelegd:

- publicatiedatum;
- auteur of verantwoordelijke organisatie;
- institutionele positie van de auteur;
- aanleiding en doel van het document;
- reikwijdte van het onderzoek of advies;
- relevante bevindingen;
- expliciete aanbevelingen;
- bestuurlijk niveau waarop de aanbeveling aangrijpt.

De analyse richt zich daarmee niet alleen op de tekst van een aanbeveling, maar ook op de context waarin zij is geformuleerd.

Dit is van belang omdat vergelijkbare formuleringen in verschillende perioden een andere betekenis kunnen hebben. Een aanbeveling over regie kan bijvoorbeeld betrekking hebben op operationele casusregie, interorganisatorische samenwerking of de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

2.2.2. Vergelijkende analyse

Na de analyse van afzonderlijke documenten zijn de aanbevelingen onderling vergeleken. De vergelijking vindt plaats op drie dimensies.

Inhoudelijke overeenkomst

Onderzocht wordt of aanbevelingen betrekking hebben op hetzelfde onderliggende vraagstuk.

Ontwikkeling in de tijd

Onderzocht wordt of latere aanbevelingen voortbouwen op eerdere aanbevelingen, deze concretiseren of een andere richting introduceren.

Bestuurlijk aangrijpingsniveau

Onderzocht wordt of een aanbeveling primair betrekking heeft op:

- uitvoering en werkprocessen;
- governance, samenwerking en regie;
- inrichting of uitgangspunten van het stelsel.

Deze derde dimensie is toegevoegd omdat inhoudelijk vergelijkbare aanbevelingen op verschillende bestuurlijke niveaus kunnen aangrijpen.

Een aanbeveling over doorlooptijden kan bijvoorbeeld een operationele procesmaatregel voorstellen, maar ook betrekking hebben op samenwerking tussen organisaties of op de inrichting van de besluitvormingsketen.

De vergelijkende analyse maakt dergelijke verschillen zichtbaar.

2.2.3. Patroonanalyse

De derde onderzoeksstap bestaat uit patroonanalyse.

Daarbij wordt onderzocht welke ontwikkelingen zichtbaar worden wanneer aanbevelingen over de gehele onderzoeksperiode met elkaar worden vergeleken.

De analyse richt zich onder meer op:

- terugkerende thema's;
- veranderingen in formulering;
- toenemende concretisering;
- verschuivingen in verantwoordelijkheden;
- veranderingen in het bestuurlijke aangrijpingsniveau;
- momenten waarop nieuwe typen aanbevelingen ontstaan.

Het uitgangspunt is nadrukkelijk niet dat terugkerende thema's automatisch betekenen dat eerdere aanbevelingen niet zijn uitgevoerd.

Herhaling kan verschillende oorzaken hebben.

Een aanbeveling kan opnieuw relevant worden door veranderde omstandigheden, nieuwe technische inzichten of gewijzigde verantwoordelijkheden. Een latere aanbeveling kan bovendien een eerdere aanbeveling verder concretiseren.

De patroonanalyse heeft daarom tot doel verschillende vormen van continuïteit en verandering van elkaar te onderscheiden.

2.2.4. Bestuurskundige interpretatie

Pas nadat de empirische patronen zijn vastgesteld, worden deze bestuurskundig geïnterpreteerd.

Daarbij wordt gebruikgemaakt van theorieën over:

- organisatorisch en institutioneel leren;
- reflectieve professionele praktijk;
- begrensde rationaliteit;
- incrementele beleidsontwikkeling;
- institutionele ontwikkeling en crisisleren;
- wicked problems;
- High Reliability Organizations.

De theorie wordt daarmee niet gebruikt als vooraf vastgesteld coderingsschema, maar als interpretatiekader.

Deze scheiding tussen empirische analyse en theoretische duiding is methodologisch belangrijk. Zij verkleint het risico dat documenten uitsluitend worden gelezen vanuit vooraf gekozen theoretische verwachtingen.

2.2.5. Bewonerstoets

Na de empirische analyse en bestuurskundige interpretatie wordt in hoofdstuk 8 een aanvullende bewonerstoets toegepast. Deze toets vormt geen afzonderlijke empirische onderzoeksmethode, maar een afsluitend perspectief waarmee de betekenis van de bevindingen voor de werking van de versterkingsoperatie wordt beschouwd.

Centraal staat de vraag in hoeverre bestuurlijke veranderingen, interventies en leerprocessen uiteindelijk bijdragen aan een voor bewoners merkbaar beter functionerende uitvoering. Daarbij wordt onder meer gekeken naar eenvoud, duidelijkheid en voorspelbaarheid van het proces, doorlooptijd, overdrachtsmomenten en herkenbare verantwoordelijkheid.

Bijzondere aandacht gaat uit naar aanbevelingen die gedurende langere tijd door verschillende externe en onafhankelijke partijen worden geformuleerd. De bewonerstoets richt zich daarbij niet op de vraag waarom dergelijke partijen vergelijkbare aanbevelingen opnieuw doen, maar op de vraag waarom het onderliggende probleem ondanks eerdere signalen en interventies opnieuw wordt geconstateerd.

De bewonerstoets heeft daarmee een normatieve en praktijkgerichte functie. Zij verbindt de longitudinale en bestuurskundige analyse aan de uiteindelijke publieke opgave van de versterkingsoperatie, zonder daarmee te pretenderen zelfstandig de feitelijke ervaringen van individuele bewoners of de effecten van afzonderlijke maatregelen vast te stellen.

2.3. Bronnen en afbakening

2.3.1. Selectiecriteria

De documentselectie is doelgericht samengesteld.

Een document is opgenomen wanneer het:

1. rechtstreeks betrekking heeft op de versterkingsoperatie in Groningen of op een voor die operatie relevant bestuurlijk vraagstuk;
2. afkomstig is van een institutioneel relevante en identificeerbare bron;
3. aanbevelingen, conclusies of adviezen bevat die relevant zijn voor de onderzoeksvragen;
4. binnen de onderzoeksperiode 2015–2026 valt of noodzakelijk is om de ontwikkeling binnen die periode te begrijpen;
5. openbaar en controleerbaar beschikbaar is.

De selectie beoogt daarmee niet alle publicaties over Groningen te omvatten, maar de voor de ontwikkeling van aanbevelingen meest relevante documenten.

2.3.2. Typen bronnen

De onderzochte bronnen omvatten onder meer:

- rapporten van toezichthouders;

- adviezen van onafhankelijke adviesorganen;
- parlementaire onderzoeksdocumenten;
- rapporten van de Nationale Ombudsman;
- documenten van regionale overheden;
- relevante rijksdocumenten;
- maatschappelijke rapportages en adviezen;
- documenten van organisaties die vanuit hun institutionele rol rechtstreeks betrokken zijn bij de versterkingsoperatie.

De verschillende typen bronnen vertegenwoordigen verschillende perspectieven.

Een toezichthouder beoordeelt vanuit een andere verantwoordelijkheid dan een ombudsfunctie, adviescollege, parlementaire commissie of regionale overheid.

Die verschillen worden in de analyse niet als methodologisch probleem beschouwd, maar als relevante context bij de interpretatie van aanbevelingen.

2.3.3. Afbakening

Het onderzoek richt zich primair op de inhoud en ontwikkeling van aanbevelingen.

Buiten de primaire scope vallen:

- individuele bewonersdossiers;
- afzonderlijke woningen;
- technische herberekeningen van versterkingsadviezen;
- individuele bestuurlijke verantwoordelijkheden;
- een volledige effectevaluatie van de implementatie van aanbevelingen.

Dit laatste onderscheid is belangrijk.

Dat een aanbeveling later opnieuw wordt geformuleerd, bewijst niet dat een eerdere aanbeveling niet is uitgevoerd. Evenmin bewijst formele implementatie dat het onderliggende probleem volledig is verdwenen.

Wanneer betrouwbare openbare informatie beschikbaar is over beleidsmatige, organisatorische of wettelijke veranderingen, wordt deze wel betrokken bij de historische en bestuurskundige duiding.

2.4. Methodologische uitgangspunten

Bij de analyse zijn vijf methodologische uitgangspunten gehanteerd.

2.4.1. Contextuele interpretatie

Aanbevelingen worden geïnterpreteerd binnen de bestuurlijke, juridische en technische context waarin zij zijn geformuleerd.

De versterkingsoperatie is gedurende de onderzoeksperiode ingrijpend veranderd. Verantwoordelijkheden zijn verschoven, organisaties zijn gewijzigd en technische inzichten hebben zich ontwikkeld.

Een aanbeveling uit 2016 kan daarom niet zonder meer als inhoudelijk identiek worden beschouwd aan een vergelijkbaar geformuleerde aanbeveling uit 2026.

2.4.2. Onderscheid tussen thema en aanbeveling

Het terugkeren van hetzelfde thema is niet hetzelfde als het herhalen van dezelfde aanbeveling.

Een thema als bewonerscommunicatie kan gedurende meerdere jaren terugkomen, terwijl de concrete aanbevelingen veranderen van algemene informatievoorziening naar individueel handelingsperspectief, vaste aanspreekpunten of integrale bewonersbegeleiding.

Daarom worden thema's en concrete aanbevelingen afzonderlijk gecodeerd.

2.4.3. Onderscheid tussen bestuurlijke niveaus

Aanbevelingen worden tevens beoordeeld op het niveau waarop zij aangrijpen.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

Procesniveau

Verbeteringen binnen bestaande werkprocessen en uitvoeringspraktijken.

Governanceniveau

Veranderingen in samenwerking, regie, informatie-uitwisseling, gezamenlijke besluitvorming en verantwoordelijkheidsrelaties tussen organisaties.

Systeemniveau

Veranderingen die betrekking hebben op de institutionele inrichting, fundamentele uitgangspunten of wettelijke en bestuurlijke architectuur van het stelsel.

Dit onderscheid vormt een analytisch hulpmiddel en geen voorafgaand oordeel over de wenselijkheid van een bepaald type verandering.

2.4.4. Terughoudendheid met causale conclusies

Documentanalyse kan patronen zichtbaar maken, maar biedt slechts beperkt mogelijkheden om causale relaties vast te stellen.

Wanneer een aanbeveling meerdere keren terugkomt, kan dat bijvoorbeeld samenhangen met:

- onvolledige implementatie;
- veranderde omstandigheden;
- nieuwe technische kennis;
- gewijzigde verantwoordelijkheden;
- institutionele kenmerken;
- voortschrijdend inzicht.

Zonder aanvullend implementatie- of effectonderzoek kan niet altijd worden vastgesteld welke verklaring doorslaggevend is.

Daarom worden causale conclusies in dit rapport terughoudend geformuleerd.

2.4.5. Scheiding tussen bevinding en interpretatie

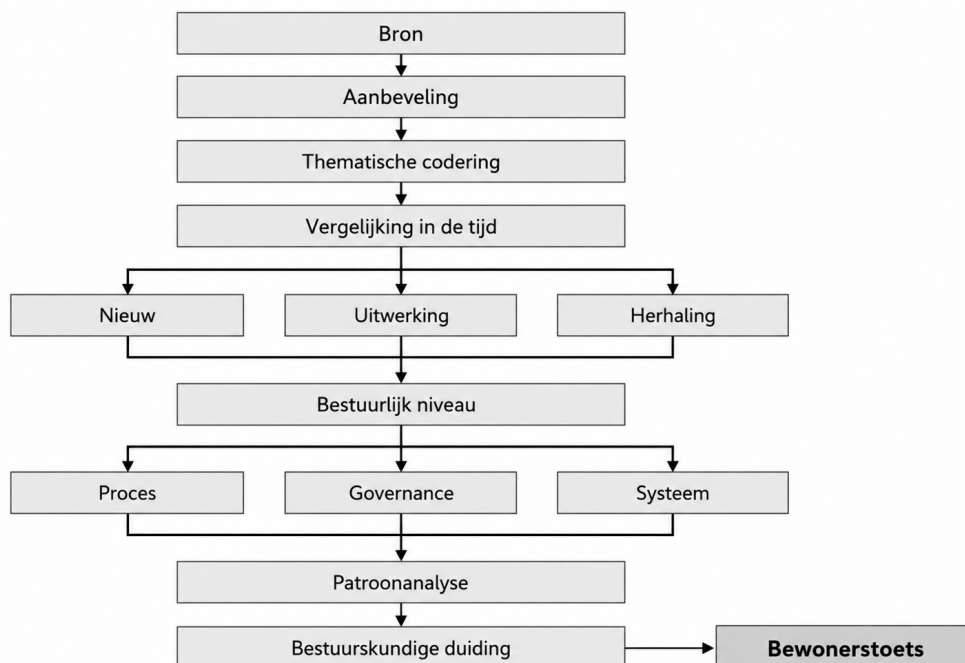
Waar mogelijk wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. wat in de onderzochte documenten feitelijk wordt geconstateerd of aanbevolen;
2. welk patroon uit de vergelijking van documenten naar voren komt;
3. hoe dat patroon bestuurskundig kan worden geïnterpreteerd.

Deze scheiding is van belang voor de transparantie van het onderzoek.

2.5. Analytisch model

Figuur 2.1 Analytisch model



De onderzoeksaanpak kan worden weergegeven als een opeenvolging van analytische stappen.

Het model laat zien dat de bestuurskundige interpretatie pas volgt nadat de aanbevelingen inhoudelijk en temporeel zijn vergeleken.

Daarmee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld een terugkerende aanbeveling vooraf als bewijs voor een systeemprobleem wordt gecodeerd.

De bewonerstoets vormt de afsluitende stap waarin de betekenis van de bevindingen wordt gezien vanuit de vraag in hoeverre veranderingen in de versterkingsoperatie bijdragen aan een voor de bewoners merkbaar beter functionerend proces.

2.6. Onderzochte documenten

De documentanalyse bestrijkt de periode 2015–2026.

Binnen die periode worden documenten chronologisch geplaatst om zichtbaar te maken binnen welke bestuurlijke fase aanbevelingen zijn geformuleerd.

Tabel 2.1 Chronologisch analysekade

Periode	Institutionele context	Typen onderzochte documenten
2015–2016	Vroege fase versterkingsoperatie; belangrijke rol NAM/CVW; ontwikkeling publieke coördinatie	Veiligheidsonderzoeken, vroege evaluaties en bestuurlijke adviezen
2017–2018	Verdere ontwikkeling NCG en toenemende publieke regie	Toezicht, evaluaties, adviezen en bestuurlijke documenten
2019–2020	Overgang naar publiek stelsel en verdere juridisering	Wetgeving, parlementaire stukken, toezicht en evaluaties
2021–2022	Verdere institutionalisering en herijking van de uitvoering	Evaluaties, toezicht, bewonersgerichte en bestuurlijke rapportages
2023	Parlementaire enquête aardgaswinning Groningen	Parlementair onderzoek en daaropvolgende bestuurlijke reacties
2024–2026	Verdere uitvoering, kwaliteitsvraagstukken en nieuwe reflectie op versterking en governance	Recente adviezen, toezicht, regionale reacties en maatschappelijke rapportages

De volledige bronnenlijst en de precieze documenten waarop de vergelijking is gebaseerd, worden in de literatuurlijst en de uitgebreide aanbevelingenatlas opgenomen.

Deze tabel heeft uitsluitend een ordenende functie. De inhoudelijke ontwikkeling van de versterkingsoperatie wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid gereconstrueerd.

2.7. Codering van aanbevelingen

2.7.1. Doel van de codering

Om aanbevelingen uit verschillende documenten systematisch te kunnen vergelijken, is een coderingskader toegepast.

Iedere relevante aanbeveling wordt op drie dimensies beoordeeld:

1. inhoudelijk thema;
2. relatie tot eerdere aanbevelingen;
3. bestuurlijk aangrijpingsniveau.

Door deze dimensies afzonderlijk te coderen wordt voorkomen dat bijvoorbeeld thematische overeenkomst automatisch als herhaling wordt beschouwd.

2.7.2. Thematische codering

Aanbevelingen worden op basis van hun inhoud ondergebracht in hoofdthema's.

Tabel 2.2 Thematische codering

Code	Thema	Omschrijving
V	Veiligheid	Veiligheidsnormen, risicobeoordeling en bescherming van bewoners
K	Kwaliteit	Kwaliteit van opname, beoordeling, engineering en uitvoering
P	Proces en doorlooptijd	Planning, fasering, snelheid, overdrachten en uitvoeringsproces
B	Bewonersperspectief	Menselijke maat, begeleiding, zeggenschap en leefwereld
C	Communicatie	Informatievoorziening, transparantie en uitlegbaarheid
G	Governance en samenwerking	Regie, rollen, verantwoordelijkheden en interorganisatorische samenwerking
L	Leren en kennis	Evaluatie, kennisdeling, deskundigheid en institutioneel geheugen
R	Rechtszekerheid en legitimiteit	Rechtsbescherming, voorspelbaarheid, behoorlijk bestuur en vertrouwen

Een aanbeveling kan meerdere thematische codes krijgen wanneer zij aantoonbaar meerdere onderwerpen adresseert.

2.7.3. Relatie tot eerdere aanbevelingen

Vervolgens wordt beoordeeld hoe een aanbeveling zich verhoudt tot eerder aangetroffen aanbevelingen.

Tabel 2.3 Vergelijkingscodering

Code	Categorie	Omschrijving
N	Nieuw	Introduceert een inhoudelijk nieuw vraagstuk of een wezenlijk nieuwe oplossingsrichting
U	Uitwerking	Concretiseert, operationaliseert of verdiept een eerder geformuleerd uitgangspunt
H	Herhaling	Komt inhoudelijk in belangrijke mate overeen met een eerder geformuleerde aanbeveling
C	Contextueel vernieuwd	Een eerder thema of aanbeveling krijgt door gewijzigde technische, juridische of institutionele omstandigheden een aantoonbaar nieuwe betekenis

De categorie **contextueel vernieuwd** is toegevoegd om te voorkomen dat iedere inhoudelijke overeenkomst automatisch als herhaling wordt beschouwd.

2.7.4. Bestuurlijk aangrijpingsniveau

Als derde dimensie wordt gecodeerd op welk niveau de voorgestelde verandering primair aangrijpt.

Tabel 2.4 Bestuurlijk aangrijpingsniveau

Cod e	Niveau	Omschrijving
P	Proces	Verandering binnen bestaande uitvoeringsprocessen
G	Governance	Verandering in samenwerking, regie, informatie of verantwoordelijkheidsrelaties
S	Systeem	Verandering van institutionele, wettelijke of fundamentele uitgangspunten van het stelsel

Ook hier is meervoudige codering mogelijk wanneer een aanbeveling aantoonbaar verschillende niveaus raakt.

Een parallelle werkwijze kan bijvoorbeeld primair een procesinnovatie zijn, maar tegelijkertijd governance-effecten hebben wanneer zij gezamenlijke besluitvorming en gedeelde informatie vereist.

2.7.5. Voorbeeld van de coderingslogica

Een aanbeveling om bewoners eerder en duidelijker te informeren kan bijvoorbeeld worden gecodeerd als:

C – H – P

Dit betekent:

- communicatie;
- herhaling van een eerder aangetroffen aanbeveling;
- primair procesniveau.

Een aanbeveling om één gezamenlijke regiestructuur tussen verschillende betrokken organisaties in te richten kan bijvoorbeeld worden gecodeerd als:

G – U – G

Dit betekent:

- **governance en samenwerking;**
- **nadere uitwerking van eerdere aanbevelingen;**
- **governanceniveau.**

De codering ondersteunt daarmee zowel de thematische als de longitudinale vergelijking.

2.8. Betrouwbaarheid en validiteit

2.8.1. Brontriangulatie

Waar mogelijk worden vergelijkbare vraagstukken onderzocht vanuit meerdere typen bronnen.

Wanneer toezichthouders, parlementaire onderzoeken, regionale partijen en maatschappelijke organisaties onafhankelijk van elkaar vergelijkbare onderwerpen benoemen, vergroot dit de robuustheid van de constatering dat een thema bestuurlijk relevant is.

Dit betekent niet automatisch dat hun verklaringen of oplossingsrichtingen identiek zijn.

Juist verschillen tussen institutionele perspectieven worden in de analyse behouden.

2.8.2. Transparante coderingsregels

De betrouwbaarheid van kwalitatieve analyse wordt versterkt door expliciete coderingsregels.

Daarom worden in dit hoofdstuk zowel de thematische categorieën als de criteria voor nieuwheid, uitwerking, herhaling en bestuurlijk aangrijpingsniveau vastgelegd.

De uitgebreide vergelijkingsmatrix in de bijlage maakt vervolgens controleerbaar hoe deze codering op afzonderlijke aanbevelingen is toegepast.

2.8.3. Chronologische vergelijking

Aanbevelingen worden zoveel mogelijk chronologisch vergeleken.

Hierdoor kan worden vastgesteld of een aanbeveling daadwerkelijk eerder is geformuleerd en wordt voorkomen dat overeenkomsten achteraf ten onrechte als herhaling worden geïnterpreteerd.

2.8.4. Institutionele positie van bronnen

De institutionele positie van de bron wordt meegenomen in de interpretatie.

Een technisch adviescollege, toezichthouder, ombudsfunctie, parlementaire commissie en regionale overheid hebben verschillende verantwoordelijkheden en beoordelingskaders.

Deze verschillen kunnen verklaren waarom dezelfde problematiek anders wordt geformuleerd of gewaardeerd.

2.8.5. Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek kent verschillende beperkingen.

Ten eerste is de analyse afhankelijk van openbaar beschikbare documentatie.

Ten tweede is codering onvermijdelijk gedeeltelijk interpretatief.

Ten derde kunnen aanbevelingen inhoudelijk overlappen zonder volledig identiek te zijn.

Ten vierde kan uit herhaling niet zonder aanvullend onderzoek worden afgeleid dat eerdere maatregelen niet zijn geïmplementeerd.

Ten vijfde kan documentanalyse slechts beperkt inzicht geven in informele besluitvorming, dagelijkse uitvoeringspraktijken en ervaringen die niet in de onderzochte documenten zijn vastgelegd.

Ten zesde vervangt de bewonerstoets geen zelfstandig onderzoek naar feitelijke bewonerservaringen of de effecten van maatregelen.

De conclusies worden binnen deze beperkingen geïnterpreteerd.

2.9. Theoretisch kader

2.9.1. Inleiding

De documentanalyse beschrijft hoe aanbevelingen zich ontwikkelen. Om te begrijpen waarom bepaalde patronen kunnen ontstaan, wordt gebruikgemaakt van bestuurskundige theorie.

Het theoretisch kader heeft daarbij een verklarende en interpretatieve functie.

Centraal staan vragen als:

- hoe leren organisaties van ervaringen;
- waarom veranderen publieke organisaties vaak stapsgewijs;
- hoe worden besluiten genomen onder onzekerheid;
- waarom kunnen bepaalde bestuurlijke vraagstukken langdurig blijven bestaan;

- hoe organiseren complexe systemen betrouwbaarheid en adaptiviteit?

Voor deze vragen worden verschillende theoretische perspectieven gecombineerd.

2.9.2. Chris Argyris – Single-loop en double-loop learning

Chris Argyris onderscheidt verschillende niveaus van organisatorisch leren.

Bij **single-loop learning** worden fouten gecorrigeerd zonder de onderliggende uitgangspunten ter discussie te stellen.

Schematisch:

| **probleem → aanpassing → verbetering**

Bij **double-loop learning** worden ook de normen, aannames en institutionele uitgangspunten onderzocht die aan het handelen ten grondslag liggen.

Schematisch:

| **probleem → reflectie op uitgangspunten → aanpassing van uitgangspunten → nieuwe werkwijze**

Dit onderscheid is relevant voor dit onderzoek omdat aanbevelingen op verschillende niveaus kunnen aangrijpen.

Een aanbeveling over kwaliteitscontrole kan bijvoorbeeld passen binnen single-loop learning, terwijl een aanbeveling die de verdeling van verantwoordelijkheden of de inrichting van het stelsel ter discussie stelt kenmerken van double-loop learning kan hebben.

De theorie wordt in dit rapport niet gebruikt om vooraf te bepalen welk type aanbeveling wenselijker is. Zij biedt een kader om verschillende vormen van leren te onderscheiden.

2.9.3. Donald Schön – Reflective Practice

Donald Schön richt zich op de wijze waarop professionals handelen in situaties waarin standaardprocedures onvoldoende houvast bieden.

Hij onderscheidt onder meer:

- **reflection-in-action:** reflectie tijdens het handelen;
- **reflection-on-action:** reflectie achteraf op het handelen.

Dit perspectief is relevant voor uitvoeringsorganisaties die opereren onder veranderende technische, juridische en maatschappelijke omstandigheden.

Professionele kennis bestaat in dergelijke situaties niet uitsluitend uit het toepassen van vaste regels, maar ook uit het vermogen ervaringen te interpreteren en werkwijzen aan te passen.

Schön biedt daarmee een theoretisch perspectief op leren binnen de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

2.9.4. Herbert Simon – Bounded Rationality

Herbert Simon ontwikkelde het concept **bounded rationality**.

Volgens Simon beschikken besluitvormers nooit over volledige informatie, onbeperkte tijd of onbeperkte cognitieve capaciteit.

Besluiten worden daarom genomen binnen grenzen.

In complexe publieke uitvoeringsopgaven betekent dit dat beleid en uitvoering plaatsvinden onder omstandigheden waarin:

- informatie onvolledig kan zijn;
- kennis zich ontwikkelt;
- verschillende publieke waarden moeten worden afgewogen;
- gevolgen van beslissingen niet volledig voorspelbaar zijn.

Het perspectief van bounded rationality helpt verklaren waarom bestuurlijke oplossingen op een bepaald moment rationeel kunnen lijken en later toch moeten worden aangepast.

2.9.5. Charles Lindblom – Incrementele beleidsontwikkeling

Charles Lindblom beschreef beleidsontwikkeling als een proces waarin veranderingen vaak stapsgewijs plaatsvinden.

In plaats van volledige herontwerpen kiezen bestuurders veelal voor beperkte aanpassingen van bestaande arrangementen.

Deze benadering staat bekend als *muddling through*.

Het perspectief is relevant voor de analyse van aanbevelingen omdat opeenvolgende rapporten kunnen voortbouwen op eerdere oplossingen zonder dat de institutionele structuur volledig verandert.

Lindblom biedt daarmee een verklaring voor patronen van geleidelijke verfijning en beleidsmatige continuïteit.

2.9.6. Paul 't Hart – Institutioneel leren en crisisbestuur

Het werk van Paul 't Hart en andere onderzoekers naar crisisbestuur en institutioneel leren benadrukt dat publieke organisaties opereren onder politieke, maatschappelijke en institutionele druk.

Leren vindt daardoor niet plaats in een bestuurlijk vacuüm.

Organisaties moeten tegelijkertijd:

- problemen oplossen;
- publieke verantwoording afleggen;
- legitimiteit behouden;
- samenwerken met andere organisaties;
- omgaan met politieke verwachtingen.

Deze combinatie kan zowel leren stimuleren als begrenzen.

Het perspectief is relevant voor de versterkingsoperatie omdat bestuurlijke verandering plaatsvindt binnen een omgeving waarin uitvoering, politiek, maatschappelijke verwachtingen en institutionele verhoudingen voortdurend op elkaar inwerken.

2.9.7. Wicked Problems

Het begrip **wicked problems** wordt gebruikt voor maatschappelijke vraagstukken die zich moeilijk laten afbakenen en waarvoor geen eenduidige oplossing bestaat.

Kenmerkend zijn onder meer:

- meerdere betrokken actoren;
- verschillende waarden en belangen;
- onzekerheid over oorzaken en oplossingen;
- onderlinge afhankelijkheid tussen maatregelen;
- veranderende omstandigheden.

Het concept helpt om onderscheid te maken tussen problemen die door een afzonderlijke technische of organisatorische ingreep kunnen worden opgelost en vraagstukken die voortdurende afweging en adaptatie vereisen.

Het gebruik van dit concept betekent niet dat ieder onderdeel van de versterkingsoperatie als wicked problem wordt beschouwd. Het biedt een perspectief op die onderdelen waarin technische, bestuurlijke, juridische en maatschappelijke dimensies sterk met elkaar verweven zijn.

2.9.8. High Reliability Organizations

De literatuur over **High Reliability Organizations (HRO's)** onderzoekt organisaties die onder risicovolle omstandigheden langdurig betrouwbaar moeten functioneren.

Belangrijke kenmerken die in deze literatuur worden genoemd zijn onder meer:

- voortdurende aandacht voor mogelijke fouten;
- gevoeligheid voor operationele signalen;
- terughoudendheid met eenvoudige verklaringen;
- ruimte voor expertise;
- vermogen om zich snel aan onverwachte situaties aan te passen.

Dit perspectief is relevant voor een versterkingsoperatie waarin veiligheid, kwaliteit en betrouwbaarheid centrale publieke waarden zijn.

HRO-literatuur biedt daarmee een aanvullend kader voor de analyse van kwaliteitsborging, professioneel leren en adaptiviteit.

2.10. Toepassing van het theoretisch kader

De theoretische perspectieven worden in dit onderzoek niet afzonderlijk als concurrerende verklaringen gebruikt.

Zij belichten verschillende dimensies van dezelfde complexe uitvoeringspraktijk.

Tabel 1-4

Theorie	Centrale vraag in dit onderzoek
Argyris	Worden werkwijzen aangepast of ook onderliggende uitgangspunten heroverwogen?
Schön	Hoe kan leren ontstaan vanuit ervaringen in de uitvoeringspraktijk?
Simon	Welke rol spelen onzekerheid en begrensde informatie bij bestuurlijke keuzes?
Lindblom	In welke mate ontwikkelen oplossingen zich incrementeel?
t Hart	Hoe vindt institutioneel leren plaats onder politieke en maatschappelijke druk?
Wicked Problems	Welke vraagstukken zijn structureel complex en moeilijk definitief oplosbaar?
HRO	Hoe kunnen veiligheid, betrouwbaarheid en adaptiviteit organisatorisch worden ondersteund?

Deze theoretische perspectieven worden in hoofdstuk 5 toegepast op de empirische patronen die in hoofdstukken 3 en 4 naar voren komen.

Daarbij wordt steeds onderscheid gemaakt tussen empirische constatering en bestuurskundige interpretatie.

2.11. Slotbeschouwing

Dit hoofdstuk heeft de methodologische en theoretische basis van het onderzoek uiteengezet.

De analyse volgt een opeenvolgende onderzoekslogica:

**bron → aanbeveling → thema → vergelijking in de tijd → bestuurlijk
aangrijpingsniveau → patroon → bestuurskundige duiding**

Daarbij worden twee vormen van classificatie nadrukkelijk van elkaar onderscheiden.

De eerste betreft de **ontwikkeling van aanbevelingen**:

- nieuw;
- uitwerking;
- herhaling;
- contextueel vernieuwd.

De tweede betreft het **niveau waarop een aanbeveling aangrijpt**:

- proces;
- governance;
- systeem.

Juist de combinatie van deze twee dimensies maakt het mogelijk om nauwkeuriger te onderzoeken hoe aanbevelingen zich over een langere periode ontwikkelen.

Een terugkerende aanbeveling hoeft daardoor niet automatisch als bewijs voor onvoldoende leren te worden geïnterpreteerd. Evenmin wordt een aanbeveling die het systeemniveau raakt automatisch als wenselijker of ingrijpender beoordeeld. De betekenis daarvan moet steeds worden vastgesteld binnen de historische en institutionele context.

Met deze onderzoeksopzet kan in de volgende hoofdstukken eerst empirisch worden gereconstrueerd hoe de versterkingsoperatie en de aanbevelingen daarover zich tussen 2015 en 2026 hebben ontwikkeld. Vervolgens kan worden onderzocht welke patronen daarin zichtbaar zijn en welke bestuurskundige verklaringen daarvoor plausibel zijn.

Hoofdstuk 3 begint daarom met de historische en institutionele ontwikkeling van de versterkingsoperatie.

3. Ontwikkeling van de versterkingsoperatie (2015–2026)

3.1. Inleiding

De versterkingsoperatie in Groningen is niet vanuit één vooraf ontworpen stelsel tot stand gekomen. Zij heeft zich gedurende een periode van ruim tien jaar ontwikkeld onder invloed van veranderende veiligheidsinzichten, maatschappelijke druk, juridische ontwikkelingen, politieke besluitvorming en opeenvolgende organisatorische veranderingen.

In die periode veranderden de betrokken organisaties, de bestuurlijke verantwoordelijkheden, de wettelijke grondslag en de wijze waarop gebouwen werden beoordeeld en versterkt. Ook de positie van bewoners en de wijze waarop naar de maatschappelijke gevolgen van de versterkingsoperatie werd gekeken, ontwikkelden zich.

Tegelijkertijd verschenen gedurende de gehele onderzoeksperiode onderzoeken, evaluaties en adviezen over uiteenlopende aspecten van de versterkingsoperatie. De aanbevelingen in deze documenten kunnen niet los worden gezien van de bestuurlijke en institutionele omstandigheden waarin zij werden geformuleerd.

Een aanbeveling uit de beginfase van de versterkingsoperatie kan bijvoorbeeld inhoudelijk lijken op een aanbeveling uit een latere periode, terwijl de verantwoordelijkheidsverdeling, beschikbare technische kennis of wettelijke context inmiddels wezenlijk is veranderd. Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, betekent inhoudelijke overeenkomst daarom niet automatisch dat sprake is van herhaling.

Dit hoofdstuk reconstrueert de historische en institutionele context waarbinnen de onderzochte aanbevelingen tussen 2015 en 2026 tot stand kwamen.

Per periode wordt aandacht besteed aan:

- de bestuurlijke context;
- de organisatorische inrichting;
- relevante beleids- en wetswijzigingen;
- ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk;
- vraagstukken die in rapporten en bestuurlijke documenten uit de betreffende periode naar voren kwamen.

Het doel van dit hoofdstuk is nadrukkelijk niet om reeds vast te stellen welke aanbevelingen nieuw zijn, eerdere aanbevelingen nader uitwerken of inhoudelijk herhalen. Die longitudinale vergelijking vindt plaats in hoofdstuk 4 aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven coderingskader.

Hoofdstuk 3 levert daarvoor de noodzakelijke historische context.

3.2. De beginfase van de versterkingsoperatie (2015)

3.2.1. Van schadeherstel naar preventieve veiligheid

De aardbeving bij Huizinge in augustus 2012 vormde een belangrijk kantelpunt in het denken over de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Waar aanvankelijk vooral aandacht bestond voor de

vergoeding en het herstel van ontstane schade, groeide in de daaropvolgende jaren het besef dat ook de constructieve veiligheid van gebouwen systematisch moest worden beoordeeld.

Daarmee ontstond naast schadeafhandeling een nieuwe opgave: het identificeren en waar nodig versterken van gebouwen die als gevolg van geïnduceerde aardbevingen mogelijk niet aan de geldende veiligheidsnorm voldeden.

Deze opgave verschilde wezenlijk van reguliere schadeafhandeling.

Niet alleen moest worden vastgesteld welke schade reeds was ontstaan, maar ook welke toekomstige veiligheidsrisico's aanwezig konden zijn. Dat vereiste technische beoordelingen, risicomodellen, veiligheidsnormen en prioritering van mogelijk kwetsbare gebouwen.

De versterkingsopgave kreeg daarmee vanaf het begin zowel een technische als een bestuurlijke dimensie.

Technische kennis moest worden ontwikkeld en toegepast, terwijl tegelijkertijd keuzes moesten worden gemaakt over verantwoordelijkheden, prioriteiten, uitvoering en communicatie met bewoners.

3.2.2. Het Centrum Veilig Wonen

Een belangrijke organisatorische ontwikkeling in deze periode was de totstandkoming van het Centrum Veilig Wonen (CVW).

Het CVW speelde een belangrijke rol bij de praktische uitvoering van schadeafhandeling, inspecties en activiteiten die samenhangen met de versterkingsopgave.

De organisatie werkte in opdracht van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), die vanuit haar positie als exploitant een belangrijke verantwoordelijkheid droeg voor de gevolgen van de gaswinning.

Deze inrichting leidde tot maatschappelijke en bestuurlijke discussie over de verhouding tussen veroorzaker, financiering en uitvoering.

Voor bewoners was niet altijd duidelijk in hoeverre beoordeling en uitvoering onafhankelijk van de NAM plaatsvonden. Daarmee kreeg de institutionele positie van de uitvoeringsorganisatie al vroeg betekenis voor de legitimiteit van het proces.

