



Nationaal Coördinator Groningen

Stand van de Uitvoering *Augustus 2024*



Index

Voorwoord: Los het op!

Een pleidooi voor rust, realisme en eenvoud **3**

1. De stem van de bewoner **5**

Wat speelt er? **5**

Wat is er in de afgelopen periode gedaan? **8**

2. Wat is er nodig voor rust, realisme en eenvoud? **12**

Voor en met bewoners **12**



Voorwoord: Los het op! Een pleidooi voor rust, realisme en eenvoud

Kunnen vertrouwen op de overheid is het fundament voor versterkte huizen en een sterker Groningen.

De afgelopen jaren is het vertrouwen van burgers in de overheid beschadigd. Vertrouwen van burgers herstellen, is lastig. Als overheid naast de bewoner staan; daar begint het mee. Niet in woorden, maar door te doen. En door uit te blinken in rust, realisme en eenvoud.¹ Dit geldt van rijksoverheid tot regionale overheden, van landelijke tot regionale politiek en van beleid tot uitvoering.

Los het op!

Besluitvorming vanuit Den Haag leidt niet altijd tot een uitkomst die voor elke burger hetzelfde betekent. Het proces van herstellen en versterken van gebouwen in Groningen is geen lopendebandwerk, maar is ingewikkeld en hangt af van verschillende factoren.

Om problemen op te lossen, zijn in het verleden veel verschillende oplossingen en systeemwijzigingen voor de aardbevingsproblematiek bedacht, uitgewerkt en uitgevoerd. Vaak resulteerde dit in grote verschillen tussen de versterkingsaanpak voor woningen. Bewoners moesten hun weg vinden in een oerwoud aan regels. In deze regels werd niet gesnoeid. Het werd alleen maar dicht begroeider.² Om uit het oerwoud te komen, is een combinatie van rust, realisme en eenvoud belangrijk.

Verbetering

Ik denk dat het de laatste jaren aan het verbeteren is. Onder andere *Nij Begun* laat in toon en inhoud zien dat er een ontwikkeling gaande is: er is meer gedacht vanuit de mensen om wie het gaat. Ook het programma *Werk aan Uitvoering* (WaU) is bemoedigend. Maakt het kerndepartement nieuw beleid? Dan betreft het departement ons nu vanaf het begin. Het betekent niet dat we er al zijn. Uitvoeringsorganisaties kunnen nog veel meer worden ingezet om bij bewoners op te halen wat zij nodig hebben en wat hun behoeften zijn. Deze input zou leidend moeten zijn voor beleidsmakers. Zo wordt de stem van bewoners in het beleid ook echt gehoord.

¹ SCP, *Burgerperspectieven 2024 Bericht 1* (Den Haag 2024), 8, 17-18, 51. Zie ook Staatscommissie Rechtsstaat, *de gebroken beloften van de rechtsstaat* (Den Haag 2024). Hoofdlijnenakkoord PVV, VVD, NSC, BBB, 17. Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen (PEAG), *Groningers boven gas* (Den Haag 2023), 88.

² Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen (PEAG), *Groningers boven gas* (Den Haag 2023)

Bewoners willen duidelijkheid en een plan

In de periode dat ik algemeen directeur van Nationaal Coördinator Groningen (NCG) ben, heb ik veel gesprekken gevoerd met bewoners en bewonersbegeleiders. In deze gesprekken hoor ik hoe regels in de praktijk werken. Als aan de koffietafel van een bewoner de letter van een regel boven de geest (het doel) van een regel gaat, gaat dit ten koste van de bewoner. Hoe goed bedoeld de regel ook is. In de gesprekken valt op dat een bewoner geen behoefte heeft aan een mooi verhaal. Een bewoner wil duidelijkheid en een plan: hij of zij wil geholpen worden. Ook als niet alles mogelijk is wat een bewoner wil. Ik vind dat ook een vorm van naast de bewoner staan.³

Zelfbewuste en -kritische uitvoeringsorganisatie

Om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen, is een zelfbewuste en -kritische uitvoeringsorganisatie nodig. Een organisatie die weet wat ze kan en waar haar grenzen en mogelijkheden liggen en deze duidelijk aangeeft. Maar vooral een organisatie die doet wat ze belooft. We werken er hard aan om zo'n organisatie te zijn, maar we zijn er nog niet. Zulke organisatie- en cultuurveranderingen hebben tijd nodig. En steun vanuit de regionale overheden en 'Den Haag'. In deze Stand van de Uitvoering besteden we daar verder aandacht aan.

