

Reactie Stuurgroep Dorpenaanpak op rapport 'Met lef bouwen aan vertrouwen'

20 juni 2025

Voor u ligt de evaluatie van de Dorpenaanpak, met als titel 'Met lef bouwen aan vertrouwen'. De Dorpenaanpak is in 2022 gestart door NCG en de gemeente Eemsdelta, met als doel de versterkingsopgave in de vier dorpen voortvarend en in samenhang aan te pakken. Hieraan gekoppeld de opdracht om te reflecteren op de werkwijze in de praktijk en leerpunten op te halen ten behoeve van de gehele versterkingsoperatie. Deze tussenevaluatie deelt de ervaringen tot nu toe en kijkt op een heldere en zorgvuldige manier naar hoe de Dorpenaanpak is ingericht, wordt uitgevoerd en wat de effecten ervan zijn.

Het evaluatierapport onderstreept het belang van een voortzetting van de Dorpenaanpak als een betekenisvolle aanpak van de versterkingsopgave. Wij onderschrijven dit en zetten met een onverminderd ambitieniveau de Dorpenaanpak voort. De betrokkenheid van de dorpsbewoners (en hun vertegenwoordigers – klankbordgroepen) vormt de kern van de aanpak en blijft ook in de toekomstige ontwikkeling en verbetering van het programma een leidend en belangrijk principe.

De evaluatie is tot stand gekomen op basis van gesprekken, documentanalyses en observaties die zijn verzameld. Een groot aantal betrokkenen uit en rondom het programma heeft hieraan bijgedragen door ervaringen en inzichten te delen. Het evaluatierapport biedt aanknopingspunten voor de verdere doorontwikkeling en verbetering van de Dorpenaanpak. Ook zijn lessen uit de Dorpenaanpak geïnventariseerd die al breder deelbaar en toepasbaar zijn binnen de NCG-organisatie.

Tijdens het uitvoeren van deze evaluatie is zowel binnen de organisatie van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) als de samenwerkingsorganisatie Dorpenaanpak actief doorgewerkt aan het verbeteren van de uitvoeringspraktijk. De rapportage moet daarom gezien worden in het licht van een bredere, lopende ontwikkeling die parallel daaraan heeft plaatsgevonden.

Het rapport geeft aanbevelingen die specifiek gericht zijn op het verbeteren en versterken van de Dorpenaanpak als opgavegerichte werkwijze. Een deel van de aanbevelingen is daarnaast ook relevant voor de gehele organisatie van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG).

In de zomerperiode richt de programmaorganisatie zich op de opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie. Daarbij wordt in beeld gebracht op welke wijze hieraan concreet invulling kan worden gegeven en wat daarvoor nodig is. Deze verkenning vindt plaats in samenspraak met betrokken partijen en bewoners.

Stuurgroep Dorpenaanpak

(Gemeente Eemsdelta, Nationaal Coördinator Groningen & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel evaluatie

Door de gemeente Eemsdelta en de Nationaal Coördinator Groningen (hierna NCG) is een dorpsgerichte versterkingsaanpak ontwikkeld. Dit omdat er in het kernaardbevingsgebied nog een forse versterkingsopgave resteert en de bewoners duidelijkheid en perspectief geboden moet worden. De ambitie van de aanpak is om de afstand tussen beleid en bewoner, besluit en bewonerswens, uitvoering en bewonerslogica zo klein mogelijk te maken door met een vast en volwaardig dorpsteam in een dorp actief te zijn.

De dorpsgerichte aanpak wordt toegepast in de dorpen Garrelsheer, Wirdum, Zeerijp en Leermens. Vier dorpen die zich midden in het aardbevingsgebied bevinden en waarvoor versterking van bijna alle woningen noodzakelijk is.

Vanwege het vernieuwende karakter van de aanpak hebben de NCG en gemeente Eemsdelta deze tussenevaluatie laten uitvoeren. Het doel ervan is om leerervaringen in beeld te brengen, waarmee de Dorpenaanpak verder ontwikkeld en verbeterd kan worden. Zo kunnen de geleerde lessen toegepast worden op andere dorpen wanneer zij in uitvoering gaan. Bovendien zijn de lessen uit deze evaluatie ook bedoeld om de aanpak van de bredere NCG versterkingsopgave te helpen verbeteren.

Aanpak evaluatie

De evaluatie vond plaats in de periode januari 2024 t/m februari 2025. Op basis van een informatieverzamelingsfase via documentenstudie, interviews met sleutelfiguren, werksessies met de klankbordgroepen, dorpsteams, MT Dorpenaanpak en Stuurgroep en een spiegelsessie voor een kritische reflectie, is een concept evaluatierapport opgesteld en gepresenteerd aan het MT Dorpenaanpak en de Stuurgroep. De besprekingen en reflecties op de inhoud van de conceptrapportage hebben geleid tot dit evaluatierapport.

Een beschrijving van de aanpak van de evaluatie en wie daaraan hebben bijgedragen, is terug te vinden in Bijlage 1. Bijlage 2 bevat een overzicht van geraadpleegde documenten en de in deze rapportage gehanteerde begrippen en afkortingen beschrijven wij in Bijlage 3.

Lessen van de Dorpenaanpak

Reeds geïmplementeerd in andere dorpen. De staatssecretaris formuleerde in maart 2024 vijf lessen uit de Dorpenaanpak die benut kunnen worden in andere gebieden:

- ✓ Het werken met een dorpsversterkingsplan.
- ✓ De nauwe samenwerking in het dorpsteam met daarin vertegenwoordigers van gemeente Eemsdelta, NCG, IMG en aannemers.
- ✓ De keuze voor één aannemer voor het hele dorp en het gebruik van één bouwplaats (“bouwhub”) in het dorp.
- ✓ Aantrekken van een dorpsarchitect die wordt ingezet daar waar de versterking gevolgen heeft voor de ruimtelijke kwaliteit in het dorp.
- ✓ Oog voor sociale cohesie in de dorpen.

Additionele leerervaringen. Wij benoemen vijf additionele leerervaringen die vanuit deze evaluatie naar voren komen:

- ✓ Samenwerkingsverbanden zijn versterkt binnen de Dorpenaanpak. Tussen IMG, SNN, aannemers, ingenieurbureaus en dorpsteams.
- ✓ Binnen de Dorpenaanpak is veel aandacht voor persoonlijk contact met de bewoners, de inzet van bewonersbegeleiding is hierin cruciaal.
- ✓ De aannemer gaat op de fiets het dorp in vanuit de bouwhub, dit draagt bij aan het verminderen van overlast voor bewoners.
- ✓ De Dorpenaanpak gaat verder dan een gebiedsgerichte benadering. Het draagt bij aan het verbeteren van de algehele kwaliteit van de leefomgeving van het dorp.
- ✓ De Dorpenaanpak heeft aandacht voor het uitdragen van eenheid in de aanpak (eigen branding) met een huisstijl en eigen logo per dorp.

Hoofdconclusies en aanbevelingen

De evaluatie heeft geleid tot vijf hoofdconclusies (donkerpaars) en veertien aanbevelingen (lichtpaars). Ondanks dat de focus van deze evaluatie de Dorpenaanpak is geweest, is een aantal aanbevelingen uit de evaluatie ook bedoeld om de aanpak van de bredere NCG opgave te helpen verbeteren. Iedere hoofdconclusie is onderbouwd met een aantal bevindingen, opgesteld op basis van onze analyse van de uitkomsten van de informatieverzamelingsfase.

De Dorpenaanpak wordt omarmd, en ambities worden op onderdelen waargemaakt.

- Er is (politiek) draagvlak voor de gebiedsgerichte aanpak, zowel landelijk als lokaal.
- Ervaringen vanuit de Dorpenaanpak worden deels toegepast in de reguliere versterking.
- Een heldere, eenduidige doelstelling is niet vastgelegd voor de Dorpenaanpak.
- De ambities van de Dorpenaanpak worden deels gerealiseerd.

Aanbevelingen:

1. Blijf investeren in de samenwerking binnen de Dorpenaanpak.
2. Formuleer een heldere gedragen doelstelling voor de Dorpenaanpak voor het vervolg van de Dorpenaanpak en leg deze vast.

Een aantal randvoorwaarden om de Dorpenaanpak succesvol uit te voeren, is nooit ingevuld.

- De slagvaardigheid van de Dorpenaanpak is beperkt, doordat de governance onvoldoende is ingericht.
- Van de adviezen uit 'Dorpen aan zet' [3] is met name het advies over versterken van de uitvoering van de Dorpenaanpak onvoldoende opgevolgd.
- De NCG is onvoldoende in staat om de Dorpenaanpak te faciliteren.

Aanbevelingen:

3. Durf in te grijpen met lef! Om van de Dorpenaanpak een succes te maken, is een ingrijpende herziening van de governancestructuur noodzakelijk.
4. Geef de Opgaveregisseur Dorpenaanpak een meer gezaghebbende positie als (programma)directeur Dorpenaanpak. Formaliseer daarbij een passend mandaat om de ambitie van de Dorpenaanpak te realiseren.
5. Verduidelijk de taken, rollen en bevoegdheden van de Stuurgroep Dorpenaanpak. Zorg dat alle partijen vertegenwoordigd zijn. Richt daarnaast een escalatielijn in naar het bestuurlijk niveau en maak afspraken wanneer er geëscaleerd dient te worden.
6. Benoem een manager bedrijfsvoering.

7. Maak het besluitvormingsproces en de rollen, taken en bevoegdheden voor teamleden expliciet voor de gehele keten met bijbehorende beslissingsbevoegdheid. Escaleer waar nodig tijdig naar het bestuurlijke niveau.
8. Geef de Dorpenaanpak prioriteit in de bemensing van het programma.

Dorpsteams werken pragmatisch om resultaten te boeken.

- De betrokkenheid van organisaties die in het dorpsteam deelnemen en het teamgevoel in dorpsteams is groot.
- Dorpsteams hanteren verschillende werkwijzen per dorp, waardoor beheersing van het programma inefficiënt is.
- De programmabeheersing is nog niet structureel en professioneel ingericht, dit maakt sturing en verantwoording minder effectief.

Aanbevelingen:

9. Implementeer een programmatische aanpak voor de Dorpenaanpak om een betere samenhang te krijgen in werkwijzen van de verschillende dorpsteams.
10. Onderzoek de mogelijkheden om capaciteit flexibeler en dorpsteam overstijgend in te zetten binnen de Dorpenaanpak.
11. Versterk het kritisch vermogen en risicobewustzijn binnen de Dorpenaanpak en de gehele sturingslijn van het programma.

Het vertrouwen van bewoners in de Dorpenaanpak is de afgelopen jaren geschaad, herstel gaat langzaam.

- De Dorpenaanpak acteert niet voorspelbaar en niet betrouwbaar genoeg, doordat hiervoor noodzakelijke randvoorwaarden niet goed ingevuld zijn.
- Proactieve en open communicatie met bewoners ontbreekt.
- Het gebrek aan kwaliteit van de versterkingsadviezen draagt niet bij aan het vertrouwen van bewoners.
- Bewoners waarderen de inzet van de dorpsteams en klankbordgroepen zijn ingericht, dit draagt bij aan het herstellen van vertrouwen.

Aanbevelingen:

12. Stel de bewoners nog meer centraal in de aanpak en implementeer een communicatiestrategie- en aanpak.
13. Het hebben van kwalitatief goede VA's is cruciaal voor het succesvol kunnen uitvoeren van de Dorpenaanpak. Geef prioriteit aan het opstellen van VA's van voldoende kwaliteit, organiseer dit buiten het reguliere proces om als nodig.

Continue politieke aandacht en 'valse start' van de Dorpenaanpak dragen niet bij aan een succesvolle uitvoering.

- De Dorpenaanpak werd in de Tweede Kamer als crisisaanpak geïntroduceerd, voordat de benodigde organisatie en processen waren ingericht. Dit leidde tot een 'valse start'.
- De politieke aandacht voor de Dorpenaanpak legt druk op medewerkers en heeft daarmee onbedoeld een contraproductief effect gehad.
- De introductie van additionele (beleid)maatregelen heeft een verstorend effect op de Dorpenaanpak gehad.

Aanbevelingen:

14. Minimaliseer maatregelen die vanuit de politiek worden geïntroduceerd en impact hebben op de Dorpenaanpak. Om zo programmadoelstellingen te waarborgen.

Het vervolg

Deze evaluatie is tot stand gekomen met input van diverse direct betrokkenen bij de Dorpenaanpak. Opvallend is hun sterke toewijding en de uitgesproken wens om de Dorpenaanpak voort te zetten. Niet alleen om verandering tot stand te brengen om beloftes en ambities waar te kunnen maken, maar ook om het vertrouwen van bewoners die weer centraal gesteld moeten worden, terug te winnen. De verwerking van de door ons geformuleerde aanbevelingen, zal hieraan bijdragen. Waarbij we opmerken dat deze evaluatie terugblijkt op de afgelopen drie jaren en wij ons beseffen dat sommige bevindingen inmiddels minder evident zijn in bepaalde dorpen. Sinds eind 2024 lijkt er meer rust aanwezig te zijn in het programma. Desalniettemin is het aan de NCG, gemeente Eemsdelta, EZK en het programmateam Dorpenaanpak om hier proactief mee aan de slag te gaan. Hiervoor is nodig dat zij in de opvolging van deze evaluatie samen met lef bouwen aan het vertrouwen.