De discussie over onafhankelijkheid droeg in de daaropvolgende jaren bij aan de ontwikkeling naar een sterker publiek georganiseerd stelsel.

3.2.3. De positie van de NAM

In 2015 vervulde de NAM nog een centrale positie binnen schadeafhandeling en versterking.

Deze positie stond steeds nadrukkelijker ter discussie. Bewoners, regionale bestuurders, toezichthouders en volksvertegenwoordigers uitten zorgen over een inrichting waarin de partij die financieel verantwoordelijk was voor de gevolgen van de gaswinning tevens invloed had op de organisatie van schadeafhandeling en versterking.

Hierdoor ontstond een bredere bestuurlijke discussie over de vraag wie verantwoordelijkheid moest dragen voor de veiligheid van bewoners en de uitvoering van de versterkingsopgave.

In de daaropvolgende jaren zou de rijksoverheid die verantwoordelijkheid steeds nadrukkelijker naar zich toe trekken.

3.2.4. De Nationaal Coördinator Groningen

In 2015 werd de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) ingesteld. Onder leiding van Hans Alders kreeg de NCG een belangrijke rol bij de coördinatie van de verschillende activiteiten rond schade, versterking en regionale ontwikkeling.

De instelling van de NCG markeerde een belangrijke verandering in de bestuurlijke organisatie.

Waar de uitvoering tot dan toe sterk verbonden was met de NAM en uitvoerende partijen, ontstond met de NCG een expliciete publieke coördinatiefunctie.

De opdracht omvatte onder meer:

- coördinatie van de versterkingsopgave;
- afstemming tussen Rijk, provincie en gemeenten;
- samenwerking met betrokken uitvoeringsorganisaties;
- bevordering van samenhang tussen verschillende onderdelen van de opgave;
- verbetering van de informatievoorziening.

Daarmee ontstond een bestuurlijk arrangement waarin private uitvoering, publieke coördinatie en interbestuurlijke samenwerking naast elkaar bestonden.

3.2.5. Ontwikkeling van de versterkingsaanpak

In de beginfase lag een belangrijk accent op het ontwikkelen van een technisch verantwoord systeem voor veiligheidsbeoordelingen.

Daarbij speelden vragen als:

- welke gebouwen lopen mogelijk een verhoogd risico;
- hoe kunnen veiligheidsrisico's worden vastgesteld;
- welke veiligheidsnorm moet worden toegepast;
- hoe worden gebouwen geprioriteerd;
- welke beoordelingsmethoden zijn geschikt;
- hoe kan de uitvoering praktisch worden georganiseerd?

De technische kennis over geïnduceerde aardbevingen en de gevolgen daarvan voor gebouwen was nog sterk in ontwikkeling.

Dit betekende dat beoordelingsmethoden, normen en uitvoeringspraktijken niet als een volledig uitgekristalliseerd systeem beschikbaar waren, maar zich gedurende de uitvoering verder ontwikkelden.

Voor bewoners betekende deze situatie dat zij te maken konden krijgen met onzekerheid over beoordeling, planning en mogelijke versterkingsmaatregelen.

3.2.6. Vraagstukken en aanbevelingen in de beginfase

In onderzoeken, bestuurlijke discussies en beleidsontwikkeling rond deze beginfase kwamen verschillende onderwerpen naar voren.

Daarbij ging het onder meer om:

- samenwerking tussen betrokken organisaties;
- duidelijkheid over verantwoordelijkheden;
- informatievoorziening aan bewoners;
- voortgang van inspecties en beoordelingen;
- afstemming tussen schadeafhandeling en versterking;
- bestuurlijke coördinatie;
- onafhankelijkheid van beoordeling en uitvoering.

Deze onderwerpen worden hier uitsluitend beschreven als onderdeel van de historische context.

In hoofdstuk 4 wordt onderzocht hoe aanbevelingen rond deze onderwerpen zich verhouden tot aanbevelingen uit latere perioden.

3.2.7. Kenmerken van de uitvoeringscontext

De uitvoeringscontext in 2015 werd gekenmerkt door een combinatie van bestuurlijke, technische en maatschappelijke onzekerheid.

Ten eerste waren meerdere organisaties betrokken bij beleid, coördinatie, beoordeling en uitvoering. De onderlinge verantwoordelijkheden waren daardoor voor bewoners niet altijd eenvoudig te doorgronden.

Ten tweede ontwikkelde de technische kennis zich snel. Nieuwe inzichten konden gevolgen hebben voor beoordelingsmethoden en prioritering.

Ten derde bestond spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid. Bewoners hadden behoefte aan duidelijkheid, terwijl betrouwbare veiligheidsbeoordelingen tijd en technische expertise vergden.

Ten vierde speelde informatievoorziening een belangrijke rol. De complexiteit van procedures en het aantal betrokken organisaties maakten begrijpelijke en consistente communicatie belangrijk.

Ten slotte kreeg vertrouwen een steeds prominentere plaats in de bestuurlijke discussie. Niet alleen de uitkomst van beoordelingen, maar ook de wijze waarop besluiten tot stand kwamen, beïnvloedde de maatschappelijke legitimiteit van de versterkingsaanpak.

3.2.8. Tussenbalans 2015

De beginfase kan worden gekarakteriseerd als een periode van institutionele en technische opbouw.

Nieuwe organisatorische arrangementen werden ontwikkeld, technische beoordelingsmethoden kregen vorm en de publieke coördinatie werd versterkt door de instelling van de NCG.

Tegelijkertijd werd zichtbaar dat de versterkingsopgave meer omvatte dan uitsluitend constructieve veiligheid.

Ook vragen over verantwoordelijkheden, onafhankelijkheid, samenwerking, communicatie en de positie van bewoners maakten onderdeel uit van de ontwikkeling van de operatie.

Vanaf 2016 kreeg de rijksoverheid een steeds nadrukkelijker rol en ontwikkelde de versterkingsoperatie zich verder in de richting van publieke regie.

3.3. De overgang naar sterkere publieke regie (2016–2018)

3.3.1. Een veranderende bestuurlijke context

De jaren 2016–2018 vormden een overgangperiode.

De versterkingsoperatie ontwikkelde zich van een relatief nieuwe veiligheidsopgave naar een omvangrijk publiek en maatschappelijk programma. De politieke aandacht nam toe en de bestaande bestuurlijke inrichting kwam steeds nadrukkelijker ter discussie te staan.

In deze periode werd duidelijker zichtbaar dat de versterkingsopgave niet uitsluitend technisch van aard was.

Veiligheid moest worden gecombineerd met onder meer:

- rechtsbescherming;
- uitvoerbaarheid;
- leefbaarheid;
- ruimtelijke kwaliteit;
- bestuurlijke verantwoordelijkheid;
- maatschappelijke legitimiteit.

De bestuurlijke vraag verschoof daardoor geleidelijk van uitsluitend hoe moeten gebouwen worden beoordeeld en versterkt? naar de bredere vraag hoe moet de overheid deze opgave organiseren?

3.3.2. Ontwikkeling van de rol van de NCG

De NCG kreeg in deze periode een prominentere positie binnen de versterkingsoperatie.

De organisatie speelde een belangrijke rol bij de afstemming tussen rijksoverheid, provincie, gemeenten, uitvoerende organisaties en andere betrokken partijen.

De bestuurlijke gedachte achter deze ontwikkeling was dat sterkere coördinatie kon bijdragen aan meer samenhang binnen de uitvoering.

Daarbij ging het onder meer om:

- bestuurlijke afstemming;
- samenhang in besluitvorming;
- planning;
- communicatie;
- verbinding tussen verschillende onderdelen van de opgave.

Tegelijkertijd bleef de uitvoering verdeeld over meerdere organisaties.

Daarmee bleef sprake van een uitvoeringsomgeving waarin coördinatie en samenwerking noodzakelijk waren.

3.3.3. Ontwikkeling van veiligheidskennis

Ook de technische inzichten ontwikkelden zich in deze periode verder.

Nieuwe seismische modellen, risicoberekeningen en inzichten in de effecten van aardbevingen hadden gevolgen voor de wijze waarop gebouwen werden beoordeeld.

Voor de uitvoering betekende dit dat beoordelingsmethoden konden veranderen terwijl de versterkingsoperatie reeds in uitvoering was.

Bewoners konden daardoor te maken krijgen met:

- gewijzigde beoordelingscriteria;
- aanvullende onderzoeken;
- herbeoordelingen;
- aangepaste planningen;
- gewijzigde verwachtingen over noodzakelijke maatregelen.

De ontwikkeling illustreert de spanning die binnen de operatie kon ontstaan tussen voortschrijdende technische kennis en de behoefte aan bestuurlijke voorspelbaarheid.

3.3.4. Toenemende aandacht voor het bewonersperspectief

Gedurende deze periode nam de aandacht voor de ervaringen van bewoners toe.

Naast technische veiligheid en voortgang kwamen onderwerpen naar voren als:

- langdurige onzekerheid;
- belasting van bewoners;
- begrijpelijkheid van procedures;
- voorspelbaarheid;
- informatievoorziening;
- betrokkenheid bij besluiten.

Hiermee werd het perspectief op de versterkingsoperatie breder.

De kwaliteit van de operatie werd niet uitsluitend verbonden aan technische veiligheid, maar ook aan de wijze waarop bewoners het proces konden begrijpen, beïnvloeden en doorlopen.

3.3.5. Beleids- en uitvoeringsvraagstukken 2016–2018

In documenten en bestuurlijke discussies uit deze periode werd aandacht gevraagd voor onder meer:

- versterking van publieke regie;
- samenwerking tussen organisaties;
- duidelijkheid over verantwoordelijkheden;
- voortgang en doorlooptijden;
- transparante communicatie;

- voorspelbaarheid voor bewoners;
- aansluiting tussen schadeafhandeling en versterking.

De institutionele context waarin deze onderwerpen werden besproken, verschilde inmiddels van die van 2015. De publieke coördinatie was sterker geworden en de maatschappelijke en politieke aandacht voor de versterkingsoperatie was toegenomen.

Of en in hoeverre de inhoud van de aanbevelingen uit deze periode overeenkomt met eerdere of latere aanbevelingen wordt in hoofdstuk 4 systematisch onderzocht.

3.3.6. Tussenbalans 2016–2018

De periode 2016–2018 laat vooral een ontwikkeling zien van technische veiligheidsopgave naar bredere publieke uitvoeringsopgave.

Publieke coördinatie kreeg meer gewicht, terwijl tegelijkertijd duidelijk werd dat de versterkingsoperatie afhankelijk bleef van samenwerking tussen verschillende organisaties.

Ook het bewonersperspectief kreeg een prominenter plaats.

Deze ontwikkelingen vormden de aanloop naar een volgende institutionele fase, waarin de publieke verantwoordelijkheid verder juridisch en organisatorisch werd verankerd.

3.4. Verdere overgang naar publieke verantwoordelijkheid (2019–2020)

3.4.1. Van private naar publieke verantwoordelijkheid

Vanaf 2019 werd de verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie steeds nadrukkelijker publiek georganiseerd.

Daarmee werd verder afstand genomen van de eerdere inrichting waarin de NAM een centrale positie had bij de organisatie en financiering van schadeafhandeling en versterking.

Deze ontwikkeling was meer dan een organisatorische wijziging.

Zij weerspiegelde een veranderende bestuurlijke opvatting over de verantwoordelijkheid voor veiligheid. De versterking van gebouwen werd steeds nadrukkelijker behandeld als een publieke verantwoordelijkheid waarvoor de overheid zelf bestuurlijk moest instaan.

De overgang betekende tegelijkertijd dat verantwoordelijkheden, processen en institutionele verhoudingen opnieuw moesten worden ingericht.

3.4.2. Ontwikkeling van het wettelijke kader

In deze periode kreeg ook de publiekrechtelijke inrichting van de Groningse schade- en versterkingsopgave verder vorm.

De Tijdelijke wet Groningen speelde daarin een belangrijke rol.

De ontwikkeling van deze wet moet worden gezien als onderdeel van een bredere beweging waarin schadeafhandeling en vervolgens ook versterking steeds nadrukkelijker publiekrechtelijk werden georganiseerd.

Daarbij stonden onder meer centraal:

- publieke verantwoordelijkheid;
- wettelijke bevoegdheden;
- rechtsbescherming;
- duidelijkheid over besluitvorming;
- de positie van eigenaren en bewoners.

De ontwikkeling van het wettelijke kader betekende echter niet dat alle uitvoeringsvraagstukken daarmee automatisch waren opgelost. De uitvoering bleef afhankelijk van de praktische werking van procedures en samenwerking tussen verschillende betrokken organisaties.

3.4.3. Veranderende positie van de NCG

Parallel aan de verdere publieke verankering veranderde ook de positie van de NCG.

De organisatie ontwikkelde zich verder in de richting van een publieke uitvoeringsorganisatie voor de versterkingsopgave.

Daarmee veranderde de verhouding tussen beleid, uitvoering en bestuurlijke verantwoordelijkheid.

De overgang naar een publiek georganiseerd stelsel vereiste opnieuw aanpassing van processen, taken en werkwijzen.

Institutionele verandering en dagelijkse uitvoering liepen daardoor gedurende deze periode naast elkaar.

3.4.4. Vraagstukken binnen het nieuwe publieke arrangement

In documenten uit deze periode werd onder meer aandacht besteed aan:

- publieke regie;
- duidelijkheid over verantwoordelijkheden;
- rechtszekerheid;
- voorspelbaarheid van besluitvorming;
- kwaliteitsborging;
- bewonersperspectief;
- samenwerking tussen organisaties;
- leren van ervaringen.

De context waarin deze onderwerpen werden besproken was inmiddels wezenlijk anders dan in de beginfase.

De vraag was niet langer primair hoe private en publieke partijen gezamenlijk een nieuwe veiligheidsopgave moesten organiseren, maar hoe een steeds sterker publiek ingericht stelsel daadwerkelijk moest functioneren.

3.4.5. Uitvoeringsvraagstukken tijdens de overgang

De institutionele overgang bracht verschillende uitvoeringsvraagstukken met zich mee.

De versterkingsoperatie bleef afhankelijk van afstemming tussen meerdere organisaties en bestuurslagen.

Ook planning, besluitvorming, informatievoorziening en de overgang tussen bestaande en nieuwe procedures vergden aandacht.

Voor bewoners betekende de overgang naar een nieuw stelsel bovendien niet noodzakelijk dat lopende dossiers onmiddellijk volgens één uniforme nieuwe werkwijze konden worden behandeld.

De overgangsfase kende daardoor een combinatie van institutionele vernieuwing en continuïteit in de dagelijkse uitvoeringsopgave.

3.4.6. Tussenbalans 2019–2020

De jaren 2019–2020 vormen een belangrijk institutioneel kantelpunt.

De verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie werd steeds nadrukkelijker publiek georganiseerd en de juridische basis van de Groningse herstel- en versterkingsopgave werd verder ontwikkeld.

Daarmee veranderde de institutionele context waarin de versterking plaatsvond aanzienlijk.

De betekenis van deze veranderingen voor de inhoud en ontwikkeling van aanbevelingen wordt in hoofdstuk 4 afzonderlijk onderzocht.

3.5. Herijking en uitvoering (2021–2022)

3.5.1. Van institutionele inrichting naar uitvoeringspraktijk

Naarmate de publieke inrichting van de versterkingsoperatie verder vorm kreeg, verschoof de aandacht in toenemende mate naar de werking van het stelsel in de praktijk.

De centrale vraag werd daarmee niet alleen hoe verantwoordelijkheden formeel waren georganiseerd, maar ook hoe de uitvoering voor bewoners daadwerkelijk functioneerde.

Onderwerpen als planning, voorspelbaarheid, kwaliteit, communicatie en samenwerking kregen hierdoor veel aandacht.

3.5.2. Uitvoeringsvraagstukken

In evaluaties en bestuurlijke discussies uit deze periode kwamen onder meer de volgende onderwerpen naar voren:

- onzekerheid over planning en voortgang;
- complexiteit van besluitvorming;
- verschillen tussen dossiers;
- aansluiting tussen verschillende procedures;
- spanning tussen zorgvuldigheid en snelheid;
- informatievoorziening aan bewoners;
- kwaliteitsborging;
- samenwerking tussen organisaties.

Deze onderwerpen werden besproken binnen een inmiddels sterker publiek en juridisch georganiseerd stelsel.

Daarmee veranderde de context waarbinnen oplossingen werden gezocht.

3.5.3. Herijking van processen en samenwerking

Verbetermaatregelen in deze periode richtten zich onder meer op:

- vereenvoudiging van procedures;
- betere afstemming;
- versnelling van besluitvorming;
- bewonerscommunicatie;
- kwaliteitsborging;
- verdere professionalisering van de uitvoering.

Deze herijkingen laten zien dat institutionele inrichting en uitvoeringsontwikkeling niet als afzonderlijke fasen kunnen worden beschouwd.

Ook nadat belangrijke verantwoordelijkheden publiek waren georganiseerd, bleef aanpassing van werkprocessen en samenwerking noodzakelijk.

De vraag hoe deze aanbevelingen zich verhouden tot aanbevelingen uit eerdere perioden wordt niet in dit hoofdstuk beantwoord, maar vormt onderdeel van de vergelijking in hoofdstuk 4.

3.5.4. Tussenbalans 2021–2022

De periode 2021–2022 kan worden gekarakteriseerd als een fase waarin de aandacht sterk gericht was op het functioneren van de inmiddels veranderde institutionele inrichting.

De nadruk lag minder op de vraag wie formeel verantwoordelijk moest zijn en meer op de vraag hoe de publieke versterkingsoperatie effectief, voorspelbaar en voor bewoners navolgbaar kon functioneren.

Deze uitvoeringscontext vormde de achtergrond voor de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen, die in 2023 een veel bredere historische en bestuurlijke beoordeling presenteerde.

3.6. De parlementaire enquête als bestuurlijk kantelpunt (2023)

3.6.1. Een brede historische reconstructie

Op 24 februari 2023 presenteerde de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen haar eindrapport *Groningers boven gas*.

De enquête plaatste de gevolgen van de gaswinning in een veel bredere historische context dan reguliere evaluaties van de versterkingsoperatie.

De commissie reconstrueerde decennia van besluitvorming over de gaswinning en onderzocht daarbij onder meer de verhouding tussen economische belangen, veiligheid, bestuurlijke verantwoordelijkheid en de positie van inwoners.

Daarmee was het rapport niet uitsluitend een evaluatie van de versterkingsoperatie.

De versterking werd geplaatst binnen een veel langere geschiedenis van gaswinning, schade, veiligheid en bestuurlijke besluitvorming.

3.6.2. De hoofdconclusies

Een centrale conclusie van de enquêtecommissie was dat de belangen van Groningers structureel onvoldoende gewicht hadden gekregen in de besluitvorming over de gaswinning.

De commissie plaatste de problemen rond schade en versterking daarmee in een bredere bestuurlijke geschiedenis.

Veiligheid, gezondheid, vertrouwen, publieke verantwoordelijkheid en de positie van bewoners werden niet als afzonderlijke uitvoeringsvraagstukken behandeld, maar als onderdelen van een bredere analyse van het functioneren van overheid en gaswinningsstelsel.

Dit gaf de bestuurlijke discussie over Groningen een andere schaal en betekenis.

3.6.3. Aanbevelingen en perspectief op herstel

De aanbevelingen van de enquêtecommissie hadden een bredere reikwijdte dan de versterkingsoperatie alleen.

Onderwerpen waren onder meer:

- herstel van vertrouwen;
- erkenning van de positie van bewoners;
- eenvoudiger en menselijker overheidshandelen;
- voortgang van schadeherstel en versterking;
- publieke verantwoording;
- institutioneel leren;
- langdurige verantwoordelijkheid voor de regio.

Daarmee verbond de enquêtecommissie de uitvoeringsopgaven rond schade en versterking aan bredere vragen over behoorlijk bestuur, publieke verantwoordelijkheid en herstel.

3.6.4. De kabinetsreactie: Nij Begun

In april 2023 reageerde het kabinet met Nij Begun – op weg naar erkenning, herstel en perspectief.

Daarin werd een omvangrijk pakket aangekondigd dat betrekking had op onder meer:

- schade;
- versterking;
- sociaal en economisch perspectief;
- leefbaarheid;
- gezondheid;
- bestuurlijke samenwerking;
- langjarige betrokkenheid van het Rijk.

Hiermee werd de versterkingsoperatie nadrukkelijker onderdeel van een bredere herstelagenda voor Groningen en Noord-Drenthe.

De kabinetsreactie betekende daarmee een verbreding van het bestuurlijke perspectief: naast fysieke veiligheid en uitvoering kwamen erkenning, herstel en toekomstperspectief nadrukkelijker centraal te staan.

3.6.5. Bestuurlijke veranderingen na de parlementaire enquête

De parlementaire enquête en de daaropvolgende kabinetsreactie vormden een belangrijk politiek en bestuurlijk moment.

In de bestuurlijke agenda kregen onder meer meer gewicht:

- erkenning van eerder overheidshandelen;
- langdurige publieke verantwoordelijkheid;
- vereenvoudiging van schade en versterking;
- de positie van bewoners;
- sociaal en economisch herstel;
- samenwerking tussen overheden.

Deze veranderingen kunnen op basis van de onderzochte documenten worden vastgesteld als veranderingen in bestuurlijke koers en beleidsagenda.

Dit onderzoek stelt op basis daarvan niet zonder meer vast in welke mate de aangekondigde maatregelen in de uitvoeringspraktijk reeds volledig zijn gerealiseerd of welke effecten zij hebben gehad. Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, is daarvoor afzonderlijk implementatie- en effectonderzoek nodig.

3.6.6. De uitvoeringsopgave na de enquête

Ondanks de verbreding van de bestuurlijke agenda bleef de concrete versterking van woningen een omvangrijke uitvoeringsopgave.

Daarbij bleven technische beoordelingen, besluitvorming, planning, bewonerscontact en samenwerking tussen verschillende organisaties noodzakelijk.

De parlementaire enquête veranderde daarmee vooral de bestuurlijke en maatschappelijke context waarbinnen de versterkingsoperatie werd uitgevoerd.

De operationele uitvoering moest vervolgens binnen die nieuwe context verder worden ontwikkeld.

3.6.7. Tussenbalans 2023

Het jaar 2023 vormt in dit onderzoek een afzonderlijke fase omdat de parlementaire enquête een brede historische beoordeling combineerde met een nieuwe bestuurlijke koers voor Groningen.

De versterkingsoperatie werd nadrukkelijker verbonden met:

- erkenning;
- herstel;
- behoorlijk bestuur;
- institutioneel leren;
- langjarige verantwoordelijkheid voor de regio.

Daarmee veranderde de context waarin latere adviezen en evaluaties moesten worden gelezen.

Vanaf 2024 kwam de vraag centraal te staan hoe deze nieuwe bestuurlijke uitgangspositie zich verhiel tot de verdere uitvoering van de versterkingsoperatie.

3.7. De recente fase: uitvoering, kwaliteit en verdere ontwikkeling (2024–2026)

3.7.1. Een nieuwe bestuurlijke uitgangspositie

Na de parlementaire enquête en Nij Begun” trad de versterkingsoperatie een nieuwe fase binnen.

De bestuurlijke koers was inmiddels nadrukkelijk gericht op erkenning, herstel en perspectief, terwijl de concrete versterkingsopgave tegelijkertijd moest worden voortgezet.

De aandacht richtte zich daardoor onder meer op:

- uitvoering van aangekondigde maatregelen;
- voortgang van de versterkingsoperatie;
- kwaliteit van beoordelingen en uitvoering;
- samenwerking tussen betrokken organisaties;
- positie van bewoners;
- vertrouwen in overheid en uitvoering.

De versterkingsoperatie bleef daarbij een opgave waarin technische veiligheid, juridische zorgvuldigheid, uitvoerbaarheid en maatschappelijke verwachtingen met elkaar moesten worden verbonden.

3.7.2. Rapporten en institutionele perspectieven

In de recente fase verschenen opnieuw rapporten, adviezen en bestuurlijke reacties over de versterkingsoperatie.

In het aangeleverde bronnenmateriaal voor dit onderzoek behoren daartoe onder meer documenten en reacties van:

- het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG);
- Staatstoezicht op de Mijnen (SodM);
- de Nationale Ombudsman;
- de regio Groningen en Noord-Drenthe;
- maatschappelijke organisaties, waaronder de Groninger Bodem Beweging en Gasberaad

Deze organisaties bezien de versterkingsoperatie vanuit verschillende institutionele perspectieven.

Het ACVG richt zich vanuit zijn taak in belangrijke mate op veiligheids- en kwaliteitsvraagstukken rond beoordelingen.

SodM beziet de versterkingsopgave vanuit toezicht en veiligheid.

De Nationale Ombudsman legt het accent op de verhouding tussen overheid en burger en de eisen van behoorlijk bestuur.

Regionale partijen bezien de operatie mede vanuit bestuurlijke samenwerking, uitvoerbaarheid en de belangen van inwoners en gebieden.

Maatschappelijke organisaties brengen in het bijzonder ervaringen en belangen van bewoners naar voren.

Deze institutionele verschillen zijn van belang voor de interpretatie van hun aanbevelingen.

3.7.3. Van technische beoordeling naar bredere kwaliteit

In de recente rapporten krijgt naast de technische veiligheid ook de kwaliteit van het proces veel aandacht.

Daarbij gaat het bijvoorbeeld om vragen als:

- hoe komt een beoordeling tot stand;
- is een rapport navolgbaar en betrouwbaar;
- hoe wordt een besluit gemotiveerd;
- welke informatie ontvangt een bewoner;
- hoe worden bewoners betrokken;
- hoe werken organisaties samen;
- hoe wordt van ervaringen geleerd?

Daarmee is het beoordelingsperspectief op de versterkingsoperatie breder dan uitsluitend de vraag of een gebouw uiteindelijk aan de veiligheidsnorm voldoet.

Ook de kwaliteit, navolgbaarheid en legitimiteit van het proces waarmee tot een beoordeling of versterkingsbesluit wordt gekomen, zijn onderwerp van onderzoek en advies.

3.7.4. Thema's in recente rapporten

In de documenten uit de recente fase worden verschillende onderwerpen geadresseerd, waaronder:

- kwaliteit van beoordelingen;
- informatievoorziening;
- voorspelbaarheid;
- samenwerking;
- bestuurlijke regie;
- leren en kwaliteitsborging;
- vertrouwen;
- positie van bewoners.

Daarnaast bevatten specifieke adviezen aanbevelingen die rechtstreeks betrekking hebben op technische of methodologische vraagstukken binnen bepaalde categorieën beoordelingen of dossiers.

Of dergelijke aanbevelingen inhoudelijk nieuw zijn, eerdere aanbevelingen nader uitwerken, contextueel vernieuwd zijn of eerdere aanbevelingen herhalen, wordt in hoofdstuk 4 vastgesteld aan de hand van de coderingssysteem uit hoofdstuk 2.

3.7.5. Kenmerken van de periode 2024–2026

De recente fase verschilt institutioneel van de eerste jaren van de versterkingsoperatie.

De publieke verantwoordelijkheid is sterker verankerd, de positie van de NAM in de uitvoering is wezenlijk veranderd en de versterkingsoperatie vindt plaats binnen een breder politiek kader van erkenning en herstel.

Daarmee ligt het accent minder op het ontwerpen van een volledig nieuw institutioneel arrangement en meer op het functioneren en verbeteren van de bestaande publieke uitvoeringspraktijk.

Dat maakt kwaliteitsvraagstukken, samenwerking, bewonersperspectief en lerend vermogen in deze periode bijzonder relevant.

3.7.6. Tussenbalans 2024–2026

De periode 2024–2026 kan worden gekarakteriseerd als een fase waarin uitvoering en kwaliteitsontwikkeling centraal staan binnen een inmiddels sterk veranderde institutionele en politieke context.

De rapporten uit deze periode vormen voor dit onderzoek een belangrijk vergelijkingspunt.

Zij maken het mogelijk om te onderzoeken hoe aanbevelingen na ruim tien jaar institutionele ontwikkeling zich verhouden tot aanbevelingen uit eerdere fasen.

Die vergelijking wordt in hoofdstuk 4 uitgevoerd.

3.8. Historische synthese: ontwikkeling van de versterkingsoperatie 2015–2026

De historische reconstructie laat zien dat de versterkingsoperatie tussen 2015 en 2026 meerdere institutionele ontwikkelingsfasen heeft doorgemaakt.

Hoewel de grenzen tussen deze fasen niet absoluut zijn, kunnen voor de analyse zes perioden worden onderscheiden.

Fase 1 – Opbouw van de versterkingsoperatie (2015)

Deze fase stond in het teken van:

- ontwikkeling van veiligheidsbeoordelingen;
- organisatievorming;
- rol van CVW en NAM;
- instelling van de NCG;
- eerste vormen van publieke coördinatie.

Fase 2 – Sterkere publieke regie (2016–2018)

In deze periode kregen onder meer meer gewicht:

- publieke coördinatie;
- interbestuurlijke samenwerking;

- verdere ontwikkeling van veiligheidskennis;
- bewonersperspectief;
- discussie over verantwoordelijkheden.

Fase 3 – Overgang naar publieke verantwoordelijkheid (2019–2020)

Deze fase werd gekenmerkt door:

- verdere terugdringing van de rol van de NAM in de uitvoering;
- ontwikkeling van het publiekrechtelijke stelsel;
- veranderende positie van de NCG;
- juridische en organisatorische herinrichting.

Fase 4 – Herijking en uitvoering (2021–2022)

De aandacht verschoof naar:

- werking van het publieke stelsel;
- uitvoeringsprocessen;
- planning en voorspelbaarheid;
- samenwerking;
- kwaliteit en bewonerscommunicatie.

Fase 5 – Parlementaire enquête en verbreding naar herstel (2023)

- Deze fase werd gekenmerkt door:
-
- *Groningers boven gas*;
- brede erkenning van bestuurlijke tekortkomingen;
- *Nij Begun*;
- verbinding tussen versterking, erkenning, herstel en toekomstperspectief.

Fase 6 – Uitvoering en kwaliteitsontwikkeling (2024–2026)

In de meest recente fase ligt het accent onder meer op:

- voortgang;
- kwaliteit;
- samenwerking;
- bewonersperspectief;
- leren;
- functioneren van de publieke uitvoeringspraktijk.

Tabel 3.1 Historische ontwikkeling van de versterkingsoperatie 2015–2026

Periode	Belangrijkste organisatorische ontwikkeling	Dominante aanbevelingen	Hardnekkige knelpunten
2015	Oprichting CVW en NCG	Veiligheid, samenwerking, communicatie	Onduidelijke verantwoordelijkheden, onzekerheid
2016–2018	Versterking publieke regie	Regie, bewonersperspectief, versnelling	Doorlooptijden, samenwerking, communicatie
2019–2020	Publieke verantwoordelijkheid en Tijdelijke wet Groningen	Juridische duidelijkheid, kwaliteitsborging, publieke verantwoordelijkheid	Complexiteit, voorspelbaarheid, vertrouwen
2020–2023	Herijkingen en parlementaire enquête	Menselijke maat, één overheid, herstel van vertrouwen	Uitvoering, samenwerking, lange procedures
2024–2026	Implementatie en kwaliteitsverbetering	Betrouwbaarheid, leren, samenwerking, kwaliteit	Vertrouwen, communicatie, regie, voorspelbaarheid

De tabel laat vooral zien hoe sterk de institutionele context gedurende de onderzoeksperiode is veranderd.

Zij doet nog geen uitspraak over de vraag of de onderwerpen in de laatste kolom inhoudelijk dezelfde aanbevelingen hebben voortgebracht.

Dat onderscheid is essentieel voor de analyse in hoofdstuk 4.

3.9. Conclusie

De ontwikkeling van de versterkingsoperatie tussen 2015 en 2026 laat een omvangrijke institutionele transformatie zien.

De operatie begon in een context waarin NAM en CVW een belangrijke positie innamen en waarin technische veiligheidskennis en beoordelingsmethoden nog volop in ontwikkeling waren.

Vanaf 2015 kreeg publieke coördinatie meer gewicht door de instelling van de NCG.

In de daaropvolgende jaren werd de rol van de overheid verder versterkt en ontwikkelde de versterkingsoperatie zich steeds nadrukkelijker tot een publieke uitvoeringsopgave.

Vanaf 2019–2020 kreeg deze ontwikkeling verder juridisch en organisatorisch vorm.

In de jaren daarna verschoof de aandacht in toenemende mate naar het functioneren van het publieke stelsel in de uitvoeringspraktijk.

De parlementaire enquête van 2023 plaatste de versterkingsoperatie vervolgens in een bredere historische en bestuurlijke context. Met Groningers boven gasen de daaropvolgende kabinetsreactie Nij Begun” werden versterking en schade nadrukkelijker verbonden met erkenning, herstel, behoorlijk bestuur en langjarige verantwoordelijkheid voor de regio.

Vanaf 2024 vindt de versterkingsoperatie daarmee plaats binnen een wezenlijk andere institutionele en politieke context dan in 2015.

Deze historische ontwikkeling is van belang voor de centrale onderzoeksvraag.

Wanneer aanbevelingen uit verschillende jaren inhoudelijk op elkaar lijken, kan niet zonder meer worden aangenomen dat sprake is van eenvoudige herhaling. Dezelfde formulering kan binnen een veranderde technische, juridische of bestuurlijke context een andere betekenis hebben.

Omgekeerd kan een institutionele verandering niet zonder meer worden beschouwd als bewijs dat het onderliggende vraagstuk waarop eerdere aanbevelingen betrekking hadden daarmee is verdwenen.

Juist daarom is in hoofdstuk 2 onderscheid gemaakt tussen:

- thematische overeenkomst;
- nieuwheid;
- nadere uitwerking;
- herhaling;
- contextuele vernieuwing;

en tussen aanbevelingen die primair aangrijpen op:

- proces;
- governance;
- systeem.

Hoofdstuk 3 heeft de historische context geleverd die nodig is om deze classificaties zorgvuldig toe te passen.

Hoofdstuk 4 verschuift daarom van de ontwikkeling van de versterkingsoperatie naar de ontwikkeling van de aanbevelingen zelf.

Daar worden de aanbevelingen uit de periode 2015–2026 systematisch en chronologisch met elkaar vergeleken aan de hand van het in hoofdstuk 2 vastgelegde coderingskader.

Pas op basis van die vergelijking kan worden vastgesteld in welke mate aanbevelingen daadwerkelijk nieuw zijn, eerdere inzichten nader uitwerken, door een veranderde context een nieuwe betekenis hebben gekregen of inhoudelijk eerdere aanbevelingen herhalen.

Daarmee vormt hoofdstuk 4 de empirische kern van het onderzoek en de basis voor de daaropvolgende bestuurskundige interpretatie.

4. De ontwikkeling van aanbevelingen (2015–2026)

4.1. Inleiding

Hoofdstuk 3 heeft laten zien dat de versterkingsoperatie tussen 2015 en 2026 ingrijpend van institutionele context is veranderd. De rol van private partijen werd teruggedrongen, publieke verantwoordelijkheid werd versterkt, wet- en regelgeving veranderde, de positie van de Nationaal Coördinator Groningen ontwikkelde zich en na de parlementaire enquête werd de versterkingsoperatie nadrukkelijker verbonden met erkenning, herstel en behoorlijk bestuur.

Dit hoofdstuk verschuift de aandacht van die institutionele ontwikkeling naar de aanbevelingen zelf.

Centraal staat de vraag hoe aanbevelingen zich gedurende de onderzoeksperiode hebben ontwikkeld en in welke mate zij kunnen worden aangemerkt als:

- nieuw;
- nadere uitwerking;
- herhaling;
- contextueel vernieuwd.

Daarnaast wordt onderzocht op welk bestuurlijk niveau aanbevelingen primair aangrijpen:

- proces;
- governance;
- systeem.

Daarmee wordt de in hoofdstuk 2 beschreven coderingssystematiek toegepast op de historische ontwikkeling uit hoofdstuk 3.

Een belangrijk methodologisch uitgangspunt is dat het terugkeren van hetzelfde thema niet automatisch betekent dat sprake is van dezelfde aanbeveling. Een oproep tot meer regie in 2015 kan bijvoorbeeld inhoudelijk verwant zijn aan het streven naar één overheid in 2023, terwijl de institutionele context en bestuurlijke betekenis wezenlijk verschillen.

Omgekeerd kan een aanbeveling anders zijn geformuleerd, maar materieel dezelfde verandering beogen.