NCG wil samen met alle betrokken overheden, aannemers en andere partners naast de bewoner staan om Groningen veiliger, mooier en sterker achter te laten. Ook wil NCG perspectief brengen door met haar medewerkers de verpersoonlijking van een betrouwbare overheid te zijn. Om als uitvoeringsorganisatie betrouwbaar te kunnen zijn, is stabiele politieke besluitvorming nodig. Help ons daarom om samen het vertrouwen van Groningers terug te winnen.



**Regina Bouius-Riemersma,
Nationaal Coördinator Groningen**

³ Onderzoeken laten zien dat het bewoners juist parten speelt als ze niet weten waar ze aan toe zijn of wat ze mogen verwachten. Zie bijvoorbeeld het tevredenheidsonderzoek van NCG (2023) en Gronings Perspectief, *De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2023: Gronings Perspectief fase 4* (2024). Zie ook: Raad van State, *Jaarverslag 2022* (Den Haag 2023).



1. De stem van de bewoner

Een goede aanpak begint met een goede definitie van de versterkingsopgave. Hoe we denken over de opgave heeft invloed op hoe we de versterking aanpakken. Een woning is meer dan een stapel stenen. Dat hebben bewoners NCG altijd op verschillende manieren laten zien. Begrippen als bewoners centraal stellen, bewonersgericht werken, naast de bewoners staan, betekenen dat er meer nodig is dan alleen het technisch versterken van woningen en gebouwen.

Wat speelt er?

Onderzoeken laten zien dat de onduidelijkheid bij bewoners voor problemen zorgt. Als de dienstverlening van NCG niet tegemoetkomt aan de behoeften van bewoners, kan de versterkingsopgave bewoners onbedoeld beschadigen. Versterken we woningen zonder aandacht voor bewoners en gemeenschappen? Dan heeft de versterking mogelijk ook een blijvende negatieve invloed. Bijvoorbeeld op de mate waarin bewoners verbondenheid ervaren en zich verantwoordelijk voelen voor het algemeen welzijn en het welzijn van Groningers in brede zin.⁴

⁴ Gronings Perspectief, *De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2023: Gronings Perspectief fase 4* (2024). Zie ook het tevredenheidsonderzoek van NCG (2023)

Stem van de Bewoner

Na het bewonerstevredenheidsonderzoek in 2023 vonden er begin 2024 zestig verdiepende interviews met bewoners plaats. Dit leidde tot het vormgeven van een ‘bewonersreis’. Hierin staan ervaringen, wensen, behoeften en frustratiepunten per fase van de versterking. De wensen en behoeften die in de interviews naar voren zijn gekomen, gebruiken we om de contacten met bewoners, HRM-instrumenten, communicatie en processen beter op verschillende typen bewoners te laten aansluiten.

Bewoners willen tijdens de versterking graag samenwerken met NCG. In de interviews vertelt een deel van de bewoners echter ook onvoldoende vertrouwen in NCG te hebben om tot een goede samenwerking te komen. NCG verbetert dit onder andere door in het contact met bewoners meer rekening te houden met hun wensen en behoeften. Bijvoorbeeld door uitkomsten van deze onderzoeken breed te delen in de organisatie. In maatwerksessies met de teams verbinden we deze inzichten direct aan het dagelijks werk. Met werkvormen halen we in dezelfde sessies ideeën voor verbeteringen op en maken we een planning voor het uitvoeren van verbeteringen.