Inhoudsopgave

1. INTRODUCTIE -----	1	5.2	Van de adviezen uit ‘ <i>Dorpen aan zet</i> ’ is met name het advies over versterken van de uitvoering van de Dorpenaanpak onvoldoende opgevolgd-----	21
1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie-----	1	5.3	De NCG is onvoldoende in staat om de Dorpenaanpak te faciliteren -----	22
1.2 Aanpak-----	1	6. DORPSTEAMS WERKEN PRAGMATISCH OM RESULTATEN TE BOEKEN -----		23
1.3 Leeswijzer-----	1	6.1	De betrokkenheid van organisaties die in dorpssteams deelnemen en het teamgevoel in dorpssteams is groot-----	23
2. DE DORPENAAANPAK -----	2	6.2	Dorpssteams hanteren verschillende werkwijzen per dorp, waardoor beheersing van het programma inefficiënt is -----	23
2.1 Achtergrond -----	2	6.3	De programmabeheersing is nog niet structureel en professioneel ingericht, dit maakt sturing en verantwoording minder effectief -----	24
2.2 De Dorpenaanpak-----	2	6.4	Aanbevelingen -----	26
2.3 Organisatie Dorpenaanpak-----	4	7. HET VERTROUWEN VAN BEWONERS IN DE DORPENAAANPAK IS DE AFGELOPEN JAREN GESCHAAD, HERSTEL GAAT LANGZAAM -----		27
2.4 Betekenisvolle momenten in de Dorpenaanpak -----	5	7.1	De Dorpenaanpak acteert niet voorspelbaar en niet betrouwbaar genoeg, doordat hiervoor noodzakelijke randvoorwaarden niet goed ingevuld zijn	27
3. HOOFDCONCLUSIES -----	7	7.2	Proactieve en open communicatie met bewoners ontbreekt-----	28
4. DE DORPENAAANPAK WORDT OMARMD, EN AMBITIES WORDEN OP ONDERDELEN WAARGEMAAKT -----	8	7.3	Het gebrek aan kwaliteit van de versterkingsadviezen draagt niet bij aan het vertrouwen van bewoners -----	29
4.1 Er is (politiek) draagvlak voor de Dorpenaanpak, zowel landelijk als lokaal -	8	7.4	Bewoners waarderen de inzet van de dorpssteams en klankbordgroepen zijn ingericht, dit draagt bij aan het herstellen van vertrouwen -----	30
4.2 Ervaringen vanuit de Dorpenaanpak worden deels toegepast in de reguliere versterking-----	8	7.5	Aanbevelingen -----	31
4.3 Een heldere eenduidige doelstelling is niet vastgelegd voor de Dorpenaanpak -----	9			
4.4 De ambitie van de Dorpenaanpak wordt deels gerealiseerd -----	10			
4.5 Aanbevelingen -----	10			
5. EEN AANTAL RANDVOORWAARDEN OM DE DORPENAAANPAK SUCCESVOL UIT TE VOEREN, IS NOOIT INGEVULD -----	11			
5.1 De slagvaardigheid van de Dorpenaanpak is beperkt, doordat de governance onvoldoende is ingericht -----	11			

8.	CONTINUE POLITIEKE AANDACHT EN ‘VALSE START’ VAN DE DORPENAAPAK DRAGEN NIET BIJ AAN EEN SUCCESVOLLE UITVOERING	32
8.1	De Dorpenaanpak werd in de Tweede Kamer als crisisaanpak geïntroduceerd, voordat de benodigde organisatie en processen waren ingericht. Dit leidde tot een ‘valse start’	32
8.2	De politieke aandacht voor de Dorpenaanpak legt druk op medewerkers en heeft daarmee onbedoeld een contraproductief effect gehad	32
8.3	De introductie van additionele (beleid)maatregelen heeft een verstorend effect op de Dorpenaanpak gehad	33
8.4	Aanbevelingen	34
9.	LEERERVARINGEN VANUIT DE DORPENAAPAK	35
10.	NAWOORD	36
	BIJLAGE 1. AANPAK EVALUATIE	38
	BIJLAGE 2. REFERENTIES	40
	BIJLAGE 3. AFKORTINGEN EN DEFINITIES	41

1. Introductie

1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie

De gemeente Eemsdelta en de Nationaal Coördinator Groningen (hierna NCG) hebben gezamenlijk een dorpsgerichte versterkingsaanpak ontwikkeld: de Dorpenaanpak. Aanleiding hiervoor was dat het versterken van woningen in het Groningse aardbevingsgebied niet snel genoeg ging en veel bewoners ontevreden zijn [10]. De Dorpenaanpak vindt plaats in vier dorpen in de kern van het aardbevingsgebied waar de opgave groot is. In deze dorpen zijn veel huizen onveilig en hebben schade. De Dorpenaanpak kan niet uitgevoerd worden zonder ondersteuning van het Rijk en rijksmiddelen. De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat¹ onderschrijft de aanpak.

Vanwege het vernieuwende karakter van de aanpak, vroegen de NCG en gemeente Eemsdelta aan AT Osborne om een tussenevaluatie uit te voeren. Het doel ervan is om ervaringen met de Dorpenaanpak in beeld te brengen en aanbevelingen te doen, waarmee de Dorpenaanpak verder ontwikkeld en verbeterd kan worden. De verwerking van de geformuleerde aanbevelingen draagt hieraan bij. Waarbij we opmerken dat deze evaluatie terugblijkt op de afgelopen drie jaren en wij ons beseffen dat sommige bevindingen inmiddels minder evident zijn in bepaalde dorpen. Sinds eind 2024 lijkt er meer rust aanwezig te zijn in het programma.

1.2 Aanpak

Dit eindrapport beschrijft de bevindingen en onze daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen. Informatie is opgehaald door middel van documentenstudie en interviews met betrokken sleutelpersonen. Daarnaast hebben wij werksessies gehouden met bewoners, klankbordgroepen, dorpssteams en NCG medewerkers. Wij hebben het principe van hoor- en

wederhoor toegepast tijdens de interviews en werksessies. Bijlage 1 beschrijft de aanpak van het onderzoek. Ondanks dat de focus van deze evaluatie de Dorpenaanpak is geweest, is een aantal aanbevelingen uit de evaluatie ook bedoeld om de aanpak van de bredere NCG opgave te helpen verbeteren.

Onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het onderzoek

Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd met het doel een objectieve beoordeling te maken van de relevante feiten en omstandigheden. Hierbij benadrukken we dat wij dit onderzoek volledig onpartijdig en onafhankelijk hebben uitgevoerd, zonder enige invloed van externe of interne belangen. Wij werken volgens strikte ethische richtlijnen in lijn met de gedragscode van de ROA (Raad voor Organisatieadviesbureaus), ons eigen ISO-gecertificeerde kwaliteitsmanagementsysteem en zorgen ervoor dat alle bevindingen op basis van feiten en gedegen analyse in deze rapportage zijn gepresenteerd. Alle gegevens die wij tijdens het onderzoek hebben verzameld, zijn vertrouwelijk behandeld, opgeslagen in niet toegankelijk voor derden Sharepointmappen en uitsluitend gebruikt voor het doel van deze evaluatie.

1.3 Leeswijzer

Dit evaluatierapport is opgebouwd aan de hand van vijf hoofdconclusies. Na een uitleg van de Dorpenaanpak in hoofdstuk twee, presenteren wij de hoofdconclusies in hoofdstuk drie. In de hoofdstukken vier tot en met acht werken wij de hoofdconclusies uit, gebaseerd op bevindingen ('wat zien we?'), een analyse ('wat vinden we?') en een vertaling van de hoofdconclusies naar veertien aanbevelingen. De bijlagen beschrijven de aanpak van de evaluatie (Bijlage 1), de referenties (Bijlage 2) en een lijst met afkortingen en begrippen (Bijlage 3).

¹ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft per 2025 de verantwoordelijkheid overgenomen van EZK voor het dossier Herstel Groningen, inclusief de dorpenaanpak. Deze overheveling is onderdeel van

een bredere herverdeling van taken binnen de rijksoverheid. Wanneer in deze evaluatie wordt gesproken van EZK, dient rekening te worden gehouden met deze verantwoordelijkheidsverschuiving die op dit moment wordt geëffectueerd.

2. De Dorpenaanpak

2.1 Achtergrond

De inwoners van Groningen ervaren al jarenlang de gevolgen van de gaswinning in Groningen. In 2015 is de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) ingesteld. Na 1 januari 2020 is deze als uitvoeringsorganisatie belast met de versterkingsopgave. In de provincie Groningen moeten 27.713 woningen worden versterkt. Binnen de gemeente Eemsdelta, waar ook de vier dorpen van de Dorpenaanpak zich bevinden, ca. 16.000 woningen. De versterkingsoperatie verloopt moeizaam en veel bewoners zijn ontevreden. Zij ervaren gevoelens van onveiligheid, frustratie, machteloosheid, verontwaardiging, teleurstelling en boosheid [3]. Vanuit de al eerder geconstateerde behoefte van Gemeente Eemsdelta en NCG om het vertrouwen van de bewoners te herstellen, is de Dorpenaanpak geïnitieerd.

2.2 De Dorpenaanpak

De Dorpenaanpak is een gezamenlijke aanpak van de NCG en Gemeente Eemsdelta, die gesteund wordt door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De Dorpenaanpak vindt plaats in de dorpen Wirdum, Garrelsweer, Leermens en Zeerijp. Deze dorpen liggen in de kern van het aardbevingsgebied waar de opgave groot is: veel huizen zijn onveilig en hebben schade. Er is niet of nauwelijks sprake van sloop-nieuwbouw. Van de in totaal 16.000 te versterken woningen in Gemeente Eemsdelta, vallen er ongeveer 520 woningen onder de Dorpenaanpak (Tabel 1).

	Garrelsweer	Wirdum	Leermens	Zeerijp	totaal
In het versterkingsprogramma	277	256	119	233	885
Dorpenaanpak	158	130	76	154	518
Andere programma's	55	125	37	55	272
Versterking afgerond	64	1	11	24	100
Aannemer	Plegt-Vos	Jorritsma Bouw	Brands bouw	Brands bouw	

Tabel 1. Overzicht versterkingsopgave [2]



Figuur 1. Overzichtfoto's van de vier dorpen in de Dorpenaanpak

Ambitie Dorpenaanpak

De ambitie van de Dorpenaanpak is “om de afstand tussen beleid en bewoner, besluit en bewonerswens, uitvoering en bewonerslogica zo klein mogelijk te maken door met een vast en volwaardig dorpssteam in een dorp actief te zijn” [2]. Het dorpssteam bestaat uit teamleden met alle rollen en competenties die nodig zijn om de versterking uit te voeren. De Dorpenaanpak is een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het dorp zoveel mogelijk in zijn geheel wordt versterkt. Bijzondere aan de Dorpenaanpak is dat het verder gaat dan gebiedsgericht werken. De aanpak richt zich op het dorp als geheel, waarbij het uitgangspunt is om de leefomgeving van het gehele dorp te verbeteren. Een uniek aspect is een dorpssteam (in het dorp) dat laagdrempelig toegankelijk is voor bewoners.

De dorpen in de Dorpenaanpak lijken op elkaar qua omvang, toch zijn er verschillen qua opgave en cultuur van de dorpen. Hierdoor is er per dorp op onderdelen verschil in aanpak.

De ambitie met betrekking tot de Dorpenaanpak stellen NCG en Gemeente Eemsdelta begin 2022 op en staat beschreven in het Programmaplan Dorpenaanpak [2]:

*In de dorpen Garrelsweer, Leermens, Zeerijp en Wirdum wordt per dorp een eigen **dorpsteam** samengesteld. Een team dat de volledige dienstverlening voor de versterking van dat dorp kan leveren: van bewonersbegeleiding van ontwerp tot bouwen, van financiële controle tot besluitvorming, met voldoende mandaat om te handelen. Uitgangspunt daarbij is dat het dorpsteam duidelijk en benaderbaar is voor het dorp.*

*Ook draagt **één ingenieur en één aannemer** de volledige versterking van een dorp. Van versterkingsadvies tot uitvoeringsontwerp brengen en uitvoeren. De voorkeur heeft één aannemer per dorp, maar daar waar bewoners dat wensen, kan gekozen worden voor een eigen aannemer. Bewoners hebben daarin een belangrijke rol om tot een keuze te komen welke partij(en) dit zijn.*

*De **dorpsgerichte versterkingsaanpak** gaat om de uitvoering van de versterkingsopgave, waarbij de reguliere prioritering van de versterking wordt gevolgd, tenzij daar vanwege de dorpsaanpak in afgeweken moet worden.*

*Daarbij is de ambitie om **werk met werk te maken** en waar mogelijk slimme combinaties te maken tussen schadeafhandeling, versterking en (duurzaamheid)koppelkansen, vooral daar waar dit vanuit het belang van de bewoners noodzakelijk is. Het dorpsteam heeft daarin een besluitvormende, uitvoerende en coördinerende rol, en soms ook een signalerende en agenderende rol. Dit laatste kan gebeuren als iets niet meegenomen kan worden binnen het mandaat van het dorpsteam; zoals kansen in de openbare ruimte of wensen vanuit het dorp op het gebied van leefbaarheid. Ditzelfde geldt ook als er sociale problematiek zichtbaar wordt tijdens de aanpak die verder gaat dan de mogelijkheden van de bewonersbegeleider.*

De staatssecretaris Economische Zaken en Klimaat rapporteert in mei 2022 over de Dorpenaanpak als een crisisaanpak. De staatssecretaris beschrijft in zijn uitleg aan de Tweede Kamer vijf pijlers voor de Dorpenaanpak [10]:

- 1. Dorpsteam.** In elk dorp komt een dorpsteam met vaste mensen. Het dorpsteam zorgt voor de planning, de begeleiding, de betrokkenheid van bewoners, de aansturing van aannemers, de uitwerking van maatwerk en het sociaal-emotioneel welzijn van bewoners.
- 2. Zeggenschap eigenaren.** Eigenaren hebben volledige zeggenschap over de versterking van hun eigen huis. In de Dorpenaanpak geldt daarnaast dat de dorpsbewoners samen met het dorpsteam bepalen hoe de planning voor hun dorp er uit gaat zien.
- 3. Geen losse eindjes.** Het is belangrijk dat bewoners na de versterking van hun woning daadwerkelijk rust en perspectief hebben en niet met ‘losse eindjes’ achterblijven. Dat betekent in de eerste plaats dat de aanpak van moeilijk uitlegbare verschillen wordt meegenomen.
- 4. Gegarandeerde bouwcapaciteit.** Koninklijke Bouwend Nederland zal helpen voldoende bouwcapaciteit te leveren voor de Dorpenaanpak. Gekozen aannemers verbinden zich aan het dorp en woningeigenaren kunnen kiezen uit een selectie van aannemers (het “Groninger Model”) waardoor aanbesteding niet nodig is.
- 5. Dorpsplan.** Voor elk dorp stelt het dorpsteam samen met bewoners een dorpsversterkingsplan op.