De vergelijking vindt daarom plaats op inhoudelijke strekking en context, niet uitsluitend op woordgebruik.

Dit hoofdstuk bevat de empirische vergelijking. De bestuurskundige verklaring van de gevonden patronen volgt in hoofdstuk 5.

4.2. Veiligheid

4.2.1. Veiligheid als constante doelstelling

Veiligheid vormt gedurende de gehele onderzoeksperiode een centrale legitimatie voor de versterkingsoperatie.

In de beginfase ligt het accent vooral op constructieve veiligheid. De centrale vragen betreffen het bepalen van risico's, het ontwikkelen van beoordelingsmethoden, het toepassen van veiligheidsnormen en het identificeren van gebouwen die versterking nodig hebben.

Aanbevelingen hebben in deze fase vooral betrekking op:

- betrouwbare risicobeoordeling;
- ontwikkeling van beoordelingsmethoden;
- toepassing van veiligheidsnormen;
- prioritering van risicovolle gebouwen;
- ontwikkeling van technische kennis.

Het primaire aangrijpingsniveau is daarmee het proces van beoordelen en versterken.

4.2.2. Verbreding van het veiligheidsbegrip

In latere perioden blijft technische veiligheid centraal staan, maar wordt het begrip in de onderzochte documenten verbonden met andere aspecten van de uitvoering.

Daarbij krijgen onder meer aandacht:

- betrouwbaarheid van beoordelingen;
- kwaliteit van besluitvorming;
- voorspelbaarheid;
- tijdigheid;
- informatievoorziening;
- bestuurlijke verantwoordelijkheid.

De veiligheidsdoelstelling zelf verandert daarmee nauwelijks. Wel wordt duidelijker dat veiligheid afhankelijk is van een uitvoeringsketen waarin technische beoordeling, besluitvorming en uitvoering op elkaar moeten aansluiten.

De ontwikkeling kan daarom beter als **uitwerking** en gedeeltelijk als **contextuele vernieuwing** worden geclassificeerd dan als eenvoudige herhaling.

4.2.3. Veiligheid na 2023

De parlementaire enquête plaatst veiligheid in een bredere bestuurlijke en maatschappelijke context.

De veiligheid van Groningers wordt verbonden met de verantwoordelijkheid van de overheid en met de historische wijze waarop belangen zijn afgewogen.

Hierdoor verandert niet de technische veiligheidsnorm als zodanig, maar wel de bestuurlijke betekenis van veiligheid.

Vanaf dat moment is veiligheid niet uitsluitend een technisch resultaat, maar tevens onderdeel van de legitimiteit van het overheidshandelen.

Deze ontwikkeling wordt in dit onderzoek daarom als **contextueel vernieuwd** geclassificeerd.

4.2.4. De recente fase

In de recente documenten blijft veiligheid een centrale doelstelling.

SodM benadrukt het veiligheidskarakter van de versterkingsoperatie. Het ACVG richt zich specifiek op de betrouwbaarheid van opname- en beoordelingsrapporten.

Daarmee ontstaan binnen het bestaande veiligheidsthema technisch specifiekere aanbevelingen.

Vooraf aanbevelingen die betrekking hebben op gerichte controle of herbeoordeling van bepaalde typen dossiers kunnen als inhoudelijk nieuw of als vergaande uitwerking worden beschouwd.

4.2.5. Empirische tussenconclusie

De longitudinale ontwikkeling kan als volgt worden samengevat:

2015: ontwikkeling van een betrouwbare veiligheidsbeoordeling;

2016–2018: verdere ontwikkeling en toepassing van veiligheidsmethoden;

2019–2020: veiligheid binnen een sterker publiek georganiseerd stelsel;

2021–2022: nadruk op betrouwbaarheid en uitvoeringskwaliteit;

2023: veiligheid als onderdeel van bredere publieke verantwoordelijkheid;

2024–2026: verdere kwaliteitscontrole en toetsing van bestaande beoordelingen.

Veiligheid is daarmee een continu thema, maar niet uitsluitend een herhaalde aanbeveling.

De dominante classificatie is **uitwerking**, met op enkele momenten **contextuele vernieuwing** en bij specifieke technische aanbevelingen **nieuwheid**.

Het primaire aangrijpingsniveau blijft procesgericht, hoewel de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid ook het systeemniveau raakt.

4.3. Kwaliteit van opname en beoordeling

4.3.1. Van methodiek naar kwaliteitsborging

Kwaliteit is vanaf de beginfase nauw verbonden met veiligheid.

Aanvankelijk ligt het accent vooral op:

- uniforme beoordelingsmethoden;
- deskundigheid;
- consistente toepassing van normen;
- betrouwbare berekeningen.

Naarmate de operatie zich ontwikkelt, verschuift het accent naar de borging van kwaliteit binnen het gehele beoordelingsproces.

Daarbij worden onder meer belangrijk:

- kwaliteit van opnamegegevens;
- dossiervorming;
- interne controle;
- reproduceerbaarheid;
- documentatie;
- feedback uit bezwaar- en uitvoeringsprocessen.

Deze ontwikkeling wordt overwegend geclassificeerd als **nadere uitwerking**.

4.3.2. De betekenis van de recente ACVG-aanbevelingen

De recente ACVG-analyse vormt binnen dit thema een belangrijke verdere concretisering.

Het accent ligt niet meer uitsluitend op de vraag hoe een goede beoordelingsmethodiek eruitziet, maar op de empirische betrouwbaarheid van reeds uitgevoerde beoordelingen.

Daaruit volgen aanbevelingen over onder meer:

- aanvullende controles;
- kwaliteit van opnamegegevens;
- betere verwerking van constructieve informatie;
- gerichte beoordeling van bepaalde categorieën dossiers;
- benutting van informatie uit bezwaarprocedures;
- verdere kwaliteitsborging.

Een deel daarvan bouwt rechtstreeks voort op eerdere kwaliteitsaanbevelingen.

Een ander deel is inhoudelijk specifieker en kan, voor zover gericht op concrete dossiercategorieën of specifieke technische risico's, als **nieuw** worden geclassificeerd.

4.3.3. Empirische tussenconclusie

De ontwikkeling verloopt globaal van:

methodiek → standaardisering → kwaliteitsborging → toetsing van gerealiseerde beoordelingskwaliteit.

Kwaliteit vormt daarmee een goed voorbeeld van een aanbevelingslijn waarin relatief weinig sprake is van eenvoudige herhaling.

De kern blijft herkenbaar, maar de aanbevelingen worden door de tijd concreter en specifieker.

Het dominante patroon is **nadere uitwerking**, met in 2026 enkele technisch **nieuwe** aanbevelingen.

Het aangrijpingsniveau is overwegend procesgericht.

4.4. Bewonersperspectief

4.4.1. Van informatieontvanger naar belanghebbende

In de eerste fase richten aanbevelingen zich vooral op de informatiepositie van bewoners.

Daarbij gaat het om:

- tijdige informatie;
- uitleg over inspecties;
- duidelijkheid over planning;
- bereikbaarheid;
- begeleiding.

Het bewonersperspectief is daarmee aanvankelijk sterk gekoppeld aan de kwaliteit van dienstverlening.

4.4.2. Van informeren naar begeleiden

In latere perioden wordt het bewonersperspectief breder.

Naast informatievoorziening ontstaan aanbevelingen over:

- persoonlijke begeleiding;
- maatwerk;
- begrijpelijke procedures;
- voorspelbaarheid;
- rekening houden met individuele omstandigheden;
- betrokkenheid bij besluitvorming.

Deze aanbevelingen zijn meestal geen volledig nieuwe beleidsrichting, maar vormen een **nadere uitwerking** van het eerder geformuleerde uitgangspunt dat de versterkingsoperatie voor bewoners begrijpelijk en hanteerbaar moet zijn.

4.4.3. Erkenning en herstel

Rond en na de parlementaire enquête verandert de betekenis van het bewonersperspectief.

Begrippen als:

- erkenning;
- rechtvaardigheid;
- rechtsherstel;
- menselijke maat;
- vertrouwen;

krijgen een prominentere positie.

Daarmee verschuift het bewonersperspectief van dienstverlening naar legitimiteit.

Deze ontwikkeling is meer dan alleen verdere concretisering. Een bestaand thema krijgt binnen een veranderde maatschappelijke en bestuurlijke context een nieuwe betekenis.

De classificatie **contextueel vernieuwd** is hier daarom passend.

4.4.1. Recente aanbevelingen

De recente rapporten sluiten aan bij deze bredere opvatting.

Bewoners moeten niet alleen worden geïnformeerd, maar moeten kunnen vertrouwen op:

- de kwaliteit van beoordelingen;
- een begrijpelijk proces;
- voorspelbare besluitvorming;
- zorgvuldige behandeling;
- erkenning van hun ervaringen.

Daarmee worden oudere aanbevelingslijnen voortgezet en verder uitgewerkt.

4.4.2. Empirische tussenconclusie

De ontwikkeling kan worden samengevat als:

informeren → **begeleiden** → **centraal stellen** → **erkennen en herstel bieden**.

Dit is geen lineaire vervanging van oude door nieuwe aanbevelingen. De oudere elementen blijven aanwezig terwijl nieuwe dimensies worden toegevoegd.

De dominante classificaties zijn daarom **uitwerking** en **contextuele vernieuwing**.

Het bewonersperspectief raakt zowel proces als governance.

4.5. Communicatie en uitlegbaarheid

4.5.1. Een langdurige aanbevelingslijn

Communicatie behoort tot de onderwerpen die gedurende vrijwel de gehele onderzoeksperiode herkenbaar aanwezig zijn.

Aanbevelingen betreffen onder meer:

- tijdigheid;
- begrijpelijkheid;
- transparantie;
- consistentie;
- aanspreekpunten;
- uitleg van besluiten;
- communicatie over onzekerheid.

In vergelijking met andere thema's verandert de basis van deze aanbevelingen relatief weinig.

4.5.2. Ontwikkeling binnen het thema

Wel neemt de inhoudelijke diepgang toe.

De ontwikkeling verloopt globaal van:

tijdig informeren → begrijpelijk informeren → voorspelbaar communiceren → onzekerheden en afwegingen uitlegbaar maken.

Recente aanbevelingen leggen daardoor meer nadruk op de inhoudelijke uitlegbaarheid van beoordelingen en besluiten.

Dit is een nadere uitwerking van een bestaande aanbevelingslijn.

4.5.3. Empirische tussenconclusie

Communicatie behoort tot de sterkste voorbeelden van **herhaling in combinatie met uitwerking**.

De basisboodschap blijft herkenbaar:

bewoners moeten tijdig, begrijpelijk en consistent weten waar zij aan toe zijn.

De concrete eisen aan die communicatie worden door de tijd wel uitgebreider.

Het aangrijpingsniveau is primair procesgericht, maar communicatieproblemen kunnen tevens samenhangen met governance wanneer verschillende organisaties gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening.

4.6. Governance, regie en samenwerking

4.6.1. Coördinatie in de beginfase

Vanaf de beginfase worden aanbevelingen gedaan over de afstemming tussen betrokken organisaties en de duidelijkheid van verantwoordelijkheden.

De instelling van de NCG kan worden gezien binnen deze bredere ontwikkeling naar meer publieke coördinatie.

In deze fase ligt het accent vooral op:

- coördinatie;
- taakverdeling;
- verantwoordelijkheden;
- afstemming.

4.6.2. Van coördinatie naar publieke regie

Naarmate de rijksoverheid meer verantwoordelijkheid naar zich toetrekt, verandert de betekenis van regie.

Het vraagstuk is niet meer uitsluitend hoe bestaande partijen beter samenwerken, maar ook wie bestuurlijk verantwoordelijk is voor het geheel.

De overgang naar publieke verantwoordelijkheid vormt daarom geen eenvoudige herhaling van eerdere aanbevelingen over coördinatie.

Hier verandert de institutionele inrichting zelf.

Deze ontwikkeling wordt geclassificeerd als **contextueel vernieuwd** en raakt deels het **systeemniveau**.

4.6.3. Eén overheid

Na de parlementaire enquête krijgt het uitgangspunt van optreden als één overheid een prominente plaats.

Dit bouwt voort op eerdere aanbevelingen over samenwerking en regie, maar geeft daaraan een bredere betekenis.

Het gaat niet uitsluitend om betere interorganisatorische afstemming, maar om een overheid die vanuit het perspectief van inwoners:

- consistent;
- herkenbaar;
- gezamenlijk;
- voorspelbaar;

handelt.

Daarom is sprake van **nadere uitwerking én contextuele vernieuwing**.

4.6.4. Recente aanbevelingen

In de recente documenten blijven samenwerking en gezamenlijke sturing belangrijke onderwerpen.

Dat betekent echter niet dat de aanbevelingen sinds 2015 inhoudelijk ongewijzigd zijn gebleven.

De institutionele context veranderde van private/publieke coördinatie naar een grotendeels publiek georganiseerd stelsel.

De centrale bestuurlijke opgave verschoof daardoor van het organiseren van publieke verantwoordelijkheid naar het effectief laten samenwerken van publieke organisaties binnen die verantwoordelijkheid.

4.6.5. Empirische tussenconclusie

Governance vormt het duidelijkste voorbeeld van een aanbevelingslijn waarin **continuïteit en institutionele verandering tegelijkertijd** optreden.

De onderliggende vraag blijft:

wie draagt verantwoordelijkheid en hoe wordt gezamenlijke sturing georganiseerd?

Maar de institutionele antwoorden veranderen aanzienlijk.

Daarom is het te eenvoudig om regie en samenwerking uitsluitend als herhaalde aanbevelingen te classificeren.

De ontwikkeling bestaat uit een combinatie van **herhaling, uitwerking en contextuele vernieuwing**, met enkele belangrijke veranderingen op systeemniveau.

4.7. Proces, planning en doorlooptijden

4.7.1. Een terugkerend uitvoeringsvraagstuk

Aanbevelingen over snelheid, planning en duidelijkheid komen in verschillende fasen van de versterkingsoperatie voor.

Daarbij gaat het onder meer om:

- verkorting van doorlooptijden;
- duidelijkere planning;
- vermindering van overdrachtsmomenten;
- vereenvoudiging van procedures;
- sneller bieden van duidelijkheid;
- voorkomen van onnodige vertraging.

De institutionele context verandert, maar het beoogde resultaat blijft in belangrijke mate gelijk: bewoners moeten sneller weten waar zij aan toe zijn en processen moeten doelmatiger verlopen.

4.7.2. Vereenvoudiging en voorspelbaarheid

Door de tijd worden aanbevelingen over snelheid vaker verbonden met:

- rechtszekerheid;
- voorspelbaarheid;
- bewonerswelzijn;
- samenwerking;
- kwaliteit van besluitvorming.

Daarmee wordt snelheid niet uitsluitend beschouwd als productie- of efficiëntievraagstuk.

Een snelle procedure die onvoldoende zorgvuldig of uitlegbaar is, voldoet evenmin.

De aanbevelingen ontwikkelen zich daarom van eenvoudige versnelling naar een combinatie van **tijdigheid, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid**.

4.7.3. Empirische tussenconclusie

Binnen dit thema is relatief sterk sprake van **herhaling**.

Verkortingen van doorlooptijden en eerder duidelijkheid bieden blijven gedurende meerdere perioden herkenbare aanbevelingen.

De wijze waarop deze doelstelling moet worden bereikt wordt wel verder uitgewerkt.

Het primaire aangrijpingsniveau is proces, met governance-elementen wanneer vertraging samenhangt met overdrachten of samenwerking tussen organisaties.

4.8. Rechtszekerheid, legitimiteit en vertrouwen

4.8.1. Rechtszekerheid

Naarmate de versterkingsoperatie verder publiekrechtelijk wordt georganiseerd, krijgen rechtszekerheid en rechtsbescherming meer gewicht.

Aanbevelingen richten zich onder meer op:

- navolgbare besluitvorming;
- duidelijke procedures;
- mogelijkheden voor bezwaar;
- voorspelbaarheid;
- motivering van besluiten.

De institutionele veranderingen rond 2019–2020 geven dit thema een andere betekenis dan in de beginfase.

Daarom is deels sprake van **contextuele vernieuwing**.

4.8.2. Vertrouwen als uitkomst

Vertrouwen vraagt om een bijzondere behandeling binnen de vergelijking.

Niet iedere verwijzing naar vertrouwen is zelf een afzonderlijke aanbeveling.

In veel documenten verschijnt vertrouwen vooral als een gewenste uitkomst van andere verbeteringen, zoals:

- betrouwbare beoordelingen;
- duidelijke communicatie;
- voorspelbaarheid;
- rechtvaardige behandeling;
- samenwerking;
- erkenning.

Om dubbeltelling te voorkomen wordt vertrouwen daarom niet automatisch als afzonderlijke aanbeveling gecodeerd wanneer het uitsluitend als beoogd effect wordt genoemd.

4.8.3. Veranderende betekenis van vertrouwen

De betekenis van vertrouwen verandert wel duidelijk.

In de beginperiode gaat het vooral impliciet om vertrouwen in beoordelingen en uitvoering.

Later wordt vertrouwen sterker verbonden met voorspelbaarheid en behoorlijk bestuur.

Na de parlementaire enquête wordt herstel van vertrouwen expliciet onderdeel van de bredere relatie tussen overheid en inwoners.

Daarmee is sprake van **contextuele vernieuwing**.

4.8.4. Empirische tussenconclusie

Rechtszekerheid en vertrouwen laten vooral een ontwikkeling zien van impliciete kwaliteitseisen naar expliciete criteria voor legitiem overheidshandelen.

De onderliggende elementen zijn vaak ouder, maar hun bestuurlijke betekenis wordt naarmate de operatie voortduurt breder.

Het thema raakt proces, governance en op onderdelen systeem.

4.9. Leren en kennis

4.9.1. Leren als aanbevelingslijn

In verschillende perioden worden aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op:

- evalueren;
- kwaliteitscontrole;
- monitoring;
- kennisdeling;
- feedback;
- deskundigheidsontwikkeling;
- benutten van ervaringen uit bezwaar en uitvoering.

Deze aanbevelingen hebben gemeen dat informatie uit de uitvoering moet worden gebruikt om toekomstige uitvoering te verbeteren.

4.9.2. Ontwikkeling

De aanbevelingen worden door de tijd specifiek.

Waar in eerdere fasen algemene aandacht bestaat voor kennisontwikkeling en evaluatie, verschuift het accent geleidelijk naar:

- systematische kwaliteitsborging;
- monitoring;
- terugkoppeling;
- gebruik van praktijkinformatie;
- benutten van bezwaarervaringen;
- aantoonbaar handelen op basis van signalen.

De recente nadruk dat monitoring daadwerkelijk tot handelen moet leiden past binnen deze ontwikkeling.

4.9.3. Empirische tussenconclusie

De dominante classificatie is **nadere uitwerking**.

Het uitgangspunt dat organisaties van ervaringen moeten leren is niet nieuw. Wel worden de mechanismen waarmee dat leren moet plaatsvinden steeds concreter.

Het aangrijpingsniveau ligt voornamelijk bij proces en governance.

Of deze vorm van leren ook leidt tot reflectie op de uitgangspunten van het stelsel wordt in dit hoofdstuk nog niet beoordeeld. Dat behoort tot de bestuurskundige analyse van hoofdstuk 5.

4.10. Longitudinale vergelijking

Wanneer de verschillende aanbevelingslijnen worden samengebracht, ontstaat het volgende beeld.

Tabel 4.1 Samenvattende classificatie

Thema	Dominante ontwikkeling	Aanvullende ontwikkeling	Primair aangrijpingsniveau
Veiligheid	Uitwerking	Contextueel vernieuwd / incidenteel nieuw	Proces / systeem
Kwaliteit	Uitwerking	Technisch nieuw	Proces
Bewonersperspectief	Uitwerking	Contextueel vernieuwd	Proces / governance
Communicatie	Herhaling	Uitwerking	Proces / governance
Regie en samenwerking	Contextueel vernieuwd	Herhaling / uitwerking	Governance / systeem
Proces en doorlooptijd	Herhaling	Uitwerking	Proces / governance
Rechtszekerheid	Contextueel vernieuwd	Uitwerking	Proces / systeem
Vertrouwen	Contextueel vernieuwd	Uitwerking	Proces / governance
Leren	Uitwerking	Herhaling	Proces / governance

Deze vergelijking maakt zichtbaar dat de ontwikkeling niet adequaat kan worden beschreven met de eenvoudige conclusie dat aanbevelingen óf nieuw óf herhaald zijn.

Drie patronen lopen door elkaar.

Ten eerste bestaan aanbevelingen die gedurende lange tijd in vrijwel dezelfde bestuurlijke betekenis terugkomen.

Ten tweede bestaan aanbevelingen die voortbouwen op een oud uitgangspunt maar steeds verder worden geconcretiseerd.

Ten derde bestaan aanbevelingen waarvan het thema herkenbaar blijft, maar waarvan de bestuurlijke betekenis verandert doordat de institutionele context verandert.

Juist deze derde categorie is belangrijk voor een zorgvuldige interpretatie van de ontwikkeling tussen 2015 en 2026.

4.11. Inhoudelijk nieuwe aanbevelingen

Volledig nieuwe aanbevelingen zijn binnen de brede bestuurlijke thema's relatief beperkt zichtbaar.

Nieuwheid wordt vooral aangetroffen waar nieuwe technische kennis of specifieke analyse aanleiding geeft tot een oplossingsrichting die in eerdere documenten niet op vergelijkbare wijze voorkomt.

Voorbeelden zijn binnen het beschikbare bronnenmateriaal vooral te vinden bij de recente kwaliteitsanalyse van opname- en beoordelingsrapporten.

Daarbij gaat het onder meer om:

- gerichte controle van specifieke typen dossiers;
- technisch specifieke herbeoordelingen;
- systematische betrouwbaarheidstoetsing van bestaande beoordelingsrapporten;
- specifieke aanvullende kwaliteitsmaatregelen.

Deze bevinding betekent niet dat recente rapporten weinig toegevoegde waarde hebben.

Juist nadere concretisering kan bestuurlijk en technisch zeer relevant zijn.

Nieuwheid en relevantie zijn verschillende beoordelingscriteria.

4.12. Herhaling en nadere uitwerking

Bij verschillende bestuurlijke thema's is sprake van duidelijke continuïteit.

Dat geldt in het bijzonder voor aanbevelingen over:

- communicatie;
- doorlooptijden;
- duidelijkheid;
- samenwerking;
- kwaliteitsborging;
- leren van ervaringen.

Binnen deze thema's komt zowel herhaling als nadere uitwerking voor.

Een aanbeveling om bewoners tijdig te informeren kan later bijvoorbeeld worden geconcretiseerd tot een aanbeveling om technische onzekerheden en afwegingen begrijpelijk uit te leggen.

Het doel blijft verwant, maar de uitvoeringsnorm wordt specifiek.

Daarom is het van belang herhaling niet gelijk te stellen aan stilstand.

Een aanbevelingslijn kan gedurende langere tijd herkenbaar blijven en tegelijkertijd inhoudelijk professionaliseren.

4.13. Contextueel vernieuwde aanbevelingen

Een afzonderlijke categorie wordt gevormd door aanbevelingen waarvan het onderwerp eerder voorkomt, maar waarvan de bestuurlijke betekenis door veranderde omstandigheden wezenlijk verschuift.

Dit patroon is vooral zichtbaar bij:

Veiligheid

Van primair technisch veiligheidsvraagstuk naar onderdeel van bredere publieke verantwoordelijkheid.

Bewonersperspectief

Van informatie en begeleiding naar erkenning, menselijke maat en herstel.

Regie

Van coördinatie tussen partijen naar publieke verantwoordelijkheid en optreden als één overheid.

Rechtszekerheid

Van procedurele duidelijkheid naar een sterker publiekrechtelijk georganiseerd stelsel.

Vertrouwen

Van impliciete betrouwbaarheid van uitvoering naar expliciete legitimiteitsvraag in de verhouding tussen overheid en inwoners.

Deze categorie voorkomt dat historische continuïteit wordt verward met inhoudelijke stilstand.

4.14. Proces, governance en systeem

De tweede analytische dimensie betreft het niveau waarop aanbevelingen aangrijpen.

De vergelijking laat zien dat een groot deel van de aanbevelingen betrekking heeft op het **procesniveau**.

Daaronder vallen bijvoorbeeld:

- kwaliteitscontrole;
- communicatie;
- planning;
- dossiervorming;
- monitoring;
- begeleiding.

Een tweede belangrijke groep grijpt aan op **governance**:

- samenwerking;
- gezamenlijke regie;
- informatie-uitwisseling;
- één overheid;
- gedeelde verantwoordelijkheid.

Aanbevelingen op **systeemniveau** komen eveneens voor, maar zijn minder continu aanwezig.

De duidelijkste voorbeelden hangen samen met:

- de overgang van private naar publieke verantwoordelijkheid;
- ontwikkeling van de publiekrechtelijke inrichting;

- wijziging van verantwoordelijkheidsverhoudingen;
- bredere herpositionering van de overheid na de parlementaire enquête.

Daarmee ontstaat een belangrijk empirisch onderscheid.

De versterkingsoperatie heeft gedurende de onderzoeksperiode wel degelijk systeemveranderingen doorgemaakt. Tegelijkertijd richten veel aanbevelingen binnen afzonderlijke perioden zich op verbetering van processen en governance binnen de dan bestaande institutionele inrichting.

Dat gegeven wordt in hoofdstuk 5 bestuurskundig nader onderzocht.

4.15. Synthese

De vergelijking over 2015–2026 leidt tot vier empirische hoofdbevindingen.

Ten eerste bestaat aanzienlijke continuïteit in de onderwerpen waarop aanbevelingen betrekking hebben.

Veiligheid, kwaliteit, bewonersperspectief, communicatie, samenwerking, regie, doorlooptijden, vertrouwen en leren zijn gedurende meerdere fasen herkenbaar.

Ten tweede betekent die continuïteit niet dat alle aanbevelingen eenvoudig worden herhaald.

Veel aanbevelingen worden door de tijd nader geconcretiseerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor kwaliteitsborging, bewonersbegeleiding, uitlegbaarheid en leren van ervaringen.

Ten derde krijgen sommige bestaande aanbevelingslijnen door institutionele en maatschappelijke veranderingen een nieuwe bestuurlijke betekenis.

Vooraf bij regie, bewonersperspectief, veiligheid, rechtszekerheid en vertrouwen is sprake van contextuele vernieuwing.

Ten vierde zijn volledig nieuwe aanbevelingen vooral zichtbaar waar nieuwe technische kennis of specifieke analyse leidt tot nieuwe concrete interventies.

De recente aanbevelingen rond de betrouwbaarheid van bepaalde opname- en beoordelingsrapporten vormen daarvan het duidelijkste voorbeeld.

De eerdere voorlopige veronderstelling dat een bepaald percentage van alle aanbevelingen nieuw, uitwerking of herhaling zou zijn, wordt daarom in dit hoofdstuk niet overgenomen.

Zonder een volledig op aanbevelingsniveau gecodeerd en geteld bestand zou een dergelijke kwantificering een grotere statistische precisie suggereren dan de kwalitatieve onderzoeksopzet rechtvaardigt.

De conclusie wordt daarom kwalitatief geformuleerd:

De vergelijking laat zien dat volledig nieuwe bestuurlijke aanbevelingen minder prominent zijn dan aanbevelingen die eerdere inzichten herhalen, nader uitwerken of binnen een veranderde institutionele context opnieuw betekenis geven. Tegelijkertijd hebben gedurende de onderzoeksperiode belangrijke veranderingen op systeemniveau plaatsgevonden.

Deze combinatie is analytisch belangrijk.

Zij betekent dat uit het terugkeren van aanbevelingen niet zonder meer kan worden geconcludeerd dat de versterkingsoperatie niet leert. Evenmin kan uit institutionele verandering automatisch worden geconcludeerd dat eerder gesignaleerde uitvoeringsvraagstukken zijn verdwenen.

De empirische bevinding is preciezer: **institutionele verandering en continuïteit van aanbevelingen bestaan naast elkaar.**

Daarmee ontstaat de vraag die in hoofdstuk 5 centraal staat:

Hoe kan bestuurskundig worden verklaard dat binnen een stelsel dat meerdere malen ingrijpend is veranderd, vergelijkbare aanbevelingslijnen over uitvoering, samenwerking, bewonersperspectief en leren toch gedurende lange tijd herkenbaar blijven?

Hoofdstuk 5 gebruikt daarvoor het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 en onderzoekt onder meer het onderscheid tussen procesleren en systeemleren, incrementele verandering, begrensde rationaliteit en de kenmerken van complexe publieke opgaven.

5. Bestuurskundige analyse van de versterkingsoperatie

5.1. Inleiding: van empirisch patroon naar bestuurskundige verklaring

De voorgaande hoofdstukken hebben twee ontwikkelingen zichtbaar gemaakt die op het eerste gezicht moeilijk met elkaar te verenigen lijken.

Enerzijds is de versterkingsoperatie tussen 2015 en 2026 ingrijpend veranderd. Organisaties zijn opgericht, gewijzigd en opgeheven, verantwoordelijkheden zijn verschoven, de rol van private partijen is teruggedrongen, publieke verantwoordelijkheid is versterkt en wet- en regelgeving is aangepast. De parlementaire enquête gaswinning Groningen heeft bovendien geleid tot een bredere benadering waarin veiligheid, herstel, erkenning, vertrouwen en de verhouding tussen overheid en inwoners nadrukkelijk met elkaar worden verbonden.

Anderzijds laat de longitudinale vergelijking in hoofdstuk 4 zien dat veel van de bestuurlijke vraagstukken waarop aanbevelingen betrekking hebben gedurende deze periode herkenbaar blijven. Veiligheid, kwaliteit, communicatie, bewonersperspectief, samenwerking, regie, doorlooptijden, rechtszekerheid, vertrouwen en leren keren in verschillende perioden terug.

Die continuïteit moet echter zorgvuldig worden geïnterpreteerd.

Hoofdstuk 4 laat zien dat niet iedere terugkerende aanbevelingslijn als eenvoudige herhaling kan worden beschouwd. Er is sprake van ten minste vier verschillende ontwikkelingen:

- herhaling van eerder geformuleerde aanbevelingen;
- nadere uitwerking van bestaande aanbevelingen;
- contextuele vernieuwing van bestaande aanbevelingslijnen;
- inhoudelijk nieuwe aanbevelingen.

Daarnaast blijken aanbevelingen op verschillende niveaus aan te grijpen. Sommige richten zich primair op verbetering van uitvoeringsprocessen, andere op samenwerking en governance, terwijl een beperkter aantal betrekking heeft op de institutionele of wettelijke inrichting van het stelsel.

Daarmee ontstaat een bestuurskundig vraagstuk dat verder gaat dan de constatering dat aanbevelingen terugkeren.

De verklarende vraag van dit hoofdstuk luidt daarom:

Hoe kunnen de in hoofdstuk 4 gevonden patronen van herhaling, uitwerking, contextuele vernieuwing en incidentele systeemverandering bestuurskundig worden verklaard?

Deze vraag wordt onderzocht met behulp van het theoretisch kader uit hoofdstuk 2. Daarbij worden inzichten gebruikt uit theorieën over organisatorisch leren, reflectieve praktijk, begrensde rationaliteit, incrementele beleidsontwikkeling, complexe publieke opgaven, institutioneel leren en High Reliability Organizations.

De analyse heeft een verklarend karakter. Zij beoogt niet vast te stellen of afzonderlijke organisaties goed of slecht hebben gefunctioneerd. Evenmin vormt dit hoofdstuk een effectevaluatie van de uitvoering van afzonderlijke aanbevelingen.

De documentanalyse kan wel zichtbaar maken welke aanpassingen, institutionele veranderingen en leermechanismen in de onderzochte documenten worden beschreven. Op basis daarvan kan worden onderzocht welke bestuurskundige mechanismen plausibel bijdragen aan de patronen die in hoofdstuk 4 zijn vastgesteld.

5.2. Organisatorisch en institutioneel leren

5.2.1. Leren als analytisch perspectief

Een eerste verklaring voor de ontwikkeling van aanbevelingen kan worden gevonden in theorieën over organisatorisch leren.

De historische reconstructie laat zien dat de versterkingsoperatie gedurende de onderzoeksperiode voortdurend is aangepast. Beoordelingsmethoden zijn veranderd, kwaliteitscontroles zijn ontwikkeld, verantwoordelijkheden zijn verschoven, uitvoeringsprocessen zijn heringericht en nieuwe vormen van samenwerking zijn ontstaan.

Deze veranderingen vormen aanwijzingen voor organisatorisch en institutioneel leren.

Daarmee is echter nog niet aangetoond dat alle aanpassingen ook daadwerkelijk het beoogde effect hebben gehad. De in dit onderzoek gebruikte documentanalyse is daarvoor geen effectmeting.

Het relevante bestuurskundige vraagstuk is daarom niet óf de versterkingsoperatie heeft geleerd, maar **welke vormen van leren in de ontwikkeling herkenbaar zijn en op welk niveau dat leren plaatsvindt.**

5.2.2. Single-loop learning: verbeteren binnen bestaande kaders

Chris Argyris maakt onderscheid tussen single-loop learning en double-loop learning.

Bij single-loop learning worden fouten en tekortkomingen gesignaleerd en worden werkwijzen aangepast, terwijl de onderliggende uitgangspunten en institutionele kaders grotendeels intact blijven.

Veel aanbevelingen uit hoofdstuk 4 passen binnen dit patroon.

Voorbeelden zijn aanbevelingen over:

- verbetering van opname- en beoordelingsrapporten;
- verdere kwaliteitsborging;
- betere dossiervorming;
- duidelijker communicatie;
- kortere of beter voorspelbare doorlooptijden;
- betere informatievoorziening;
- monitoring;
- deskundigheidsbevordering;
- systematischer benutten van ervaringen uit bezwaar en uitvoering.

Deze aanbevelingen richten zich in hoofdzaak op de vraag hoe de bestaande versterkingsoperatie beter kan functioneren.

Dat maakt deze aanbevelingen niet minder relevant. Juist bij een omvangrijke veiligheidskritische uitvoeringsopgave kunnen dergelijke verbeteringen grote gevolgen hebben voor kwaliteit, betrouwbaarheid en bewonerservaring.

Bestuurskundig gezien zijn zij echter voornamelijk gericht op **optimalisatie binnen bestaande institutionele kaders**.

5.2.3. Double-loop learning: heroverweging van uitgangspunten

Double-loop learning gaat verder.

Daarbij wordt niet alleen onderzocht hoe een systeem beter kan functioneren, maar ook of de uitgangspunten, verantwoordelijkheden en institutionele arrangementen waarop het systeem is gebaseerd nog passend zijn.

Vragen die daarbij horen zijn bijvoorbeeld:

- Is de verdeling van verantwoordelijkheden logisch?
- Past de institutionele inrichting bij de aard van de maatschappelijke opgave?
- Zijn bestaande besluitvormingsstructuren nog functioneel?
- Zijn de uitgangspunten waarop uitvoering en beoordeling zijn gebaseerd nog passend?
- Moet de rolverdeling tussen overheid, uitvoeringsorganisaties en andere partijen fundamenteel worden gewijzigd?

In de ontwikkeling van de versterkingsoperatie zijn dergelijke momenten herkenbaar.

Voorbeelden zijn:

- het terugdringen van de rol van de NAM;
- de overgang naar publieke verantwoordelijkheid;
- de publiekrechtelijke verankering van de versterkingsoperatie;
- veranderingen in verantwoordelijkheidsverhoudingen;
- de bredere bestuurlijke herpositionering na de parlementaire enquête.

Deze veranderingen betreffen niet uitsluitend uitvoeringsprocessen. Zij raken de inrichting en legitimatie van het stelsel zelf.

Daarmee vertonen zij kenmerken van double-loop learning en institutionele transformatie.

5.2.4. Governance als tussenniveau van leren

De empirische analyse in hoofdstuk 4 maakt echter duidelijk dat een eenvoudige tweedeling tussen procesverbetering en systeemverandering onvoldoende is.

Tussen beide bevindt zich een belangrijk tussenniveau: **governance**.

Veel aanbevelingen richten zich bijvoorbeeld op:

- betere samenwerking;
- duidelijker verantwoordelijkheden;
- gezamenlijke regie;
- informatie-uitwisseling;
- optreden als één overheid;
- gezamenlijke monitoring;
- bestuurlijke continuïteit.