Web aan vergoedingen, regelingen en subsidies

Het gaat beter, maar het kan nog beter. Bewoners en betrokken ambtenaren vinden de problematiek en het systeem ingewikkeld. Voor oplossingen geldt hetzelfde: voor elk probleem komt er een web aan nieuwe vergoedingen, regelingen of subsidies met eisen en voorwaarden. Bewoners kunnen dit web niet rijmen met de belofte en goede bedoeling die zij ook horen. Bewoners en ambtenaren zien door de bomen het bos niet meer.⁵



⁵ Dit werd in 2020 bijvoorbeeld aangekaart door het Gasberaad, Barometer *Boudel op Rieg* (2020)

Praktijk vaak ingewikkeld

Ook weten burgers vaak niet wat het achterliggende doel van beleid is. De gedachte is dat we gewenste uitkomsten kunnen realiseren door beleidsdoelen of -plannen uit te werken. ‘Den Haag’ bedenkt oplossingen voor problemen. De gewenste uitkomsten worden echter niet bereikt, omdat de praktijk vaak ingewikkelder is. In Groningen zijn hier veel voorbeelden van, zoals nieuwe *task forces* voor agrarische, mkb- en erfgoedpanden. Niet alleen houden deze oplossingen geen rekening met de complexiteit van de problematiek. Ze houden ook geen rekening met de bestaande samenwerking tussen bewoners, ondernemers, organisaties en overheden in de regio. NCG wordt soms onvoldoende betrokken bij beleids- en werkafspraken. Dit bemoeilijkt de gesprekken aan de keukentafel en het samen met de bewoner werken aan een oplossing.

Daarom is een zelfbewuste en -kritische uitvoeringsorganisatie nodig die:

- uitvoeringservaring inbrengt bij het maken van beleid
- tijdig de grenzen van het kunnen aangeeft
- voldoende voor de bewoners staat voor en met wie gewerkt wordt.

Verschillen

Verschillen tussen woningen in straten en wijken zijn terug te leiden naar keuzes voor de aanpak van de versterking. Deze keuzes zijn gemaakt ver voordat NCG verantwoordelijk werd voor de versterkingsopgave. Vervolgens is er aanpak op aanpak gestapeld om problemen met de manier van versterken te verhelpen.⁶ Batches die in de beginfase van de versterking zijn samengesteld, zoals batch 1.588, zorgen voor een vertoebeld zicht op de totale opgave. Hierdoor is niet goed te achterhalen hoe we bewoners gelijkwaardig kunnen behandelen. Het gebeurt dat er zonder NCG met bewoners gesproken wordt, soms op verzoek van de bewoners zelf. Regelmatig worden bij bewoners dan ook oplossingen bedacht en verwachtingen gewekt. Die NCG dan moet uitvoeren. Hierdoor creëert NCG juist weer verschillen. Dat komt doordat NCG geen overzicht meer heeft over de hele uitvoering.

⁶ Commissie Van Geel, Veilig, schadevrij en verduurzaam (Den Haag 2023), 20. Zie ook PEAG, Groningers boven gas, evaluatie tijdelijke wet Groningen (2022) en Gronings Perspectief (2022).



Wat is er in de afgelopen periode gedaan?

Stappen zetten op het gebied van realisme en eenvoud

NCG is zich bewust van haar eigen rol en kijkt kritisch naar zichzelf als het gaat om realisme en eenvoud. In het verleden is te vaak gezegd dat iets kon of haalbaar was, terwijl dit achteraf niet zo bleek te zijn. De afgelopen periode zijn meerdere acties ondernomen om dit in de toekomst te voorkomen. Daar wil NCG op voortbouwen, samen met al haar samenwerkingspartners. Op drie onderdelen heeft NCG stappen gezet op het gebied van realisme en eenvoud:

1. Duidelijkheid in handelen vanuit de uitvoering

Op verzoek van NCG is onderzocht welke processen eenvoudiger kunnen. Hieruit kwamen ook aandachtspunten naar voren over het kennisniveau van (nieuwe) medewerkers. Daarom hebben we meer ingezet op het opleiden van nieuwe medewerkers en op het bijscholen van zittende medewerkers. Het gaat zeker niet alleen om technische kennis en vaardigheden, maar ook om de manier van werken en goede gesprekken met bewoners.