Het hoofdprincipe van de Dorpenaanpak is om per dorp/wijk/straat woningen te versterken met één hoofdaannemer, aangevuld met kleinere, (“neven”-)aannemers. De bewoners mogen meebeslissen over de keuze van de dorpsaannemer. De eigenaar heeft het recht de daadwerkelijke aannemer voor zijn huis zelf te kiezen (de hoofdaannemer van het dorp of een andere).

Daarnaast streeft de Dorpenaanpak naar gebiedsgericht werken in een fasering met een clustergewijze planning, bijv. per straat, om de overlast voor bewoners in een dorp te verminderen. Het zogenoemde “treintje door het dorp” (Figuur 2).

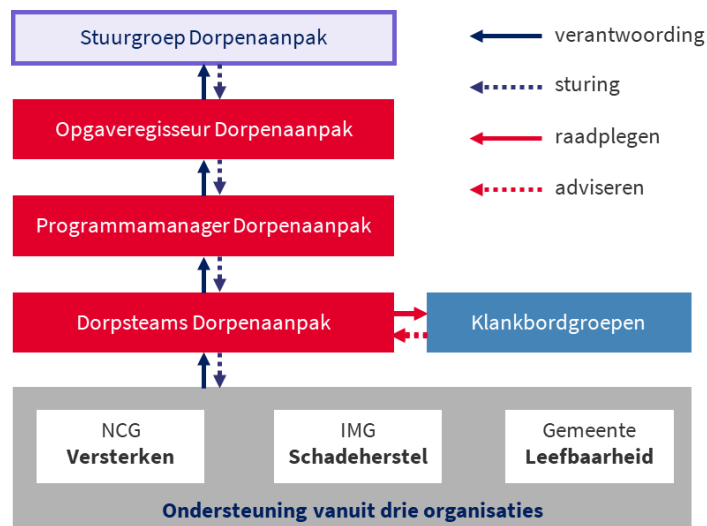


Figuur 2. Van niet gebiedsgerichte planning (links) naar clusterwijze planning van werkzaamheden met minder overlast (rechts) [2]

2.3 Organisatie Dorpenaanpak

In de organisatie van de Dorpenaanpak draagt het dorpssteam zorg voor een slimme en zo eerlijk mogelijke versterkingsaanpak. *“De opdracht van het dorpssteam is kort samengevat: doe het zelf, zo veel als mogelijk zonder bemoeienis van buitenaf”* [1]. Figuur 3 visualiseert de huidige organisatie van de Dorpenaanpak op basis van het programmaplan [2], de Stuurgroep, Opgaveregisseur en Programmamanager Dorpenaanpak zijn pas na vaststelling programmaplan toegevoegd aan de organisatie.

Vanuit bewoners is er een dorpsvertegenwoordiging ingericht, per dorp is een klankbordgroep opgericht.



Figuur 3. Organisatie van de dorpssteams in de huidige situatie. De figuur is opgesteld op basis van het vigerend programmaplan [2] met daarna geïntroduceerde functies.

Er is een Opgaveregisseur Dorpenaanpak aangesteld die regie voert op de uitvoering en verbetering van de Dorpenaanpak en onder andere beslist over het wegnemen van moeilijk uitlegbare verschillen. Daarnaast is er een programmamanager aangesteld (positie is sinds eind 2024 vacant) die leiding geeft aan de projectmanagers van de dorpen, integrale zaken op programmaniveau regelt, projectreviews afneemt, zorgdraagt voor voortgangsrapportages en inhoudelijke stukken voor de Stuurgroep Dorpenaanpak.

Om de samenwerking tussen gemeente en NCG te bevorderen, is in het programmaplan [2] vastgelegd dat in de dorpssteams een tweehoofdige leiding is, bestaande uit een vertegenwoordiger van de gemeente Eemsdelta en NCG. Twee projectmanagers zijn eindverantwoordelijk voor het succes (hoe dit in de praktijk werkt beschrijven wij in paragraaf 5.1). Zij zijn direct verantwoordelijk voor het aansturen van de aannemers, architect, het ingenieursbureau, de planning en het structureren en aansturen van het collectieve participatieproces. Het dorpssteam bestaat ook uit projectleiders, bewonersbegeleiders, die direct contact hebben met bewoners, communicatiemedewerkers, een bouwkundige ondersteuner, de aannemer en het ingenieursbureau.

Drie overheden ondersteunen het dorpssteam (paarse driehoeken in figuur 3): NCG, gemeente Eemsdelta en het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).

- **Versterking:** NCG is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterking. Dorpssteams moeten gebruik maken van diensten van de backoffice van NCG, zoals de afdeling Opname & Normering (O&N), Tijdelijke Huisvesting (THV), Juridische en Economische zaken, het Specialistisch Inkoop Centrum (SIC), Control en Bijzondere programma's. [4].
- **Schadeherstel:** Het IMG wordt nauw betrokken om te bekijken waar slimme combinaties gemaakt kunnen worden tussen schadeafhandeling, versterking en (duurzaamheids-) koppelkansen. IMG stelt een zaakbegeleider beschikbaar voor advies over schadeherstel.
- **Leefbaarheid:** De gemeente is als gebiedsregisseur verantwoordelijk voor het aspect leefbaarheid. Zij biedt het dorpssteam ondersteuning op enkele onderdelen van de diensten van de backoffice van de gemeente Eemsdelta, zoals vergunningen, toezicht en handhaving, ruimtelijke visies, sociale aspecten en verduurzamingsubsidies. Zij stelt een

onafhankelijke inwonersondersteuner en bouwadviseur beschikbaar en levert de coördinerend projectleider.

2.4 Betekenisvolle momenten in de Dorpenaanpak

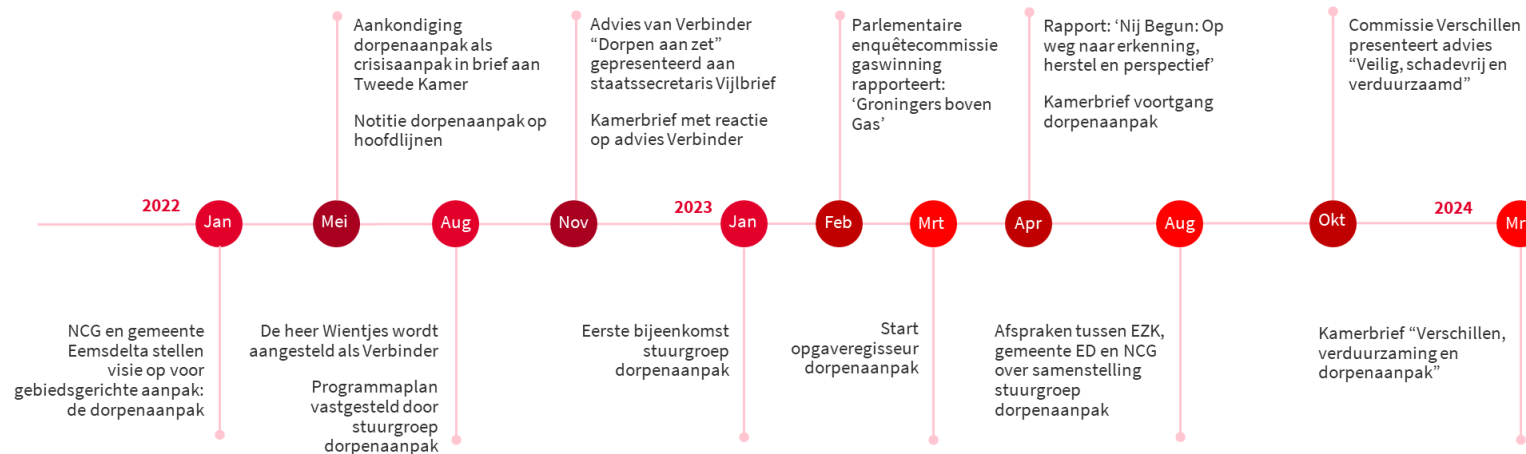
Voor de Dorpenaanpak zien wij een aantal betekenisvolle momenten (Figuur 4). Begin 2022 stellen NCG en Gemeente Eemsdelta een nieuwe visie op voor de Dorpenaanpak. Zij zien dat de aanpak alleen succesvol kan worden uitgevoerd met ondersteuning van het Rijk en rijksmiddelen, daarom delen zij de aanpak met de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat [1]. De staatssecretaris rapporteert in mei 2022 over de Dorpenaanpak als een crisisaanpak [10]. Hij introduceert een ‘Verbinder met mandaat’ om te helpen met de Dorpenaanpak, om te versnellen en knelpunten op te lossen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om vergunningprocedures, moeilijk uitlegbare verschillen en hoe bewoners daadwerkelijk centraal te stellen.

De heer Bernard Wientjes is per 1 augustus 2022 aangesteld als Verbinder voor een periode van 1 jaar [11]. In september 2022 wordt het Programmaplan Dorpenaanpak definitief [2]. In november 2022 rapporteert Wientjes zijn advies in “*Dorpen aan Zet*” [3]. De staatssecretaris

geeft in een Kamerbrief [12] aan dat er verbeteringen nodig zijn in de versterkingsoperatie. Hij benoemt dat er tot op heden aandacht geweest is voor de problemen, maar concrete oplossingen vaak achter zijn gebleven.

In januari 2023 is er een eerste vergadering van de Stuurgroep Dorpenaanpak. Op 31 augustus 2023 worden afspraken gemaakt tussen EZK, gemeente Eemsdelta en NCG over de samenstelling van de Stuurgroep Dorpenaanpak [6]. In maart 2023 wordt, overeenkomstig het advies van de heer Wientjes, de Opgaveregisseur Dorpenaanpak aangesteld. In mei 2023 geeft de staatssecretaris aan dat hij positief is over de manier van werken. Hij vindt het vooral goed om te zien dat problemen die zich voordoen op praktische wijze worden aangepakt [14].

Het rapport van de Parlementaire Enquête Aardgaswinning Groningen ‘*Groningers boven Gas*’ [20] is in februari 2023 gepubliceerd. Als reactie op de aanbevelingen van de enquêtecommissie, formuleert het kabinet in april 2023 vijftig concrete maatregelen in: ‘*Nij Begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief*’ [19]. Het is een reactie op de constatering dat veel bewoners nog steeds last hebben van trage procedures, gevoelens van onveiligheid, sociale ontwrichting en een overheid die niet naast maar tegenover hen lijkt te staan. Ondanks eerdere kabinetsmaatregelen, zoals het besluit uit 2018 om de gaswinning in Groningen te beëindigen en de schadeafhandeling en versterking in overheidshanden te



Figuur 4. Betekenisvolle momenten in de Dorpenaanpak

brengen. Het rapport van Nij Begun geeft aan dat mensen in het gaswinningsgebied *“jarenlang hebben moeten strijden om hun gelijk te krijgen en hun recht te halen en kinderen en jongeren opgegroeid zijn met de ervaring dat de overheid hun ouders niet heeft geholpen”*.

Het rapport constateert dat daarmee meerdere generaties in het aardbevingsgebied ernstig tekort zijn gedaan en als gevolg hiervan het vertrouwen in de overheid hebben verloren.

Wientjes [3] adviseert een commissie in te stellen om advies uit te brengen over hoe vanuit het oogpunt van goed en behoorlijk bestuur met verschillen en maatwerk omgegaan moet worden. De Commissie Verschillen (onder leiding van de heer Pieter van Geel) wordt gevraagd een analyse te maken van onaanvaardbare verschillen die zijn ontstaan bij de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling in het aardbevingsgebied en om oplossingen aan te dragen om deze onaanvaardbare verschillen weg te nemen. In oktober 2023 levert de commissie haar advies *‘Veilig, schadevrij en verduurzaamd’* op [21]. Het hoofdadvis van de commissie is om een gelijkwaardige uitkomst voor alle bewoners in het aardbevingsgebied centraal te stellen.

Dorpsgezicht Zeerijp



3. Hoofdconclusies

Betrokkenen zijn het erover eens dat de Dorpenaanpak voortgezet moet worden. De externe adviezen [3, 19, 20, 21] hebben niet kunnen voorkomen dat de Dorpenaanpak nog steeds verzandt in een sterke nadruk op regels, procedures en angst voor precedentwerking. Wij zijn van mening dat in de huidige situatie additionele toets kaders, commissies en nieuwe procedures onvoldoende gaan helpen om het vertrouwen te herstellen of meer snelheid te brengen. Wij zijn ervan overtuigd dat, met de kennis van vandaag, er keuzes met lef nodig zijn.

De Dorpenaanpak kan alleen een succes worden, als alle randvoorwaarden ingevuld worden. De meest kansrijke route hiervoor zien wij in een herziening van de governancestructuur met een (programma)directeur Dorpenaanpak met geformaliseerd mandaat (enerzijds financieel, maar ook een ruim mandaat om NCG-regels en procedures waar nodig aan te kunnen passen ten behoeve van de Dorpenaanpak). Het aanstellen van een manager bedrijfsvoering. En het werken conform de formele lijn van een Stuurgroep.