Dergelijke aanbevelingen veranderen niet noodzakelijk de fundamentele wettelijke of institutionele inrichting van het stelsel. Tegelijkertijd gaan zij verder dan aanpassing van één afzonderlijk werkproces.

Governance-leren kan daarom verschillende vormen aannemen.

Wanneer bestaande organisaties binnen dezelfde verantwoordelijkheidsverdeling beter leren samenwerken, ligt de nadruk op single-loop learning.

Wanneer verantwoordelijkheden, regieverhoudingen of bestuurlijke uitgangspunten zelf worden heroverwogen, ontstaan kenmerken van double-loop learning.

Governance vormt daarmee analytisch een verbinding tussen procesleren en systeemleren.

Dit sluit aan op het onderscheid uit hoofdstuk 4 tussen proces, governance en systeem.

5.2.5. Reflectieve praktijk

De theorie van Donald Schön biedt een aanvullend perspectief.

Schön onderscheidt onder meer:

- *reflection-in-action*: reflectie en aanpassing tijdens het handelen;
- *reflection-on-action*: achteraf reflecteren op ervaringen en daarvan leren.

Beide mechanismen zijn in de onderzochte ontwikkeling herkenbaar.

Tijdens de uitvoering worden werkwijzen, technische methoden en kwaliteitscontroles aangepast. Tegelijkertijd is gedurende de gehele onderzoeksperiode sprake van evaluaties, toezicht, onderzoeken, parlementaire reflectie en adviezen waarin eerdere ervaringen worden geanalyseerd.

De opeenvolging van onderzoeken vormt daarmee een omvangrijke reflectieve infrastructuur rond de versterkingsoperatie.

De aanwezigheid van reflectie betekent echter niet automatisch dat onderliggende vraagstukken verdwijnen.

Juist hoofdstuk 4 laat zien dat sommige aanbevelingslijnen gedurende langere tijd herkenbaar blijven.

Dat roept de vraag op waarom reflectie en aanpassing niet noodzakelijk leiden tot het verdwijnen van die vraagstukken.

5.2.6. Tussenconclusie

De versterkingsoperatie vertoont kenmerken van verschillende vormen van leren.

Op procesniveau is sprake van voortdurende aanpassing en verdere professionalisering.

Op governanceniveau worden samenwerking, regie en verantwoordelijkheidsrelaties regelmatig aangepast.

Op systeemniveau hebben op specifieke momenten fundamentele institutionele veranderingen plaatsgevonden.

De dominante ontwikkeling binnen de aanbevelingen ligt echter veelal bij proces- en governanceverbetering.

Dit leidt tot een belangrijk onderscheid:

het bestaan van organisatorisch leren betekent niet noodzakelijk dat de institutionele uitgangspunten van een systeem voortdurend opnieuw worden onderzocht.

Daarmee ontstaat de volgende vraag: waarom blijven bepaalde aanbevelingslijnen ondanks deze verschillende vormen van leren herkenbaar?

5.3. Waarom blijven aanbevelingslijnen herkenbaar?

5.3.1. Inleiding

Het terugkeren van vergelijkbare aanbevelingslijnen kan verschillende oorzaken hebben.

Daarbij is voorzichtigheid noodzakelijk.

Het enkele feit dat een onderwerp opnieuw in een rapport voorkomt, bewijst niet dat eerdere aanbevelingen niet zijn uitgevoerd. Evenmin bewijst institutionele verandering dat een eerder probleem daadwerkelijk is opgelost.

Op basis van de documentanalyse en het theoretisch kader kunnen verschillende mechanismen worden onderscheiden die gezamenlijk een verklaring bieden.

5.3.2. Complexiteit van de publieke opgave

De versterkingsoperatie vertoont veel kenmerken van een complexe publieke opgave of *wicked problem*.

Kenmerkend zijn onder meer:

- meerdere probleemdefinities;
- verschillende publieke belangen;
- meerdere verantwoordelijke organisaties;
- technische onzekerheid;

- veranderende omstandigheden;
- politieke en maatschappelijke druk;
- onderlinge afhankelijkheid tussen oplossingen.

Bij dergelijke opgaven bestaat zelden één stabiele probleemdefinitie of één definitieve oplossing.

Een verbetering op één onderdeel kan nieuwe consequenties hebben voor andere onderdelen.

Daarom kunnen thema's als samenwerking, communicatie, regie en bewonersperspectief structureel relevant blijven, ook wanneer concrete verbeteringen worden gerealiseerd.

Het terugkeren van dergelijke aanbevelingen kan dus mede samenhangen met de aard van de opgave zelf.

5.3.3. Voortschrijdende technische kennis

Een tweede mechanisme is de ontwikkeling van technische kennis.

Gedurende de onderzoeksperiode veranderen onder meer:

- seismische inzichten;
- beoordelingsmethoden;
- constructieve kennis;
- veiligheidsnormen;
- opname- en beoordelingspraktijken.

Nieuwe kennis kan ertoe leiden dat eerdere beoordelingen opnieuw moeten worden gezien of dat bestaande kwaliteitsprocedures moeten worden aangescherpt.

De recente aanbevelingen over betrouwbaarheid van opname- en beoordelingsrapporten illustreren dit mechanisme.

Hieruit volgt dat terugkerende aanbevelingen over kwaliteit niet zonder meer als bewijs voor onvoldoende leren kunnen worden geïnterpreteerd.

Zij kunnen eveneens voortkomen uit veranderende kennis over wat betrouwbare uitvoering vereist.

5.3.4. Implementatietijd en organisatorische traagheid

Een derde verklaring betreft de tijd die nodig is om bestuurlijke veranderingen te implementeren.

Tussen aanbeveling en structurele verandering kunnen verschillende stappen liggen:

- politieke besluitvorming;
- wetgeving;
- financiering;
- organisatorische herinrichting;
- ontwikkeling van procedures;
- opleiding;
- ICT-aanpassingen;
- implementatie in dagelijkse werkprocessen.

Bij een grote uitvoeringsoperatie kan een aanbeveling daarom opnieuw worden geformuleerd terwijl de implementatie van eerdere maatregelen nog niet is afgerond.

Herhaling kan in dat geval wijzen op onvoltooide implementatie en niet noodzakelijk op het ontbreken van opvolging.

5.3.5. Institutionele en politieke dynamiek

De omgeving van de versterkingsoperatie is gedurende de onderzoeksperiode voortdurend veranderd.

Er waren veranderingen in:

- bestuurlijke verantwoordelijkheden;
- organisaties;
- wetgeving;
- politieke prioriteiten;
- maatschappelijke verwachtingen;
- veiligheidsinzichten.

Hierdoor wordt beleid niet geïmplementeerd in een stabiele omgeving.

Een aanbeveling die onder de ene institutionele constellatie is geformuleerd, kan onder een nieuwe constellatie opnieuw relevant worden, maar een andere betekenis krijgen.

Dit mechanisme helpt vooral de categorie **contextueel vernieuwd** uit hoofdstuk 4 te verklaren.

5.3.6. Institutionele persistentie

Tegenover institutionele verandering staat institutionele persistentie.

Daarmee wordt in dit rapport niet bedoeld dat organisaties, wetgeving of verantwoordelijkheden onveranderd zijn gebleven. Hoofdstuk 3 laat juist zien dat daarvan geen sprake is.

Institutionele persistentie verwijst hier naar het verschijnsel dat bepaalde onderliggende coördinatie-, uitvoerings- en legitimiteitsvraagstukken herkenbaar blijven ondanks institutionele veranderingen.

Voorbeelden zijn:

- afhankelijkheid tussen meerdere organisaties;
- noodzaak tot individuele besluitvorming;
- opeenvolgende beoordelings- en besluitvormingsstappen;
- spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid;
- spanning tussen standaardisering en maatwerk;
- noodzaak tot technische expertise;
- behoefte aan begrijpelijkheid en rechtszekerheid.

Wanneer dergelijke kenmerken onderdeel blijven van de uitvoeringsopgave, kunnen ook vergelijkbare bestuurlijke vraagstukken blijven ontstaan.

5.3.7. Synthese

De herkenbaarheid van aanbevelingslijnen kan daarmee niet aan één oorzaak worden toegeschreven.

Een plausibele verklaring ligt in de combinatie van:

complexiteit + veranderende kennis + implementatietijd + institutionele dynamiek + institutionele persistentie.

Deze mechanismen kunnen elkaar bovendien versterken.

Daardoor ontstaat een publieke uitvoeringsopgave die voortdurend verandert, maar waarin tegelijkertijd een aantal kernspanningen herkenbaar blijft.

5.4. Proces-, governance- en systeemvraagstukken

5.4.1. Een driedeling

Hoofdstuk 4 maakt onderscheid tussen drie niveaus waarop aanbevelingen kunnen aangrijpen:

1. proces;
2. governance;
3. systeem.

Dit onderscheid is analytisch relevanter dan een eenvoudige tegenstelling tussen uitvoeringsproblemen en systeemproblemen.

Procesniveau

Het procesniveau betreft de wijze waarop werkzaamheden binnen het bestaande institutionele kader worden uitgevoerd.

Voorbeelden zijn:

- dossierkwaliteit;
- communicatie;
- planning;
- kwaliteitscontrole;
- monitoring;
- bewonersbegeleiding.

Governanceniveau

Het governanceniveau betreft de relaties tussen organisaties en bestuurlijke actoren.

Voorbeelden zijn:

- samenwerking;
- regie;
- informatie-uitwisseling;
- gezamenlijke verantwoordelijkheid;

- optreden als één overheid.

Systeemniveau

Het systeemniveau betreft de institutionele en wettelijke inrichting van de versterkingsoperatie.

Voorbeelden zijn:

- formele verantwoordelijkheidsverdeling;
- wettelijke inrichting;
- publieke versus private verantwoordelijkheid;
- fundamentele besluitvormingsstructuren.

5.4.2. Analyse per hoofdthema

De analyse uit hoofdstuk 4 kan bestuurskundig als volgt worden weergegeven.

Tabel 5.1 Hoofdthema's

Thema	Proces	Governance	Systeem
Veiligheid	✓		✓
Kwaliteit van beoordelingen	✓		
Communicatie	✓	✓	
Regie en samenwerking		✓	✓
Proces en doorlooptijden	✓	✓	
Bewonersperspectief	✓	✓	✓
Rechtszekerheid	✓		✓
Vertrouwen	✓	✓	
Leren en kennis	✓	✓	

De tabel laat zien dat veel vraagstukken meerdere niveaus raken.

Een communicatieprobleem kan bijvoorbeeld voortkomen uit onvoldoende duidelijke brieven, maar ook uit het feit dat verschillende organisaties verschillende verantwoordelijkheden hebben.

Een lange doorlooptijd kan samenhangen met een inefficiënt werkproces, maar ook met overdrachtsmomenten tussen organisaties.

Een gebrek aan vertrouwen kan samenhangen met de kwaliteit van individuele besluiten, maar ook met de wijze waarop publieke verantwoordelijkheid institutioneel is georganiseerd.

5.4.3. Wederzijdse beïnvloeding

Proces, governance en systeem zijn daarom geen geïsoleerde categorieën.

Zij beïnvloeden elkaar.

Een complexe institutionele inrichting kan leiden tot ingewikkelde governance.

Ingewikkelde governance kan vervolgens leiden tot complexe processen.

Problemen in die processen kunnen uiteindelijk aanleiding vormen voor nieuwe governance-afspraken of systeemwijzigingen.

Daarmee kan een terugkerende aanbeveling op procesniveau een symptoom zijn van een vraagstuk op governanceniveau of systeemniveau.

Omgekeerd kan een systeemwijziging onvoldoende effect hebben wanneer processen en professionele routines niet mee veranderen.

5.4.4. Tussenconclusie

De belangrijkste conclusie is daarom niet dat de versterkingsoperatie óf uitvoeringsproblemen óf systeemproblemen kent.

De analyse laat veeleer een **gelaagd patroon** zien.

Veel aanbevelingen richten zich rechtstreeks op procesverbetering. Een tweede belangrijke groep betreft governance. Systeemgerichte veranderingen komen vooral naar voren op specifieke institutionele kantelpunten.

Daarmee wordt ook duidelijk waarom procesoptimalisatie aantrekkelijk kan zijn: zij is concreet, relatief direct uitvoerbaar en vereist niet noodzakelijk fundamentele institutionele herziening.

Waarom publieke besluitvorming vaak deze incrementele route volgt, wordt in de volgende paragraaf nader onderzocht.

5.5. Begrensde rationaliteit en incrementele verandering

5.5.1. Herbert Simon: begrensde rationaliteit

Herbert Simon stelt dat besluitvormers zelden beschikken over volledige informatie, onbeperkte tijd en volledige mogelijkheden om alle denkbare alternatieven te beoordelen.

Besluitvorming vindt plaats onder voorwaarden van begrensde rationaliteit.

Dit perspectief is relevant voor de versterkingsoperatie.

Bestuurders en uitvoeringsorganisaties moeten handelen terwijl:

- technische kennis verandert;
- dossiers grote onderlinge verschillen kennen;
- maatschappelijke druk hoog is;
- politieke verwachtingen veranderen;
- meerdere organisaties afhankelijk van elkaar zijn;
- juridische en financiële randvoorwaarden gelden.

Onder dergelijke omstandigheden is het niet vanzelfsprekend dat een volledig nieuw systeem kan worden ontworpen voordat verdere uitvoering plaatsvindt.

Besluitvorming richt zich dan vaak op oplossingen die uitvoerbaar en voldoende passend zijn binnen de beschikbare omstandigheden.

5.5.2. Lindblom: incrementele beleidsontwikkeling

Charles Lindblom beschrijft hoe publieke besluitvorming vaak plaatsvindt door opeenvolgende beperkte aanpassingen in plaats van door integrale herontwerpen.

Deze benadering staat bekend als *muddling through*.

De ontwikkeling van de versterkingsoperatie vertoont kenmerken van een dergelijk incrementeel patroon.

Veel aanbevelingen richten zich op:

- verdere verbetering;
- aanscherping;
- vereenvoudiging;
- betere samenwerking;
- duidelijkere communicatie;
- aanvullende kwaliteitsborging.

De bestaande inrichting vormt daarbij doorgaans het vertrekpunt.

Dat hoeft niet te betekenen dat bestuurders fundamentele alternatieven bewust vermijden. Incrementele verandering kan juist rationeel zijn wanneer onzekerheid groot is en de gevolgen van systeemverandering moeilijk voorspelbaar zijn.

5.5.3. De keerzijde van incrementaliteit

Incrementalisme heeft echter ook een mogelijke keerzijde.

Wanneer vergelijkbare problemen mede worden veroorzaakt door onderliggende institutionele kenmerken, kan verdere optimalisatie binnen het bestaande systeem onvoldoende zijn.

Dan ontstaat het risico dat:

een probleem op systeemniveau herhaaldelijk wordt benaderd met oplossingen op proces- of governanceniveau.

De longitudinale vergelijking bewijst niet dat dit voor alle terugkerende aanbevelingen het geval is.

Zij maakt deze vraag echter wel relevant.

Juist wanneer een aanbevelingslijn gedurende verschillende institutionele perioden herkenbaar blijft, is het zinvol te onderzoeken of verdere optimalisatie voldoende is of dat onderliggende uitgangspunten opnieuw moeten worden bezien.

5.6. Betrouwbaarheid, veerkracht en institutioneel geheugen

5.6.1. Bestuurlijke veerkracht

Langdurige publieke opgaven vragen niet alleen om stabiele structuren, maar ook om het vermogen zich aan veranderende omstandigheden aan te passen.

Bestuurlijke veerkracht verwijst in dit verband naar het vermogen om:

- signalen te herkennen;
- fouten te verwerken;
- kennis te benutten;
- aanpassingen door te voeren;
- continuïteit te bewaren;
- legitimiteit te behouden.

De versterkingsoperatie laat zowel kenmerken van veerkracht als van kwetsbaarheid zien.

Aan de ene kant zijn sprake van voortdurende evaluatie, institutionele aanpassing en ontwikkeling van kwaliteitsinstrumenten.

Aan de andere kant blijven vraagstukken rond doorlooptijden, samenwerking, communicatie, vertrouwen en de spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid herkenbaar.

5.6.2. High Reliability Organizations als analytische lens

De literatuur over High Reliability Organizations biedt een aanvullende analytische lens.

HRO's worden doorgaans geassocieerd met vijf kenmerken:

1. voortdurende aandacht voor mogelijke fouten;
2. terughoudendheid tegenover eenvoudige verklaringen;
3. sterke aandacht voor de dagelijkse uitvoering;
4. vermogen tot veerkracht;
5. benutting van specialistische expertise.

De versterkingsoperatie is geen klassieke High Reliability Organization.

De HRO-literatuur kan echter wel worden gebruikt om te onderzoeken welke organisatorische vermogens relevant zijn voor een veiligheidskritische publieke uitvoeringsopgave.

Verschillende aanbevelingen uit hoofdstuk 4 sluiten daarop aan, bijvoorbeeld:

- kwaliteitscontrole;
- systematisch leren van fouten;
- benutten van technische expertise;
- monitoring;
- zorgvuldige beoordeling;
- benutten van signalen uit bezwaar en uitvoering.

De overeenkomst met HRO-principes betekent niet dat de versterkingsoperatie zelf als HRO kan worden gekwalificeerd.

Zij maakt vooral zichtbaar dat betrouwbaarheid vraagt om permanente organisatorische aandacht.

5.6.3. 5.6.3 Institutioneel geheugen

Een langdurige uitvoeringsoperatie genereert een grote hoeveelheid kennis.

De rapporten, evaluaties, adviezen, bezwaarervaringen en uitvoeringsgegevens uit de periode 2015–2026 vormen gezamenlijk een omvangrijk institutioneel geheugen.

De aanwezigheid van kennis betekent echter niet automatisch dat kennis ook wordt gebruikt.

Institutioneel leren vereist ten minste drie stappen:

| signaleren → vastleggen → toepassen.

Juist de derde stap is cruciaal.

Wanneer ervaringen wel worden onderzocht maar onvoldoende structureel worden vertaald naar werkprocessen, kan dezelfde kennis later opnieuw als aanbeveling verschijnen.

Daarmee krijgt het terugkeren van aanbevelingen een aanvullende betekenis: het kan niet alleen wijzen op complexe problemen, maar ook op de uitdaging om institutioneel geheugen daadwerkelijk om te zetten in organisatorische routines.

5.7. De rapporten uit 2026 als toets op het verklaringsmodel

5.7.1. Geen afzonderlijke nieuwe fase, maar een analytische toets

De rapporten uit 2026 zijn in hoofdstuk 4 reeds inhoudelijk geanalyseerd.

In dit hoofdstuk worden zij daarom niet opnieuw afzonderlijk samengevat.

Relevant is hier de vraag of zij het bestuurskundige verklaringsmodel ondersteunen of juist doorbreken.

Drie patronen vallen daarbij op.

5.7.2. Technische concretisering: adaptatie

De recente technische aanbevelingen richten zich sterk op:

- kwaliteit van opnamegegevens;
- betrouwbaarheid van beoordelingen;
- gerichte controle;
- kwaliteitsborging;
- systematisch leren van beoordelingsverschillen.

Dit patroon past voornamelijk bij adaptatie en single-loop learning.

De bestaande beoordelingssystematiek wordt niet noodzakelijk vervangen, maar nauwkeuriger, controleerbaarder en betrouwbaarder gemaakt.

Tegelijkertijd bevatten sommige technisch specifieke aanbevelingen wel degelijk nieuwe interventies.

Dat sluit aan op de categorie **nieuw** uit hoofdstuk 4.

5.7.3. Samenwerking en sturing: governance

Een tweede patroon betreft samenwerking, gezamenlijke monitoring, regie en bestuurlijke continuïteit.

Deze aanbevelingen richten zich niet uitsluitend op afzonderlijke uitvoeringshandelingen, maar op de relaties tussen organisaties.

Daarmee bevinden zij zich op governanceniveau.

Zij illustreren dat een deel van het leren binnen de versterkingsoperatie plaatsvindt door aanpassing van coördinatie en samenwerking zonder dat noodzakelijk het gehele institutionele stelsel opnieuw wordt ontworpen.

5.7.4. Bewonersperspectief en vertrouwen: legitimiteit

Een derde patroon betreft:

- bewonerskennis;
- begrijpelijkheid;
- rechtszekerheid;
- erkenning;
- vertrouwen;
- merkbaarheid van verbeteringen.

Deze thema's maken zichtbaar dat de kwaliteit van de versterkingsoperatie niet uitsluitend technisch of organisatorisch wordt beoordeeld.

Legitimiteit is eveneens afhankelijk van de wijze waarop inwoners het handelen van de overheid ervaren en kunnen begrijpen.

Hier komen proces, governance en op onderdelen systeem samen.

5.7.5. Tussenconclusie

De recente rapporten doorbreken het eerder geconstateerde patroon niet.

Zij laten opnieuw een combinatie zien van:

- verdere procesoptimalisatie;
- governanceverbetering;
- contextuele vernieuwing;
- enkele nieuwe, vooral technisch specifieke aanbevelingen.

Daarmee ondersteunen zij de bredere observatie dat de ontwikkeling van de versterkingsoperatie niet kan worden beschreven als uitsluitend stilstand of uitsluitend vernieuwing.

Beide processen bestaan naast elkaar.

5.8. Een integraal bestuurskundig verklaringsmodel

5.8.1. Vier mechanismen

Op basis van de voorgaande analyse kunnen vier samenhangende mechanismen worden onderscheiden:

1. adaptatie;
2. coördinatie;
3. persistentie;
4. transformatie.

Adaptatie

Adaptatie betreft verbetering van processen binnen bestaande kaders.

Voorbeelden zijn:

- kwaliteitsverbetering;
- betere communicatie;
- aanpassing van beoordelingsmethoden;
- verbeterde monitoring;
- professionalisering.

Coördinatie

Coördinatie betreft aanpassing van governance.

Voorbeelden zijn:

- betere samenwerking;
- gezamenlijke regie;
- duidelijkere verantwoordelijkheidsrelaties;
- optreden als één overheid;
- gezamenlijke monitoring.

Persistentie

Persistentie betreft het herkenbaar blijven van onderliggende bestuurlijke vraagstukken.

Voorbeelden zijn:

- spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid;
- afhankelijkheid tussen organisaties;
- noodzaak tot maatwerk;

- behoefte aan duidelijkheid;
- legitimiteits- en vertrouwensvraagstukken.

Transformatie

Transformatie betreft fundamentele veranderingen in de institutionele inrichting.

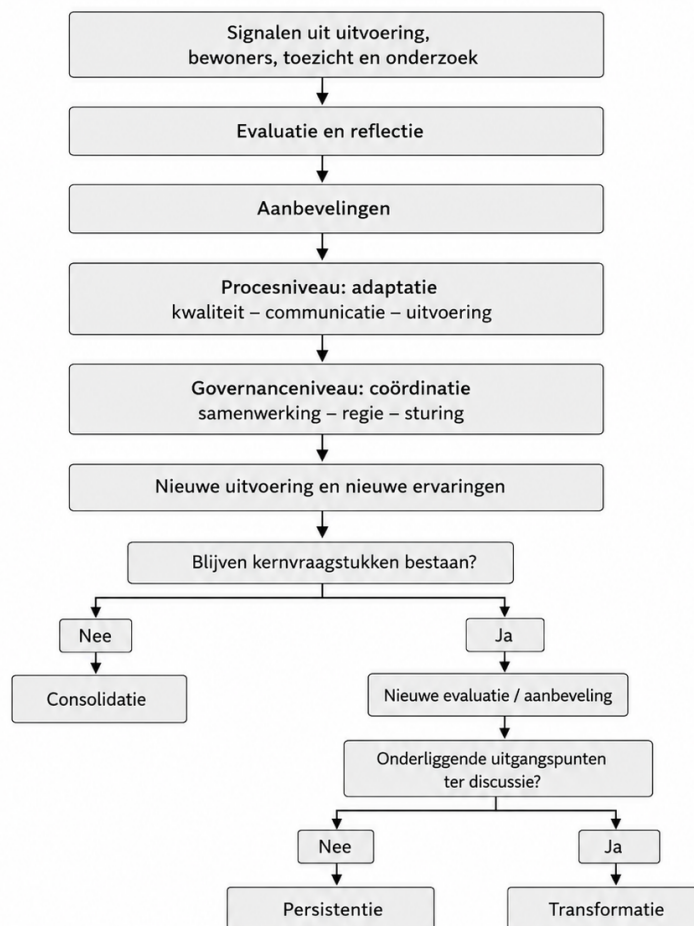
Voorbeelden zijn:

- terugdringing van de rol van NAM;
- overgang naar publieke verantwoordelijkheid;
- wettelijke herinrichting;
- fundamentele wijziging van verantwoordelijkheidsverhoudingen.

5.8.2. Analytisch verklaringsmodel

Het model maakt zichtbaar dat terugkerende aanbevelingen verschillende betekenissen kunnen hebben.

Figuur 5.1 Analytisch verklaringsmodel



Zij kunnen wijzen op:

- onvoltooide implementatie;
- verdere professionalisering;
- nieuwe kennis;
- veranderde omstandigheden;
- blijvende governancevraagstukken;
- institutionele persistentie.

Pas wanneer wordt vastgesteld waarom een aanbevelingslijn terugkeert, kan worden beoordeeld welk type interventie passend is.

5.9. Conclusie

5.9.1. Beantwoording van de verklarende vraag

De vraag van dit hoofdstuk luidde:

Hoe kunnen de in hoofdstuk 4 gevonden patronen van herhaling, uitwerking, contextuele vernieuwing en incidentele systeemverandering bestuurskundig worden verklaard?

De analyse leidt tot vijf hoofdbevindingen.

Ten eerste: de versterkingsoperatie vertoont kenmerken van organisatorisch en institutioneel leren

Procedures, methoden, verantwoordelijkheden en samenwerkingsvormen zijn gedurende de onderzoeksperiode aangepast.

Daarbij zijn verschillende vormen van leren herkenbaar.

Dit onderzoek stelt echter niet vast in welke mate afzonderlijke veranderingen het beoogde effect hebben gerealiseerd.

Ten tweede: proces- en governance-leren zijn prominent

Veel aanbevelingen richten zich op verbetering van uitvoering, kwaliteit, communicatie, samenwerking en regie.

Dit sluit aan bij single-loop learning en incrementele beleidsontwikkeling.

Ten derde: systeempleren vindt plaats, maar concentreert zich rond institutionele kantelpunten

De overgang naar publieke verantwoordelijkheid, wijzigingen in wettelijke inrichting en de bredere herpositionering na de parlementaire enquête zijn voorbeelden van systeemgerichte verandering.

Zij vormen belangrijke breuken in de institutionele ontwikkeling.

Ten vierde: terugkerende aanbevelingslijnen hebben verschillende oorzaken

Hun herkenbaarheid kan samenhangen met:

- complexe publieke problematiek;
- veranderende technische kennis;
- implementatietijd;
- institutionele en politieke dynamiek;
- institutionele persistentie.

Daarom vormt herhaling op zichzelf geen bewijs voor onvoldoende leren.

Ten vijfde: proces, governance en systeem zijn nauw verweven

Een procesprobleem kan voortkomen uit governance of systeemkenmerken.

Een governanceprobleem kan leiden tot procesproblemen.

En systeemverandering leidt niet automatisch tot betere uitvoering.

Duurzame verbetering vereist daarom dat wordt vastgesteld **op welk niveau de oorzaak van een terugkerend vraagstuk ligt.**

5.9.2. Reflectie op de centrale hypothese

Aan het begin van het onderzoek is de hypothese geformuleerd dat veel aanbevelingen betrekking hebben op verbetering binnen het bestaande systeem, terwijl het systeem zelf minder vaak expliciet ter discussie wordt gesteld.

De analyse ondersteunt deze hypothese in kwalitatieve zin.

In de onderzochte aanbevelingslijnen ligt het accent veelal op proces- en governanceverbetering. Systeemgerichte veranderingen zijn wel degelijk aanwezig, maar worden vooral zichtbaar rond specifieke institutionele kantelpunten.

De meest precieze conclusie is daarom niet dat het systeem gedurende 2015–2026 niet ter discussie is gesteld.

Dat zou geen recht doen aan de ingrijpende institutionele veranderingen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven.

De conclusie is subtieler:

De versterkingsoperatie heeft verschillende systeemveranderingen doorgemaakt, terwijl de aanbevelingen binnen afzonderlijke institutionele perioden veelal gericht blijven op verbetering van processen en governance binnen de op dat moment bestaande inrichting.

Tegelijkertijd blijven sommige bestuurlijke kernvraagstukken ondanks systeemverandering herkenbaar.

Juist die combinatie verdient aandacht.

Zij roept de vraag op of verdere optimalisatie van processen en governance voor ieder hardnekkig vraagstuk voldoende is, of dat voor sommige vraagstukken opnieuw naar de onderliggende inrichting en uitgangspunten moet worden gekeken.

5.9.3. Slotbeschouwing

De longitudinale analyse laat geen eenvoudig verhaal van bestuurlijk falen of bestuurlijk succes zien.

Evenmin laat zij een eenvoudig onderscheid zien tussen een systeem dat wel of niet leert.

Het beeld is dat van een langdurige publieke opgave waarin **adaptatie, coördinatie, persistentie en transformatie tegelijkertijd plaatsvinden**.

Processen worden verbeterd.

Governance wordt aangepast.

Op specifieke momenten verandert het systeem.

En toch blijven bepaalde bestuurlijke vraagstukken herkenbaar.

Dat is misschien wel de belangrijkste bestuurskundige bevinding van dit hoofdstuk.

Terugkerende aanbevelingen moeten daarom niet uitsluitend worden beoordeeld op de vraag of zij eerder zijn gedaan. De relevante vervolgvraag is:

waarom keert deze aanbeveling terug, op welk niveau ligt de onderliggende oorzaak en is verdere optimalisatie binnen het bestaande systeem daarvoor een toereikend antwoord?

Die vraag vormt de verbinding met hoofdstuk 6.

Daar verschuift het perspectief van verklaring naar beoordeling en handelingsperspectief. Niet iedere terugkerende aanbeveling vraagt immers om dezelfde reactie. Sommige problemen vragen om betere uitvoering, andere om andere vormen van governance en weer andere kunnen aanleiding geven om de uitgangspunten of inrichting van het systeem zelf opnieuw te onderzoeken.

6. Handelingsperspectieven voor de toekomstige versterkingsoperatie

6.1. Inleiding

De voorgaande hoofdstukken hebben de versterkingsoperatie vanuit verschillende perspectieven onderzocht.

Hoofdstuk 3 liet zien dat de institutionele en bestuurlijke context tussen 2015 en 2026 ingrijpend is veranderd. Hoofdstuk 4 maakte vervolgens zichtbaar dat aanbevelingen zich in die periode op verschillende manieren hebben ontwikkeld. Sommige aanbevelingen worden herhaald, andere nader uitgewerkt, weer andere krijgen binnen een veranderde context een nieuwe bestuurlijke betekenis. Daarnaast komen inhoudelijk nieuwe aanbevelingen voor, met name waar nieuwe technische inzichten leiden tot specifieke interventies.

Hoofdstuk 5 heeft deze empirische patronen bestuurskundig geïnterpreteerd. Daaruit kwam een beeld naar voren waarin vier mechanismen naast elkaar bestaan:

- **adaptatie:** verbetering van bestaande processen;
- **coördinatie:** ontwikkeling van governance en samenwerking;
- **persistentie:** het herkenbaar blijven van bepaalde bestuurlijke vraagstukken;
- **transformatie:** verandering van fundamentele institutionele arrangementen.

Dit hoofdstuk vertaalt deze analyse naar handelingsperspectieven.

Daarbij is het uitgangspunt nadrukkelijk niet dat terugkerende aanbevelingen automatisch om een systeemverandering vragen. Evenmin wordt ervan uitgegaan dat verdere procesoptimalisatie altijd voldoende is.

De relevante bestuurlijke vraag luidt:

Welk type interventie past bij de aard en oorzaak van het geconstateerde vraagstuk?

Om die vraag te beantwoorden wordt in dit hoofdstuk onderscheid gemaakt tussen vier handelingsperspectieven:

1. procesinnovatie;
2. governance-innovatie;
3. institutioneel leren;
4. systeemreflectie en, indien daarvoor aanleiding bestaat, systeeminnovatie.

Deze handelingsperspectieven vormen geen lineaire ontwikkelingsladder waarbij een hoger niveau per definitie beter of ambitieuzer is. Zij vertegenwoordigen verschillende typen bestuurlijke interventie.

Een procesprobleem vraagt in beginsel om een procesinterventie. Een governanceprobleem vraagt om verandering in samenwerking of sturing. Pas wanneer aanwijzingen bestaan dat een vraagstuk mede voortkomt uit institutionele uitgangspunten, wordt systeemreflectie relevant.

Het doel van dit hoofdstuk is daarom niet één voorkeursoplossing te formuleren, maar een afwegingskader te ontwikkelen waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties aanbevelingen systematischer kunnen beoordelen.

6.2. Van aanbeveling naar diagnose

6.2.1. Waarom diagnose voorafgaat aan interventie

Veel evaluaties eindigen met aanbevelingen voor verbetering.

Een aanbeveling beschrijft echter niet altijd expliciet:

- wat de achterliggende oorzaak van een probleem is;
- op welk bestuurlijk niveau die oorzaak ligt;
- welke eerdere interventies reeds zijn uitgevoerd;
- waarom een voorgestelde maatregel deze keer wel effect zou moeten hebben.

Daarmee bestaat het risico dat dezelfde soort oplossing wordt gekozen voor problemen die in werkelijkheid verschillende oorzaken hebben.

Een communicatieprobleem kan bijvoorbeeld ontstaan door:

- onduidelijk geschreven brieven;
- onvoldoende beschikbare informatie;
- verschillen tussen organisaties;
- onduidelijke verantwoordelijkheden;
- onzekerheid in technische beoordeling.

In het eerste geval ligt procesverbetering voor de hand. In de andere gevallen kan governance- of systeemreflectie noodzakelijk zijn.

Daarom wordt in dit rapport voorgesteld iedere belangrijke aanbeveling vooraf te laten gaan door een expliciete diagnose.

6.2.2. Aansluiting op het coderingsmodel uit hoofdstuk 4

Hoofdstuk 4 onderscheidt twee analytische dimensies.

De eerste betreft de ontwikkeling van aanbevelingen:

- nieuw;
- uitwerking;
- herhaling;
- contextueel vernieuwd.

De tweede betreft het bestuurlijke aangrijpingsniveau:

- proces;
- governance;
- systeem.

Deze twee dimensies kunnen gezamenlijk worden gebruikt bij het bepalen van een handelingsperspectief.

Een herhaalde procesaanbeveling vraagt bijvoorbeeld een andere beoordeling dan een contextueel vernieuwde governance-aanbeveling.

Daarom wordt voorgesteld om bij iedere belangrijke aanbeveling ten minste de volgende vragen te stellen.

6.2.3. Zes diagnostische vragen

Vraag 1 – Wat is het concrete probleem?

De eerste stap is het probleem zo precies mogelijk te definiëren.

Gaat het bijvoorbeeld om:

- kwaliteit;
- planning;
- communicatie;
- samenwerking;
- rechtszekerheid;
- verantwoordelijkheid;
- legitimiteit?

Een te brede probleemdefinitie leidt gemakkelijk tot te algemene interventies.

Vraag 2 – Op welk niveau ontstaat het probleem?

Vervolgens wordt onderzocht of de belangrijkste oorzaak ligt op:

- procesniveau;
- governanceniveau;
- systeemniveau;

of in een combinatie daarvan.

Deze stap voorkomt dat procesmaatregelen worden ingezet voor een governanceprobleem of dat een organisatorische reorganisatie wordt gekozen voor een probleem dat met een gerichte procesverbetering kan worden opgelost.

Vraag 3 – Hoe verhoudt de aanbeveling zich tot eerdere aanbevelingen?

Hier wordt gebruikgemaakt van de longitudinale classificatie uit hoofdstuk 4.

Is de aanbeveling:

- nieuw;
- een nadere uitwerking;

- een herhaling;
- contextueel vernieuwd?

Deze vraag is belangrijk omdat terugkeer op zichzelf weinig zegt.

Een herhaalde aanbeveling kan bijvoorbeeld wijzen op:

- onvoltooide implementatie;
- beperkte werking van een eerdere maatregel;
- blijvende relevantie;
- een probleem waarvan de oorzaak niet eerder goed is gediagnosticeerd.