2. Betrekken van de uitvoering door Beleid

Met de afspraken vanuit *Werken aan uitvoering* (WAU) doet NCG, gevraagd en ongevraagd, uitvoeringstoetsen en -analyses op (voorgenomen) beleid. Zo brengt NCG door haar kennis en kunde de gevolgen voor de uitvoering in kaart. NCG heeft hier

goede ervaringen mee tijdens de invoering van de Tijdelijke wet Groningen (TwG), het advies van de commissie Van Geel en het advies van de regiobouwmeester versterking. Ook is er vaker contact tussen het beleidsdepartement en de uitvoeringsorganisatie. Zo kunnen we knelpunten die zich pas voordoen tijdens de uitvoering goed en snel aanpakken. Dit gebeurde het meest recent bij het pakket dat de staatssecretaris van Economische Zaken & Klimaat presenteerde in de Kamerbrief ‘Verschillen, verduurzaming en dorpenaanpak’ van 6 maart 2024.⁷ Het zijn positieve eerste stappen waar de komende periode verder op gebouwd kan worden.

3. Kennisgedreven en toekomstbestendig beleid/besluitvorming

Eind 2021 maakte NCG voor het eerst een meerjarenversterkingsplan (MJVP). De afgelopen drie jaar hebben we dit instrument verder ontwikkeld.⁸ Door deze ontwikkeling van het MJVP kan NCG in de toekomst betrouwbaardere uitspraken doen over de verwachte gevolgen van voorgenomen beleids- en uitvoeringskeuzes. En deze uitspraken objectief onderbouwen met cijfers.

⁷ Zie [Kamerbrief Verschillen, verduurzaming en dorpenaanpak](#)

⁸ Ook heeft NCG op verzoek van de ambtsvoorganger van de huidige staatssecretaris een analyse gemaakt naar de haalbaarheid van 2028. Deze analyse wordt binnenkort gepubliceerd.



Kennisgedreven en toekomstbestendig beleid

Een voorbeeld is een proef van NCG voor de uitvoering van maatregel 29 uit Nij begun. In deze proef onderzoekt NCG of het mogelijk is om de isolatie van een woning te combineren met de versterking. Het doel van de proef is om te kijken wat de bewoners van deze combinatie vinden. En wat dit betekent voor de planning van de versterking. NCG begon de proef met een kleine groep deelnemende adressen. Samen met zoveel mogelijk belangrijke partijen brengen we het gevolg van deze werkwijze voor de tevredenheid van bewoners en de duur van de versterking in beeld. Zo vergaren we kennis die niet leidt tot een onvermijdelijke conclusie, maar die kan leiden tot een gewogen politiek-bestuurlijk besluit.

Meer weten over ons werk?

Lees dan het [jaarverslag 2023](#) en/of het [jaarplan 2024](#).

Wat is er gebeurd sinds de Stand van de Uitvoering 2023?

NCG bracht in 2023 voor het eerst een **Stand van de Uitvoering** uit. Hierin schetsten we drie dilemma's:

- 1) persoonlijke situatie van de bewoner *versus* regels en kaders
- 2) gewekte verwachtingen *versus* een betrouwbare overheid
- 3) een probleem van allen is een probleem van niemand *versus* alleen lukt het niet

We beschreven wat onze uitdaging is, wat NCG doet en wat er nodig is van anderen. Dit deden we met vier thema's, namelijk de bewoner, wet- en regelgeving, NCG intern en bestuurlijke spaghetti.

Vooruitgang

Het goede nieuws is dat NCG op veel van de genoemde punten voortgang heeft geboekt. Waar we tegen dilemma's aanliepen, komen we nu verder en bieden we problemen het hoofd. Een deel van de ontwikkelingen in het afgelopen jaar heeft het makkelijker gemaakt voor NCG om rekening te houden met de persoonlijke situatie van bewoners. Denk bijvoorbeeld aan de uitbreiding van het financieel mandaat van bewonersbegeleiders. Of onze empathische omgang en relatie met bewoners, terwijl we samen met hen het versterkingsproces doorlopen.