Uitgangspunt na de herziening van de governance is dat er meer vertrouwen en ruimte gegeven wordt aan de professionals van de programmaorganisatie om in de dorpen tot een zorgvuldige, gelijkwaardige en slagvaardige aanpak te komen. Om te kunnen bouwen aan het vertrouwen van bewoners in de overheid is lef van de overheden nodig om af te wijken van reguliere processen.

De vijf hoofdconclusies onderbouwen waarom de Dorpenaanpak tot nu toe niet heeft gebracht wat alle partijen (NCG, gemeente Eemsdelta, ministerie EZK, staatssecretaris en bewoners) ervan verwacht hadden. In opvolgende hoofdstukken onderbouwen we de conclusies met bevindingen en benoemen concrete aanbevelingen.

De Dorpenaanpak wordt omarmd, en ambities worden op onderdelen waargemaakt.

- Er is (politiek) draagvlak voor de gebiedsgerichte aanpak, zowel landelijk als lokaal.
- Ervaringen vanuit de Dorpenaanpak worden deels toegepast in de reguliere versterking.
- Een heldere, eenduidige doelstelling is niet vastgelegd voor de Dorpenaanpak.
- De ambities van de Dorpenaanpak worden deels gerealiseerd.

Een aantal randvoorwaarden om de Dorpenaanpak succesvol uit te voeren, is nooit ingevuld.

- De slagvaardigheid van de Dorpenaanpak is beperkt, doordat de governance onvoldoende is ingericht.
- Van de adviezen uit 'Dorpen aan zet' [3] is met name het advies over versterken van de uitvoering van de Dorpenaanpak onvoldoende opgevolgd.
- De NCG is onvoldoende in staat om de Dorpenaanpak te faciliteren.

Dorpsteams werken pragmatisch om resultaten te boeken.

- De betrokkenheid van organisaties die in het dorpssteam deelnemen en het teamgevoel in dorpssteams is groot.
- Dorpssteams hanteren verschillende werkwijzen per dorp, waardoor beheersing van het programma inefficiënt is.
- De programmabeheersing is nog niet structureel en professioneel ingericht, dit maakt sturing en verantwoording minder effectief.

Het vertrouwen van bewoners in de Dorpenaanpak is de afgelopen jaren geschaad, herstel gaat langzaam.

- De Dorpenaanpak acteert niet voorspelbaar en niet betrouwbaar genoeg, doordat hiervoor noodzakelijke randvoorwaarden niet goed ingevuld zijn.
- Proactieve en open communicatie met bewoners ontbreekt.
- Het gebrek aan kwaliteit van de versterkingsadviezen draagt niet bij aan het vertrouwen van bewoners.
- Bewoners waarderen de inzet van de dorpssteams en klankbordgroepen zijn ingericht, dit draagt bij aan het herstellen van vertrouwen.

Continue politieke aandacht en 'valse start' van de Dorpenaanpak dragen niet bij aan een succesvolle uitvoering.

- De Dorpenaanpak werd in de Tweede Kamer als crisisaanpak geïntroduceerd, voordat de benodigde organisatie en processen waren ingericht. Dit leidde tot een 'valse start'.
- De politieke aandacht voor de Dorpenaanpak legt druk op medewerkers en heeft daarmee onbedoeld een contraproductief effect gehad.
- De introductie van additionele (beleid)maatregelen heeft een verstrend effect op de Dorpenaanpak gehad.

4. De Dorpenaanpak wordt omarmd, en ambities worden op onderdelen waargemaakt

De Dorpenaanpak is drie jaar geleden bedacht, waarbij ongeveer 2,5 jaar geleden het programmaplan is vastgesteld. Als betrokkenen terugblikken op de gestelde ambities, dan constateren zij dat deze onvoldoende gerealiseerd zijn. Vanuit de bevindingen (wat zien we?) en onze analyse daarop (wat vinden we?) geven wij een onderbouwing voor deze constatering en concrete aanbevelingen.

4.1 Er is (politiek) draagvlak voor de Dorpenaanpak, zowel landelijk als lokaal

Er is bestuurlijke consensus over de visie en aanpak in de Dorpenaanpak. NCG, gemeente Eemsdelta en ministerie EZK geven aan door te willen gaan met de Dorpenaanpak, omdat het een goede invulling is van gebiedsgerichte aanpak om de versterkingsopgave op te pakken. Daarbij gaat de Dorpenaanpak verder dan een gebiedsgerichte aanpak. Betrokkenen noemen als kracht van de Dorpenaanpak het centraal zetten van de wensen van bewoners, werken in faseringen per dorp (als een treintje door het dorp), het hebben van één aannemer per dorp, het samenwerken tussen overheden en de bouwhub waarbij het dorpssteam, aannemer en ingenieursbureau toegankelijker zijn voor de bewoners van het dorp.

Daarnaast is de verwachting dat stoppen met de Dorpenaanpak leidt tot onrust bij alle betrokken partijen. Bewoners geven ook aan door te willen gaan met de Dorpenaanpak, omdat het nu juist op stoom begint te komen met stabiliteit in de dorpssteams.

Tegelijkertijd vragen sommige deelnemers van de werksessies zich af in hoeverre de Dorpenaanpak nog verschilt van de reguliere versterkingsaanpak. Ten opzichte van de reguliere versterking is de samenwerking en betrokkenheid van overheidsinstanties groot in de Dorpenaanpak. NCG en gemeente Eemsdelta hebben samen de visie ontwikkeld en onderschrijven deze nog steeds. Daarnaast zijn er binnen de Dorpenaanpak

samenwerkingsverbanden ontwikkeld tussen IMG, SNN, bewonersbegeleiding, aannemers, en onafhankelijke bouwondersteuners. Een voorbeeld hiervan is dat informatieavonden aan bewoners gezamenlijk door meerdere partijen georganiseerd worden. En dat SNN en IMG aanwezig zijn in de bouwhub met een spreekuur voor vragen vanuit bewoners.

4.2 Ervaringen vanuit de Dorpenaanpak worden deels toegepast in de reguliere versterking

Er is met de Dorpenaanpak in de afgelopen jaren veel geleerd over gebiedsgericht werken, samenwerken met partners, lokaal werken vanuit een hub en zoveel mogelijk gebundeld versterkingen in een dorp aanpakken. Deze werkwijze wordt ook al overgenomen in andere dorpen zoals Westerende en 't Zand.

De staatssecretaris geeft in mei 2023 [14] aan dat elementen uit de Dorpenaanpak ook op andere plekken toegepast zullen worden. In maart 2024 [15] formuleert hij dat er vijf lessen uit de Dorpenaanpak getrokken zijn die benut kunnen worden in andere gebieden:

1. **Het werken met een dorpsversterkingsplan.** Hierbij komt de samenhang naar voren tussen de te versterken woningen in het dorp en alle daarbij mee te nemen aspecten. Denk aan de volgorde van versterken, overlast door bouwwerkzaamheden, samenloop met overige ruimtelijke werkzaamheden en bewonersparticipatie.
2. **De nauwe samenwerking in een dorpssteam** met daarin vertegenwoordigers van gemeente Eemsdelta, NCG, IMG en aannemer. Het dorpssteam is aanwezig in het dorp en is toegankelijk voor bewoners. Dit zorgt voor zichtbaarheid en benaderbaarheid in de dorpen.
3. **De keuze voor één aannemer voor het hele dorp en het gebruik van één bouwplaats in het dorp.**

4. **Aantrekken van een dorpsarchitect** die wordt ingezet daar waar de versterking gevolgen heeft voor de ruimtelijke kwaliteit in het dorp. De dorpsarchitect is gelieerd aan het dorpssteam en spreekt met zowel bewoners als met de dorpsvertegenwoordiging.
5. **Oog voor de sociale cohesie in de dorpen.** Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat burens gelijktijdig samen op een andere locatie in tijdelijke huisvesting kunnen wonen.

Bovenstaande lessen zijn ook succesvolle elementen uit de Dorpenaanpak die geïnterviewden en betrokkenen in deze evaluatie benoemen. In hoofdstuk 9 lichten wij additionele lessen toe die uit deze evaluatie naar voren komen.

4.3 Een heldere eenduidige doelstelling is niet vastgelegd voor de Dorpenaanpak

Alle geïnterviewden en betrokkenen in de werksessies geven een eenduidig beeld van de ambitie van de Dorpenaanpak. Wij zien een diversiteit aan ambities, pijlers en doelstellingen terug in verschillende documenten van de Dorpenaanpak:

- In het de notitie dorpsversterkingsaanpak [1] en het programmaplan [2] staat de ambitie *“...om de afstand tussen beleid en bewoner, besluit en bewonerswens, uitvoering en bewonerslogica zo klein mogelijk te maken door met een volwaardig dorpssteam in een dorp actief te zijn”*. De uitwerking van de ambitie (paragraaf 2.2) beschrijft vervolgens hoe de visie van de Dorpenaanpak werkt. Met instelling van een benaderbaar dorpssteam, één ingenieur en één aannemer, met een dorpsgerichte versterkingsaanpak en door slimme combinaties te maken tussen schadeafhandeling, versterking en (duurzaamheids)koppelkansen. Het programmaplan bevat niet een expliciet geformuleerde doelstelling voor de Dorpenaanpak.
- De staatssecretaris beschrijft in een kamerbrief (mei 2022) vijf pijlers van de Dorpenaanpak (paragraaf 2.2). Deze komen deels overeen met de gestelde ambities in het programmaplan, maar bevatten nuanceverschillen. In de kamerbrief wordt meer nadruk gelegd op de ‘zeggenschap van de eigenaren’ en ‘geen losse eindjes’ te hebben.
- Wientjes stelt in zijn advies [3]: *“Het resultaat van de operatie zal zodanig moeten zijn dat het dorp weer veilig is, dat de dorpscultuur hersteld is, en dat de bewoner zich weer thuis*

voelt in een duurzame woning in een dorp waar het fijn is aan een nieuwe toekomst te bouwen.”

- Op dit moment werkt het programmateam aan het formuleren van doelstellingen voor de Dorpenaanpak om vast te leggen in een geactualiseerd programmaplan.

Daarnaast observeren wij dat de Dorpenaanpak in de politieke context is gekarakteriseerd als een manier om te versnellen. In een brief aan de Tweede Kamer waarin de Dorpenaanpak wordt geïntroduceerd, geeft de staatssecretaris aan: *“De Dorpenaanpak is een crisisaanpak die de versterking ten opzichte van de huidige praktijk moet versnellen en meer duidelijkheid moet geven aan bewoners [10].”* Het aspect versnellen benoemt Wientjes ook [3] en het staat in de kamerbrief van november 2022 [12]. De geïnterviewden vanuit de programmaorganisatie, gemeente Eemsdelta en het ministerie EZK geven aan dat vanuit hun perspectief versnelling nooit een doel is geweest van de Dorpenaanpak. Dit is in de politieke context wel zo geformuleerd en door bewoners ook zo begrepen. In de communicatie naar de Tweede Kamer is het versnellingsaspect inmiddels niet meer aan de orde.

Wat vinden we?

Wij vinden de verscheidenheid in ambities opmerkelijk. De heer Wientjes [3] stelt in de beschrijving van het resultaat dat de opdracht van de Dorpenaanpak verder reikt dan alleen het versterken van woningen. Het omvat ook cultuur, leefomgeving en duurzaamheid. Een dergelijke brede doelstelling vinden wij passend voor de Dorpenaanpak, omdat deze ruimte biedt om het samen met bewoners verder in te vullen. Wij zijn er van overtuigd dat het vastleggen van een heldere, eenduidige en door alle betrokkenen gedragen doelstelling voor de Dorpenaanpak bijdraagt aan het succesvol uitvoeren van het programma. Het zorgt voor eenheid, inspiratie en een duidelijke visie voor medewerkers die in het programma werken en andere betrokken partijen. Daarnaast is het meetbaar en geeft het houvast voor bewoners. Activiteiten binnen de Dorpenaanpak dienen altijd bij te dragen aan de doelstelling.

De politieke karakterisering van de versnelling van de Dorpenaanpak heeft naar onze mening onnodige druk gelegd op medewerkers binnen de Dorpenaanpak en onrealistische verwachtingen gewekt bij bewoners.

4.4 De ambitie van de Dorpenaanpak wordt deels gerealiseerd

Eind 2024 vond een bewonersbijeenkomst plaats, waar naar voren kwam dat “de Dorpenaanpak-trein is ontspoord”. Bewoners zijn ontevreden over de Dorpenaanpak en het gerealiseerde tempo. We constateren dat de benoemde ambitie [2] (zie paarse kader in paragraaf 2.2) van de Dorpenaanpak maar deels wordt gerealiseerd:

- **Dorpsteam:** Vanuit de ambitie was het voornemen om het dorpsteam ‘in the lead’ te zetten, met voldoende mandaat en de mogelijkheid om buiten reguliere NCG-processen te treden om vastlopende en vertragende zaken op te lossen en snelheid te creëren in de uitvoering. Het mandaat van het dorpsteam en de programmaregisseur Dorpenaanpak is niet duidelijk. Daarnaast is het niet mogelijk gemaakt om buiten reguliere NCG-procedures te werken. Bijvoorbeeld voor het opstellen van de VA’s.

We zien wel dat bewoners de inzet en zichtbaarheid van het dorpsteam waarderen. Ook zien we dat er een aantal afwijkende afspraken is gemaakt voor de Dorpenaanpak. Zoals het anders omgaan met de beoordelingsrapporten van de praktijk aanpak 2.0, het ruimer toepassen/toezeggen van de eigen inzet compensatie en het besluit om ruimhartiger maatregel 28 toe te passen waar mensen in dezelfde straat anders qua uitvoering verschillend behandeld zouden worden.