Een contextueel vernieuwde aanbeveling vraagt daarentegen mogelijk om een andere interventie dan eerdere formuleringen van hetzelfde thema.

Vraag 4 – Wat is sinds de vorige aanbeveling veranderd?

Daarbij kan worden gekeken naar:

- wetgeving;
- organisaties;
- technische kennis;
- verantwoordelijkheden;
- bewonersverwachtingen;
- uitvoeringspraktijk.

Deze vraag voorkomt dat oude en nieuwe aanbevelingen ten onrechte als identiek worden behandeld.

Vraag 5 – Welke eerdere interventie is aantoonbaar uitgevoerd?

Voor zover controleerbare informatie beschikbaar is, moet worden vastgesteld:

- welke maatregel is genomen;
- wanneer deze is ingevoerd;
- voor welk probleem;
- op welk niveau;
- welke informatie beschikbaar is over de werking ervan.

Wanneer deze informatie ontbreekt, moet terughoudend worden omgegaan met conclusies over het falen of succes van eerdere maatregelen.

Vraag 6 – Welk type interventie volgt uit de diagnose?

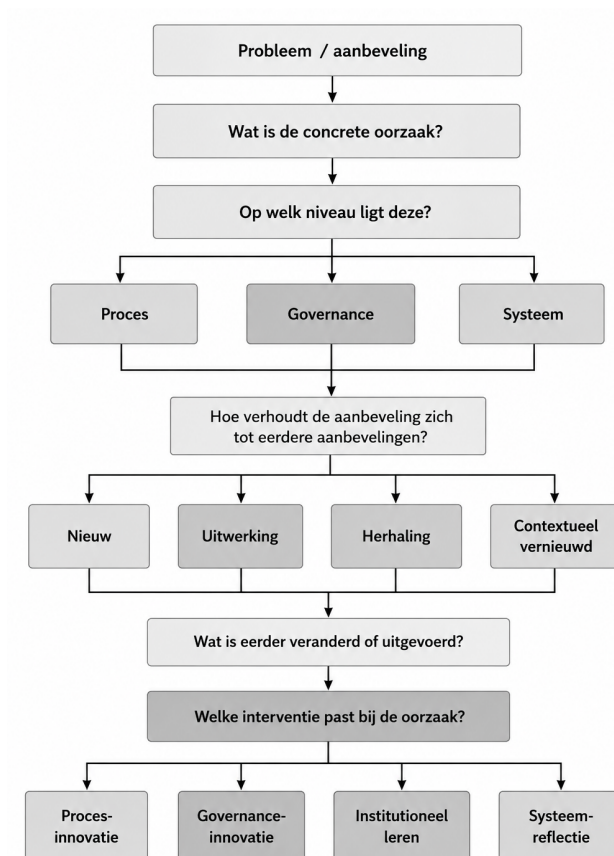
Pas na beantwoording van de voorgaande vragen wordt bepaald of het vraagstuk primair vraagt om:

- procesinnovatie;
- governance-innovatie;
- versterking van institutioneel leren;

- systeemreflectie.

6.2.4 Figuur 6.1 – Diagnostisch afwegingsmodel

Figuur 6.1 – Diagnostisch afwegingsmodel



Het model is een denkraam en geen mechanische beslisboom.

Het belangrijkste uitgangspunt is dat de aard van de interventie volgt uit de diagnose en niet uit de ernst of politieke zichtbaarheid van het probleem alleen.

6.3. Handelingsperspectief I – Procesinnovatie

6.3.1. Wanneer is procesinnovatie passend?

Procesinnovatie ligt voor de hand wanneer:

- de oorzaak primair binnen de uitvoering ligt;
- verantwoordelijkheden voldoende duidelijk zijn;
- de institutionele inrichting geen centrale oorzaak vormt;
- er een concrete verbetermaatregel beschikbaar is.

Procesinnovatie sluit in belangrijke mate aan bij wat in hoofdstuk 5 is aangeduid als adaptatie.

Het bestaande stelsel blijft in hoofdzaak intact, terwijl werkwijzen worden verbeterd.

6.3.2. Kwaliteitsborging

Een eerste belangrijk terrein betreft kwaliteitsborging.

Op basis van hoofdstuk 4 gaat het onder meer om:

- kwaliteit van opnamegegevens;
- navolgbaarheid van beoordelingen;
- dossiervorming;
- controlemechanismen;
- systematisch benutten van technische kennis;
- leren van geconstateerde afwijkingen.

De recente kwaliteitsaanbevelingen laten zien dat procesinnovatie steeds specifiek kan worden.

Niet alleen algemene kwaliteitsnormen zijn relevant, maar ook de vraag welke controles op welk moment in het beoordelingsproces nodig zijn.

6.3.3. Planning en doorlooptijden

Een tweede terrein betreft planning en doorlooptijd.

Hier is voorzichtigheid noodzakelijk.

Hoofdstuk 4 laat zien dat versnelling al lange tijd een herkenbare aanbevelingslijn is. Tegelijkertijd benadrukken recente aanbevelingen ook het belang van zorgvuldigheid en duurzame kwaliteitsverbetering.

De relevante opgave is daarom niet eenvoudigweg:

sneller uitvoeren

maar:

onnodige wachttijd verminderen zonder kwaliteit, veiligheid en rechtszekerheid te ondermijnen.

Mogelijke procesinterventies zijn:

- verminderen van vermijdbare overdrachten;
- betere planning;
- standaardisering waar verantwoord;
- vroegtijdige signalering van knelpunten;
- parallel uitvoeren van activiteiten waar dit veilig en juridisch mogelijk is.

6.3.4. Communicatie en uitlegbaarheid

Ook communicatie kent duidelijke procescomponenten.

Daarbij gaat het om:

- begrijpelijke informatie;
- duidelijke motivering;
- tijdige terugkoppeling;
- transparantie over onzekerheden;
- herkenbare aanspreekpunten.

Hoofdstuk 5 maakt echter duidelijk dat communicatie niet uitsluitend een procesvraagstuk is.

Wanneer tegenstrijdige informatie het gevolg is van onduidelijke verantwoordelijkheden of verschillende organisatorische werkelijkheden, is uitsluitend betere communicatie onvoldoende.

Daarmee vormt communicatie een goed voorbeeld van een onderwerp waarvoor diagnose vooraf noodzakelijk is.

6.3.5. Grenzen van procesinnovatie

Procesinnovatie kent drie belangrijke grenzen.

Ten eerste kan een procesmaatregel onvoldoende zijn wanneer het probleem feitelijk op governanceniveau ligt.

Ten tweede kan voortdurende procesoptimalisatie extra complexiteit veroorzaken wanneer iedere nieuwe aanbeveling leidt tot aanvullende controles, formuleren of coördinatiestappen.

Ten derde kan een procesmaatregel symptomen verminderen zonder de onderliggende oorzaak weg te nemen.

Daarom moet bij herhaald terugkerende procesaanbevelingen steeds worden onderzocht of de oorspronkelijke probleemanalyse nog voldoende is.

6.4. Handelingsperspectief II – Governance-innovatie

6.4.1. Governance als zelfstandig interventieniveau

Hoofdstukken 4 en 5 laten zien dat governance een zelfstandig niveau vormt tussen proces en systeem.

Governance-innovatie richt zich op de wijze waarop organisaties gezamenlijk handelen.

Daarbij gaat het onder meer om:

- verantwoordelijkheid;
- afstemming;
- gezamenlijke besluitvorming;
- informatie-uitwisseling;
- escalatie;
- regie;
- gezamenlijke verantwoording.

Dit niveau is vooral relevant wanneer problemen ontstaan op de grenzen tussen organisaties.

6.4.2. Eén overheid als governancevraagstuk

Het streven naar optreden als één overheid is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Formeel kunnen organisaties verschillende wettelijke taken houden.

Vanuit het perspectief van bewoners kan echter worden gevraagd dat die verschillen niet leiden tot:

- tegenstrijdige boodschappen;
- onduidelijke verantwoordelijkheden;
- verwijzing van loket naar loket;
- verschillende planningen;
- onnodige overdrachten.

Governance-innovatie probeert daarom niet noodzakelijk organisaties samen te voegen, maar hun gezamenlijke optreden beter te organiseren.

6.4.3. De parallelle aanpak als casus

De parallelle aanpak uit *Zorgvuldig Veilig* vormt een bruikbaar voorbeeld van de overgang tussen proces- en governance-innovatie.

Op procesniveau worden activiteiten die traditioneel na elkaar worden uitgevoerd waar mogelijk eerder of gelijktijdig georganiseerd.

De bestuurlijke betekenis gaat echter verder dan planning alleen.

Parallel werken vraagt om:

- vroegtijdige informatie-uitwisseling;
- gezamenlijke planning;
- duidelijke beslismomenten;
- afstemming over risico's;
- tijdige betrokkenheid van verschillende disciplines en organisaties.

Daarmee verandert niet alleen de volgorde van werkzaamheden, maar ook de manier waarop betrokken partijen samenwerken.

De parallelle aanpak kan daarom worden beschouwd als een **hybride interventie**:

primair procesinnovatie, met belangrijke governancevoorwaarden.

Zij vormt niet zonder meer een systeeminnovatie zolang de onderliggende wettelijke verantwoordelijkheden, veiligheidsnormen en institutionele uitgangspunten grotendeels intact blijven.

6.4.4. Mogelijke governance-interventies

Afhankelijk van de diagnose kunnen onder meer worden onderzocht:

- integrale casusregie;
- gezamenlijke planning;
- gedeelde informatievoorziening;

- multidisciplinaire besluitvorming;
- duidelijke escalatieroutes;
- gezamenlijke bewonerscontacten;
- gezamenlijke indicatoren;
- expliciete afspraken over verantwoordelijkheid bij grensgevallen.

Deze interventies moeten niet automatisch worden toegevoegd.

Nieuwe overlegstructuren kunnen immers ook nieuwe complexiteit creëren.

De centrale toets is daarom steeds:

vermindert deze governance-interventie daadwerkelijk de noodzaak tot afstemming, onzekerheid of overdracht?

6.4.5. Evaluatie van governance

Governance-interventies moeten anders worden geëvalueerd dan procesverbeteringen.

Naast snelheid en productie verdienen onder meer aandacht:

- aantal overdrachtsmomenten;
- duidelijkheid van verantwoordelijkheid;
- kwaliteit van gezamenlijke besluitvorming;
- consistentie van communicatie;
- ervaringen van bewoners;
- effectiviteit van escalatie;
- mate waarin gezamenlijke besluiten daadwerkelijk uitvoerbaar zijn.

Daarmee wordt voorkomen dat governance uitsluitend wordt beoordeeld op de aanwezigheid van overlegstructuren.

6.5. Handelingsperspectief III – Institutioneel leren

6.5.1. Van evalueren naar leren

De versterkingsoperatie kent een omvangrijke evaluatie- en onderzoekspraktijk.

Hoofdstuk 5 maakt echter onderscheid tussen het bestaan van evaluaties en daadwerkelijk institutioneel leren.

Institutioneel leren vraagt ten minste om:

signaleren → vastleggen → besluiten → toepassen → volgen → opnieuw beoordelen.

Wanneer één van deze stappen ontbreekt, kan kennis beschikbaar zijn zonder dat zij structureel onderdeel wordt van de uitvoeringspraktijk.

6.5.2. Een aanbevelingenregister

De in dit onderzoek ontwikkelde Aanbevelingenatlas kan als model dienen voor een breder aanbevelingenregister.

Per aanbeveling kan worden vastgelegd:

- bron;
- datum;
- inhoud;
- themacode;
- bestuurlijk niveau;
- verantwoordelijke actor;
- genomen maatregel;
- implementatiestatus;
- evaluatiemoment;
- relatie met eerdere aanbevelingen;
- beschikbare informatie over resultaten.

Een dergelijk register kan voorkomen dat nieuwe aanbevelingen worden behandeld zonder zicht op hun voorgeschiedenis.

6.5.3. Van aanbevelingenregister naar leeragenda

Registratie alleen is onvoldoende.

Periodiek moet worden onderzocht:

- welke aanbevelingslijnen opnieuw voorkomen;
- welke zijn afgerond;
- welke slechts gedeeltelijk zijn geïmplementeerd;
- welke door veranderde omstandigheden opnieuw relevant zijn;
- welke aanleiding geven tot een andere probleemanalyse.

Daarmee ontstaat een **leeragenda**.

De leeragenda richt zich niet op het produceren van nieuwe aanbevelingen, maar op het systematisch verbinden van:

- bestaande kennis;
- nieuwe signalen;
- uitvoeringservaringen;
- bestuurlijke keuzes.

6.5.4. Leren van bezwaar, toezicht en bewonerservaring

Institutioneel leren vraagt bovendien om bredere informatie dan formele evaluaties alleen.

Relevante informatiebronnen zijn onder meer:

- bezwaarprocedures;
- toezicht;

- bewonerssignalen;
- klachten;
- uitvoeringsdata;
- kwaliteitscontroles;
- afwijkingen;
- professionele ervaringen.

Juist wanneer dezelfde soort signalen op verschillende plaatsen ontstaan, kan dit aanleiding zijn voor een bredere analyse.

6.5.5. Geen bureaucrativering van leren

Een risico is dat de leerfunctie zelf een nieuwe bureaucratische laag wordt.

Meer registraties, indicatoren en overleg betekenen niet automatisch meer leervermogen.

Daarom moet een leerstructuur steeds worden beoordeeld op de vraag:

| leidt verzamelde kennis aantoonbaar tot besluiten en aanpassingen?

Institutioneel leren moet daarmee gericht blijven op bruikbaarheid in de uitvoering en bestuurlijke besluitvorming.

6.6. Handelingsperspectief IV – Systeemreflectie

6.6.1. Systeemreflectie is niet hetzelfde als systeemverandering Hoofdstuk 5 laat zien dat systeemveranderingen gedurende de onderzoeksperiode wel degelijk hebben plaatsgevonden.

Dat betekent echter niet dat ieder terugkerend probleem opnieuw om stelselwijziging vraagt.

Daarom wordt onderscheid gemaakt tussen:

systeemreflectie

het expliciet onderzoeken of institutionele uitgangspunten bijdragen aan een probleem;

en

systeeminnovatie

het daadwerkelijk wijzigen van die uitgangspunten of institutionele inrichting.

Systeemreflectie is daarmee een diagnostische stap.

Systeeminnovatie is slechts één mogelijke uitkomst daarvan.

6.6.2. Wanneer is systeemreflectie gerechtvaardigd?

Op basis van hoofdstukken 4 en 5 kunnen verschillende signalen aanleiding geven tot systeemreflectie.

Signaal 1 – Een aanbevelingslijn blijft herkenbaar ondanks verschillende interventies

Niet de herhaling alleen, maar juist de combinatie van herhaling én aantoonbare eerdere interventies is relevant.

Signaal 2 – Een probleem verschijnt op meerdere niveaus

Wanneer hetzelfde vraagstuk tegelijk zichtbaar is in:

- processen;
- governance;
- rechtspositie;
- bewonerservaring;

kan sprake zijn van een dieper institutioneel vraagstuk.

Signaal 3 – Verbeteringen vergroten de complexiteit

Wanneer iedere oplossing nieuwe:

- overdrachten;
- controles;
- uitzonderingen;
- coördinatielagen;

vereist, kan de inrichting zelf onderdeel van het probleem zijn geworden.

Signaal 4 – Een structurele spanning blijft bestaan

Bijvoorbeeld:

- snelheid versus zorgvuldigheid;
- uniformiteit versus maatwerk;
- centrale regie versus lokale ruimte;
- juridische zekerheid versus adaptiviteit.

Systeemreflectie kan helpen vaststellen of dergelijke spanningen beter kunnen worden georganiseerd.

Signaal 5 – De maatschappelijke of technische context verandert fundamenteel

Nieuwe veiligheidskennis, gewijzigde wetgeving of een wezenlijk andere fase van de versterkingsoperatie kan betekenen dat uitgangspunten uit een eerdere fase opnieuw moeten worden beoordeeld.

6.6.3. Systeemvragen

Een systeemreview zou zich onder meer kunnen richten op de volgende vragen.

1. Past de institutionele inrichting nog bij de actuele fase van de versterkingsoperatie?

Een systeem dat passend was tijdens grootschalige opbouw hoeft niet automatisch optimaal te zijn in een latere uitvoerings- of afrondingsfase.

2. Is de verdeling van verantwoordelijkheden voldoende duidelijk?

Niet alleen formeel, maar ook vanuit het perspectief van bewoners en uitvoering.

3. Is de dominante uitvoeringslogica nog passend?

Daarbij kan worden gekeken naar:

- individuele beoordeling;
- fasering van besluitvorming;
- dossiergerichte aanpak;
- mogelijkheden voor gebiedsgerichte of parallelle werkwijzen.

4. Zijn bewoners voldoende uitgangspunt van het ontwerp?

Niet alleen als ontvanger van dienstverlening, maar als maatstaf voor begrijpelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang.

5. Ondersteunt het stelsel adaptatie?

Kan nieuwe kennis relatief eenvoudig worden verwerkt of veroorzaakt iedere wijziging omvangrijke organisatorische of juridische frictie?

6. Ondersteunt het verantwoordingssysteem leren?

Worden organisaties alleen afgerekend op naleving en productie, of bestaat ook ruimte om onzekerheden te signaleren en werkwijzen verantwoord aan te passen?

6.6.4. Periodieke systeemreflectie

Dit rapport stelt niet op basis van de documentanalyse vast dat een systeemreview exact iedere vier of vijf jaar moet plaatsvinden.

Een dergelijke vaste frequentie zou een normatieve keuze zijn waarvoor de analyse onvoldoende empirische basis biedt.

Wel volgt uit het onderzoek dat een expliciet moment voor systeemreflectie zinvol kan zijn wanneer:

- institutionele omstandigheden wezenlijk veranderen;
- dezelfde aanbevelingslijn ondanks verschillende interventies zichtbaar blijft;
- nieuwe technische kennis bestaande uitgangspunten ter discussie stelt;
- de operatie een nieuwe fase ingaat.

Systeemreflectie wordt daarmee **gebeurtenis- en signaalgestuurd**, niet uitsluitend kalendergestuurd.

6.6.5. Van systeemreflectie naar systeeminnovatie

Pas wanneer systeemreflectie aannemelijk maakt dat institutionele uitgangspunten zelf een belangrijke oorzaak vormen, komt systeeminnovatie in beeld.

Daarbij kunnen verschillende gradaties bestaan:

- beperkte wijziging van verantwoordelijkheden;
- vereenvoudiging van besluitvormingsstructuren;
- andere governance;
- wijziging van wettelijke kaders;
- fundamenteel andere uitvoeringslogica.

Het onderzoek kiest op dit punt niet vooraf voor één richting.

Hoofdstuk 7 verkent verschillende ontwikkelscenario's en maakt de mogelijke consequenties daarvan zichtbaar.

6.7. Een integraal afwegingskader

6.7.1. Vier handelingsperspectieven

De voorgaande paragrafen leiden tot vier verschillende handelingsperspectieven.

Tabel 6.1 – Indicatieve toepassing op hoofdthema's

Thema	Proces	Governance	Institutioneel leren	Systeemreflectie
Veiligheid	✓		✓	✓
Kwaliteit beoordelingen	✓		✓	
Communicatie	✓	✓	✓	
Regie en samenwerking		✓	✓	✓
Doorlooptijden	✓	✓	✓	mogelijk
Bewonersperspectief	✓	✓	✓	✓
Rechtszekerheid	✓		✓	✓
Vertrouwen	✓	✓	✓	mogelijk
Leren en kennis	✓	✓	✓	

Deze perspectieven sluiten elkaar niet uit.

Eén vraagstuk kan meerdere interventies vereisen.

6.7.2. Indicatieve toepassing op hoofdthema's

Tabel 6.2 - Indicatieve toepassing op hoofdthema's

Thema	Proces	Governance	Institutioneel leren	Systeemreflectie
Veiligheid	✓		✓	✓

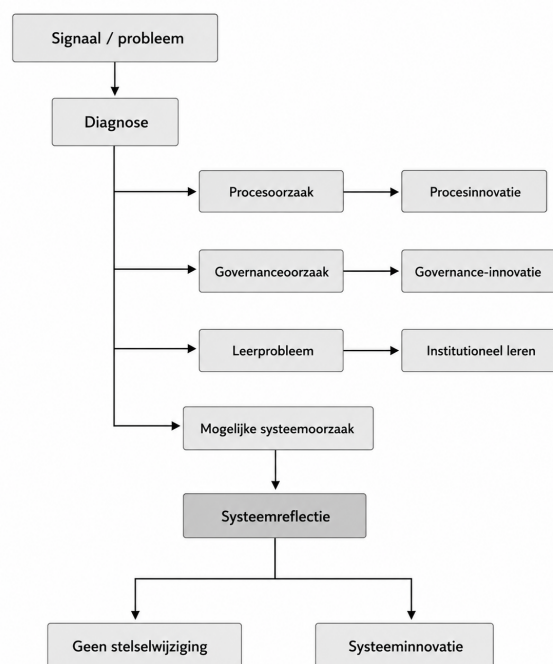
Kwaliteit beoordelingen	✓		✓	
Communicatie	✓	✓	✓	
Regie en samenwerking		✓	✓	✓
Doorlooptijden	✓	✓	✓	mogelijk
Bewonersperspectief	✓	✓	✓	✓
Rechtszekerheid	✓		✓	✓
Vertrouwen	✓	✓	✓	mogelijk
Leren en kennis	✓	✓	✓	

De aanduiding **mogelijk** betekent dat de aanwezigheid van het thema op zichzelf geen systeemreflectie rechtvaardigt. Daarvoor is eerst aanvullende diagnose nodig.

6.7.3. Een interventieladder zonder automatisme

De vier perspectieven kunnen schematisch als een interventieladder worden weergegeven, maar niet als een automatische route.

Figuur 6.3 - interventieladder



Belangrijk is vooral de onderste stap.

Systeemreflectie kan namelijk ook tot de conclusie leiden dat het bestaande systeem in essentie passend is en dat verdere proces- of governanceverbetering de meest proportionele reactie blijft.

6.7.4. De plaats van de parallelle aanpak

De parallelle aanpak laat goed zien waarom het onderscheid tussen deze niveaus belangrijk is.

Zij kan tegelijkertijd:

- een procesinnovatie zijn doordat activiteiten anders worden gefaseerd;
- governance-innovatie vereisen doordat partijen eerder en intensiever samenwerken;
- institutioneel leren stimuleren doordat disciplines eerder informatie uitwisselen.

Zolang de fundamentele veiligheidsnormen en verantwoordelijkheidsstructuur grotendeels intact blijven, is zij echter geen volledige systeeminnovatie.

De casus illustreert daarmee dat bestuurlijke vernieuwing niet uitsluitend bestaat uit een keuze tussen kleine optimalisatie en volledige stelselwijziging.

Er bevindt zich een breed innovatiedomein tussen beide.

6.8. Van handelingsperspectief naar bestuurlijke leerstrategie

6.8.1. Geen nieuwe aanbevelingen zonder terugblik

Een belangrijk praktisch gevolg van dit onderzoek is dat nieuwe aanbevelingen niet geïsoleerd zouden moeten worden behandeld.

Bij iedere nieuwe aanbeveling zou zichtbaar moeten zijn:

- of vergelijkbare aanbevelingen eerder zijn gedaan;
- welke interventies daarop zijn gevolgd;
- wat sindsdien is veranderd;
- op welk bestuurlijk niveau de nieuwe aanbeveling aangrijpt;
- waarom opnieuw ingrijpen nodig is.

Daarmee verandert een aanbeveling van een los advies in onderdeel van een bestuurlijke leergeschiedenis.

6.8.2. Drie mogelijke reacties op een terugkerende aanbeveling

Wanneer een aanbeveling terugkeert, zijn ten minste drie reacties mogelijk.

Reactie A – doorgaan

De eerdere interventie is nog in uitvoering of heeft meer tijd nodig.

Reactie B – aanpassen

De probleemanalyse klopt, maar de gekozen interventie is onvoldoende of moet worden verfijnd.

Reactie C – heroverwegen

De aanbeveling blijft terugkomen ondanks verschillende interventies en er zijn aanwijzingen dat de oorspronkelijke probleemanalyse te beperkt was.

Pas in deze derde situatie komt expliciete systeemreflectie nadrukkelijk in beeld.

6.8.3. Van aanbevelingen naar bestuurlijke keuzes

Daarmee verschuift de centrale bestuurlijke vraag van:

Welke aanbevelingen moeten worden uitgevoerd?

naar:

Wat leert de geschiedenis van deze aanbevelingslijn ons over de aard van het probleem en over het type interventie dat nu passend is?

Deze vraag sluit direct aan bij de longitudinale opzet van dit onderzoek.

6.9. Conclusie

Dit hoofdstuk heeft de historische, empirische en bestuurskundige analyse vertaald naar een handelingskader.

De centrale conclusie is dat terugkerende aanbevelingen niet allemaal dezelfde bestuurlijke reactie rechtvaardigen.

Sommige vragen om verdere procesinnovatie.

Andere hebben hun oorsprong in samenwerking, regie en verantwoordelijkheidsrelaties en vragen daarom om governance-innovatie.

Een derde categorie maakt zichtbaar dat kennis wel beschikbaar is, maar onvoldoende structureel wordt verwerkt. Daar staat institutioneel leren centraal.

Pas wanneer aanwijzingen bestaan dat de oorzaak mede ligt in de onderliggende institutionele uitgangspunten, is systeemreflectie aangewezen.

Systeemreflectie is daarbij geen synoniem voor reorganisatie.

Zij is een expliciete toets op de vraag of de bestaande inrichting nog passend is.

De kern van het handelingskader kan daarom als volgt worden samengevat:

diagnoseer eerst het niveau en de oorzaak van het probleem; kies daarna de interventie.

Deze benadering voorkomt twee tegengestelde risico's.

Het eerste is **permanente optimalisatie**, waarbij structurele vraagstukken steeds opnieuw met procesmaatregelen worden benaderd.

Het tweede is **permanente reorganisatie**, waarbij ieder hardnekkig probleem aanleiding vormt voor een nieuwe institutionele inrichting.

Tussen deze uitersten bevindt zich een breder repertoire van procesinnovatie, governance-innovatie, institutioneel leren en gerichte systeemreflectie.

Dat repertoire vormt het uitgangspunt voor hoofdstuk 7.

Daar worden verschillende toekomstige ontwikkelrichtingen voor de versterkingsoperatie als scenario's verkend. De vraag is daarbij niet welk scenario vooraf als het beste moet worden beschouwd, maar welke bestuurlijke consequenties verschillende combinaties van continuïteit, governanceverandering, adaptatie en systeemherijking met zich meebrengen.

7. Scenarioverkenning: mogelijke ontwikkelrichtingen voor de versterkingsoperatie

7.1. Inleiding

De voorgaande hoofdstukken hebben laten zien dat de versterkingsoperatie tussen 2015 en 2026 zowel continuïteit als verandering kent.

Institutionele verantwoordelijkheden zijn verschoven, publieke regie is versterkt, wet- en regelgeving is aangepast en de bestuurlijke context is ingrijpend veranderd. Tegelijkertijd blijven verschillende aanbevelingslijnen herkenbaar, onder meer rond kwaliteit, communicatie, bewonersperspectief, samenwerking, regie, doorlooptijden, rechtszekerheid en leren.

Hoofdstuk 5 heeft deze ontwikkeling bestuurskundig geduid aan de hand van vier mechanismen:

- adaptatie;
- coördinatie;
- persistentie;
- transformatie.

Hoofdstuk 6 heeft deze analyse vertaald naar vier handelingsperspectieven:

- procesinnovatie;
- governance-innovatie;
- institutioneel leren;
- systeemreflectie.

Dit hoofdstuk kijkt vooruit.

Het doel is niet om één voorkeursmodel voor de toekomstige versterkingsoperatie aan te wijzen. Evenmin worden de scenario's gepresenteerd als voorspellingen.

De scenario's zijn **analytische ontwikkelrichtingen**.

Zij maken zichtbaar welke bestuurlijke consequenties kunnen ontstaan wanneer in de komende jaren verschillende accenten worden gelegd.

De scenarioverkenning beantwoordt daarmee niet de vraag:

Welk scenario is het beste?

maar:

Welke bestuurlijke gevolgen, kansen en risico's horen bij verschillende ontwikkelrichtingen van de versterkingsoperatie?

De scenario's kunnen afzonderlijk worden besproken, maar sluiten elkaar niet uit. In de praktijk kunnen elementen uit verschillende scenario's naast elkaar bestaan of worden gecombineerd.

7.2. Uitgangspunten voor de scenarioverkenning

7.2.1. Geen voorspellingen

Scenario's zijn geen voorspellingen van wat daadwerkelijk zal gebeuren. Zij maken mogelijke ontwikkelrichtingen expliciet zodat kan worden onderzocht:

- welke bestuurlijke keuzes daarvoor nodig zijn;
- welke voordelen denkbaar zijn;
- welke risico's ontstaan;
- welke voorwaarden noodzakelijk zijn;
- op welk niveau verandering plaatsvindt.

7.2.2. Geen hiërarchie

De scenario's vormen geen ladder van weinig naar veel verandering.

Een scenario met beperkte institutionele verandering kan in bepaalde omstandigheden passender zijn dan een ingrijpender scenario.

Andersom kan verdere optimalisatie onvoldoende zijn wanneer een probleem aantoonbaar voortkomt uit de institutionele inrichting.

De diagnose uit hoofdstuk 6 blijft daarom leidend.

7.2.3. Beoordelingscriteria

De scenario's worden vergeleken aan de hand van zes criteria:

1. **uitvoerbaarheid** – hoeveel organisatorische verandering is nodig;
2. **bestuurlijke complexiteit** – neemt de behoefte aan afstemming toe of af;
3. **adaptiviteit** – hoe gemakkelijk kan nieuwe kennis worden verwerkt;
4. **bewonersperspectief** – in welke mate kan samenhang en voorspelbaarheid worden versterkt;
5. **leervermogen** – in hoeverre ondersteunt het scenario structureel leren;
6. **institutionele impact** – in welke mate veranderen verantwoordelijkheden en uitgangspunten.

Deze criteria zijn analytisch en vormen geen vooraf vastgelegde rangorde.

7.3. Scenario A – Gecontroleerde continuïteit en procesoptimalisatie

7.3.1. Beschrijving

In dit scenario blijft de institutionele inrichting van de versterkingsoperatie in hoofdzaak intact.

De nadruk ligt op verdere verbetering van bestaande werkprocessen.

Daarbij kan worden gedacht aan:

- kwaliteitsborging;
- verbetering van opname- en beoordelingsprocessen;
- betere planning;
- communicatie;

- professionalisering;
- verdere standaardisering waar verantwoord;
- verminderen van vermijdbare overdrachten.

Het scenario sluit vooral aan bij het handelingsperspectief **procesinnovatie**.

7.3.2. Bestuurlijke logica

De gedachte achter dit scenario is dat een groot deel van de huidige knelpunten kan worden verminderd door bestaande processen beter te laten functioneren.

Daarmee wordt voortgebouwd op opgebouwde expertise en bestaande wettelijke en organisatorische structuren.

Dit scenario sluit bestuurskundig aan bij incrementele beleidsontwikkeling.

7.3.3. Mogelijke voordelen

Mogelijke voordelen zijn:

- institutionele stabiliteit;
- behoud van opgebouwde kennis;
- relatief beperkte transitiekosten;
- beperkte verstoring van lopende uitvoering;
- mogelijkheid tot gerichte procesverbetering.

7.3.4. Mogelijke risico's

Mogelijke risico's zijn:

- oorzaken op governanceniveau blijven bestaan;
- procesoptimalisatie kan extra procedures en controles toevoegen;
- sommige aanbevelingslijnen kunnen herkenbaar blijven;
- verbeteringen kunnen voor bewoners onvoldoende samenhangend zichtbaar zijn.

7.3.5. Kernvraag

De centrale toets voor dit scenario is:

| Zijn de belangrijkste resterende problemen primair uitvoeringsproblemen?

Wanneer dat het geval is, kan verdere procesoptimalisatie proportioneel zijn.

Wanneer problemen aantoonbaar voortkomen uit governance of institutionele uitgangspunten, wordt dit scenario beperkter.

7.4. Scenario B – Versterkte governance en integrale samenwerking

7.4.1. Beschrijving

In dit scenario blijft de formele institutionele inrichting grotendeels bestaan, maar wordt sterker ingezet op de manier waarop betrokken organisaties gezamenlijk functioneren.

Mogelijke elementen zijn:

- integrale casusregie;
- gezamenlijke planning;
- gedeelde informatie;
- multidisciplinaire besluitvorming;
- expliciete escalatieroutes;
- gezamenlijke bewonerscontacten;
- gezamenlijke uitvoeringsdoelen.

Dit scenario sluit primair aan bij **governance-innovatie**.

7.4.2. De parallelle aanpak

De parallelle aanpak uit Zorgvuldig Veiligpast binnen dit scenario, maar moet zorgvuldig worden gekarakteriseerd.

De aanpak is in eerste instantie een procesinnovatie doordat werkzaamheden anders worden gefaseerd.

De aanpak stelt echter aanvullende eisen aan governance:

- eerdere betrokkenheid van verschillende disciplines;
- gezamenlijke planning;
- tijdige informatiedeling;
- duidelijkheid over beslismomenten;
- afstemming over risico's.

Daarmee is de parallelle aanpak een hybride vorm van proces- en governance-innovatie.

7.4.3. Mogelijke voordelen

Mogelijke voordelen zijn:

- minder fragmentatie;
- betere afstemming;
- minder vermijdbare overdrachten;
- grotere samenhang voor bewoners;
- sneller oplossen van grensgevallen tussen organisaties;
- betere benutting van kennis.

7.4.4. Mogelijke risico's

Mogelijke risico's zijn:

- meer overleg in plaats van minder;
- onduidelijkheid wanneer gezamenlijke verantwoordelijkheid niet wordt gekoppeld aan beslissingsbevoegdheid;
- afhankelijkheid van bestuurlijk commitment;
- informele governance kan botsen met formele wettelijke verantwoordelijkheden.

7.4.5. Kernvraag

De centrale toets is:

Worden problemen vooral veroorzaakt door de wijze waarop organisaties met elkaar samenwerken?

Wanneer dat het geval is, kan governance-innovatie effectiever zijn dan verdere procesoptimalisatie of een volledige stelselwijziging.

7.5. Scenario C – De versterkingsoperatie als expliciet lerend stelsel

7.5.1. Beschrijving

Dit scenario richt zich primair op het versterken van het institutionele leervermogen.

Evaluaties, bezwaarervaringen, toezicht, kwaliteitsdata en bewonerssignalen worden systematisch met elkaar verbonden.

Mogelijke elementen zijn:

- een centraal aanbevelingenregister;
- periodieke analyse van terugkerende aanbevelingslijnen;
- koppeling van aanbevelingen aan genomen maatregelen;
- monitoring van implementatie;
- expliciete leeragenda's;
- structurele terugkoppeling naar uitvoeringspraktijk en bestuur.

Dit scenario sluit aan bij het handelingsperspectief **institutioneel leren**.

7.5.2. Bestuurlijke logica

Het uitgangspunt is niet dat onvoldoende kennis beschikbaar is.

De versterkingsoperatie beschikt inmiddels over een omvangrijke hoeveelheid:

- evaluaties;
- adviezen;
- toezichtsinformatie;
- bewonerservaringen;
- bezwaarervaringen;
- uitvoeringskennis.

De centrale opgave is deze informatie systematisch om te zetten in bestuurlijke en organisatorische routines.

7.5.3. Mogelijke voordelen

Mogelijke voordelen zijn:

- beter institutioneel geheugen;
- zicht op de geschiedenis van aanbevelingen;

- minder risico op herhaling zonder terugblik;
- sneller herkennen van patronen;
- betere verbinding tussen evaluatie en uitvoering;
- grotere adaptiviteit.

7.5.4. Mogelijke risico's

Mogelijke risico's zijn:

- bureaucratisering van leren;
- groei van registraties en overlegstructuren;
- veel monitoring zonder besluitvorming;
- leerstructuren worden doel op zichzelf.

Daarom moet steeds worden getoetst of verzamelde kennis daadwerkelijk tot handelen leidt.

7.5.5. Kernvraag

De centrale toets is:

Is het probleem vooral dat beschikbare kennis onvoldoende structureel wordt vertaald naar uitvoering en besluitvorming?

Wanneer dat zo is, kan een leerstrategie meer effect hebben dan opnieuw een afzonderlijk verbeterprogramma.