Spanningsveld

Tijdens de ontwikkeling van nieuwe regelingen en kaders houdt men nog geen rekening met het spanningsveld tussen wat logisch is vanuit een macro-perspectief ('Den Haag') en wat logisch is vanuit een micro-perspectief (de bewoners). Bij de invoering van maatregel 28 en 29 uit Nij begon werd bijvoorbeeld snel duidelijk dat de kaders die voor beleid (en uitvoering) logisch waren niet logisch waren voor alle bewoners. Veel bewoners willen versterken en isoleren wel met elkaar combineren.





Onduidelijkheid beleid

De samenwerking in de regio is verbeterd. Dat merken gemeenten en NCG in de Lokale Stuurgroepen. Doordat er onduidelijkheid is over beleid, blijft het echter moeilijk om aan dezelfde kant te staan. De één wil aan de slag. De ander durft niet voortvarend van start te gaan en is bang dat de deur sluit voor extra financiële middelen in de toekomst. Ook de verdeling van budgetten in verschillende potjes over verschillende partijen draagt hieraan bij. De intentie is steeds om vanuit de versterking een positieve bijdrage te leveren aan de leefbaarheid in de regio. Toch kunnen de partijen zo niet voortvarend en in aansluiting op de versterking handelen.

De positieve ontwikkelingen betekenen niet dat de versterkingsoperatie nu op rolletjes loopt totdat het laatste huis voldoet aan de veiligheidsnorm. Aandacht, ondersteuning en hier en daar een zetje blijven nodig om de versterking voor bewoners dragelijk, begrijpelijk en overzichtelijk te maken.

2. Wat is er nodig voor rust, realisme en eenvoud?

Groningers verlangen geen grote beloften of gouden bergen. Wat ze wel van de overheid vragen is: handel eerlijk, duidelijk en zonder gedoe. Duidelijke gesprekken in plaats van onbegrijpelijke brieven vol met technische en ambtelijke termen. Geen web van financiële regelingen en potjes die voor bewoners onbegrijpelijk zijn. Hoe goed we het ook bedoelen.

NCG blijft zich inzetten op de acties uit het vorige hoofdstuk. De uitvoering heeft rust, realisme en eenvoud nodig. Daarom wil NCG in ieder geval werken aan onderstaande punten. Daarvoor zijn ook de landelijke en regionale politiek nodig. Grote wijzigingen zorgen voor vertraging en maken het ingewikkeld. Dat kan de uitvoering niet alleen onder handen nemen.

Voor en met bewoners

De uitvoering niet alleen voor bewoners, maar ook samen met bewoners vormgeven: daar zet NCG zich voor in.

De Bewonersadviesraad geeft NCG kritische *feedback* vanuit bewonersperspectief. We gebruiken de uitkomsten van onderzoeken om ontwikkelingen te signaleren en verbeteringen door te voeren. Denk hierbij aan het bewonerstevredenheidsonderzoek en de verdiepende interviews voor het onderzoek Stem van de bewoner. Ook maakt NCG zich hard voor het meer betrekken van bewoners bij de versterking zelf, zoals in Garrelsweer.



NCG wil voorkomen dat de versterking negatieve gevolgen heeft voor de gezondheid van bewoners. Ook wil NCG schade aan de sociale cohesie in de omgeving voorkomen. Hierop willen we het versterkingsproces en de houding en het gedrag van onze medewerkers afstemmen. Bewoners voelen zich gezien en gehoord. Ze weten waar zij invloed kunnen uitoefenen in het proces en weten hoe ze ondersteuning kunnen krijgen.



NCG'ers weten hoe ze met hun kennis kunnen meedenken en dingen mogelijk kunnen maken binnen het Sociaal Domein. En hoe ze kunnen bijdragen aan Gronings Perspectief. Hiervoor krijgen zij de ruimte en medewerking. NCG heeft een goede samenwerking met gemeenten en betrokken organisaties op alle 'lagen'.