- **Eén ingenieur en één aannemer:** De vier dorpen hebben allemaal één ingenieursbureau en één aannemer per dorp gecontracteerd. Dit wordt in veel dorpen gewaardeerd. Echter blijkt ook dat een aantal bewoners inmiddels een eigen aannemer kiest.
- **Dorpsgerichte versterkingsaanpak:** De ambitie was om met een clusterwijze planning van werkzaamheden te werken (treintje door het dorp), om zo de overlast voor bewoners te verminderen. Dit is de afgelopen jaren niet tot uiting gekomen in de aanpak, met name doordat versterkingsadviezen niet gereed waren en niet volgens de fasering van de Dorpenaanpak uitgevraagd konden worden. Ook door de introductie van maatregel 29.
- **Werk met werk maken:** Er worden slimme combinaties gemaakt tussen schadeafhandeling, versterking en (duurzaamheid)koppelkansen. We zien dat binnen de Dorpenaanpak een goede samenwerking is tussen de NCG en het IMG. Voor bewoners is het IMG ook toegankelijker; er is bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van het IMG aanwezig in de bouwhub van Garrelsweer voor vragen en ondersteuning van bewoners.

4.5 Aanbevelingen

Aanbeveling 1. Blijf investeren in de samenwerking binnen de Dorpenaanpak.

De afgelopen jaren zijn binnen de Dorpenaanpak diverse samenwerkingsverbanden ontstaan die de gebiedsgerichte aanpak versterken, doordat bewoners gecombineerde informatie ontvangen van verschillende partijen. Deze integrale benadering draagt bij aan helderheid, vertrouwen en efficiëntie richting bewoners. Om deze samenwerking verder te versterken, is het belangrijk te blijven investeren in de onderlinge afstemming tussen overheidspartijen binnen de Dorpenaanpak.

Specifiek in de samenwerking tussen NCG en IMG is verbetering mogelijk. Bijvoorbeeld bij de introductie van nieuwe maatregelen blijkt afstemming per dorpsteam te verschillen en voert IMG gesprekken met elk dorpsteam. Dit leidt tot inefficiënties. Een uniforme en programma brede afstemming vanuit de Dorpenaanpak richting IMG kan dit proces stroomlijnen. Hierdoor ontstaat meer duidelijkheid, consistentie en slagkracht in de samenwerking.

Aanbeveling 2. Formuleer een heldere gedragen doelstelling voor de Dorpenaanpak voor het vervolg van de Dorpenaanpak en leg deze vast.

Neem in de doelstelling expliciet op dat de Dorpenaanpak méér omvat dan enkel het versterken van woningen. De aanpak richt zich op het herstel en de toekomstbestendigheid van dorpen in brede zin, met oog voor leefbaarheid, integraliteit en het centraal stellen van de bewoner. Daarnaast zien wij als kracht van de Dorpenaanpak dat uitvoerende overheden integraal samenwerken (NCG, gemeente Eemsdelta en IMG).

De vastgelegde doelstelling vormt het fundament voor een continuering van de Dorpenaanpak en biedt richting voor de invulling en uitvoering in de komende jaren. Gebruik de doelstelling actief in de communicatie met bewoners, ketenpartners en andere stakeholders om verwachtingen helder te maken en betrokkenheid te versterken. Daarnaast dient de voortgang op deze doelstelling periodiek te worden gemonitord en gerapporteerd aan de Stuurgroep Dorpenaanpak, zodat sturing en verantwoording structureel geborgd zijn.

5. Een aantal randvoorwaarden om de Dorpenaanpak succesvol uit te voeren, is nooit ingevuld

De Dorpenaanpak als programma succesvol uitvoeren, begint bij het invullen van noodzakelijke randvoorwaarden. Wientjes [3] constateerde dit al in zijn advies eind 2022. Nu, ruim twee jaar later, constateren wij dat een aantal randvoorwaarden behorende bij een crisisaanpak nog steeds onvoldoende is ingevuld. Vanuit de bevindingen (wat zien we?) en onze analyse daarop (wat vinden we?) geven wij concrete aanbevelingen wat er gedaan kan worden om deze randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering van de Dorpenaanpak in te vullen. In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen direct na de bevinding waar het van toepassing op is.

5.1 De slagvaardigheid van de Dorpenaanpak is beperkt, doordat de governance onvoldoende is ingericht

Een programma kan alleen slagvaardig zijn als de governance voldoende is ingericht. Governance is een breed begrip. De volgende pagina vat de thema's samen die wij in deze paragraaf beschouwen, wat wij waarnemen (huidig) en wat volgens ons een gewenste situatie is per thema. De gewenste situatie lichten wij toe in de aanbevelingen.



Governance	
Huidige situatie	Gewenste situatie (zie aanbevelingen)
De rol van de Opgaveregisseur Dorpenaanpak heeft onvoldoende positie en zwaarte. Hij is geen lid van het DT van NCG.	De (programma)directeur Dorpenaanpak heeft een stevige positie binnen NCG en kan dit uitstralen naar externe partijen. Hij is lid van het DT van NCG.
De ingestelde ambtelijke en bestuurlijke Stuurgroep Dorpenaanpak wordt nu niet toegepast. Nu komt alleen de ambtelijke stuurgroep bijeen, zonder afvaardiging van de NCG naast de Opgaveregisseur.	Een Stuurgroep Dorpenaanpak is ingericht en operationeel. Deze houdt zich bezig met zowel strategische en beleidsmatige zaken. Opschaling naar de wethouder gemeente Eemsdelta en/of staatssecretaris is geborgd.
Er staat geruime tijd een vacature open voor een Programmamanager.	De vacature voor Programmamanager wordt niet ingevuld. Er is een nieuwe rol, namelijk die van manager bedrijfsvoering . Hij/zij is verantwoordelijk voor het soepel laten verlopen van de interne organisatie van de Dorpenaanpak.
Het managementteam (MT) van de Dorpenaanpak is pas recent de verbinding op gaan zoeken tussen dorpen. Daarnaast worden projectmanagers niet actief betrokken bij het vormen van de agenda voor de Stuurgroep en ontvangen zij geen terugkoppeling van stuurgroep overleggen.	Het MT van de Dorpenaanpak straalt eenheid uit naar alle medewerkers in de dorpssteams van de Dorpenaanpak. Projectmanagers worden betrokken bij de voorbereiding van de stuurgroep agenda en krijgen terugkoppeling van de stuurgroep overleggen.

Mandaat	
De Opgaveregisseur heeft 'ruim mandaat', maar dit is sinds zijn aantreden niet vastgesteld en geëffectueerd. Het concept dat ter ondertekening voorligt, is vergelijkbaar met het mandaat van de regiodirecteuren, behalve dat de Opgaveregisseur geen personeelsverantwoordelijkheid heeft. Op dit moment heeft de Opgaveregisseur geen mandaat in NCG-systemen. Hiervoor is een work-around ingeregeld via de manager versterken en de regiodirecteur Eemsdelta.	Het mandaat van de (programma)directeur Dorpenaanpak is expliciet gemaakt en geformaliseerd, zowel financieel als operationeel. Hij heeft bijvoorbeeld mandaat: <ul style="list-style-type: none"> om te besluiten over inzet van mensen; het toepassen van maatwerkoplossingen voor de Dorpenaanpak; mandaat in NCG-systemen.
Het (beperkte financiële) mandaat van het dorpssteam ligt laag in de organisatie bij bewonersbegeleiders.	Het mandaat binnen het dorpssteam is helder vastgelegd.

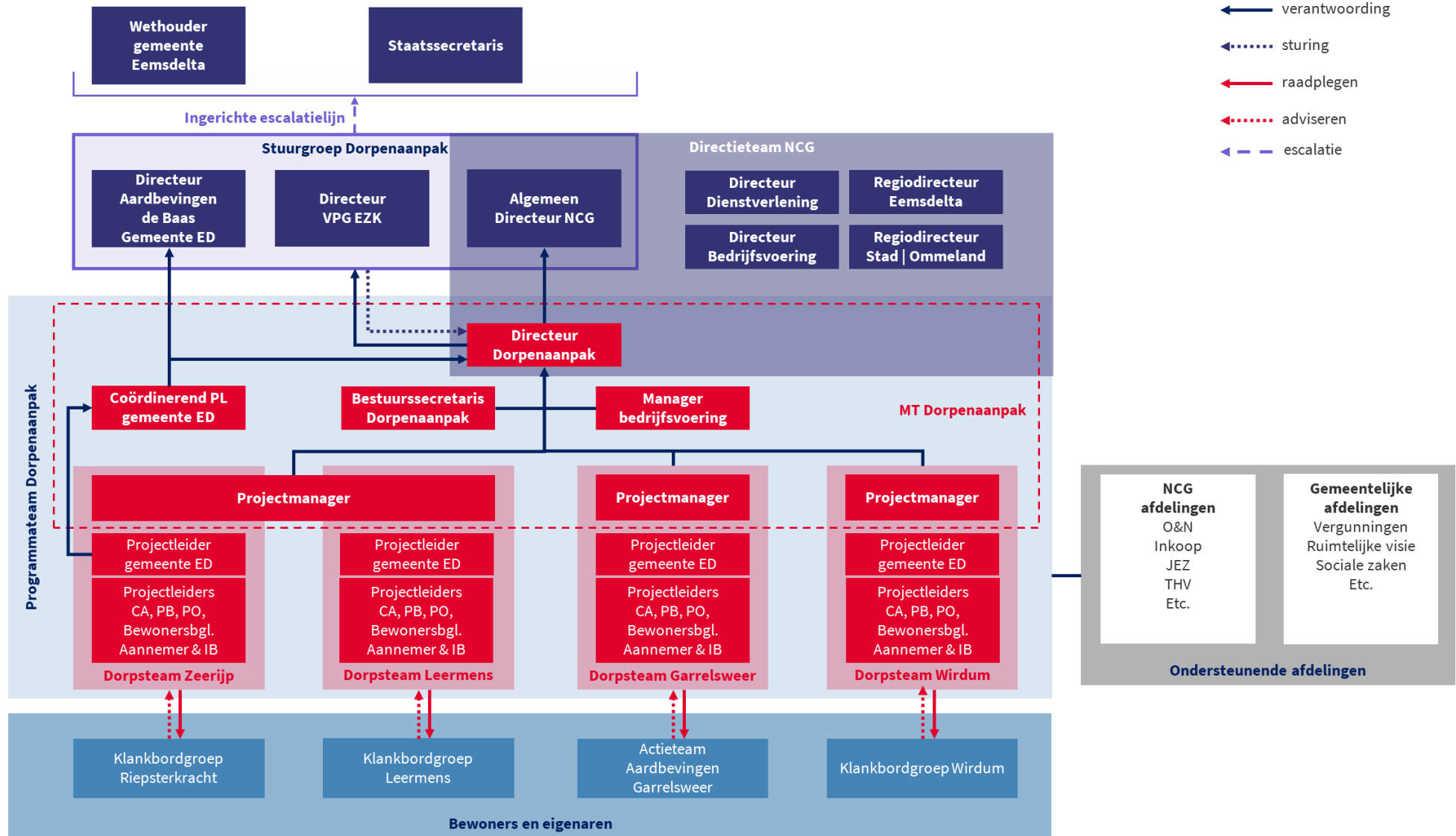
Besluitvorming en escalatie	
Huidige situatie	Gewenste situatie (zie aanbevelingen)
Besluitvorming is niet efficiënt en effectief.	Besluitvorming is slagvaardig volgens de formele besluitvormingslijnen , met betrokkenheid van enkel de juiste personen. Besluiten worden vastgelegd en gecommuniceerd.
Formele beslissingen over geld, scope en versterkingsadviezen lopen langs de Opgaveregisseur Dorpenaanpak met een bypass via de Manager Versterken (NCG) en Regiodirecteur Eemsdelta.	De programma(directeur) neemt besluiten op basis van het mandaat dat hem is toegekend.
Er worden geen besluiten geëscaleerd naar de Stuurgroep Dorpenaanpak.	Indien nodig wordt de escalatielijn naar de wethouder gemeente Eemsdelta en/of staatssecretaris benut om besluitvorming te organiseren.

Capaciteit	
Het team van Dorpenaanpak is al lange tijd onderbezet, ook op sleutelposities (zoals projectleiders). Er zijn veel personele wisselingen geweest. Er starten relatief onervaren medewerkers met beperkte NCG ervaring die in gesprekken met bewoners onvoldoende geïnformeerd zijn over NCG werkwijzen en gebruiken.	De Dorpenaanpak heeft bij NCG prioriteit om voldoende capaciteit met de juiste kennis aan de Dorpenaanpak te verbinden. De (programma)directeur Dorpenaanpak is hier verantwoordelijk voor en heeft mandaat om hierop te acteren door waar nodig zelf extra capaciteit aan te trekken.
Sinds begin 2024 lijkt er meer stabiliteit te komen in de bezetting van de dorpssteams, echter zijn er in het dorpssteam Zeerijp nog meerdere vacatures.	

Samenwerking	
Rollen, taken en bevoegdheden (RTB's) zijn niet expliciet vastgelegd. Hierdoor vindt rolvermenging plaats.	RTB's zijn expliciet vastgelegd. Daarnaast zijn er ook leidende principes vastgelegd over hoe mensen samenwerken binnen het programma.
De tweehoofdige projectleiding vanuit NCG en gemeente werkt in de praktijk niet overal.	In elk dorp is er één projectmanager vanuit NCG verantwoordelijk. De projectleider van de gemeente sluit in het dorpssteam aan om de gemeentelijke belangen en inzet te waarborgen in de gezamenlijke opgave.