7.6. Scenario D – Gebiedsgerichte en samenhangende versterking

7.6.1. Beschrijving

In dit scenario wordt de versterkingsopgave waar mogelijk sterker georganiseerd vanuit buurten, dorpen of gebieden in plaats van uitsluitend vanuit afzonderlijke dossiers.

Daarbij kunnen verschillende opgaven worden verbonden, zoals:

- veiligheid;
- fysieke versterking;
- leefbaarheid;
- ruimtelijke kwaliteit;
- verduurzaming;
- sociale ondersteuning.

Dit scenario verandert niet noodzakelijk de veiligheidsnorm of individuele rechtspositie, maar verandert wel de organisatorische logica waarmee uitvoering wordt geordend.

7.6.2. Bestuurlijke betekenis

Gebiedsgericht werken bevindt zich tussen governance-innovatie en systeemreflectie.

Het vraagt doorgaans:

- meer integrale samenwerking;
- sterkere verbinding tussen verschillende beleidsdomeinen;

- andere planning;
- gebiedsgerichte besluitvorming;
- duidelijke verhouding tussen collectieve oplossingen en individuele rechten.

Daarmee kan gebiedsgericht werken de fragmentatie van individuele dossiers verminderen, maar ook nieuwe bestuurlijke complexiteit veroorzaken.

7.6.3. Mogelijke voordelen

Mogelijke voordelen zijn:

- meer samenhang tussen fysieke en sociale vraagstukken;
- mogelijkheid om werkzaamheden te bundelen;
- betere aansluiting bij leefomgeving;
- zichtbaarder perspectief voor buurten en dorpen;
- mogelijkheid om collectieve kansen te benutten.

7.6.4. Mogelijke risico's

Mogelijke risico's zijn:

- individuele verschillen blijven bestaan;
- gebiedsgerichte oplossingen kunnen botsen met individuele aanspraken;
- meer beleidsterreinen betekent meer governance;
- risico op vertraging door integrale ambities;
- ongelijkheid tussen gebieden.

7.6.5. Kernvraag

De centrale toets is:

Leidt de individuele dossierlogica in bepaalde gebieden tot onnodige fragmentatie die door gebiedsgerichte organisatie kan worden verminderd?

Dit moet empirisch per type gebied en opgave worden beoordeeld.

7.7. Scenario E – Signaalgestuurde systeemreflectie

7.7.1. Beschrijving

Dit scenario introduceert geen permanente of kalendergestuurde stelselherziening.

In plaats daarvan wordt systeemreflectie expliciet geactiveerd wanneer signalen daartoe aanleiding geven.

Voorbeelden van dergelijke signalen zijn:

- een aanbevelingslijn blijft herkenbaar ondanks verschillende interventies;
- dezelfde problematiek verschijnt op proces-, governance- en rechtsniveau;
- nieuwe oplossingen vergroten de institutionele complexiteit;
- fundamentele technische of maatschappelijke omstandigheden veranderen;
- de versterkingsoperatie gaat een wezenlijk nieuwe fase in.

De centrale vraag luidt dan:

Zijn de onderliggende institutionele uitgangspunten nog passend bij de actuele opgave?

7.7.2. Mogelijke onderwerpen

Systeemreflectie kan zich onder meer richten op:

- verantwoordelijkheidsverdeling;
- wettelijke inrichting;
- uitvoeringslogica;
- verhouding tussen individuele en gebiedsgerichte aanpak;
- positie van bewoners;
- verantwoordingsstructuur;
- adaptiviteit van het stelsel.

7.7.3. Mogelijke uitkomsten

Systeemreflectie betekent niet automatisch systeeminnovatie.

Er zijn minimaal drie mogelijke uitkomsten:

Uitkomst 1 – huidige inrichting blijft passend

Het probleem vraagt vooral om proces- of governanceverbetering.

Uitkomst 2 – beperkte institutionele aanpassing

Een onderdeel van verantwoordelijkheden, besluitvorming of governance moet worden aangepast.

Uitkomst 3 – systeeminnovatie

De analyse laat zien dat fundamentele uitgangspunten zelf een belangrijke oorzaak vormen.

7.7.4. Mogelijke voordelen

Mogelijke voordelen zijn:

- fundamentele vragen worden niet afhankelijk van crises;
- systeemwijziging wordt gebaseerd op diagnose;
- minder risico op institutionele verstarring;
- expliciete ruimte voor double-loop learning.

7.7.5. Mogelijke risico's

Mogelijke risico's zijn:

- bestuurlijke onzekerheid;
- politisering van systeemvragen;
- reorganisatiedruk;
- vertraging wanneer reflectie te breed wordt opgezet;

- systeemdissussie kan uitvoering overschaduen.

7.7.6. Kernvraag

De centrale toets is:

Bestaan er voldoende aanwijzingen dat de institutionele inrichting zelf substantieel bijdraagt aan het geconstateerde probleem?

Zonder dergelijke aanwijzingen ligt systeeminnovatie niet voor de hand.

7.8. Vergelijking van de scenario's

De scenario's kunnen als volgt worden vergeleken.

Tabel 7.1 Vergelijking van de scenario's

Scenario	Procesinnovatie	Governance	Institutioneel leren	Systeemreflectie	Institutionele impact	Implementatie complexiteit
A. Gecontroleerde continuïteit	Hoog	Beperkt	Middel	Laag	Laag	Laag
B. Versterkte governance	Middel	Hoog	Middel	Beperkt	Laag–middel	Middel
C. Lerend stelsel	Middel	Middel	Hoog	Middel	Laag–middel	Middel
D. Gebiedsgerichte versterking	Middel	Hoog	Middel	Middel	Middel	Hoog
E. Signaalgestuurde systeemreflectie	Beperkt	Middel	Hoog	Hoog	Variabel	Variabel

De kwalificaties zijn indicatief en dienen om verschillen tussen de scenario's analytisch zichtbaar te maken. Zij vormen geen empirische effectschatting.

7.9. Scenario's combineren

7.9.1. Geen exclusieve keuze

Een belangrijk inzicht is dat de scenario's elkaar niet uitsluiten.

Een mogelijke combinatie is bijvoorbeeld:

- procesoptimalisatie waar de oorzaken operationeel zijn;
- governance-innovatie voor knelpunten tussen organisaties;
- een structurele leerfunctie voor alle aanbevelingslijnen;
- systeemreflectie wanneer terugkerende patronen daartoe aanleiding geven.

Daarmee ontstaat geen éénmalig toekomstmodel, maar een adaptieve bestuurlijke strategie.

7.9.2. Fasering

Scenario's kunnen ook in verschillende fasen relevant zijn.

In een fase waarin veel woningen tegelijkertijd worden uitgevoerd kan stabiliteit en procesverbetering belangrijk zijn.

In een latere fase kunnen:

- gebiedsgerichte afronding;
- institutioneel leren;
- vermindering van organisatorische complexiteit;

meer gewicht krijgen.

De passende inrichting kan daarmee veranderen wanneer de aard en omvang van de versterkingsopgave veranderen.

7.10. Reflectie: niet kiezen tussen optimaliseren en herontwerpen

De analyse van dit rapport begon vanuit de waarneming dat veel aanbevelingen betrekking lijken te hebben op verbetering binnen bestaande structuren.

De vergelijking in hoofdstuk 4 heeft dat beeld genuanceerd.

Er is sprake van:

- herhaling;
- uitwerking;
- contextuele vernieuwing;
- incidentele inhoudelijke nieuwigheid.

Hoofdstuk 5 liet vervolgens zien dat procesaanpassing, governance-ontwikkeling en institutionele verandering gelijktijdig kunnen plaatsvinden.

Daarom is de relevante toekomstvraag niet:

Moet de versterkingsoperatie worden geoptimaliseerd of moet het systeem worden vervangen?

Die tegenstelling is te eenvoudig.

Een preciezere vraag is:

Welke onderdelen van de opgave vragen om procesverbetering, welke om governance-innovatie, welke om sterker institutioneel leren en bij welke vraagstukken is expliciete systeemreflectie gerechtvaardigd?

De scenario's in dit hoofdstuk maken die verschillende ontwikkelrichtingen zichtbaar.

7.11. Slotbeschouwing

De versterkingsoperatie is geen statisch bestuurlijk systeem.

De institutionele geschiedenis tussen 2015 en 2026 laat zien dat verantwoordelijkheden, organisaties, wetgeving en bestuurlijke uitgangspunten in relatief korte tijd ingrijpend kunnen veranderen.

Tegelijkertijd laat de longitudinale vergelijking zien dat bepaalde bestuurlijke spanningen herkenbaar blijven.

Dat betekent dat geen enkel toekomstscenario alle vraagstukken vanzelf oplost.

Procesinnovatie kan kwaliteit verbeteren maar institutionele fragmentatie laten bestaan.

Governance-innovatie kan samenwerking verbeteren maar formele verantwoordelijkheden ongemoeid laten.

Een lerend stelsel kan kennis beter benutten maar lost inhoudelijke knelpunten niet automatisch op.

Gebiedsgericht werken kan samenhang creëren maar nieuwe coördinatievragen oproepen.

Systeemreflectie kan fundamentele oorzaken zichtbaar maken maar leidt niet vanzelf tot een betere uitvoeringspraktijk.

De belangrijkste bestuurlijke opgave is daarom niet het kiezen van het meest ingrijpende scenario.

Zij is het ontwikkelen van het vermogen om **per vraagstuk het juiste niveau van interventie te herkennen**.

Daarmee sluit de scenariooverkenning rechtstreeks aan op het handelingskader uit hoofdstuk 6.

De scenario's maken zichtbaar dat toekomstige ontwikkeling niet hoeft te bestaan uit een keuze tussen voortzetting of volledige stelselwijziging. Tussen beide uitersten bevindt zich een breed spectrum van procesinnovatie, governance-ontwikkeling, institutioneel leren, gebiedsgerichte organisatie en systeemreflectie.

Dat spectrum vormt het vertrekpunt voor de conclusies en reflectie in hoofdstuk 8.

8. De bewoner als uiteindelijke toets

De voorgaande hoofdstukken hebben laten zien welke patronen zichtbaar zijn, hoe deze bestuurskundig kunnen worden verklaard en welke handelings- en ontwikkelrichtingen denkbaar zijn. Dit hoofdstuk legt daar een laatste toets naast: wat betekenen deze veranderingen uiteindelijk voor de bewoner?

8.1. Inleiding

Dit onderzoek heeft de ontwikkeling van aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen gedurende de periode 2015–2026 onderzocht. Die aanbevelingen zijn afkomstig van uiteenlopende organisaties en instituties, waaronder toezichthouders, onafhankelijke adviesorganen, de Nationale Ombudsman, parlementaire onderzoeken, regionale overheden en andere maatschappelijke en bestuurlijke partijen.

Deze bronnen hebben verschillende verantwoordelijkheden en beoordelingsperspectieven. Juist doordat verschillende onafhankelijke partijen op verschillende momenten vergelijkbare vraagstukken signaleren, krijgt het terugkeren van bepaalde thema's bestuurlijke betekenis.

De longitudinale analyse laat zien dat onderwerpen als veiligheid, kwaliteit, bewonersperspectief, communicatie, samenwerking, regie, doorlooptijden, vertrouwen en leren gedurende meerdere fasen herkenbaar blijven. Tegelijkertijd zijn de institutionele inrichting, verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoeringspraktijk in die periode aanzienlijk veranderd.

Vanuit bestuurskundig perspectief kan deze combinatie worden begrepen vanuit adaptatie, coördinatie, persistentie en transformatie.

Vanuit het perspectief van bewoners roept zij echter een aanvullende vraag op:

Waarom blijken onafhankelijke partijen na jaren opnieuw vergelijkbare problemen te moeten constateren?

Daarmee verschuift de aandacht van de aanbeveling zelf naar de werking van het stelsel waarop die aanbeveling betrekking heeft.

Niet de herhaling van externe kritiek behoeft in de eerste plaats verklaring, maar de vraag waarom eerdere interventies kennelijk onvoldoende hebben voorkomen dat vergelijkbare problemen opnieuw zichtbaar worden.

Dit hoofdstuk plaatst daarom het bewonersperspectief als afsluitende toets naast de bestuurskundige analyse.

8.2. Externe aanbevelingen als signaal

Een aanbeveling van een toezichthouder, ombudsfunctie, adviesorgaan of parlementaire commissie is geen onderdeel van de interne sturing van de versterkingsoperatie.

Deze organisaties hebben vanuit hun eigen positie de taak problemen te onderzoeken, tekortkomingen te signaleren en waar nodig aanbevelingen te formuleren.

Wanneer een onafhankelijk orgaan een probleem opnieuw aantreft, kan daarom niet van dat orgaan worden verlangd dat het afziet van een aanbeveling omdat een vergelijkbare aanbeveling eerder door een andere partij is gedaan.

Integendeel.

Wanneer verschillende onafhankelijke bronnen gedurende langere tijd vergelijkbare problemen constateren, kan juist de herhaling daarvan een belangrijk signaal vormen.

De centrale vraag is dan niet:

Waarom wordt deze aanbeveling opnieuw gedaan?

maar:

Waarom blijkt deze aanbeveling opnieuw nodig?

Daarmee verandert ook de betekenis van de longitudinale analyse.

Het terugkeren van aanbevelingen wordt niet alleen een vraagstuk van institutioneel leren, maar ook een vraagstuk van bestuurlijke verantwoording.

8.3. Herhaling van buiten vraagt om verantwoording van binnen

Wanneer een bekend vraagstuk opnieuw door een externe partij wordt geconstateerd, zou binnen de versterkingsoperatie systematisch moeten worden vastgesteld:

1. Is een vergelijkbaar probleem eerder gesignaleerd?
2. Welke aanbevelingen zijn daar eerder over gedaan?
3. Welke bestuurlijke reactie is daarop gevolgd?
4. Welke concrete maatregelen zijn daadwerkelijk uitgevoerd?
5. Welk resultaat werd daarmee voor bewoners beoogd?
6. Welk resultaat is in de praktijk bereikt?
7. Waarom wordt het probleem nu opnieuw geconstateerd?
8. Wie is verantwoordelijk voor de vervolgstap?

Deze benadering verschilt wezenlijk van het uitsluitend registreren of een aanbeveling formeel is opgevolgd.

Een aanbeveling kan bestuurlijk zijn afgehandeld, terwijl het onderliggende probleem voor bewoners blijft bestaan.

Daarom zou niet alleen moeten worden gekeken naar:

aanbeveling → reactie → maatregel

maar naar:

**extern signaal → bestuurlijke reactie → maatregel → uitvoering → resultaat voor bewoners
→ onafhankelijke toets**

De laatste stappen zijn essentieel.

Zonder zicht op het resultaat kan niet goed worden beoordeeld of sprake is van leren, van onvoldoende implementatie of van een probleem dat ondanks eerdere interventies blijft bestaan.

8.4. Geen aanbevelingenadministratie, maar een verantwoordingsinstrument

Dit rapport beschrijft de mogelijkheid van een aanbevelingenregister waarmee aanbevelingen uit verschillende perioden met elkaar kunnen worden verbonden.

Een dergelijk instrument kan bijdragen aan institutioneel geheugen. Tegelijkertijd bestaat het risico dat het registreren, monitoren en bespreken van aanbevelingen zelf leidt tot nieuwe administratieve en bestuurlijke structuren.

Dat risico is niet theoretisch. Binnen een complexe uitvoeringsopgave kan leren zelf bureaucratiseren wanneer registratie, monitoring en overleg onvoldoende worden verbonden aan besluitvorming en uitvoering.

Een aanbevelingenregister heeft daarom alleen meerwaarde wanneer het niet primair registreert **wat is aanbevolen**, maar inzicht geeft in **wat daarna daadwerkelijk is gebeurd**.

Per terugkerende aanbevelingslijn zou bijvoorbeeld zichtbaar moeten zijn:

- welke externe partijen het vraagstuk hebben gesignaleerd;
- wanneer dat is gebeurd;
- welke maatregelen daarop zijn genomen;
- wie daarvoor verantwoordelijk was;
- welk resultaat werd verwacht;
- welk resultaat voor bewoners is bereikt;
- en waarom het probleem eventueel opnieuw is geconstateerd.

Het doel is daarmee niet méér administratie over aanbevelingen.

Het doel is **zichtbare bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het vervolg erop**.

8.5. Herhaling als escalatiesignaal

Niet iedere terugkerende aanbeveling betekent dat het stelsel fundamenteel tekortschiet.

Zoals in eerdere hoofdstukken is beschreven, kan herhaling verschillende oorzaken hebben. Implementatie kan nog lopen, nieuwe technische kennis kan ontstaan, verantwoordelijkheden kunnen veranderen en een bestaande aanbeveling kan door nieuwe omstandigheden een andere betekenis krijgen.

Maar dat betekent niet dat herhaling bestuurlijk neutraal is.

Wanneer vergelijkbare problemen:

- gedurende langere tijd terugkeren;
- door verschillende onafhankelijke bronnen worden vastgesteld;
- ondanks verschillende verbetermaatregelen herkenbaar blijven;
- op meerdere bestuurlijke niveaus zichtbaar zijn;
- of wanneer oplossingen zelf nieuwe complexiteit veroorzaken,

neemt de noodzaak toe om te onderzoeken of verdere optimalisatie binnen bestaande processen en governance nog voldoende is.

Herhaling krijgt dan de functie van een **escalatiesignaal**.

Hoe vaker hetzelfde onderliggende probleem na interventies opnieuw wordt vastgesteld, hoe sterker de vraag wordt of niet alleen de uitvoering, maar ook de organisatie van verantwoordelijkheden, besluitvorming of institutionele inrichting onderdeel van het probleem vormt.

Dat betekent niet automatisch dat een stelselwijziging noodzakelijk is.

Het betekent wel dat na herhaalde externe signalering een steeds zwaardere motivering nodig is wanneer opnieuw wordt gekozen voor uitsluitend een beperkte procesverbetering.

8.6. Van leren naar merkbaar resultaat

Een belangrijk thema in dit rapport is institutioneel leren.

Leren kan schematisch worden weergegeven als:

signaleren → vastleggen → besluiten → toepassen → volgen → opnieuw beoordelen

Vanuit bewonersperspectief ontbreekt daarin echter nog een noodzakelijke laatste stap:

signaleren → vastleggen → besluiten → toepassen → volgen → resultaat voor bewoners → opnieuw beoordelen

Een stelsel kan veel evalueren en toch onvoldoende veranderen voor degene die op versterking wacht.

Daarom kan de mate waarin de versterkingsoperatie leert niet uitsluitend worden beoordeeld aan de hand van:

- nieuwe procedures;
- gewijzigde werkwijzen;
- overlegstructuren;
- monitoring;
- organisatorische veranderingen;
- of formele opvolging van aanbevelingen.

De uiteindelijke toets ligt ook in de gevolgen voor bewoners.

Leidt een verandering tot minder onzekerheid?

Worden besluiten sneller genomen?

Zijn verantwoordelijkheden duidelijker?

Hoeft een bewoner minder vaak hetzelfde verhaal te vertellen?

Wordt een dossier minder vaak overgedragen?

Wordt duidelijk wanneer de volgende stap plaatsvindt?

En uiteindelijk: leidt het proces daadwerkelijk tot een veilige woning binnen een uitlegbare en zo voorspelbaar mogelijke termijn?

Dat zijn geen aanvullende zachte criteria. Zij raken aan de vraag waarvoor het versterkingsstelsel uiteindelijk bestaat.

8.7. Bureaucratisering als zelfstandige toets

De ontwikkeling van de versterkingsoperatie heeft geleid tot nieuwe wettelijke kaders, organisaties, verantwoordelijkheden, procedures, kwaliteitswaarborgen en samenwerkingsvormen.

Veel daarvan kunnen vanuit afzonderlijke doelen rationeel en noodzakelijk zijn.

Maar de optelsom van afzonderlijk verdedigbare maatregelen kan tegelijkertijd leiden tot een systeem dat als geheel complexer wordt.

Dat verdient expliciete aandacht.

Een nieuwe procedure kan meer zekerheid geven, maar ook een extra overdrachtsmoment creëren.

Een nieuw overleg kan de samenwerking verbeteren, maar ook besluitvorming vertragen.

Een aanvullende controle kan de kwaliteit verhogen, maar ook leiden tot langere doorlooptijden.

Meer monitoring kan inzicht bieden, maar hoeft niet automatisch tot handelen te leiden.

Daarom zou iedere nieuwe proces- of governance-interventie ook aan een **bureaucratiseringstoets** moeten worden onderworpen.

De centrale vraag daarbij is:

Vermindert deze interventie voor bewoners en uitvoering daadwerkelijk onzekerheid, overdracht en afstemming, of voegt zij vooral een nieuwe laag toe?

Daarbij kunnen onder meer de volgende effecten worden beoordeeld:

- aantal processtappen;
- aantal overdrachtsmomenten;
- aantal betrokken organisaties;

- aantal noodzakelijke afzonderlijke besluiten;
- aantal verschillende aanspreekpunten;
- hoeveelheid dubbel aangeleverde informatie;
- tijd tussen opeenvolgende besluiten;
- en duidelijkheid over wie bevoegd is een knelpunt op te lossen.

Een interventie die een probleem probeert op te lossen maar tegelijkertijd nieuwe structurele complexiteit introduceert, vraagt daarom om een expliciete afweging.

8.8. Nieuw erbij betekent waar mogelijk oud eraf

Binnen publieke uitvoering bestaat een natuurlijke neiging om op nieuwe problemen te reageren door iets toe te voegen:

- een controle;
- een overleg;
- een procedure;
- een coördinatiefunctie;
- een rapportageverplichting;
- een escalatieroute;
- of een nieuw organisatorisch arrangement.

Minder vaak wordt onderzocht welke bestaande stap daardoor kan verdwijnen.

Dat kan op termijn bijdragen aan institutionele stapeling.

Daarom kan bij nieuwe maatregelen een eenvoudig uitgangspunt worden gehanteerd:

Voeg geen nieuwe structurele processtap, verantwoordingslaag of overlegvorm toe zonder te onderzoeken welke bestaande complexiteit daarmee kan worden verminderd of verwijderd.

Kort weergegeven:

nieuw erbij betekent waar mogelijk oud eraf.

Dat betekent niet dat vereenvoudiging altijd mogelijk is. Veiligheid, rechtszekerheid en zorgvuldigheid stellen terecht eisen aan publieke uitvoering.

Wel betekent het dat complexiteit niet kosteloos is.

Iedere extra stap gebruikt tijd, vraagt coördinatie en kan de afstand tussen probleem en besluit vergroten.

8.9. De overheid draagt de overgangslast

Gedurende de onderzoeksperiode is de institutionele inrichting van de versterkingsoperatie meerdere malen gewijzigd.

Verantwoordelijkheden zijn verschoven, organisaties zijn veranderd, wettelijke kaders zijn ontwikkeld en werkwijzen zijn aangepast.

Dergelijke veranderingen kunnen bestuurlijk noodzakelijk zijn.

Voor een bewoner die reeds in het versterkingsproces zit, kan een dergelijke overgang echter betekenen:

- opnieuw wachten;
- een nieuw aanspreekpunt;
- andere procedures;
- nieuwe beoordelingen;
- extra overdrachten;
- of onzekerheid over eerder gemaakte afspraken.

Vanuit bewonersperspectief zou daarom een belangrijk beginsel moeten gelden:

De overgangslast van bestuurlijke en organisatorische veranderingen behoort zoveel mogelijk door de overheid te worden gedragen en niet door bewoners.

Een systeemwijziging is vanuit bestuurlijk perspectief een transitie.

Voor een bewoner kan dezelfde wijziging simpelweg extra wachttijd betekenen.

Bij iedere relevante wijziging in processen, governance of stelsel zou daarom expliciet moeten worden beoordeeld wat het effect is op reeds lopende dossiers en hoe negatieve overgangseffecten voor bewoners worden voorkomen.

8.10. Eén overheid betekent herkenbare verantwoordelijkheid

Een terugkerend thema in de versterkingsoperatie is samenwerking tussen verschillende organisaties.

Daarbij wordt regelmatig gesproken over gezamenlijk optreden of handelen als één overheid.

Vanuit het perspectief van bewoners heeft dat begrip alleen betekenis wanneer samenwerking niet leidt tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheid.

Voor een bewoner moet op ieder relevant moment duidelijk zijn:

- wie verantwoordelijk is voor de volgende stap;
- wie bevoegd is het noodzakelijke besluit te nemen;
- binnen welke termijn dat gebeurt;
- wie een knelpunt kan oplossen;
- en wie aanspreekbaar is wanneer voortgang uitblijft.

Samenwerking mag niet leiden tot gedeelde verantwoordelijkheid in de betekenis dat uiteindelijk niemand volledig aanspreekbaar is.

Daarom kan het uitgangspunt **één overheid** vanuit bewonersperspectief als volgt worden vertaald:

De bewoner hoeft de bestuurlijke en organisatorische complexiteit achter het proces niet zelf te organiseren.

Het is aan de betrokken publieke organisaties om hun onderlinge afhankelijkheden op te lossen.

8.11. Van systeemindicatoren naar bewonersindicatoren

Voor beoordeling van de versterkingsoperatie worden uiteenlopende indicatoren gebruikt.

Productie, aantallen beoordelingen, besluiten, uitvoeringscapaciteit en planning zijn daarbij belangrijk.

Zij vertellen echter niet altijd volledig hoe een bewoner het proces ervaart.

Daarom kunnen naast bestaande indicatoren ook eenvoudige bewonersgerichte indicatoren structureel worden gevolgd, bijvoorbeeld:

- totale doorlooptijd per dossier;
- tijd waarin een dossier aantoonbaar geen voortgang kent;
- aantal overdrachten;
- aantal verschillende aanspreekpunten;
- aantal keren dat reeds bekende informatie opnieuw moet worden aangeleverd;
- afwijking tussen aangekondigde en gerealiseerde planning;
- tijd tussen het constateren van een knelpunt en een besluit daarover;
- aantal noodzakelijke escalaties;
- duidelijkheid over verantwoordelijkheid;
- consistentie van communicatie.

Daarbij gaat het niet om het creëren van opnieuw een omvangrijk monitoringssysteem.

Het gaat juist om een beperkt aantal indicatoren die rechtstreeks zichtbaar maken of institutionele verbetering ook leidt tot een beter werkend proces voor bewoners.

8.12. De bewoner als uiteindelijke toets

De versterkingsoperatie is een omvangrijke, technisch complexe en bestuurlijk ingewikkelde publieke opgave.

Dat verklaart waarom niet ieder probleem eenvoudig of onmiddellijk kan worden opgelost.

Complexiteit is echter geen eindmaatstaf voor de kwaliteit van publieke uitvoering.

Voor bewoners bestaat uiteindelijk een aanzienlijk eenvoudiger perspectief.

Een versterkingsstelsel functioneert wanneer een bewoner:

- weet waar hij of zij aan toe is;
- begrijpt welke besluiten worden genomen;
- weet wie verantwoordelijk is;
- niet onnodig tussen organisaties wordt doorgestuurd;
- niet telkens opnieuw dezelfde informatie hoeft aan te leveren;

- een reëel beeld krijgt van planning en voortgang;
- weet waar een vastgelopen dossier kan worden geëscaleerd;
- en uiteindelijk daadwerkelijk een veilige woning krijgt.

Daarmee ontstaat naast de bestuurskundige analyse van proces, governance en systeem een eenvoudige aanvullende toets:

Een verandering in de versterkingsoperatie is vanuit bewonersperspectief pas een verbetering wanneer bewoners daarvan aantoonbaar merken dat het proces eenvoudiger, duidelijker, voorspelbaarder, betrouwbaarder of sneller wordt.

Dat criterium betekent niet dat iedere vertraging vermijdbaar is en evenmin dat iedere externe aanbeveling automatisch bewijs vormt voor bestuurlijk falen.

Het betekent wel dat langdurige herhaling van vergelijkbare externe signalen niet kan worden beantwoord met uitsluitend de constatering dat het systeem complex is, dat implementatie tijd kost of dat inmiddels nieuwe maatregelen zijn genomen.

Na verloop van tijd wordt resultaat zelf onderdeel van de verantwoordingsvraag.

De versterkingsoperatie beschikt inmiddels over een omvangrijke hoeveelheid kennis, onderzoeken, adviezen en ervaringen.

De belangrijkste vervolgvraag is daardoor steeds minder alleen wat nog moet worden onderzocht of aanbevolen.

De vraag wordt:

wat is met die kennis gedaan, wat heeft dat voor bewoners veranderd en waarom blijkt een bekend probleem eventueel opnieuw te bestaan?

Daarmee kan de kern van dit hoofdstuk worden samengevat in één afsluitende vraag:

Niet waarom dezelfde aanbeveling opnieuw wordt gedaan, maar waarom zij opnieuw nodig blijkt.

9. Conclusies en reflectie

9.1. Inleiding

Dit onderzoek begon met een relatief eenvoudige waarneming. In rapporten, evaluaties, adviezen en onderzoeken over de versterkingsoperatie Groningen keren gedurende een periode van ruim tien jaar vergelijkbare onderwerpen terug. Het gaat onder meer om veiligheid, kwaliteit, communicatie, bewonersperspectief, samenwerking, regie, doorlooptijden, rechtszekerheid, vertrouwen en leren.

De centrale vraag was wat deze continuïteit betekent.

Daarbij is bewust niet als uitgangspunt genomen dat het terugkeren van een aanbeveling automatisch betekent dat eerdere aanbevelingen niet zijn uitgevoerd of dat binnen de versterkingsoperatie onvoldoende is geleerd. De historische reconstructie laat juist zien dat tussen 2015 en 2026 veel is veranderd. Organisaties zijn opgericht, gewijzigd en opgeheven, verantwoordelijkheden zijn verschoven, de rol van private partijen is teruggedrongen, publieke verantwoordelijkheid is versterkt, wettelijke kaders zijn veranderd, beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld en na de parlementaire enquête is de bestuurlijke koers nadrukkelijker verbonden met erkenning, herstel en behoorlijk bestuur.

Over de aanwezigheid van verandering kan daarom weinig twijfel bestaan.

Juist tegen die achtergrond krijgt de tweede waarneming meer betekenis: ondanks die veranderingen blijven verschillende bestuurlijke kernvraagstukken gedurende opeenvolgende institutionele fasen herkenbaar.

Dat is de spanning die in dit hoofdstuk centraal staat.

Niet de tegenstelling tussen een systeem dat wel of niet verandert, maar de vraag waarom een systeem dat voortdurend verandert er desondanks onvoldoende in slaagt bepaalde hardnekkige problemen duurzaam te laten verdwijnen.

Dit hoofdstuk beantwoordt eerst de centrale onderzoeksvraag en de zes deelvragen. Vervolgens wordt de betekenis van de bevindingen aangescherpt vanuit bestuurlijke verantwoording, institutioneel leren, bureaucratisering en systeemreflectie. Daarna volgen de methodologische reflectie en de betekenis van het onderzoek.

Het hoofdstuk eindigt met de hoofdconclusie: de versterkingsoperatie laat niet vooral een gebrek aan verandering zien, maar een groeiende spanning tussen voortdurende aanpassing en het beperkte vermogen om een aantal terugkerende bestuurlijke kernproblemen structureel te doorbreken.

9.2. Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidde:

Hoe hebben aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen zich in de periode 2015–2026 ontwikkeld, in welke mate en op welke wijze keren daarin vergelijkbare aanbevelingen terug, en hoe kan deze ontwikkeling bestuurskundig worden verklaard?

De analyse leidt tot drie samenhangende antwoorden.

9.2.1. Aanbevelingen vertonen zowel verandering als continuïteit

De aanbevelingen uit de onderzochte periode kunnen niet worden beschreven als een eenvoudige opeenvolging van steeds nieuwe inzichten.

Een aanzienlijk deel bouwt voort op eerder geformuleerde bestuurlijke uitgangspunten. Sommige aanbevelingen keren in essentie terug, andere worden nader geconcretiseerd en weer andere krijgen binnen gewijzigde technische, juridische of institutionele omstandigheden een nieuwe betekenis.

Volledig nieuwe aanbevelingen komen eveneens voor, met name waar nieuwe technische kennis of specifieke analyses aanleiding geven tot nieuwe interventies.

De longitudinale ontwikkeling bestaat daarmee uit een combinatie van:

- herhaling;
- nadere uitwerking;
- contextuele vernieuwing;
- inhoudelijke nieuwheid.

9.2.2. De institutionele context verandert sterker dan verschillende bestuurlijke kernproblemen

De versterkingsoperatie heeft tussen 2015 en 2026 ingrijpende institutionele veranderingen doorgemaakt.

De overgang van private naar sterkere publieke verantwoordelijkheid, de ontwikkeling van de NCG, publiekrechtelijke verankering, veranderende verantwoordelijkheidsverhoudingen en de bredere bestuurlijke herpositionering na de parlementaire enquête maken duidelijk dat geen sprake is van een statisch stelsel.

Tegelijkertijd blijven in verschillende institutionele constellaties vergelijkbare vraagstukken herkenbaar.

Vooraf aanbevelingen over:

- samenwerking;
- regie en verantwoordelijkheid;
- communicatie en uitlegbaarheid;
- planning en doorlooptijden;
- voorspelbaarheid;
- bewonersperspectief;
- vertrouwen;
- en leren van ervaringen

komen gedurende langere perioden terug.

Deze combinatie is een centrale empirische bevinding van dit onderzoek.

Dat een vraagstuk gedurende één institutionele fase terugkeert, kan samenhangen met implementatietijd, voortschrijdende kennis of verdere professionalisering.

Wanneer vergelijkbare kernproblemen echter ook na ingrijpende organisatorische, juridische en bestuurlijke veranderingen herkenbaar blijven, wordt de vraag relevanter of de oorzaak uitsluitend binnen afzonderlijke processen of organisaties moet worden gezocht.

9.2.3. De bestuurlijke verklaring ligt in een combinatie van adaptatie, coördinatie, persistentie en transformatie

De bestuurskundige analyse laat zien dat vier mechanismen gelijktijdig optreden.

Adaptatie betreft het voortdurend verbeteren van processen, methoden en kwaliteitsborging.

Coördinatie betreft het aanpassen van samenwerking, regie en verantwoordelijkheidsrelaties.

Persistentie betreft het herkenbaar blijven van onderliggende bestuurlijke spanningen, ondanks veranderingen in processen en organisatie.

Transformatie betreft fundamentele institutionele veranderingen, zoals de overgang naar publieke verantwoordelijkheid.

Deze mechanismen verklaren waarom veel kan veranderen zonder dat alle problemen verdwijnen.

Complexiteit van de opgave, veranderende technische kennis, implementatietijd, begrensde rationaliteit en institutionele dynamiek maken voortdurende aanpassing noodzakelijk.

Maar de analyse maakt ook een tweede mechanisme zichtbaar.

Opeenvolgende aanpassingen kunnen zelf nieuwe afhankelijkheden, procedures, overdrachten, verantwoordingsrelaties en coördinatiebehoeften creëren. Daarmee kan een systeem dat is opgebouwd uit afzonderlijk rationele interventies als geheel steeds moeilijker bestuurbaar en uitvoerbaar worden.

De centrale beantwoording van de onderzoeksvraag luidt daarom:

De aanbevelingen over de versterkingsoperatie ontwikkelen zich door een combinatie van herhaling, uitwerking, contextuele vernieuwing en incidentele nieuwheid. Tegelijkertijd heeft het stelsel zelf ingrijpende veranderingen doorgemaakt. Juist omdat ondanks die veranderingen verschillende bestuurlijke kernproblemen herkenbaar blijven, kan hun voortbestaan niet uitsluitend worden verklaard uit gebrek aan verandering of gebrek aan leren. De analyse wijst op een combinatie van complexe problematiek, incrementele aanpassing, blijvende coördinatievraagstukken en institutionele persistentie. Naarmate opeenvolgende oplossingen bovendien nieuwe complexiteit toevoegen, ontstaat het risico dat de inrichting die problemen moet oplossen zelf onderdeel wordt van de verklaring voor hun voortbestaan.

9.3. Beantwoording van de deelvragen

9.3.1. Deelvraag 1 – Welke aanbevelingen en hoofdthema's komen in de onderzochte documenten naar voren?

De documentanalyse laat acht samenhangende hoofdthema's zien:

- veiligheid;
- kwaliteit;
- proces en doorlooptijd;
- bewonersperspectief;
- communicatie;
- governance en samenwerking;
- leren en kennis;
- rechtszekerheid, legitimiteit en vertrouwen.