Uitvoeren volgens het doel van regels

Nieuw beleid is niet nodig, noch vanuit Den Haag noch vanuit eigen uitvoeringsbeleid. Er is behoefte aan ruimte om bestaand beleid te vereenvoudigen en het beleid te gebruiken waarvoor het bedoeld is. Er staan zoveel details in de TwG dat de wet gewijzigd moet worden als blijkt dat het beoogde proces niet werkt. Ook de uitvoeringskaders staan vol details. Op basis van die kaders kan er vaak ook méér dan collega's nu denken.



We willen hiermee omgaan door aandacht voor het doel van regels te hebben, in plaats van voor de letter van wet- en regelgeving. Daar wil NCG aan werken samen met uitvoering, beleid, bewoners, bedrijven, gemeenten en provincie. We willen dit op dezelfde manier doen als ons tackleteam.⁹

⁹ Een groep collega's uit beleid en uitvoering die ingewikkelde gevallen snel opgelost. Bewoners uit de bewonersadviesraad van NCG schuiven soms ook aan.



‘NCG heeft een goede samenwerking met gemeenten en betrokken organisaties op alle ‘lagen’

Dit moet leiden tot een uitvoering waarin bewoners zelf hun weg kunnen vinden als ze dat willen. Waarin ze hun eigen plannen kunnen maken en kunnen aangeven wanneer zij hulp nodig hebben. Waarin het doel van de regels genoeg ruimte biedt voor het overgrote deel van de gevallen. En er voor enkele gevallen ruimte is om buiten deze regels maatwerk te bieden.¹⁰

¹⁰ Nationale Ombudsman (2021) *De burger kan niet wachten*, jaarverslag

Verbind middelen aan elkaar en de opgave zonder nieuw beleid te maken

NCG wil met de gemeenten en rijksoverheid bespreken hoe we bestaande middelen beter aan elkaar kunnen verbinden en besteden. Zo helpen de potjes en middelen samen bij de brede maatschappelijke opgave. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gebiedsgerichte maatregelen uit *Nij Begun* (maatregelen 6, 10, 12, 13, 14, 15 en 21). De rijksoverheid, de regionale overheden en uitvoeringspartijen hebben elkaar nodig. Het vraagt om een samenwerking waarin ieders unieke positie en bijdrage tot zijn recht komt en het niet gaat over wie de baas is over wie.

Ook aan de voorkant zouden betrokken partijen als één overheid moeten samenwerken. Dit is ook conform de agenda Herstel van de regio en de Kamerbrief over governance.¹¹ Door zo samen te werken, functioneren de samenwerkende overheden en uitvoeringsorganisaties minder technocratisch en meer met het oog om wie het draait: de bewoner.

¹¹ Zie *Kamerbrief Samenwerken in Groningen*



Oog voor de onzekerheden waaraan de versterking onderhevig is

De verschillende partijen moeten regelmatig met elkaar spreken over nieuwe inzichten, aannames en realisaties. Daarop moeten we sturen vanuit de uitvoering en de opdrachtgever.

Rekening houdend met de onzekerheden waarmee de versterking te maken heeft. Zeker op de lange termijn. Daarom stelt NCG voor om een Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus) in te richten.

Hierin werken NCG, de rijksoverheid, gemeenten, provincie, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en bewoners samen.

Het idee is om samen risico's, genomen maatregelen en de effecten daarvan halfjaarlijks te monitoren en als het nodig is de planning aan te passen.

De cyclus is een nieuwe stap naar een wendbaar MJVP.

De identificatie, beoordeling en demping van risico's is daarvan een belangrijk onderdeel. Denk aan de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving, nieuwe inzichten vanuit de uitvoering of andere gebeurtenissen die we nu nog niet voorzien. Op deze wijze kan NCG zichtbaar maken wat de gevolgen zijn van keuzes, zowel op politiek-bestuurlijk, beleidsmatig als uitvoeringsniveau.

Dit is een uitgave van:

Nationaal Coördinator Groningen

www.nationaalcoordinatorgroningen.nl

088 041 44 77

Augustus 2024