Indien de aanbevelingen uit dit hoofdstuk en hoofdstuk 7 worden opgevolgd, dan zal de governancestructuur er als volgt uit komen te zien:

Figuur 5. Voorgestelde governancestructuur voor de Dorpenaanpak, op basis van huidige opzet dorsteams. Overwogen kan worden de directeur IMG in de Stuurgroep op te nemen.



Governance

Aanbeveling 3. Durf in te grijpen met lef! Om van de Dorpenaanpak een succes te maken, is een ingrijpende herziening van de governancestructuur noodzakelijk.

Wij adviseren – in lijn met het advies van de heer Wientjes – om het uitvoeringsprogramma Dorpenaanpak eenduidig te positioneren binnen de NCG. De afgelopen 2,5 jaar is gebleken dat de huidige organisatie van de NCG onvoldoende in staat was om de randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering van de Dorpenaanpak te realiseren. Ook het door Wientjes voorgestelde verbeterprogramma, gericht op het aanpassen van NCG-werkwijzen ten behoeve van de Dorpenaanpak, heeft tot op heden beperkt resultaat opgeleverd.

Voortzetting van de Dorpenaanpak is alleen kansrijk wanneer de governance wordt versterkt en er heldere, werkbare kaders worden vastgesteld die een effectieve en efficiënte uitvoering mogelijk maken. Dat vraagt om bestuurlijk lef en een scherpe keuze voor structuur, mandaat en werkwijzen die passen bij een crisisaanpak en de integrale en gebiedsgerichte aard van de Dorpenaanpak. Het vraagt lef om een deel van je autonomie los te laten in het vertrouwen dat de ander het tot een goed resultaat brengt.

Leg de herziene governancestructuur en afspraken, zoals mandatering- en vervangingsregeling, vast in het programmaplan en zorg ervoor dat deze wordt vastgesteld en beschikbaar is voor alle betrokkenen. In het kader van leren en verbeteren is het zinvol deze structuur en afspraken periodiek te evalueren om te bepalen of deze nog passend zijn of verbetering behoeven.

Aanstelling Opgaveregisseur Dorpenaanpak. Wientjes adviseerde om de Dorpenaanpak onder te brengen in een separaat uitvoeringsprogramma van de NCG en om een Uitvoeringsregisseur Dorpenaanpak² te benoemen die de uitvoerende dorpsteams aanstuurt en verantwoording aflegt aan een stuurgroep [3]. De staatssecretaris volgt dit advies op [12]. De Opgaveregisseur start vier maanden later, in maart 2023.

² Wij constateren dat de benaming voor de opgaveregisseur dorpenaanpak verschillend is in de geraadpleegde documentatie, namelijk: uitvoeringsregisseur, programmaregisseur, programmadirecteur, opgaveregisseur. In deze rapportage hanteren wij de term opgaveregisseur dorpenaanpak.

De Opgaveregisseur is gepositioneerd direct onder de Stuurgroep Dorpenaanpak, geeft leiding aan de dorpsteams en is integraal verantwoordelijk voor de planning & voortgang, de samenwerking met stakeholders, de financiële sturing & verantwoording [5]. De Opgaveregisseur is geen onderdeel van het directieteam (DT) van NCG, hij sluit vierwekelijks aan bij DT-vergaderingen over productie en voortgang. Meerdere betrokkenen benoemen het gegeven dat de Opgaveregisseur geen DT-lid is, als onhandig en niet logisch. Zij geven aan dat de Dorpenaanpak hierdoor minder status krijgt.

Geïnterviewden spreken waardering uit over de inzet van de Opgaveregisseur. Zij benoemen dat hij een aantal zaken heeft kunnen regelen specifiek voor de Dorpenaanpak. Zoals dat de Dorpenaanpak niet met de beoordelingsrapporten van de praktijkaanpak 2.0 hoeft te werken, het ruimer toepassen / toezeggen van de eigen inzet compensatie, het besluit om maatregel 28 ruimhartiger toe te passen en dat NCG de verhuizing regelt voor mensen die een eigen tijdelijke huisvesting kiezen. Ook geven zij aan dat een Opgaveregisseur Dorpenaanpak nog steeds nodig is. De uitvoering van de Dorpenaanpak moet nog goed op gang komen. De Opgaveregisseur vinden zij nodig voor aansturing en om ruimte te maken om te leren en de lessen uit te dragen.

Wat vinden wij?

Wij vinden een Opgaveregisseur Dorpenaanpak cruciaal voor het vervolg van de Dorpenaanpak. Hij kan de dorpsteams aansturen en bij elkaar brengen, toezien op de uniformiteit van de Dorpenaanpak, expliciet aandacht hebben voor het lerend vermogen van de organisatie en besluitvorming organiseren indien nodig. Daarnaast kan de Opgaveregisseur betrokken partijen verbinden en stimuleren om positief bij te dragen in de samenwerking. Dat kan alleen als de functie meer statuur en gezag krijgt binnen de NCG organisatie. Wij vinden daarvoor een volwaardige (programma)directeursfunctie met bijbehorend mandaat beter passend.

Aanbeveling 4. Geef de Opgaveregisseur Dorpenaanpak een meer gezaghebbende positie als (programma)directeur Dorpenaanpak. Formaliseer daarbij een passend mandaat om de ambitie van de Dorpenaanpak te realiseren.

- Zorg ervoor dat de (programma)directeur Dorpenaanpak zitting heeft in het directieteam van de NCG voor effectieve sturing en verantwoording.
- Expliciteer welk mandaat de (programma)directeur nodig heeft voor het uitoefenen van zijn functie, zowel in financiële zin als in beslissingsbevoegdheid. Bijvoorbeeld mandaat ten aanzien van werven en inhuren van personeel en het organiseren van inkoopprocessen buiten de bestaande formele NCG-procedures. Wij adviseren dat hij hetzelfde mandaat heeft als een NCG directeur als het om interne NCG besluitvorming gaat. Daarbij merken wij op dat de (programma)directeur slagvaardig maatwerkoplossingen moet kunnen toepassen, geredeneerd vanuit de doelstellingen van de Dorpenaanpak. Hij vraagt hiervoor toestemming aan de Stuurgroep Dorpenaanpak. Formaliseer het mandaat op zeer korte termijn.
- Laat de (programma)directeur Dorpenaanpak rapporteren aan de Stuurgroep Dorpenaanpak.
- Houd de (programma)directeur hiërarchisch onder de algemeen directeur NCG.
- De (programma)directeur is verantwoordelijk voor het aannemen van personeel in de Dorpenaanpak en heeft een HR-verantwoordelijkheid gelijk aan die van de regiodirecteuren.

Stuurgroepen. Voor de versterkingsopgave bestaan er formeel twee stuurgroepen: een regionale stuurgroep en een Dorpenaanpak Stuurgroep. Op advies van Wientjes [3] is een stuurgroep ingericht specifiek voor de Dorpenaanpak. Het programmateam stelt een ambtelijke en bestuurlijke stuurgroep in, bestaande uit [5]:

- **Ambtelijke stuurgroep:** Opgaveregisseur Dorpenaanpak namens NCG, de directeur Aardbevingen de Baas namens gemeente Eemsdelta en de directeur VPG namens EZK, ondersteund door ambtenaren en een bestuurssecretaris van de Dorpenaanpak;
- **Bestuurlijke stuurgroep:** Algemeen Directeur NCG, de wethouder Eemsdelta en de Staatssecretaris Mijnbouw.

De bestuurlijke stuurgroep wordt bijeengeroepen wanneer er geëscaleerd dient te worden. In de praktijk is er in de afgelopen jaren niets geëscaleerd. Alleen de ambtelijke stuurgroep voor de Dorpenaanpak is (ongeveer) maandelijks bij elkaar geweest. Dit heeft het karakter van een directeurenoverleg met ondersteuning van ambtenaren, waarin de voortgang van de Dorpenaanpak wordt besproken. Er worden verslagen van de ambtelijke stuurgroep vergaderingen gemaakt, maar daarin zijn geen acties en/of besluiten opgenomen. Er is geen besluitenregister.

Betrokkenen hebben verschillende beelden over de noodzaak van een specifieke Stuurgroep Dorpenaanpak. Gemeente Eemsdelta geeft aan dat de Dorpenaanpak ook in de regionale stuurgroep besproken kan worden. Andere betrokkenen geven aan dat zij het waardevol vinden dat in de Stuurgroep Dorpenaanpak de gemeente, NCG en EZK vertegenwoordigd zijn. Vanwege hun rol, verantwoordelijkheid en invloed op het programma en omdat er op alle drie niveaus een knelpunt zou kunnen zijn. EZK kan, waar nodig, op rijksniveau direct schakelen met de staatssecretaris. Met het introduceren van maatregel 28 en later maatregel 29 vonden betrokkenen het zeer nuttig dat EZK aan de Stuurgroep deelneemt. Ook om over communicatie naar bewoners mee te denken en invulling te geven aan de nieuwe manier van werken. Betrokkenen geven aan dat er nu in de Stuurgroep Dorpenaanpak ook zeer inhoudelijke zaken behandeld worden, die besproken dienen te worden tussen NCG en gemeente Eemsdelta, zoals invulling van capaciteit.

Wat vinden wij?

Wij vinden een Stuurgroep Dorpenaanpak essentieel voor besluitvorming en draagvlak van de Dorpenaanpak, waarin de belangrijkste partijen deelnemen. De Opgaveregisseur moet belemmeringen en obstakels zoveel mogelijk regulier kunnen oplossen, gedekt door de Stuurgroep. Wij adviseren één Stuurgroep Dorpenaanpak, omdat een hoge slagvaardigheid van de Dorpenaanpak gewenst is. Daarbij vinden wij het wel cruciaal dat er voor de Stuurgroep een escalatielijijn wordt ingericht naar de wethouder en /of de staatssecretaris. Deze kan benut worden als het mandaat van de Stuurgroep Dorpenaanpak onvoldoende is of als er keuzes nodig zijn die niet op Stuurgroep niveau gemaakt kunnen worden.

Aanbeveling 5. Verduidelijk de taken, rollen en bevoegdheden van de Stuurgroep Dorpenaanpak. Zorg ervoor dat alle partijen in de Stuurgroep vertegenwoordigd zijn. Richt daarnaast een escalatielijn in naar het bestuurlijk niveau en maak afspraken wanneer er geëscaleerd dient te worden.

1. Een **Stuurgroep Dorpenaanpak** met algemeen directeur van NCG, Programmadirecteur Versterken en Perspectief Groningen EZK, directeur Aardbevingen de Baas (Gemeente Eemsdelta). Deze stuurgroep komt regulier bijeen en heeft als taak te faciliteren wat de uitvoerende teams van de Dorpenaanpak nodig hebben. Zij is verantwoordelijk voor de tactische en operationele kaders van de Dorpenaanpak en bewaakt het programma in termen van tijd, geld, kwaliteit en risico's.
2. Een **ingerichte escalatielijn naar bestuurlijk niveau**, zodat er opgeschaald kan worden als het mandaat van de Stuurgroep Dorpenaanpak onvoldoende is of als er conflicten of risico's zijn die daar niet kunnen worden opgelost. Er kan geëscaleerd worden naar de wethouder gemeente Eemsdelta en/of de staatssecretaris. Indien nodig kan deze groep bijeen geroepen worden.

De (programma)directeur, verantwoordelijk voor de tactisch en operationele uitvoering rapporteert aan de Stuurgroep Dorpenaanpak. Daarnaast bereidt hij bestuurlijke besluitvorming over de Dorpenaanpak voor.

Managementteam Dorpenaanpak. In november 2022 is de functie programmamanager geïntroduceerd [5]. Zijn taken en verantwoordelijkheden zijn niet beschreven in de referentiedocumentatie. De functie van programmamanager is per eind 2024 vacant. In de actualisatie van het programmaplan wordt deze functie heroverwogen.

Het managementteam bestaat uit de Opgaveregisseur, de drie projectmanagers, de coördinerend projectleider gemeente Eemsdelta en de bestuurssecretaris van de Dorpenaanpak. Recent (Q1 2025) is een overleg opgestart met het MT. Tweewekelijks vergadert het MT van de Dorpenaanpak in kleine setting en maandelijks sluiten de projectleiders van gemeente Eemsdelta aan in het breed MT. De projectmanagers geven aan dat zij niet op de hoogte zijn van wat er in de Stuurgroep Dorpenaanpak wordt besproken en besloten, zij uiten de wens om meer betrokken te worden bij besluitvorming.

Wat vinden wij?

Wij vinden het wenselijk dat het managementteam van de Dorpenaanpak meer status krijgt. Door projectmanagers actiever te betrekken bij de overkoepelende organisatie van de Dorpenaanpak zal meer synergie binnen de Dorpenaanpak komen. De Opgaveregisseur (c.q. directeur) zet de strategische lijnen uit. Ondersteund door een manager bedrijfsvoering verantwoordelijk op tactisch niveau (zie aanbeveling 8), hij komt in plaats van de programmamanager en heeft een bredere rol in het programma. En projectmanagers opereren op tactisch niveau en dorpssteamleden doen de operationele werkzaamheden.

Aanbeveling 6. Benoem een manager bedrijfsvoering. De manager bedrijfsvoering is onderdeel van het MT Dorpenaanpak en fungeert als het kritisch geweten van het programma. Hij voorziet de (programma)directeur Dorpenaanpak van stuur- en verantwoordingsinformatie. Hij stuurt aan op het integrale dossier (zoals aanpak verduurzaming of afspraken met het IMG) en alle projectbeheersingsaspecten (zoals planning, financiën, risicomanagement, capaciteitsplanning en kwaliteitsborging). Deze manager zorgt voor een samenhangende en overstijgende benadering van programmabeheersing, met als doel een gerichte sturing- en verantwoording van het programma. Daarnaast bewaakt hij de uniformiteit van procedures en werkwijzen binnen de Dorpenaanpak en zorgt voor aansluiting van werkwijzen binnen de Dorpenaanpak én op de interne processen en procedures van de NCG. Tevens is deze persoon verantwoordelijk voor de aansturing van de projectbeheersers in de dorpssteams.