Deze thema's zijn niet in iedere periode even dominant en veranderen inhoudelijk door de tijd. Toch zijn zij gedurende meerdere fasen van de versterkingsoperatie herkenbaar.

Daarmee bestaat aanzienlijke thematische continuïteit.

9.3.2. Deelvraag 2 – Hoe ontwikkelen aanbevelingen zich in de tijd?

De ontwikkeling kan niet worden gereduceerd tot nieuw of herhaald.

Vier patronen zijn zichtbaar.

Herhaling komt vooral voor bij aanbevelingen over communicatie, doorlooptijden, samenwerking en duidelijkheid.

Nadere uitwerking is sterk zichtbaar bij kwaliteitsborging, bewonersbegeleiding, uitlegbaarheid en leren.

Contextuele vernieuwing doet zich voor wanneer een bekend onderwerp binnen gewijzigde institutionele omstandigheden een andere bestuurlijke betekenis krijgt. Dit geldt onder meer voor regie, bewonersperspectief, veiligheid, rechtszekerheid en vertrouwen.

Nieuwheid is vooral zichtbaar bij technisch specifieke aanbevelingen die voortkomen uit nieuwe kennis of nieuwe analyses.

De belangrijkste longitudinale bevinding is daarom dat aanbevelingslijnen zich ontwikkelen zonder noodzakelijk te verdwijnen.

9.3.3. Deelvraag 3 – Op welk bestuurlijk niveau grijpen aanbevelingen aan?

Een groot deel van de aanbevelingen richt zich op procesniveau.

Daarbij gaat het onder meer om:

- kwaliteit;
- planning;
- communicatie;

- dossiervorming;
- monitoring;
- bewonersbegeleiding.

Een tweede belangrijke groep richt zich op governance:

- samenwerking;
- gezamenlijke regie;
- informatie-uitwisseling;
- verantwoordelijkheden;
- optreden als één overheid.

Systeemgerichte veranderingen komen minder continu voor en concentreren zich vooral rond institutionele kantelpunten.

Proces, governance en systeem beïnvloeden elkaar echter sterk.

Een procesprobleem kan ontstaan door governance. Een governanceprobleem kan voortkomen uit systeemkenmerken. En systeemverandering levert niet automatisch betere processen op.

Daarmee is het bestuurlijke niveau waarop een aanbeveling wordt geformuleerd niet noodzakelijk hetzelfde niveau waarop de diepste oorzaak van het probleem ligt.

9.3.4. Deelvraag 4 – Welke bestuurskundige verklaringen bestaan voor het langdurig terugkeren van vergelijkbare vraagstukken?

Verschillende verklaringen zijn aannemelijk.

Ten eerste heeft de versterkingsoperatie kenmerken van een complexe publieke opgave waarin technische kennis, maatschappelijke verwachtingen en bestuurlijke omstandigheden veranderen.

Ten tweede kost implementatie tijd.

Ten derde vindt bestuurlijke verandering vaak incrementeel plaats. Problemen worden doorgaans aangepakt door bestaande processen, governance en regels verder te verbeteren.

Ten vierde blijven bepaalde structurele spanningen bestaan, zoals:

- snelheid versus zorgvuldigheid;
- standaardisering versus maatwerk;
- verdeling van verantwoordelijkheid tussen organisaties;
- behoefte aan technische expertise tegenover begrijpelijkheid voor bewoners;
- rechtszekerheid tegenover adaptiviteit.

Ten vijfde kan institutionele stapeling optreden. Iedere afzonderlijke interventie kan rationeel zijn, terwijl de gezamenlijke werking leidt tot meer procedures, meer afhankelijkheden, meer overdrachten en een grotere coördinatielast.

Deze laatste verklaring verdient bijzondere aandacht.

Wanneer oplossingen de bestuurlijke complexiteit vergroten, kan de versterkingsoperatie geleidelijk in een situatie terechtkomen waarin een steeds groter deel van het bestuurlijke en uitvoerende vermogen nodig is om de werking van het eigen arrangement te organiseren.

In dit rapport wordt dat aangeduid als het risico van **institutionele verstriking**.

Daarmee wordt geen intentie of individueel falen verondersteld. Het begrip beschrijft een mogelijke systeemeigenschap: een gegroeid arrangement waarin opeenvolgende rationele aanpassingen gezamenlijk zodanige onderlinge afhankelijkheden produceren dat het moeilijker wordt om hardnekkige problemen nog met afzonderlijke verbetermaatregelen op te lossen.

9.3.5. Deelvraag 5 – Welke handelingsperspectieven volgen uit de analyse?

De analyse leidt tot vier handelingsperspectieven:

1. procesinnovatie;
2. governance-innovatie;
3. institutioneel leren;
4. systeemreflectie en, indien daarvoor aanleiding bestaat, systeeminnovatie.

Het belangrijkste uitgangspunt is dat de interventie moet volgen uit de diagnose.

Een terugkerend probleem vraagt niet automatisch om stelselwijziging.

Maar het omgekeerde geldt eveneens: wanneer vergelijkbare aanbevelingen ondanks verschillende proces- en governance-interventies blijven terugkeren, wordt het steeds minder overtuigend om opnieuw uitsluitend binnen diezelfde niveaus naar oplossingen te zoeken.

Herhaling moet dan functioneren als escalatiesignaal in de diagnose.

9.3.6. Deelvraag 6 – Welke betekenis hebben de bevindingen voor bewoners?

Voor bewoners is niet primair relevant hoeveel organisatorische veranderingen hebben plaatsgevonden, hoeveel procedures zijn verbeterd of hoeveel aanbevelingen formeel zijn opgevolgd.

De uiteindelijke vraag is of de uitvoering merkbaar beter functioneert.

Dat betekent onder meer:

- minder onnodige wachttijd;
- minder overdrachten;
- duidelijkheid over verantwoordelijkheid;
- begrijpelijke besluiten;
- voorspelbare voortgang;
- consistente communicatie;
- en betrouwbare kwaliteit.

Daarmee vormt het bewonersperspectief geen afzonderlijke toevoeging aan de analyse, maar de uiteindelijke toets op de betekenis ervan.

Een systeem kan institutioneel leren, processen aanpassen en governance verbeteren en toch vanuit het perspectief van de bewoner onvoldoende verbeteren.

De bewonerstoets verandert daarmee niet de empirische conclusies van het onderzoek, maar verscherpt de norm waaraan bestuurlijke verandering uiteindelijk moet worden beoordeeld.

9.4. Van herhaling naar verantwoording

Een belangrijke consequentie van het onderzoek is dat een terugkerende aanbeveling na verloop van tijd van betekenis verandert.

Bij een eerste constatering staat de inhoud van de aanbeveling centraal.

Wanneer dezelfde aanbevelingslijn later opnieuw zichtbaar wordt, ontstaat daarnaast een tweede vraag:

Wat is sinds de eerdere constatering gedaan, welk resultaat werd daarmee beoogd en waarom blijkt het onderliggende probleem opnieuw aanwezig?

Dat is een verantwoordingsvraag.

Niet iedere herhaling impliceert bestuurlijk falen. Implementatie kan tijd kosten, kennis kan veranderen en een nieuwe institutionele context kan een bestaand vraagstuk opnieuw relevant maken.

Maar die terughoudendheid kan niet betekenen dat iedere nieuwe constatering opnieuw als losstaand probleem wordt behandeld.

Naarmate:

- dezelfde aanbevelingslijn langer herkenbaar blijft;
- verschillende onafhankelijke partijen hetzelfde kernprobleem signaleren;
- meerdere interventies zijn uitgevoerd;
- institutionele wijzigingen hebben plaatsgevonden;
- en het probleem desondanks terugkeert,

wordt steeds belangrijker om niet alleen de nieuwe aanbeveling te beoordelen, maar de gehele leergeschiedenis erachter.

De relevante vraag verschuift dan van:

| **Wat moeten we nu verbeteren?**

naar:

| **Waarom hebben eerdere veranderingen dit probleem nog niet duurzaam kunnen doorbreken?**

Wanneer die vraag niet expliciet wordt gesteld, bestaat het risico dat bestuurlijke reactie zelf repetitief wordt: nieuwe signalen leiden opnieuw tot nieuwe maatregelen zonder dat voldoende wordt onderzocht waarom eerdere maatregelen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

Herhaling van aanbevelingen moet daarom niet uitsluitend worden geregistreerd.

Zij moet, wanneer voldoende lang en robuust zichtbaar, aanleiding vormen tot verdieping van de probleemanalyse.

9.5. Van institutioneel leren naar aantoonbaar resultaat

De versterkingsoperatie beschikt inmiddels over een uitzonderlijk omvangrijke hoeveelheid kennis.

Er zijn evaluaties, inspecties, onderzoeken, adviezen, parlementaire analyses, toezichtsinformatie, bezwaarervaringen, uitvoeringsgegevens en bewonerssignalen.

Daarmee is het steeds minder aannemelijk dat het centrale probleem uitsluitend bestaat uit een gebrek aan beschikbare kennis.

De bestuurlijke uitdaging verschuift naar de omzetting van kennis in resultaat:

signaleren → begrijpen → besluiten → toepassen → volgen → resultaat beoordelen → bijstellen

Institutioneel leren is pas voltooid wanneer deze keten wordt gesloten.

Een organisatie kan evalueren en toch onvoldoende leren.

Een systeem kan aanbevelingen registreren en toch dezelfde problemen reproduceren.

Een nieuwe procedure kan aantonen dat op een advies is gereageerd, zonder dat het onderliggende probleem voor bewoners merkbaar vermindert.

Daarom moet onderscheid worden gemaakt tussen drie niveaus:

kennisproductie – weten wat er misgaat;

institutionele respons – maatregelen nemen naar aanleiding van die kennis;

publiek resultaat – aantoonbaar beter functioneren van de uitvoering.

De eerste twee niveaus zijn in de versterkingsoperatie veelvuldig zichtbaar.

Juist het langdurig terugkeren van dezelfde kernproblemen maakt het noodzakelijk het derde niveau zwaarder te wegen.

Leren moet uiteindelijk niet vooral zichtbaar zijn in nieuwe structuren, maar in het verdwijnen of aantoonbaar verminderen van het probleem waarop het leren betrekking had.

9.6. Bureaucratisering, institutionele stapeling en verstrikking

Langdurige publieke uitvoeringsopgaven kennen een begrijpelijke bestuurlijke reactie op problemen.

Wanneer kwaliteit onvoldoende is, ontstaat aanvullende kwaliteitsborging.

Wanneer verantwoordelijkheid onduidelijk is, worden verantwoordelijkheden explicieter vastgelegd.

Wanneer samenwerking tekortschiet, worden coördinatie- en overlegstructuren ingericht.

Wanneer risico's ontstaan, volgen nieuwe controles en verantwoordingsmechanismen.

Iedere afzonderlijke interventie kan rationeel, noodzakelijk en verdedigbaar zijn.

De gezamenlijke werking van deze interventies kan echter een ander effect hebben.

Meer kwaliteitsborging kan extra processtappen toevoegen.

Meer gedeelde verantwoordelijkheid kan nieuwe afstemming noodzakelijk maken.

Meer rechtszekerheid kan procedures langer maken.

Meer coördinatie kan nieuwe overlegstructuren creëren.

Meer uitzonderingen om maatwerk mogelijk te maken kunnen standaardprocessen moeilijker uitvoerbaar maken.

Hierdoor kan een cumulatief patroon ontstaan:

probleem → maatregel → aanvullende structuur → nieuwe afhankelijkheid → grotere coördinatiebehoefte → nieuw knelpunt → nieuwe maatregel

Wanneer dat patroon zich langdurig voordoet, is niet langer alleen sprake van bureaucratisering of institutionele stapeling.

Dan ontstaat het risico van institutionele verstrikking.

Daarmee wordt bedoeld dat processen, verantwoordelijkheden, organisaties, juridische waarborgen en coördinatiemechanismen zodanig onderling verweven raken dat het steeds moeilijker wordt om één onderdeel te veranderen zonder gevolgen voor andere onderdelen.

In zo'n situatie kan het bestuurlijke vermogen paradoxaal worden beperkt door voorzieningen die oorspronkelijk bedoeld waren om het functioneren van het stelsel te verbeteren.

Het onderzoek bewijst niet dat iedere terugkerende aanbeveling door dit mechanisme wordt veroorzaakt.

Wel maakt de longitudinale analyse het moeilijk om deze mogelijkheid buiten beschouwing te laten.

Juist het naast elkaar bestaan van omvangrijke verandering en hardnekkige continuïteit vormt daarvoor het belangrijkste signaal.

Daarom moet bij iedere nieuwe maatregel niet alleen worden gevraagd:

Wat voegt deze maatregel toe?

maar ook:

Welke bestaande stap, overdracht, onzekerheid, afhankelijkheid of coördinatielast neemt hierdoor af?

Wanneer nieuwe oplossingen uitsluitend worden toegevoegd zonder bestaande complexiteit te reduceren, bestaat het risico dat bestuurlijke verbetering het systeem verder belast.

Meer regelen is dan niet automatisch meer beheersen.

9.7. De betekenis van de parlementaire enquête en *Nij Begun*

De parlementaire enquête aardgaswinning Groningen vormt een belangrijk bestuurlijk kantelpunt in de onderzoeksperiode.

De betekenis daarvan ligt niet alleen in afzonderlijke aanbevelingen. De enquête verbreedde de probleemanalyse fundamenteel. Veiligheid, schade en versterking werden nadrukkelijk verbonden met publieke verantwoordelijkheid, behoorlijk bestuur, erkenning en de positie van inwoners.

Met *Nij Begun* volgde daarop een omvangrijke politieke en bestuurlijke koersreactie.

Dat is van grote betekenis.

Tegelijkertijd moet onderscheid worden gemaakt tussen een bestuurlijk statement, een beleidsmatige koers en een aantoonbaar veranderde uitvoeringswerkelijkheid.

Nij Begun formuleert ambities en maatregelen rond erkenning, herstel, vereenvoudiging, samenwerking en langjarige verantwoordelijkheid. Dit onderzoek is echter geen effectevaluatie van de uitvoering van *Nij Begun* en kan daarom niet vaststellen in welke mate deze ambities reeds zijn gerealiseerd.

Voor de longitudinale analyse is vooral iets anders relevant.

Ook in de periode na de parlementaire enquête blijven aanbevelingen herkenbaar rond kwaliteit, samenwerking, regie, bewonersperspectief, communicatie, vertrouwen en leren.

Daarmee verdween de spanning waarop dit onderzoek betrekking heeft niet door de fundamentele politieke diagnose van 2023.

De parlementaire enquête markeert daarom wel een belangrijke verandering in probleemerkenning en bestuurlijke koers, maar vormt op zichzelf geen bewijs dat de onderliggende bestuurlijke kernproblemen zijn opgelost.

Dat onderscheid is essentieel.

Een fundamentele diagnose leidt niet automatisch tot een fundamenteel eenvoudiger of beter functionerend uitvoeringsarrangement.

De vraag blijft daarom ook na 2023:

in hoeverre slaagt de gekozen uitwerking erin de mechanismen te doorbreken waardoor dezelfde kernproblemen gedurende eerdere perioden konden terugkeren?

9.8. De betekenis van systeemreflectie

Dit onderzoek leidt niet tot de conclusie dat de versterkingsoperatie integraal opnieuw moet worden ontworpen.

Daarvoor biedt de gebruikte documentanalyse onvoldoende grond.

Een stelselwijziging brengt bovendien zelf aanzienlijke risico's mee. Nieuwe organisaties, verantwoordelijkheden en procedures kunnen opnieuw overgangslasten, onzekerheid en vertraging veroorzaken.

De analyse leidt wel tot een steviger conclusie over systeemreflectie.

Systeemreflectie is niet pas gerechtvaardigd wanneer overtuigend is bewezen dat het systeem fout is ingericht.

Zij wordt juist relevant wanneer optimalisatie binnen het systeem herhaaldelijk onvoldoende blijkt om bepaalde problemen duurzaam te laten verdwijnen.

Signalen daarvoor zijn:

- langdurige herhaling van dezelfde aanbevelingslijn;
- herhaling na aantoonbare eerdere interventies;
- aanwezigheid van hetzelfde probleem op proces-, governance- en systeemniveau;
- groeiende coördinatie- of verantwoordingslast;
- oplossingen die nieuwe complexiteit veroorzaken;
- of een wezenlijke verandering van de fase waarin de versterkingsoperatie zich bevindt.

Systeemreflectie betekent daarbij niet automatisch systeeminnovatie.

De uitkomst kan zijn dat de bestaande inrichting in essentie passend is.

Maar zonder systeemreflectie bestaat bij hardnekkige problemen het risico dat steeds opnieuw wordt gezocht naar betere uitvoering van een arrangement waarvan de onderliggende uitgangspunten zelf niet meer kritisch worden onderzocht.

Daarmee verandert de rol van systeemreflectie.

Zij is niet het laatste redmiddel na bestuurlijk falen, maar een normale vorm van double-loop learning in een langdurige publieke uitvoeringsopgave.

9.9. Methodologische reflectie

Dit onderzoek heeft een kwalitatief, vergelijkend en longitudinaal karakter.

De belangrijkste kracht van deze benadering is dat patronen zichtbaar worden die binnen afzonderlijke evaluaties moeilijk herkenbaar zijn.

Een afzonderlijk rapport kan vaststellen dat communicatie moet verbeteren.

Een longitudinale vergelijking kan laten zien dat vergelijkbare aanbevelingen over communicatie gedurende verschillende institutionele perioden terugkeren.

Een afzonderlijk governanceonderzoek kan betere samenwerking aanbevelen.

Een vergelijking over tien jaar kan zichtbaar maken dat samenwerking onder verschillende organisatiestructuren een terugkerend vraagstuk blijft.

Juist deze temporele dimensie vormt de toegevoegde waarde van het onderzoek.

Tegenover die kracht staan beperkingen.

De analyse is afhankelijk van openbaar beschikbare documenten.

De selectie en codering van aanbevelingen hebben onvermijdelijk een interpretatief element.

Inhoudelijke overeenkomst betekent niet dat aanbevelingen volledig identiek zijn.

De documentanalyse is geen volledige implementatie- of effectevaluatie.

Daarom kan uit het terugkeren van een aanbeveling niet zonder meer worden geconcludeerd dat eerdere maatregelen niet zijn uitgevoerd.

Evenmin kan op basis van dit onderzoek causaal worden vastgesteld dat institutionele complexiteit de oorzaak vormt van ieder terugkerend probleem.

Dat is ook de reden waarom begrippen als institutionele stapeling en institutionele verstrikking in dit hoofdstuk als bestuurskundige duiding en onderzoeksconclusie op patroonniveau worden gebruikt, niet als bewezen causale verklaring voor ieder afzonderlijk dossier of iedere organisatie.

Deze methodologische beperking maakt de centrale bevinding echter niet irrelevant.

Integendeel.

De combinatie van langdurige herhaling, meerdere onafhankelijke bronnen, aanzienlijke institutionele verandering en voortdurende aanvullende interventies is juist aanleiding om de werking van het geheel explicieter te onderzoeken.

9.10. Betekenis van het onderzoek

De eerste bijdrage van dit onderzoek is historisch en empirisch.

Het brengt aanbevelingen uit ruim tien jaar versterkingsoperatie met elkaar in verband en maakt zichtbaar welke lijnen continu zijn, welke veranderen en welke daadwerkelijk nieuw zijn.

De tweede bijdrage is analytisch.

Het onderscheid tussen:

- herhaling;
- uitwerking;
- contextuele vernieuwing;
- nieuwheid

wordt gecombineerd met het onderscheid tussen:

- proces;
- governance;
- systeem.

Hierdoor wordt voorkomen dat iedere terugkerende aanbeveling automatisch als bewijs van bestuurlijk falen wordt beschouwd, maar ook dat iedere institutionele verandering automatisch als bewijs van opgelost problematiek geldt.

De derde bijdrage is bestuurskundig.

Het onderzoek laat zien dat juist de combinatie van verandering en herhaling betekenisvol is.

Een systeem waarin niets verandert en waarin dezelfde problemen blijven terugkeren, wijst op iets anders dan een systeem waarin voortdurend wordt veranderd en waarin dezelfde problemen toch herkenbaar blijven.

In het tweede geval moet niet alleen worden gevraagd waarom er onvoldoende is veranderd.

De vraag wordt juist:

wat is de werking van al die veranderingen gezamenlijk geweest?

Dat is misschien de belangrijkste verschuiving die uit dit onderzoek volgt.

Niet alleen afzonderlijke interventies moeten worden geëvalueerd.

Ook de cumulatieve ontwikkeling van het stelsel zelf moet onderwerp van analyse zijn.

De vierde bijdrage betreft bestuurlijke verantwoording.

Na ruim tien jaar kan een nieuwe aanbeveling over een bekend kernprobleem niet meer volledig los worden gezien van de geschiedenis van eerdere aanbevelingen en maatregelen.

Een overheid die institutioneel wil leren, moet daarom niet alleen kunnen uitleggen welke nieuwe maatregel zij neemt.

Zij moet ook kunnen uitleggen waarom die maatregel opnieuw nodig is.

9.11. Eindconclusie

De versterkingsoperatie Groningen heeft tussen 2015 en 2026 ingrijpende veranderingen doorgemaakt.

Dat is geen nevenbevinding, maar een wezenlijk onderdeel van de conclusie.

De verantwoordelijkheid is verder publiek georganiseerd. Organisaties, wetten, procedures en beoordelingsmethoden zijn veranderd. De versterkingsoperatie is geprofessionaliseerd, kwaliteitswaarborgen zijn ontwikkeld en de positie van bewoners heeft bestuurlijk meer gewicht gekregen. De parlementaire enquête heeft bovendien geleid tot een fundamenteel andere politieke erkenning van de geschiedenis van Groningen en tot een bredere koers van herstel en publieke verantwoordelijkheid.

Een conclusie dat in ruim tien jaar weinig is veranderd, wordt door dit onderzoek dan ook niet gedragen.

Maar juist daarom is de andere hoofdbevinding des te betekenisvoller.

Ondanks die omvangrijke veranderingen blijven dezelfde bestuurlijke kernproblemen in verschillende perioden en onder verschillende institutionele arrangementen terugkeren.

Samenwerking blijft aandacht vragen.

Regie en verantwoordelijkheid blijven aandacht vragen.

Communicatie en uitlegbaarheid blijven aandacht vragen.

Doorlooptijden en voorspelbaarheid blijven aandacht vragen.

Vertrouwen en bewonersperspectief blijven aandacht vragen.

En opnieuw wordt gevraagd om beter te leren van eerdere ervaringen.

Dat patroon kan na ruim tien jaar niet uitsluitend meer worden beschouwd als een verzameling afzonderlijke verbeterpunten.

Het is zelf een bestuurlijke bevinding.

De analyse laat zien dat de versterkingsoperatie voortdurend heeft geleerd en veranderd, maar dat dit leren en veranderen er onvoldoende in is geslaagd een aantal hardnekkige bestuurlijke problemen duurzaam te doorbreken.

Daarmee verschuift de centrale vraag.

Niet:

is er voldoende veranderd?

Maar:

waarom leidt zoveel verandering nog steeds onvoldoende tot het verdwijnen van dezelfde kernproblemen?

Een deel van het antwoord ligt in de aard van de opgave. De versterkingsoperatie is technisch, juridisch, maatschappelijk en bestuurlijk complex. Kennis verandert, belangen botsen, zorgvuldigheid kost tijd en meerdere organisaties zijn van elkaar afhankelijk.

Maar die verklaring is na verloop van tijd niet volledig genoeg.

De ontwikkeling van de versterkingsoperatie laat ook zien dat op opeenvolgende problemen telkens nieuwe organisatorische, juridische en procedurele antwoorden zijn ontstaan. Iedere maatregel kan afzonderlijk rationeel zijn. Gezamenlijk kunnen zij echter leiden tot meer stappen, meer uitzonderingen, meer verantwoordelijkheidsrelaties, meer overdrachten en een grotere behoefte aan coördinatie en verantwoording.

Daarmee ontstaat het risico dat de complexiteit die bedoeld was om de versterkingsoperatie beheersbaar, zorgvuldig en rechtmatig te maken, zelf een deel wordt van het probleem dat moet worden beheerst.

Dat is de scherpste conclusie van dit onderzoek.

De spanning tussen verandering en herhaling lijkt daarmee niet alleen te bestaan omdat verbeteringen tijd nodig hebben of omdat de opgave voortdurend verandert.

Er zijn ook aanwijzingen voor een cumulatief institutioneel mechanisme: **opeenvolgende oplossingen kunnen het stelsel verder verdichten en verweven, waardoor het vermogen afneemt om hardnekkige kernproblemen met opnieuw afzonderlijke maatregelen duurzaam op te lossen.**

Dit onderzoek duidt dat risico als **institutionele verstriking**.

Daarmee wordt niet gesteld dat bestuurders of organisaties niet willen veranderen of niet hebben geleerd.

Integendeel.

Het probleem kan juist ontstaan doordat voortdurend is gereageerd, aangepast, gewaarborgd, gecoördineerd en verbeterd.

Het resultaat kan een stelsel zijn waarin zoveel onderlinge afhankelijkheden zijn ontstaan dat bestuurders en uitvoeringsorganisaties steeds meer energie nodig hebben om het stelsel zelf te laten functioneren.

In zo'n situatie kan nog meer optimalisatie paradoxaal genoeg leiden tot nog meer complexiteit.

Daarom is na ruim tien jaar niet langer voldoende dat op een terugkerende aanbeveling opnieuw een maatregel volgt.

Bij iedere hardnekkige aanbevelingslijn moet expliciet worden vastgesteld:

- welke eerdere maatregelen zijn genomen;
- welk probleem daarmee moest worden opgelost;
- welk resultaat daarvan aantoonbaar zichtbaar is;
- waarom het probleem opnieuw wordt geconstateerd;
- en of de oorzaak nog steeds op hetzelfde bestuurlijke niveau wordt gezocht.

Wanneer verschillende interventies zijn geprobeerd en hetzelfde kernprobleem blijft bestaan, moet de mogelijkheid open blijven dat niet alleen het proces of de samenwerking moet worden verbeterd, maar dat ook de werking en uitgangspunten van het gegroeide stelsel zelf moeten worden onderzocht.

Dat betekent niet automatisch een nieuwe reorganisatie.

Het betekent juist dat moet worden voorkomen dat de versterkingsoperatie opnieuw reageert zoals zij gedurende jaren vaak heeft gereageerd: door iets toe te voegen zonder voldoende te onderzoeken wat kan worden vereenvoudigd, samengevoegd of verwijderd.

De parlementaire enquête en *Nij Begun* vormen in dat opzicht een belangrijk bestuurlijk kantelpunt, maar geen eindpunt van deze analyse. Een fundamentele erkenning van het probleem en een omvangrijke beleidsmatige reactie zijn nog niet hetzelfde als aantoonbaar doorbroken bestuurlijke patronen. De beslissende toets ligt in de uitvoering.

Daar komt uiteindelijk ook de bewoner opnieuw in beeld.

Voor een bewoner heeft institutioneel leren pas betekenis wanneer daarvan iets merkbaar wordt.

Wanneer het proces eenvoudiger wordt.

Wanneer duidelijk is wie verantwoordelijk is.

Wanneer informatie begrijpelijk en consistent is.

Wanneer minder overdrachten nodig zijn.

Wanneer een dossier niet telkens opnieuw tussen organisaties of procedures beweegt.

Wanneer eerder duidelijkheid ontstaat.

Wanneer zorgvuldigheid niet steeds opnieuw hoeft te worden georganiseerd door extra complexiteit.

De uiteindelijke maatstaf voor verandering is daarom niet hoeveel het stelsel heeft veranderd.

De maatstaf is of de problemen waarvoor het stelsel steeds opnieuw wordt veranderd daadwerkelijk minder terugkomen.

Na ruim tien jaar versterkingsoperatie ligt daarin de belangrijkste bestuurlijke opgave.

Niet opnieuw bewijzen dat het systeem kan veranderen, maar aantonen dat het in staat is zijn hardnekkigste problemen daadwerkelijk te doorbreken.

Zolang dezelfde kernproblemen ondanks opeenvolgende veranderingen terugkeren, moet de vraag open blijven of verdere verbetering binnen het gegroeide arrangement voldoende is.

En wanneer de oplossingen van gisteren mede de complexiteit van vandaag zijn geworden, vraagt leren niet alleen om nieuwe maatregelen.

Dan vraagt leren ook om de moed om te onderzoeken wat niet langer nodig is, wat eenvoudiger kan en waar het stelsel zichzelf inmiddels in de weg is gaan zitten.

Bronnen en literatuur

1. Onderzochte bronnen versterkingsoperatie Groningen

Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG). (2026). Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk. Advies over de betrouwbaarheid en kwaliteit van veiligheidsbeoordelingen binnen de versterkingsoperatie Groningen.

Algemene Rekenkamer. Diverse publicaties en verantwoordingsonderzoeken over de voortgang, uitvoering, kosten en bestuurlijke inrichting van schadeherstel en versterking in Groningen, 2020–2026.

Groninger Bodem Beweging (GBB). Diverse reacties en publicaties over de versterkingsoperatie, bewonersperspectief en de kwaliteit van veiligheidsbeoordelingen, waaronder reacties uit 2026.

Kabinet / Rijksoverheid. (2023). Nij Begun: Op weg naar erkenning, herstel en perspectief. Kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen.

Kabinet / Rijksoverheid. (2026). Kabinetsreactie op het advies Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk van het Adviescollege Veiligheid Groningen, Kamerbrief van 24 juni 2026.

Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Diverse uitvoeringsdocumenten, voortgangsrapportages en beleidsdocumenten over de ontwikkeling en uitvoering van de versterkingsoperatie.

Nationale ombudsman en Kinderombudsman. (2017). Een fundament met scheuren. Onderzoek naar de gevolgen van de gaswinning in Groningen en de positie van bewoners.

Nationale ombudsman. Diverse rapporten, brieven en onderzoeken over de gevolgen van de gaswinning, schadeafhandeling, versterking, behoorlijk bestuur en de positie van bewoners, 2017–2026.

Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2015). Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959–2014).

Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. (2023). Groningers boven gas. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Provincie Groningen en betrokken aardbevingsgemeenten. Diverse regionale reacties, bestuurlijke documenten en publicaties over de versterkingsoperatie, waaronder reacties op rapportages en adviezen uit 2024–2026.

Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Diverse adviezen, toezichtbrieven en voortgangsrapportages over veiligheid, de versterkingsopgave, toepassing van de veiligheidsnorm en voortgang van de versterkingsoperatie, 2016–2026.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstukken, beleidsbrieven en parlementaire documenten betreffende gaswinning, schadeafhandeling en de versterkingsoperatie Groningen, 2015–2026.

Wet- en regelgeving. Tijdelijke wet Groningen en daarmee samenhangende regelgeving, wijzigingen en parlementaire behandeling.

2. Wetenschappelijke en bestuurskundige literatuur

Argyris, C. (1977). Double loop learning in organizations. *Harvard Business Review*, 55(5), 115–125.

Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.

Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II: Theory, method, and practice*. Addison-Wesley.

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure* (2nd ed.). Cambridge University Press.

Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.

Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Basic Books.

Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118.

Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (4th ed.). Free Press.

Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2015). *Managing the unexpected: Sustained performance in a complex world* (3rd ed.). Jossey-Bass.

Deze theoretische selectie sluit rechtstreeks aan op het theoretisch kader van het oorspronkelijke rapport: Argyris, Schön, Simon, Lindblom, 't Hart, wicked problems en HRO.

Verantwoording

Dit onderzoek is opgezet als een kwalitatieve, vergelijkende en longitudinale analyse van aanbevelingen over de versterkingsoperatie Groningen in de periode 2015–2026. Het doel is niet om afzonderlijke organisaties, besluiten of interventies te beoordelen, maar om zichtbaar te maken hoe aanbevelingen zich gedurende een langere periode ontwikkelen, welke thema's terugkeren en hoe deze patronen bestuurskundig kunnen worden begrepen. De documentanalyse vormt daarbij het empirische vertrekpunt. Pas nadat aanbevelingen inhoudelijk en temporeel zijn vergeleken, worden de aangetroffen patronen bestuurskundig geïnterpreteerd. Daarmee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat theoretische verwachtingen vooraf bepalen welke patronen in het bronnenmateriaal worden gezocht.

De gebruikte bronnen zijn afkomstig van verschillende typen organisaties en instituties, waaronder toezichthouders, onafhankelijke adviesorganen, de Nationale Ombudsman, parlementaire onderzoeken, regionale overheden en andere maatschappelijke en bestuurlijke partijen. Deze bronnen hebben verschillende verantwoordelijkheden, posities en beoordelingsperspectieven. Juist die verscheidenheid is voor dit onderzoek relevant. Wanneer verschillende onafhankelijke partijen op verschillende momenten vergelijkbare vraagstukken signaleren, vormt dat een aanwijzing voor een patroon dat nadere analyse verdient. Het betekent echter niet zonder meer dat sprake is van exact hetzelfde probleem of dat eerdere maatregelen geen effect hebben gehad.

Om die reden maakt het onderzoek onderscheid tussen **herhaling, uitwerking, contextuele vernieuwing en nieuwheid**. Een aanbeveling die inhoudelijk verwant is aan een eerdere aanbeveling wordt dus niet automatisch als herhaling beschouwd. Veranderde technische, juridische, organisatorische of institutionele omstandigheden kunnen ertoe leiden dat een bekend thema een andere betekenis krijgt. Deze differentiatie is van belang om te voorkomen dat de ontwikkeling van de versterkingsoperatie wordt gereduceerd tot de conclusie dat gedurende ruim tien jaar steeds dezelfde aanbevelingen zijn gedaan. De analyse laat juist een combinatie van continuïteit en verandering zien.

De bestuurskundige duiding heeft vervolgens een verklarende en ordenende functie. Begrippen als adaptatie, coördinatie, persistentie, transformatie, organisatorisch leren en institutioneel geheugen worden gebruikt om empirisch aangetroffen patronen te interpreteren. Zij vormen geen zelfstandige empirische bewijzen. Evenmin kan op basis van de documentanalyse worden vastgesteld wat het causale effect van afzonderlijke beleidsmaatregelen of organisatorische veranderingen is geweest. Het onderzoek maakt zichtbaar **welke patronen in aanbevelingen optreden en welke verklaringen daarvoor bestuurskundig plausibel zijn**, maar is geen effectevaluatie van de versterkingsoperatie.

De handelingsperspectieven en scenario's die uit de analyse voortkomen moeten in hetzelfde licht worden gelezen. Zij zijn geen voorschriften voor één bestuurlijk eindmodel, maar analytische hulpmiddelen om te bepalen op welk niveau een terugkerend vraagstuk mogelijk moet worden aangepakt. De centrale gedachte is dat eerst diagnose nodig is voordat een interventie wordt gekozen: een procesprobleem vraagt niet vanzelfsprekend om een systeemwijziging, terwijl een persistent probleem evenmin noodzakelijk kan worden opgelost door opnieuw uitsluitend het proces te optimaliseren.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 8 een **bewonerstoets** toegevoegd. Deze vormt geen afzonderlijk empirisch bewonersonderzoek en pretendeert niet namens bewoners vast te stellen hoe zij de

versterkingsoperatie ervaren. De functie ervan is beperkter en analytisch: de uitkomsten van de voorafgaande hoofdstukken worden gezien vanuit de vraag wat bestuurlijke veranderingen uiteindelijk betekenen voor degene voor wie de versterkingsoperatie wordt uitgevoerd. Daarmee wordt naast bestuurlijke logica ook de merkbaarheid van verbetering relevant: leidt verandering tot een proces dat voor bewoners daadwerkelijk eenvoudiger, duidelijker, voorspelbaarder en beter werkend wordt? Die positionering sluit aan bij de opbouw van het rapport, waarin de bewonerstoets bewust als afsluitende toets vóór de conclusies is geplaatst.

Deze onderzoeksopzet brengt onvermijdelijk beperkingen met zich mee. Documenten laten zien welke problemen zijn gesignaleerd en welke aanbevelingen zijn geformuleerd, maar geven niet altijd volledig inzicht in de wijze waarop daarop vervolgens is gehandeld of in de effecten die maatregelen in de uitvoeringspraktijk hebben gehad. Ook kan het opnieuw verschijnen van een aanbeveling verschillende oorzaken hebben. Het kan wijzen op onvoldoende opvolging, maar ook op gedeeltelijke implementatie, veranderde omstandigheden, nieuwe kennis of een probleem dat ondanks eerdere interventies moeilijk oplosbaar blijkt. De resultaten moeten daarom niet worden gelezen als een oordeel over afzonderlijke organisaties, maar als een longitudinale analyse van de ontwikkeling en bestuurlijke betekenis van aanbevelingen.