Mandaat

Mandaat Opgaveregisseur. Er zijn verschillende uitspraken gedaan over het mandaat van de Opgaveregisseur:

- Wientjes [3]: *“Deze uitvoeringsregisseur krijgt ruim mandaat, doorzettingsmacht en beschikking over de vereiste bevoegdheden en benodigde financiële middelen om de aanpak in de dorpen voortvarend aan te kunnen pakken. De uitvoeringsregisseur functioneert waar nodig als ‘breekijzer’ om vastlopende zaken te doorbreken.”*
- De Staatssecretaris Mijnbouw stelt in de kamerbrief (mei 2023) dat de Opgaveregisseur ruim mandaat en financiële middelen heeft om problemen die zich voordoen snel op te lossen [14]. Er wordt niet expliciet gemaakt wat het mandaat inhoudt.
- In december 2023 stemt het DT van NCG in om de formele en administratieve inregeling van structuur en mandaat binnen NCG te organiseren [6].
- In april 2024 rapporteert het SodM dat de Opgaveregisseur moet beschikken over een *“groot mandaat om vastlopende en verdragende zaken snel op te lossen om zo snelheid te creëren in de uitvoering van de versterkingsopgave.”* [23]

Tot nu is het mandaat voor de Opgaveregisseur niet geformaliseerd. Hij heeft ook geen mandaat in de NCG-systemen.

De afgelopen twee jaar is er voor formele beslissingen (bijv. over geld, scope of VA's) een work-around ingeregeld waarbij de projectmanagers beslisnotities inbrengen bij de Opgaveregisseur. Als hij akkoord is, dan voert de manager versterken van NCG het door in de systemen. Betrokkenen vinden dit een omslachtige manier van werken.

Alle geïnterviewden en deelnemers aan de werksessies geven aan dat zij vinden dat de Opgaveregisseur Dorpenaanpak te weinig mandaat heeft. Doorzettingsmacht en voldoende mandaat van de Opgaveregisseur zijn nodig om bepaalde processen aan te passen zodat ze doeltreffend worden voor de Dorpenaanpak.

Wat vinden wij?

Het feit dat het mandaat voor de Opgaveregisseur Dorpenaanpak nog niet formeel is geregeld, vinden wij treffend voor de situatie bij de Dorpenaanpak. Enerzijds is er vanuit de politiek de opdracht om de Dorpenaanpak als een crisisaanpak te benaderen, waarbij het team onder leiding van de Opgaveregisseur het mandaat heeft om buiten de kaders van de NCG te treden. Anderzijds wordt dit binnen de NCG niet gefaciliteerd en blijft formele mandatering van de Opgaveregisseur uit. Dit beperkt de slagkracht van de programmaorganisatie. De Opgaveregisseur moet vanuit zijn mandaat slagvaardig maatwerkoplossingen kunnen toepassen geredeneerd vanuit de doelstellingen van de Dorpenaanpak.

Mandaat dorpsteam. Hoewel afgesproken is dat dorpsteams een ‘ruim mandaat’ krijgen, is de vertaalslag naar de werkvloer nog onvoldoende ontwikkeld en bruikbaar. In het programmaplan [2] wordt dit als risico benoemd: *“OG-rol van NCG / Gemeente onvoldoende ingevuld”*.

In het Besluit Ondermandaat, Volmacht en Machtiging NCG van 2022 [22] staat dat projectmanagers gemandateerd zijn tot het afgeven van prestatieverklaringen voor de door hen begeleide projecten en is er een financieel mandaat voor hen vastgelegd van €90.000,-. Bewonersbegeleiders hebben een mandaat van €50.000,- om bewoners te helpen en beslissingen te nemen vanuit *“Gebiedsgerichte crisisaanpak voor versnelling van de versterking”* (maatregel 10 van Nij Begun) [19]. Dorpsteams geven aan het niet passend te vinden dat dit mandaat bij bewonersbegeleiders ligt. In dorpsteam Garrelsweer bespreken zij toepassing van het mandaat in het dorpsteam integraal om vervolgens een beslissing te nemen, gedragen door het hele dorpsteam.

Wat vinden wij?

Er zijn afspraken over het mandaat binnen de dorpsteams, wij vinden het belangrijk dat de vertaalslag naar de werkvloer gemaakt wordt. Hoe gaat het dorpsteam in de praktijk met het vastgelegde mandaat om? In het kader van leren tussen dorpen vinden wij het zinvol te beoordelen of de in Garrelsweer gehanteerde werkwijze toegepast kan worden in de andere dorpen.

Besluitvorming en escalatie

Het besluitvormingsproces over relevante zaken voor de Dorpenaanpak vinden dorpssteams niet efficiënt en effectief doordat er geen duidelijk proces is, besluiten onvoldoende worden vastgelegd en gecommuniceerd. Besluitvorming duurt lang en besluiten gaan over veel schijven van de organisaties heen; het is onduidelijk waar de beslissingsbevoegdheid ligt. Ondertussen lossen de dorpssteams discussiepunten zelfstandig op. Dit leidt tot frustratie bij dorpssteams. Daarnaast worden besluiten niet vastgelegd met een beslisnotitie, waardoor regelmatig discussie over dezelfde onderwerpen oplaait. Ook is het voor dorpssteams onduidelijk welke besluiten genomen zijn over voor hun relevante zaken en hoe deze naar bewoners worden gecommuniceerd.

Een ander belangrijk punt is dat beleid over het versterkingsdossier vaak vanuit de politiek komt. Het beleid betreft het gehele versterkingsgebied, niet alleen de dorpen in de Dorpenaanpak. Voorbeelden waarbij het gaat om politieke besluitvorming is de praktijkaanpak, maatregelen 28 en 29, duurzaam herstel. De bestuurlijke stuurgroep is de escalatielijn [5], bijvoorbeeld om voor de Dorpenaanpak versnelde besluitvorming te organiseren. Deze is nog nooit ingezet.

Wat vinden wij?

Voor een crisisaanpak vinden wij het noodzakelijk dat de beslissingsbevoegdheden helder zijn. Dit draagt bij aan zorgvuldige en daadkrachtige besluitvorming. De besluitvorming binnen de Dorpenaanpak vinden wij niet effectief: het duurt lang en er zijn zeer veel personen bij betrokken. Dit maakt dorpssteams “handelingsverlegen”; zij kunnen geen tijdige communicatie met bewoners organiseren of beleid uitvoeren.

Daarnaast vinden we dat besluiten te hoog in de organisatie genomen worden, ook als het gaat om meer operationele beslissingen zoals communicatieboodschappen naar de dorpen. Het is essentieel dat besluiten gedragen worden door de medewerkers van de dorpssteams, zij dragen de boodschap uit naar bewoners.

Het is voor ons niet duidelijk waarom er niet geëscaleerd is, terwijl een aantal randvoorwaarden voor een succesvolle Dorpenaanpak niet is ingevuld. Wij vinden dat geëscaleerd had kunnen worden naar de bestuurlijke stuurgroep over bijvoorbeeld het vaststellen van de mandatering van de Opgaveregisseur, de behoefte om buiten de NCG procedures te treden voor het verkrijgen van goede versterkingsadviezen en het aannemen van personeel.

Aanbeveling 7. Maak het besluitvormingsproces en de rollen, taken en bevoegdheden voor teamleden expliciet voor de gehele keten met bijbehorende beslissingsbevoegdheid. Escaleer waar nodig tijdig naar het bestuurlijke niveau.

- Bepaal op welk niveau er besluiten genomen worden en wie hiervan op de hoogte gebracht dienen te worden. Zorg ervoor dat de keten van betrokken medewerkers zo klein mogelijk is om slagvaardig te zijn. Expliciteer dit voor de verschillende niveaus binnen de organisatie: binnen de dorpssteams (onderscheid bewonersbegeleiders, projectleiders en projectmanagers), binnen het MT (onderscheid tussen projectmanagers, coördinerend projectleider gemeente Eemsdelta, manager bedrijfsvoering en (programma)directeur) en op het niveau van de Stuurgroep.
- Expliciteer RTB's op verschillende niveaus: binnen de dorpssteams, tussen de dorpssteams en binnen het managementteam. Organiseer bijeenkomsten om leidende principes voor de samenwerking gezamenlijk te formuleren en spreek af hoe hiermee om te gaan.
- Zie af van een tweehoofdige projectleiding. Stel de projectmanager van NCG aan als eindverantwoordelijke voor de versterkingsopgave in het dorp. De projectleider van de gemeente kan als vertegenwoordiger aansluiten in het dorpssteam om de gemeentelijke belangen en inzet te waarborgen in de gezamenlijke opgave. Daarbij is het van belang dat de projectmanager en projectleider van de gemeente aan het dorpssteam uitdragen (door voorbeeldgedrag) dat zij de belangen van beide organisatie willen en kunnen behartigen.

Capaciteit

In de Dorpenaanpak is lange tijd een tekort geweest aan personeel, ook op diverse sleutelrollen zoals projectmanagers en projectleiders. Daarnaast zijn er veel personeelwisselingen geweest. Dit lijkt sinds begin 2024 iets minder te zijn, alhoewel er op dit moment nog drie projectleiders missen in het dorpssteam Zeerijp/Leermens. In met name de eerste VGR's [9] is capaciteit een onderwerp. Later wordt alleen de capaciteit op projectbeheersing benoemd in de VGR's, terwijl er dan nog steeds zorgen rondom capaciteit zijn.

Geïnterviewden geven aan dat het niet lukt om personeel uit andere NCG afdelingen naar de teams van de Dorpenaanpak te krijgen, zelfs ervaren projectleiders bedanken hiervoor. Redenen die worden genoemd zijn het slechte interne imago van de Dorpenaanpak binnen NCG, de hoge werkdruk en ervaren hoge politieke druk. Een andere reden is dat detachering van medewerkers aan de Dorpenaanpak resulteert in een verschuiving van het personeelstekort naar de reguliere NCG-afdelingen, die daarmee hun productietargets – waarop zij moeten rapporteren - niet halen. Daarnaast blijkt het lastig mensen buiten de NCG te werven, omdat externe nieuwe medewerkers ca. 6 tot 12 maanden nodig hebben om de NCG organisatie en procedures te doorgronden.

Ook het kennisniveau van medewerkers in de dorpssteams is een zorg. Betrokkenen geven aan dat sommige dorpssteamsleden onvoldoende ervaring hebben met de inhoud van de werkzaamheden. Bewoners, die inmiddels deskundigen zijn op hun dossiers, merken dit ook. Dit gecombineerd met de vele personele wisselingen geeft bewoners weinig vertrouwen in de kennis en kunde van de organisatie. NCG zet wel in op het opleiden van personeel met cursussen en opleidingen, wat tijd inneemt van de medewerker.

Wat vinden wij?

Wij vinden de kwaliteit en beschikbaarheid van het personeel een belangrijke randvoorwaarde om een succes te maken van de Dorpenaanpak. Al sinds de start van het programma is de capaciteitsinvulling onvoldoende. Dit heeft naar onze mening een negatief effect gehad op de effectiviteit van de Dorpenaanpak en het lerend vermogen van de

organisatie. Er is door de vele personeelwisselingen kennis verloren gegaan. Nu dat de meeste dorpssteams op sterkte lijken te komen, stijgt ook het teamgevoel.

Aanbeveling 8. Geef de Dorpenaanpak prioriteit in de bemensing van het programma.

In de Dorpenaanpak wordt een nieuwe gebiedsgerichte manier van werken toegepast. Om dit tot een succes te maken en voldoende lessen te kunnen formuleren voor de rest van de versterkingsopgave is het noodzakelijk dat er voldoende en gekwalificeerd personeel beschikbaar is. Maak het voor NCG-medewerkers aantrekkelijk om bij te dragen aan de Dorpenaanpak.



Bouw tijdelijke huisvesting Wirdum

Samenwerking binnen de Dorpenaanpak

Wat opvalt in de werksessies met dorpssteams is dat aanwezigen aangeven tevreden te zijn over de onderlinge samenwerking in het team. Wel geven ze aan dat de rollen, taken en bevoegdheden (RTB) niet goed zijn vastgelegd. Formele samenwerking in overlegvormen en werkvormen zijn niet altijd helder en wisselen door vertrekkende/nieuwe collega's of voortschrijdend inzicht. Dit geldt zowel tussen als binnen de dorpssteams. Dit leidt tot rolvermenging en verschillende werkwijzen per dorpssteam. Alle teamleden willen graag resultaten behalen voor de bewoners, en pakken daarvoor zichtbaar taken op van een ander (ook doordat de bemensing onvoldoende is). Verschillende dorpssteams hebben de afgelopen maanden aandacht besteed aan bepaling en vastlegging van de RTB en geven aan dat dit helpt in de samenwerking.

De samenwerking tussen NCG en de gemeente Eemsdelta is versterkt doordat zij de Dorpenaanpak als een gezamenlijke opgave zien. Om de samenwerking tussen gemeente en NCG te bevorderen, is in het programmaplan [2] vastgelegd dat er in de dorpssteams een tweehoofdige leiding is: een vertegenwoordiger van de gemeente en NCG. Twee projectmanagers zijn eindverantwoordelijk voor het succes. En verantwoordelijk voor het aansturen van de aannemers, architect, het ingenieursbureau, de planning en het structureren en aansturen van het collectieve participatieproces. In de praktijk blijkt de tweehoofdige projectleiding niet in alle dorpssteams goed te werken. Op dit moment verschilt de aanpak per dorp. In Zeerijp en Leermens is er een projectmanager van de NCG die het team leidt, de projectleider van de Gemeente is onlangs gewisseld. In Garrelsweer functioneert de tweehoofdige projectleiding goed sinds het aantreden van de huidige projectmanager Garrelsweer in oktober 2024.