Daarmee ligt de waarde van het onderzoek niet in het aantonen dat aanbevelingen zich herhalen, maar in het systematisch onderscheiden van de verschillende vormen waarin zij terugkeren, het verklaren van de patronen die daaruit ontstaan en het stellen van de vervolgvraag wat die ontwikkeling uiteindelijk voor bewoners betekent.

Over de auteur

De auteur was, als voorzitter, gedurende meerdere jaren bestuurlijk en inhoudelijk betrokken bij de Vereniging Groninger Monument Eigenaren (VGME) en speelde een actieve rol in de ontwikkeling en positionering van de Integrale Aanpak Erfgoed. Vanuit die betrokkenheid werkte hij op het snijvlak van erfgoed, schadeherstel, versterking en bestuurlijke besluitvorming.

Hij studeerde Civiele Techniek aan de TU Delft, met onder meer civiele bedrijfskunde als specialisatie. Vanuit die achtergrond combineert hij kennis van techniek en bouwprocessen met aandacht voor de organisatie, besluitvorming en verantwoordelijkheidsverdeling rondom complexe opgaven.

In *Terug naar de eenvoud* kijkt hij naar de versterkingsoperatie daarom niet alleen als bestuurlijk systeem, maar ook als bouwkundige opgave rond een concrete woning. Hij gebruikt de patronen uit tien jaar aanbevelingen om een andere vraag te stellen: wat gebeurt er wanneer niet het bestaande versterkingsstelsel, maar de eigenaar en zijn woning het vertrekpunt vormen? Het beschreven alternatief is daarbij geen bewezen blauwdruk, maar een uitnodiging om te onderzoeken welke complexiteit werkelijk noodzakelijk is en welke door de inrichting van het systeem zelf ontstaat.

Bijlagen

Bijlage A – Aanbevelingenatlas versterkingsoperatie Groningen 2015–2026

A.1 Doel en functie van de atlas

Deze bijlage vormt de empirische onderlegger van de longitudinale vergelijking in hoofdstuk 4.

De atlas heeft als doel afzonderlijke aanbevelingen uit de onderzochte documenten op een controleerbare wijze met elkaar te verbinden. Niet alleen wordt vastgelegd welk thema een aanbeveling adresseert, maar ook:

- uit welke bron zij afkomstig is;
- in welk jaar zij is geformuleerd;
- waar zij in de bron kan worden teruggevonden;
- wat de inhoudelijke kern is;
- hoe zij zich verhoudt tot eerdere aanbevelingen;
- op welk bestuurlijk niveau zij primair aangrijpt.

Hiermee wordt voorkomen dat overeenkomsten tussen rapporten uitsluitend op basis van algemene indrukken worden vastgesteld.

De atlas ondersteunt drie vragen:

1. Wanneer verschijnt een aanbevelingslijn voor het eerst?
2. Hoe verandert deze aanbevelingslijn door de tijd?
3. Betreft een latere aanbeveling een herhaling, nadere uitwerking, contextuele vernieuwing of een inhoudelijk nieuwe aanbeveling?

A.2 Coderingssystematiek

A.2.1 Thematische codes

Code	Thema
V	Veiligheid
K	Kwaliteit van opname, beoordeling en uitvoering
P	Proces, planning en doorlooptijd
B	Bewonersperspectief
C	Communicatie en uitlegbaarheid
G	Governance, regie en samenwerking
L	Leren, kennis en monitoring
R	Rechtszekerheid, legitimiteit en vertrouwen

Een aanbeveling kan meerdere thematische codes krijgen.

A.2.2 Longitudinale classificatie

Code	Betekenis
N	Nieuw
U	Nadere uitwerking
H	Herhaling
C	Contextueel vernieuwd

Nieuw (N) betekent dat binnen de onderzochte eerdere bronnen geen inhoudelijk vergelijkbare aanbeveling is aangetroffen.

Nadere uitwerking (U) betekent dat een eerder uitgangspunt concreter of operationeler wordt gemaakt.

Herhaling (H) betekent dat de inhoudelijke kern van de aanbeveling in belangrijke mate overeenkomt met een eerder aangetroffen aanbeveling.

Contextueel vernieuwd (C) betekent dat een bekend thema binnen een wezenlijk veranderde technische, juridische, maatschappelijke of institutionele context een nieuwe bestuurlijke betekenis krijgt.

A.2.3 Bestuurlijk aangrijpingsniveau

Code	Niveau
P	Proces
G	Governance
S	Systeem

Proces betreft de wijze waarop werkzaamheden binnen het bestaande stelsel worden uitgevoerd.

Governance betreft samenwerking, regie, gezamenlijke besluitvorming, informatie-uitwisseling en verantwoordelijkheidsrelaties.

Systeem betreft de institutionele, wettelijke of fundamentele inrichting van het stelsel.

A.3 Status van bronverificatie

Bij iedere aanbeveling wordt tevens aangegeven hoe sterk de bronverificatie is.

Tabel 3.1

Status	Betekenis
A	Inhoud rechtstreeks geverifieerd in primaire bron; concrete aanbeveling, passage of formele regeling en vindplaats vastgesteld
B	Primaire bron(nen) geverifieerd; atlasregel is een verkorte of samengestelde weergave van één of meer aantoonbare aanbevelingen of passages
C	Analytische verzamelregel die een aantoonbare ontwikkeling over meerdere bronnen of jaren weergeeft, maar niet als één afzonderlijke aanbeveling kan worden aangewezen
D	Onvoldoende geverifieerde analytische reconstructie; niet gebruiken als bronbewijs

Alleen regels met status A of B worden als zelfstandig bronbewijs gebruikt voor kwantitatieve tellingen. Regels met status C kunnen worden gebruikt voor kwalitatieve reconstructie van ontwikkelingen, maar niet als afzonderlijk getelde aanbevelingen. Status D wordt niet gebruikt voor inhoudelijke conclusies.

A.4 Aanbevelingenmatrix

A.4.1 Veiligheid en betrouwbaarheid van beoordelingen

Tabel 4.1

ID	Jaar	Bron	Vindplaats / verificatie	Kern van aanbeveling	Thema	N/U/H/C	P/G/S	Relatie met eerdere lijn	Status
V-01	2015	Onderzoeksraad voor Veiligheid, <i>Aardbevingsrisico's in Groningen</i>	Rapport + afzonderlijk document Aanbevelingen op publicatiepagina OVV	Zorg dat veiligheid van inwoners voldoende en herkenbaar wordt meegewogen in de besluitvorming over gaswinning	V	N	S	Startpunt expliciete veiligheidslijn	B
V-02	2016–2018	SodM / bestuurlijke documenten	Verzamelregel; geen afzonderlijke aanbevelingsbron vastgesteld	Veiligheidsrisico's systematisch beoordelen en voortgang van versterking bewaken	V/K	U	P/G	Bouwt voort op V-01	C
V-03	2019–2020	Publieke stelselontwikkeling / Kamerstukken	Verzamelregel; geen afzonderlijke aanbevelingsbron vastgesteld	Veiligheid publiek borgen binnen wettelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid	V/G	C	S	Veiligheidslijn krijgt publieke institutionele betekenis	C
V-04	2023	Parlementaire enquêtecommissie, <i>Groningers boven gas</i> , Boek 1	Hfdst. 5, pp. 85–111; met name aanbevelingen 5 (p. 101) , 6 (p. 103) en 8 (p. 107)	Versterk toezicht en borg publieke belangen beter in overheid en publiek-private samenwerking	V/B/G	C	S	Verbreedt veiligheidslijn naar institutionele en bestuurlijke borging	B
V-05	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Hfdst. 6, §6.1	Onderzoek dossiers en beoordelingen in zes situaties waarin betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel onvoldoende zeker is	V/K	N/U	P	Concrete technische verdieping van betrouwbaarheidslijn	A
V-06	2026	ACVG	Hfdst. 6, §6.1, aanbeveling 1	Completeer alle Praktijkaanpak 2.0-dossiers en controleer gecompleteerde dossiers op technische juistheid	V/K	N/U	P	Specifieke operationalisering kwaliteitsborging	A

V-07	2026	ACVG	Hfdst. 6, §6.1, aanbeveling 2	Controleer dossiers waarin topgevels als niet-seismisch constructief element zijn behandeld en beoordeel of veiligheidsoordeel moet worden aangepast	V/K	N	P	Nieuwe technisch specifieke controle	A
V-08	2026	ACVG	Hfdst. 5–6; specifieke kwetsbaarheden	Benoem ernstige schade, scheefstand en uitbuiging expliciet en onderzoek relevante woningen waar deze factoren mogelijk zijn gemist	V/K	N/U	P	Technische concretisering van betrouwbare opname	A

Het ACVG maakt expliciet dat de zes betrouwbaarheidssituaties zowel voor toekomstige beoordelingen als met terugwerkende kracht relevant zijn. Daarmee gaat het advies verder dan algemene kwaliteitsverbetering: voor concrete categorieën wordt aanvullende verificatie aanbevolen.

A.4.2 Kwaliteit van opname, beoordeling en dossier

Tabel 4.2

ID	Jaar	Bron	Vindplaats / verificatie	Kern van aanbeveling	Thema	N/U/H/C	P/G/S	Relatie eerdere lijn	Status
K-01	2015–2018	Vroege evaluaties / uitvoeringsdocumenten	Verzamelregel; geen afzonderlijke aanbevelingsbron vastgesteld	Werk met consistente beoordelingsmethoden en voldoende technische deskundigheid	K/V	N/U	P	Vroege kwaliteitslijn	C
K-02	2019–2022	Evaluaties / toezicht / stelselontwikkeling	Verzamelregel; geen afzonderlijke aanbevelingsbron vastgesteld	Versterk kwaliteitsborging, dossiervorming en controle van beoordelingen	K	U	P	Verdere operationalisering K-01	C
K-03	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Hfdst. 6; aanbevelingen over opname, verslaglegging, dossiervorming en harmonisering werkwijze	Verbeter en standaardiseer opname, verslaglegging en dossiervorming en harmoniseer relevante werkwijzen van ingenieursbureaus	K	U	P	Zeer concrete uitwerking van K-01/K-02	A
K-04	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Hfdst. 6; aanbevelingen over betrokkenheid bewoners	Betrek bewoners en hun kennis beter bij de beoordeling en geef hen gelegenheid te reageren op gebruikte informatie en uitkomsten	K/B	N/U	P	Operationalisering bewonersbetrokkenheid ten behoeve van kwaliteit en vertrouwen	A
K-05	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Hfdst. 6; aanbevelingen betrouwbaarheid en kwaliteitsverbetering	Richt processen zo in dat onzorgvuldigheden worden voorkomen, controles navolgbaar zijn en structureel van ervaringen en uitkomsten wordt geleerd	K/R	U	P	Verdere precisering kwaliteitsborging	A
K-06	2026	Minister van BZK, kabinetsreactie/appreciatie ACVG-advies	Kamerbrief 24 juni 2026, pp. 1–7	Neem de ACVG-aanbevelingen over en verbeter beoordelingen, dossiervorming, verslaglegging, bewonersbetrokkenheid en de wijze waarop verbeteringen in de uitvoering worden geborgd	K/B/R	U	P/G	Beleidsmatige opvolging ACVG	A

De kabinetsreactie koppelt de technische kwaliteit expliciet aan duidelijkheid, vertrouwen en de vraag wat bewoners concreet van verbeteringen merken.

A.4.3 Bewonerskennis, participatie en menselijke maat

Tabel 4.3

ID	Jaar	Bron	Vindplaats / verificatie	Kern van aanbeveling	Thema	N/U/H/C	P/G/S	Relatie eerdere lijn	Status
B-01	2015–2018	Vroege evaluaties / bestuurlijke documenten	Verzamelregel; geen afzonderlijke aanbevelingsbron vastgesteld	Geef bewoners tijdig duidelijkheid en verbeter informatievoorziening	B/C	N	P	Begin bewonerslijn	C
B-02	2016–2018	Evaluaties / bestuurlijke documenten	Verzamelregel; geen afzonderlijke aanbevelingsbron vastgesteld	Geef bewoners eerder duidelijkheid en maak processen voorspelbaarder	B/P/C	H/U	P	Uitwerking B-01	C
B-03	2017–2022	Nationale ombudsman en Kinderombudsman; <i>Een fundament met scheuren</i> (2017), <i>Verscheurd vertrouwen</i> (2021) en vervolgpublishaties	Zes aanbevelingen 2017; vervolgonderzoek 2021–2022	Neem bewoners serieus, communiceer transparant, organiseer procedures menselijk en begrijpelijk en geef bewoners daadwerkelijk inspraak	B/C/R	U	P/G	Verbreedt informatievoorziening naar behoorlijk en mensgericht bestuur	B
B-04	2023	Parlementaire enquêtecommissie, <i>Groningers boven gas</i> , Boek 1	Hfdst. 5; met name aanbeveling 1 (p. 90/91), aanbeveling 2 (p. 94/95) en aanbeveling 11 (p. 111/113)	Maak schadeafhandeling milder, makkelijker en menselijker, geef bewoners snel duidelijkheid over versterking en treed mét Groningers in dialoog	B/R/G	C	G/S	Institutionele verbreding en bevestiging van B-01/B-03	A
B-05	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Aanbevelingen over bewonersbetrokkenheid, motivering en informatievoorziening	Betrek bewoners beter bij opname en beoordeling, benut hun kennis en verbeter motivering, dialoog en begrijpelijke informatie	B/K	N/U	P	Concrete bewonersbetrokkenheid als kwaliteits- en vertrouwensinstrument	A

B-06	2026	Minister van BZK, kabinetsreactie/ appreciatie ACVG-advies	Kamerbrief 24 juni 2026 , met name uitwerking bewonersperspectief	Beoordeel en organiseer verbeteringen vanuit het perspectief van bewoners en zorg dat verbeteringen voor hen daadwerkelijk merkbaar worden	B/R	U	G	Beleidsmatige operationalisering bewoners centraal	A
B-07	2026	Provincie Groningen en vijf versterkingsgemeenten, na overleg met maatschappelijke organisaties	Gezamenlijke regionale reactie 23 juni 2026 , Regio wil merkbare veranderingen na kritisch ACVG-rapport	Voorkom nieuwe vertraging en onzekerheid, geef bewoners snel duidelijkheid en zorg dat opvolging van ACVG leidt tot merkbare verbetering voor inwoners	B/P/R	H/U	P/G	Regionale bevestiging en aanscherping van B-02/B-04	A

Het ACVG constateert expliciet dat bewoners onvoldoende worden betrokken bij opname en beoordeling en dat bewonerskennis een relevante bron is voor het vroeg signaleren van fouten in opnamegegevens.

A.4.4 Communicatie en uitlegbaarheid

Tabel 4.4

ID	Jaar	Bron	Vindplaats / verificatie	Kern van aanbeveling	Thema	N/U/H/C	P/G/S	Relatie eerdere lijn	Status
C-01	2015–2018	Nationale ombudsman en Kinderombudsman / vroege evaluaties	<i>Een fundament met scheuren</i> (2017), met name aanbeveling 5 Transparantie; vervolgingen 2018	Communiqueer transparant over risico's en keuzes en geef bewoners duidelijke informatie over procedures, betrokken instanties en rechte smogelijkheden	C/B	N/H	P	Vroege communicatielij n	B
C-02	2019–2022	Nationale ombudsman, <i>Verscheurd vertrouwen</i> (2021) / vervolgonderzoek	Onderdeel 5 Transparantie ; evaluatie opvolging aanbevelingen uit 2017	Leg besluiten en veranderingen begrijpelijk uit en zorg dat bewoners weten wat de overheid doet, waarom zij dat doet en wat zij kunnen verwachten	C/R	U	P	Verdieping en bevestiging C-01	B
C-03	2023	Parlementaire enquêtecommissie, <i>Groningers boven gas</i> , Boek 1	Hfdst. 5; met name aanbevelingen 1, 2 en 11	Maak schadeafhandeling menselijker, geef bewoners snel duidelijkheid over versterking en treed met Groningers in dialoog	C/B/G	C	G	Communicatie krijgt bestuurlijke en institutionele dimensie	A
C-04	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Aanbevelingen over motivering, dialoog en publieke informatie	Verbeter de motivering en navolgbaarheid van beoordelingen, versterk de dialoog met bewoners en zorg voor begrijpelijke publieke informatie	C/K/R	U	P	Concrete uitwerking van C-02 in het beoordelingsproces	A
C-05	2026	Minister van BZK, kabinetsreactie/ appreciatie ACVG-advies	Kamerbrief 24 juni 2026 , uitwerking ACVG-aanbevelingen	Verbeter begrijpelijkheid, navolgbaarheid en betrouwbaarheid van beoordelingen en borg betere communicatie en betrokkenheid van bewoners in de uitvoering	C/K/R	U/H	P	Beleidsmatige opvolging ACVG	A

A.4.5 Proces, snelheid en voorspelbaarheid

Tabel 4.5

ID	Jaar	Bron	Vindplaats / verificatie	Kern van aanbeveling	Thema	N/U/H/C	P/G/S	Relatie eerdere lijn	Status
P-01	2015–2018	Vroege evaluaties / bestuurlijke documenten / Ombudsman	Verzamelregel; geen afzonderlijke aanbevelingsbron voor gehele periode vastgesteld	Verkort doorlooptijden en voorkom dat bewoners langdurig op opname, beoordeling en besluitvorming moeten wachten	P	N/H	P	Vroege proceslijn	C
P-02	2016–2018	Evaluaties / Nationale ombudsman en Kinderombudsman	Verzamelregel; procesduur en onzekerheid aantoonbaar gedocumenteerd, maar geen afzonderlijke aanbeveling voor gehele periode	Maak het versterkingsproces duidelijker en voorspelbaarder en voorkom langdurige onzekerheid voor bewoners	P/B	U	P	Uitwerking P-01	C
P-03	2019–2022	SodM, adviezen en voortgangsrapportages versterking	Advies crisisaanpak 28 mei 2019 ; voortgangsrapportages, waaronder 2021–2022	Vereenvoudig governance en procedures, geef de uitvoering voldoende mandaat en capaciteit en verhoog het tempo van de versterking	P/G	U/H	P/G	Proceslijn krijgt expliciet governance-element	A
P-04	2023	Parlementaire enquêtecommissie, <i>Groningers boven gas</i> , Boek 1	Hfdst. 5, met name aanbeveling 1 (vanaf p. 90) en aanbeveling 2 (vanaf p. 94)	Maak schadeafhandeling milder, makkelijker en menselijker en geef bewoners snel duidelijkheid over de versterking, met een stabiele en realistische aanpak	P/B/G	C/U	P/G	Bevestigt en verbreedt P-01/ P-03 vanuit bewonersperspectief	A

P-05	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Hfdst. 6; onderdeel zorgvuldige opvolging	Geef NCG rust en ruimte om verbeteringen zorgvuldig uit te voeren en bewaak de balans tussen kwaliteit en snelheid; voorkom snelle ad-hocoplossingen	P/K	C	P	Nuanceert eerdere versnellingslijn: kwaliteit én snelheid	A
P-06	2026	Minister van BZK, kabinetsreactie/appreciatie ACVG-advies	Kamerbrief 24 juni 2026 ; beleidsmatige opvolging ACVG	Borg de opvolging van de ACVG-aanbevelingen in de uitvoering en stuur op zorgvuldige, duurzame verbetering die voor bewoners merkbaar wordt	P/B/K	U	P/G	Beleidsmatige opvolging en borging P-05	A

P-05 is methodologisch belangrijk: waar eerdere aanbevelingslijnen vaak op versnelling zijn gericht, benadrukt ACVG dat snelheid niet ten koste mag gaan van duurzame kwaliteit. Dit is daarom beter te classificeren als **contextuele vernieuwing** dan als eenvoudige herhaling.

A.4.6 Governance, regie en publieke samenwerking

Tabel 4.6

ID	Jaar	Bron	Vindplaats / verificatie	Kern van aanbeveling	Thema	N/U/H/C	P/G/S	Relatie eerdere lijn	Status
G-01	2015	Instelling Nationaal Coördinator Groningen / institutionele ontwikkeling	Instelling NCG 2015; publieke regie en coördinatie van de aanpak	Organiseer publieke regie en centrale coördinatie van de aanpak van de aardbevingsproblematiek	G	N	G	Begin regielijn	B
G-02	2016–2018	NCG / bestuurlijke en evaluatiedocumenten	Meerjarenprogramma's en bestuurlijke documenten; verzamelregel over ontwikkeling regierol	Versterk de publieke regie, vergroot de handelingsruimte van NCG en verduidelijk rollen en verantwoordelijkheden	G	U/H	G/S	Uitwerking G-01	B
G-03	2019–2020	Rijksoverheid / publieke stelselontwikkeling	Publiek maken versterkingsoperatie; NCG als publieke uitvoeringsorganisatie; Tijdelijke wet Groningen en begrotingsstukken	Borg schadeafhandeling en versterking nadrukkelijker als publieke verantwoordelijkheid en beleg uitvoering en verantwoordelijkheid publiek	G/R	C	S	Fundamentele institutionele vernieuwing	A
G-04	2023	Parlementaire enquêtecommissie, <i>Groningers boven gas</i> , Boek 1	Hfdst. 5; met name aanbeveling 2 en aanbevelingen over publiek belang; samenwerking IMG-NCG	Organiseer de versterking stabiel vanuit publieke verantwoordelijkheid, verbeter samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en voorkom nieuwe grote structuurwijzigingen	G/B/R	C/U	G/S	Verdiept G-01/G-03: van structuurwijziging naar stabiele publieke samenwerking	A
G-05	2026	Provincie Groningen en vijf versterkingsgemeenten	Gezamenlijke regionale reactie 23 juni 2026 , Regio wil merkbare veranderingen na kritisch ACVG-rapport	Werk als regio, Rijk en uitvoering gezamenlijk aan zorgvuldige opvolging, zonder nieuwe vertraging en onzekerheid voor bewoners	G/P	H/U	G	Regionale concretisering van samenwerking en bestuurlijke continuïteit	A
G-06	2026	Minister van BZK, kabinetsreactie/appreciatie ACVG-advies	Kamerbrief 24 juni 2026 ; opvolging en monitoring ACVG-aanbevelingen	Borg de opvolging van de ACVG-aanbevelingen gezamenlijk met NCG en in afstemming met regio, bewoners en maatschappelijke organisaties	G/B/L	U	G	Concrete governancetoepassing: gezamenlijke opvolging en monitoring	A

A.4.7 Leren, monitoring en institutioneel geheugen

Tabel 4.7

ID	Jaar	Bron	Vindplaats / verificatie	Kern van aanbeveling	Thema	N/U/H/C	P/G/S	Relatie eerdere lijn	Status
L-01	2015–2018	Vroege evaluaties / toezicht / bestuurlijke documenten	Verzamelregel; geen afzonderlijke aanbevelingsbron voor gehele periode vastgesteld	Leer systematisch van ervaringen en gebruik bevindingen om de uitvoering te verbeteren	L/K	N	P	Begin leerlijn	C
L-02	2019–2022	Evaluaties / toezicht, waaronder SodM	Verzamelregel; monitoring en periodieke beoordeling aantoonbaar, maar geen afzonderlijke aanbeveling die gehele regel dekt	Gebruik monitoring, evaluatie en kwaliteitsinformatie om uitvoering en sturing gericht bij te stellen	L/K	U	P/G	Uitwerking L-01	C
L-03	2023	Parlementaire enquêtecommissie, <i>Groningers boven gas</i> , Boek 1	Hfdst. 5; aanbevelingen over toezicht, publieke belangen, kennisontwikkeling en toekomstige samenwerking	Borg kennis en tegenspraak institutioneel en richt overheid en toezicht zo in dat lessen uit de gaswinning structureel worden meegenomen	L/G	C/U	G/S	Leerlijn krijgt institutionele en bestuurlijke betekenis	B
L-04	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Hfdst. 6; aanbevelingen over structureel leren en verbeteren	Richt processen zo in dat structureel wordt geleerd van ervaringen, controles en uitkomsten en gebruik die lessen voor verbetering van toekomstige beoordelingen	L/K	U	P/G	Concrete operationalisering L-01/L-02	A
L-05	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Hfdst. 5, p. 62 , onderdeel 'Het leren van bezwaren' , en aanbevelingen hfdst. 6	Leg gronden van bezwaren structureel vast, analyseer deze en benut bezwaren als informatiebron voor verbetering van werkprocessen	L/R/K	N/U	P/G	Concrete feedback- en leermethode binnen beoordelingsproces	A
L-06	2026	SodM, reactie op Staat van Groningen en Noord-Drenthe	10 juli 2026, onderdeel 'Van monitoren naar handelen'	Maak duidelijk welke lessen uit monitoring worden getrokken en welke acties volgen wanneer doelen niet worden gehaald	L/V	U	G	Verdieping monitoringslijn: meten moet tot handelen leiden	A

L-07	2026	Minister van BZK, kabinetsreactie/ appreciatie ACVG-advies	Kamerbrief 24 juni 2026, p. 6-7 , onderdeel samenwerking met de regio en monitoring	Monitor de opvolging samen met regio en maatschappelijke organisaties en beoordeel vanuit bewonerservaringen of verbeteringen daadwerkelijk effect hebben	L/B/G	U	G	Verbindt leren, monitoring en bewonersperspectief	A
------	------	---	--	---	-------	---	---	--	---

ACVG stelt expliciet dat de NCG onvoldoende overtuigend heeft aangetoond gestructureerd van bezwaren te leren en noemt het niet structureel registreren van bezwaargronden als concreet probleem.

A.4.8 Rechtszekerheid, legitimiteit en vertrouwen

Tabel 4.8

ID	Jaar	Bron	Vindplaats / verificatie	Kern van aanbeveling	Thema	N/U/H/C	P/G/S	Relatie eerdere lijn	Status
R-01	2015–2018	Nationale ombudsman en Kinderombudsman / vroege evaluaties	<i>Een fundament met scheuren</i> (2017), met name aanbevelingen 1 Herstel van vertrouwen, 2 Verantwoordelijkheid Rijksoverheid, 5 Transparantie en 6 Maatwerk	Handel als betrouwbare overheid, erken de gevolgen voor bewoners, geef duidelijke informatie en bied ruimte voor inspraak en rechtsbescherming	R/C/B	N/U	P	Vroege legitimiteits- en vertrouwenslijn	B
R-02	2019–2020	Rijksoverheid / Tijdelijke wet Groningen	Stb. 2020, 85; inwerkingtreding 1 juli 2020; art. 23 en publiekrechtelijke inrichting schadeafhandeling	Borg schadeafhandeling publiekrechtelijk en geef bewoners bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen besluiten	R/G	C	S	Institutionele en rechtsstatelijke verankering R-01	A
R-03	2017–2022	Nationale ombudsman en Kinderombudsman, <i>Een fundament met scheuren</i> (2017), <i>Verscheurd vertrouwen</i> (2021) en vervolgonderzoek	Zes aanbevelingen 2017 en reconstructie/opvolging 2021	Handel betrouwbaar en behoorlijk, neem bewoners serieus, communiceer transparant en organiseer uitvoering vanuit menselijke maat en herstel van vertrouwen	R/B/C	U	P/G	Verbreedt legitimiteitslijn naar behoorlijk en mensgericht bestuur	B
R-04	2023	Parlementaire enquêtecommissie, <i>Groningers boven gas</i> , Boek 1	Hfdst. 5, pp. 89 e.v.; ereschuld en aanbevelingen 1–11	Erken het aangedane leed en de ereschuld, verbeter schade en versterking structureel en neem langdurig publieke verantwoordelijkheid voor herstel en toekomstperspectief	R/B/G	C	G/S	Vertrouwen krijgt expliciete herstel- en verantwoordelijkheidsdimensie	B

R-05	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Hfdst. 5, §5.1.2; twaalf factoren die vertrouwen beïnvloeden	Verbeter de kwaliteit van beoordeling en uitvoering op de factoren begrijpelijkheid, erkenning, participatie, openbaarheid, onafhankelijkheid, voortvarendheid, zorgvuldigheid, motivering, communicatie, rechtszekerheid, gelijkheid en vertrouwensbeginsel	R/B/C/K	U	P/G	Zeer gedetailleerde operationalisering van eerdere legitimiteitslijn	A
R-06	2026	ACVG, Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk	Hfdst. 5, p. 62, onderdeel 'Politieke inmenging in besluitvorming'	Voorkom politieke ingrepen in bezwaarafhandeling die een inhoudelijke beoordeling vervangen en borg dat bewoners inhoudelijk antwoord en duidelijkheid over hun veiligheid krijgen	R/G	N/U	G	Concrete uitwerking van onafhankelijkheid en behoorlijke rechtsbescherming	A
R-07	2026	Minister van BZK, kabinetsreactie/appreciatie ACVG-advies	Kamerbrief 24 juni 2026, pp. 1–7	Erken waar overheid en uitvoering zijn tekortgeschoten, neem de ACVG-aanbevelingen over en verbeter betrouwbaarheid, navolgbaarheid, bewonersbetrokkenheid en vertrouwen in de uitvoering	R/K/B	U	P/G	Beleidsmatige erkenning en opvolging R-05/R-06	A

Het ACVG beoordeelt vertrouwen expliciet langs twaalf factoren, waaronder participatie, onafhankelijkheid, motivering, rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel. Daarmee is vertrouwen in 2026 geen los abstract begrip maar gekoppeld aan concrete proces- en governancekenmerken.

A.5 Genealogieën van aanbevelingslijnen

A.5.1 Communicatie

Vroege fase

Geef bewoners tijdig duidelijkheid.

↓

Middenfase

Maak proces en besluitvorming begrijpelijk en voorspelbaar.

↓

2023

Organiseer overheidshandelen menselijker en vanuit het perspectief van inwoners.

↓

2026

Maak technische beoordelingen navolgbaar, betrouwbaar en uitlegbaar.

Classificatie: H → U → C → U

A.5.2 Regie

2015

Betere centrale coördinatie.

↓

2016–2018

Sterkere publieke regie en duidelijkere verantwoordelijkheden.

↓

2019–2020

Publieke verantwoordelijkheid institutioneel verankeren.

↓

2023

Stabiele publieke samenwerking / geen nieuwe grote structuurwijzigingen.

↓

2026

Gezamenlijke opvolging, monitoring en bestuurlijke samenwerking.

Classificatie: N → U → C → C/U → U

A.5.3 Bewonersperspectief

Vroege fase

Bewoners informeren.

↓

Middenfase

Bewoners begeleiden en meer voorspelbaarheid bieden.

↓

2023

Erkenning, menselijke maat en herstel.

↓

2026

Bewonerskennis actief benutten in beoordeling en verbeteringen toetsen op merkbaarheid voor bewoners.

Classificatie: N → U → C → U/N

A.5.4 Leren

Vroege fase

Leer van ervaringen.

↓

Latere uitvoeringsfase

Monitor en verbeter kwaliteitsborging.

↓

2023

Institutioneel leren als bestuurlijke opdracht.

↓

2026

Leg bezwaargronden structureel vast, leer systematisch van eerdere beoordelingen en zorg dat monitoring tot handelen leidt.

Classificatie: N → U → C → U/N

A.6 Empirische conclusies uit de atlas

Op basis van de geverifieerde aanbevelingen en de als zodanig gemarkeerde longitudinale verzamelregels kunnen vijf bevindingen worden geformuleerd.

1. Dezelfde hoofdthema's zijn over meerdere perioden herkenbaar.

Daaronder vallen veiligheid, kwaliteit, bewonersperspectief, communicatie, proces, governance, leren en vertrouwen.

2. Continuïteit betekent niet automatisch herhaling.

Veel aanbevelingen worden door de tijd concreter. De categorie *nadere uitwerking* is daardoor minstens zo belangrijk als *herhaling*.

3. Institutionele verandering verandert de betekenis van bekende aanbevelingen.

Vooraf publieke regie, publieke verantwoordelijkheid, stabiele samenwerking, erkenning en rechtszekerheid zijn beter te begrijpen als contextueel vernieuwde aanbevelingslijnen.

4. De meest duidelijk nieuwe aanbevelingen in 2026 zijn technisch en operationeel specifiek.

Het ACVG identificeert concrete risicosituaties en dossiercategorieën waarvoor gerichte controle of herbeoordeling nodig is.

5. Aanbevelingen op systeemniveau zijn aanwezig, maar concentreren zich rond bijzondere institutionele momenten.

De overgang naar publieke verantwoordelijkheid en de bestuurlijke herpositionering na de parlementaire enquête zijn hiervan de duidelijkste voorbeelden. In de recente rapporten ligt het accent veel sterker op proces en governance.

A.7 Afsluiting bronverificatie

De bronverificatie van de aanbevelingenatlas is voor deze onderzoeksversie afgesloten. Voor de afzonderlijke aanbevelingslijnen is nagegaan in hoeverre de opgenomen kern kan worden herleid tot oorspronkelijke rapporten, formele aanbevelingen, wet- en Kamerstukken, toezichtpublicaties en bestuurlijke reacties.

Waar een aanbeveling of inhoudelijke kern rechtstreeks in een primaire bron kon worden vastgesteld, is deze voorzien van status A. Waar de primaire bronnen zijn geverifieerd maar de atlasregel een verkorte of samengestelde weergave van meerdere aantoonbare aanbevelingen of passages vormt, is status B toegekend. Waar een tabelregel bewust een ontwikkeling over meerdere documenten of jaren samenvat en niet aan één afzonderlijke aanbeveling kan worden toegeschreven, is deze als verzamelregel met status C gehandhaafd

Deze C-regels moeten niet worden opgevat als nog openstaande verificatieopdrachten. Zij hebben een andere methodologische functie: zij maken een aantoonbare historische ontwikkellijn zichtbaar, maar gelden niet als zelfstandig bewijs voor kwantitatieve tellingen van afzonderlijke aanbevelingen.

De verificatie heeft onder meer geleid tot nadere bronkoppeling van:

- de veiligheidslijn vanaf de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015);
- aanbevelingen van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman over vertrouwen, transparantie, menselijke maat en bewonersperspectief;
- toezicht- en procesaanbevelingen van SodM;
- relevante aanbevelingen uit *Groningers boven gas*(2023);
- de publiekrechtelijke verankering van schadeafhandeling en versterking;
- het ACVG-advies *Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk*(2026);
- de kabinetsreactie op het ACVG-advies van 24 juni 2026;
- de gezamenlijke regionale reactie van provincie en versterkingsgemeenten van 23 juni 2026;
- de SodM-lijn *Van monitoren naar handelen* van 10 juli 2026.

De atlas maakt daarmee onderscheid tussen rechtstreeks geverifieerde aanbevelingen en analytisch gereconstrueerde ontwikkellijnen. Alleen regels met status A of B worden als zelfstandig bronbewijs gebruikt. Regels met status C worden uitsluitend gebruikt voor de kwalitatieve reconstructie van longitudinale patronen.

De verificatie is hiermee voor de afbakening van dit onderzoek voldoende afgerond. Verdere bronverfijning, bijvoorbeeld door aanvullende paginering of documentmetadata, kan de bibliografische precisie vergroten, maar is niet noodzakelijk voor de in deze atlas gemaakte inhoudelijke vergelijking.

A.8 Format voor de definitieve databank

De definitieve databank bevat per regel de volgende velden:

Veld	Inhoud
ID	Uniek aanbevelingsnummer
Jaar	Jaar publicatie
Organisatie	Auteur / instantie
Document	Volledige titel
Pagina	Exact paginanummer
Hoofdstuk/paragraaf	Vindplaats
Aanbevelingsnummer	Indien aanwezig
Letterlijke kern	Korte, brongetrouwe formulering
Analytische samenvatting	Gestandaardiseerde omschrijving
Thematische code(s)	V/K/P/B/C/G/L/R
Longitudinale code	N/U/H/C
Aangrijpingsniveau	P/G/S
Voorganger-ID	Eerdere aanbeveling waarop wordt voortgebouwd
Relatie	Herhaling / concretisering / contextwijziging
Bronstatus	A/B/C/D
Opmerking	Methodologische toelichting

Dit format maakt het mogelijk de atlas later ook als spreadsheet of onderzoeksbijlage beschikbaar te stellen.

De website van de auteur:

<https://www.derkkremer.nl>