Benoemde oorzaken voor het niet goed functioneren van het tweehoofdige projectleiderschap zijn de karakters van de projectmanagers, het feit dat gemeente en NCG in verschillende (digitale) systemen werken (voor o.a. beheersing, archivering, communicatie e.d.), of het verschil in gezag per projectmanager. Er wordt bij de werving en aanstelling van projectmanagers nu niet geselecteerd op samenwerking. Daarnaast zijn de rollen, taken en bevoegdheden van beide projectmanagers niet expliciet gemaakt [7, 8].

Wat vinden wij?

Het vastleggen van de rollen, taken en bevoegdheden vinden wij cruciaal voor het vergroten van de effectiviteit van medewerkers. Dit kan worden gedaan in een programmaplan of functieprofielen. Dit voorkomt verwarring en zorgt ervoor dat teamleden efficiënt kunnen samenwerken.

Naast het vastleggen van taken is het belangrijk leidende principes voor de samenwerking vast te stellen. Hoe willen teamleden met elkaar om gaan? Deze principes helpen het team om op constructieve manier met elkaar om te gaan, wat de algehele samenwerking bevordert. Het gaat hierbij onder andere om afspraken over communicatie, respect voor elkaars expertise en het hanteren van transparantie in beslissingen.

Wat betreft de projectleiding vinden wij het belangrijk dat de verantwoordelijkheden en aansturing van het dorpssteam helder zijn belegd bij één persoon. Een tweehoofdige projectleiding vinden we daarbij niet passend voor een 'crisisorganisatie' die slagvaardig en integraal moet werken. Deze aanpak zorgt voor een duidelijke taakverdeling en heldere verantwoordelijkheden, wat de effectiviteit en samenwerking ten goede komt.

Vastlegging governance

Het huidige programmaplan dateert van september 2022 [2]. Belangrijke organisatorische wijzigingen zijn hierin niet opgenomen, zoals de instelling van een Stuurgroep Dorpenaanpak en aanstelling van een Opgaveregisseur. Hierdoor is de positionering van deze rollen binnen de organisatie onvoldoende duidelijk. In 2024 vonden twee werksessies plaats [7, 8] om het programmaplan te herzien op basis van relevante ontwikkelingen. Het programmateam wacht op dit moment de uitkomsten van deze evaluatie af alvorens het plan te actualiseren.

Wat vinden wij?

Wij vinden dat het voor een programma essentieel is dat afspraken vastgelegd worden in een programmaplan en dat deze regelmatig geactualiseerd wordt.

5.2 Van de adviezen uit ‘Dorpen aan zet’ is met name het advies over versterken van de uitvoering van de Dorpenaanpak onvoldoende opgevolgd

In “Dorpen aan zet” [3] doet Wientjes in zijn rol als verbinder vier aanbevelingen om de versterking van huizen in de Dorpenaanpak en het gehele aardbevingsgebied succesvoller te maken. Wij concluderen dat met name het advies over het versterken van de uitvoering van de Dorpenaanpak onvoldoende is opgevolgd. Per advies beschrijven wij hieronder in hoeverre wij vinden dat de NCG invulling heeft gegeven aan deze adviezen.

Tabel 2. Overzicht adviezen uit “Dorpen aan zet” (Wientjes, 2022) en in hoeverre deze zijn opgevolgd.

Advies uit rapportage “Dorpen aan zet”	In hoeverre opgevolgd?
1. Het versterken van de invloed van de gedupeerde in de versterkingsoperatie door het instellen van een dorpsregieteam en een uitvoerend dorpsteam per dorp.	NCG en gemeente Eemsdelta hebben samen met bewoners voor elk dorp een klankbordgroep opgericht. Daarbij is het uitgangspunt dat bewoners zwaarwegende adviezen kunnen uitbrengen. Bewoners geven aan dat zij de huidige werkwijze passend vinden. Per dorp is er een uitvoerend dorpsteam aangesteld. Echter was en blijft de bemensing van de dorpsteams een zorgpunt.
2. Het aardgasvrij maken van de vier dorpen als een bijdrage tot compensatie voor het geleden leed en het zoveel mogelijk voorkomen van mogelijk nieuwe verschillen bij verduurzaming van de woningen.	Met de introductie van maatregel 28 en maatregel 29 geeft de politiek invulling aan dit advies. De uitrol van de maatregelen hebben wel een zeer vertragend effect gehad op de Dorpenaanpak.

Advies uit rapportage “Dorpen aan zet”	In hoeverre opgevolgd?
3. Het wegnemen van onwenselijke en onuitlegbare verschillen ten gevolge van de versterkingsoperatie tussen gedupeerden. a) Vaststellen van een “maatwerkkader”; b) Instellen van een onafhankelijke commissie van deskundigen .	De NCG heeft in samenwerking met de gemeente Eemsdelta invulling gegeven aan dit advies, breder dan de Dorpenaanpak. Er is een leidraad ontwikkeld door een gezamenlijke werkgroep, daar zijn het ministerie van BZK en EZK ook op aangesloten. Er zijn pilot dossiers (met casuïstiek) toegepast. Daarnaast is er een werkgroep Onverklaarbare verschillen waar NCG en gemeente Eemsdelta actief in zijn. Op dit moment loopt het gesprek tussen NCG, Rijk en gemeente Eemsdelta over waar het mandaat ligt om besluiten te nemen voor het wegnemen van verschillen, inclusief de financiële afwikkeling hiervan.
4. Het versterken van de uitvoering van de Dorpenaanpak als crisisaanpak: a) Benoemen uitvoeringsregisseur; b) Oprichten van uitvoeringsprogramma Dorpenaanpak binnen de NCG. Rapportage aan de Stuurgroep Dorpenaanpak bestaande uit Algemeen directeur NCG, wethouder van gemeente Eemsdelta en het ministerie van EZK; c) Een verbeterprogramma voor de organisatie en processen van de NCG. De organisatie moet acteren met meer aandacht voor de menselijke factoren en minder focus op juridische kaders en control kaders.	a) Benoemen van uitvoeringsregisseur is gebeurd in maart 2023. Het daarbij noodzakelijke mandaat is in de afgelopen 2 jaar niet geformaliseerd. b) Binnen de NCG is een uitvoeringsprogramma Dorpenaanpak opgezet. Deze uitvoeringsorganisatie is tot op heden zeer afhankelijk van reguliere NCG-processen zoals het proces voor opstellen van versterkingsadviezen, inkoop en inhuur. Dit geeft de Dorpenaanpak weinig ruimte om als crisisaanpak te opereren. Voor de Dorpenaanpak is een ambtelijke en bestuurlijke Stuurgroep Dorpenaanpak ingericht. In de praktijk komt alleen de ambtelijke stuurgroep bij elkaar. c) Een verbeterprogramma is ingezet, wij hebben hier geen resultaten van gezien. Wij observeren dat NCG processen en procedures tot op heden nog vaak vertragend werken in de uitvoering van de Dorpenaanpak.

5.3 De NCG is onvoldoende in staat om de Dorpenaanpak te faciliteren

NCG is naar onze mening onvoldoende in staat om de Dorpenaanpak te faciliteren. Het door Wientjes voorgestelde verbeterprogramma, gericht op een meer mensgerichte benadering en minder nadruk op juridische en control kaders, is niet zichtbaar doorvertaald binnen de organisatie. De constatering dat de mandatering van de Opgaveregisseur uitblijft en de aanhoudende onderbezetting van de dorpssteams, onderstreept een gebrek aan prioriteit.

Wat vinden wij?

De reguliere werkwijze van de NCG sluit niet goed aan op de Dorpenaanpak (faciliteert deze niet). Hoewel de aanpak vraagt om maatwerk en gebiedsgerichte fasering per straat, worden nog altijd dezelfde processen en volgorde gehanteerd als voor de reguliere versterkingsopgave. Ondanks herhaaldelijke signalen en externe adviezen, is het in de afgelopen 2,5 jaar niet gelukt hierin structureel aanpassingen door te voeren. Dit werkt vertragend en frustrerend in de uitvoering van de Dorpenaanpak.



6. Dorpsteams werken pragmatisch om resultaten te boeken

We zien binnen de dorpssteams een enorme drive om de versterkingsopgave uit te voeren en bewoners te helpen. Daarbij passen dorpssteams een pragmatische insteek toe om voortgang te boeken, die verschillend is van elkaar. Hierdoor is geen sprake van een uniforme werkwijze binnen de Dorpenaanpak. Vanuit bevindingen (wat zien we?) en onze analyse daarop (wat vinden we?) geven wij concrete aanbevelingen.

6.1 De betrokkenheid van organisaties die in dorpssteams deelnemen en het teamgevoel in dorpssteams is groot

Leden van de dorpssteams geven aan dat zij een prettige samenwerking ervaren binnen het eigen team. Wij ervaren in al onze gesprekken en werksessies met de gemeente, NCG en dorpssteams grote betrokkenheid bij de Dorpenaanpak. Betrokkenen willen graag voortgang boeken en bewoners helpen. Het feit dat de aannemer en het ingenieursbureau onderdeel zijn van het dorpssteam draagt bij aan de samenwerking en het hebben van korte lijnen tussen partijen. Daarbij benoemen betrokkenen als succes dat de Dorpenaanpak de samenwerking tussen NCG en gemeente als één overheid heeft versterkt; het 'wij-gevoel' is gegroeid. De NCG geeft aan trots te zijn op de toewijding die er is van de mensen die in de Dorpenaanpak werken.

6.2 Dorpssteams hanteren verschillende werkwijzen per dorp, waardoor beheersing van het programma inefficiënt is

Binnen de filosofie van de Dorpenaanpak is het uitgangspunt dat de dorpssteams volgens een consistente werkwijze opereren. In de praktijk blijkt dat er verschillen zijn in de manier van werken tussen de dorpssteams. Om voortgang te boeken, kiezen dorpssteams regelmatig voor een pragmatische benadering en zoeken zij naar creatieve oplossingen buiten de

standaardprocedures. Een treffende illustratie hiervan is de uitspraak van een deelnemer aan een werksessie: *"soms is drie keer linksaf ook rechtsaf!"*.

De Opgaveregisseur Dorpenaanpak bewaakt de kernprincipes van de Dorpenaanpak en zorgt ervoor dat deze op essentiële onderdelen uniform worden toegepast. Bijvoorbeeld in de aanpak van isolatiemaatregelen treden de dorpssteams op eenduidige wijze op. Op andere punten zien wij dat er ruimte is voor maatwerk, waardoor op bepaalde onderdelen verschillen ontstaan tussen de dorpssteams. De Opgaveregisseur bespreekt met projectmanagers welke aanpassingen zij willen in het proces en zoekt naar werkbare oplossingen. Een voorbeeld waarin nu verschillend wordt gewerkt, is de financiële control. In Garrelsweer is gekozen om een OR-nummer per adres in te richten en niet met grote lumpsumbudgetten met sturing in Excel. In Wirdum wordt wel gewerkt met lumpsumbudgetten. Hierover is uitvoerig gesproken met de afdeling control van NCG en tot afstemming gekomen. Een ander voorbeeld is de aanpassing van de fasering. In Wirdum en Garrelsweer onderzoeken de projectmanagers de mogelijkheden om de oorspronkelijk bedachte fasering los te laten en woningen in kleinere clusters aan te pakken. Dit gebeurt in samenspraak met bewoners, met als doel het proces te versnellen, ook wanneer versterkingsadviezen nog niet beschikbaar zijn conform de voorgestelde planning.

Een ander punt dat per dorp verschilt en van de uitgangspunten in het programmaplan, is de aanwezigheid van het ingenieursbureau (IB) en de aannemer in het dorpssteam. In sommige dorpen zijn deze organisaties dicht bij elkaar te vinden, in andere niet [8]:

- In Garrelsweer bevinden aannemer en het dorpssteam zich gezamenlijk in een bouwhub, wat de onderlinge samenwerking bevordert.
- In Leermens en Zeerijp werken het IB en de aannemer samen binnen het dorpssteam. Er is een hun in Leermens (kantoorunits) en Zeerijp (voormalige basisschool). Gelet op de

diverse aard van de werkzaamheden in de backoffice van het IB en de aannemer werken zij vanuit hun reguliere bedrijfsvestigingen.

- In Wirdum maken het IB en de aannemer geen onderdeel uit van het dorpssteam.

Daarnaast is de functiebenaming van projectmanagers in de dorpssteams niet consistent. De projectmanager in Garrelsweer hanteert de term programmamanager. Geïnterviewden vinden dit niet consistent naar bewoners toe. En het zorgt voor onbegrip tussen de projectmanagers.

Begin 2025 zijn initiatieven opgestart om de samenwerking tussen de dorpssteams te vergroten. Zo is een tweewekelijks MT-overleg ingesteld en een coördinerend bewonersbegeleidersoverleg waarin bewonersbegeleiders onderling afstemmen tussen de dorpssteams.

Wat vinden wij?

Het is een positieve ontwikkeling dat er een dorp overstijgend MT-overleg is geïnitieerd om regelmatig met elkaar in gesprek te gaan, van elkaar te leren en waar mogelijk de werkwijze over de dorpen heen te uniformeren. Wij vinden dat de samenwerking tussen de dorpssteams en wat zij leren van elkaar niet voldoende tot uiting komt. Vanuit het programma Dorpenaanpak kan meer gestuurd worden op uniformiteit binnen de Dorpenaanpak. Hierin ligt er een rol voor de aan te stellen manager bedrijfsvoering. Met name op de beheersingsaspecten (tijd, geld, risico's, kwaliteit, capaciteit) en programma overstijgende procedures. Zonder daarbij het maatwerk per dorp te verliezen.

Uniformiteit in processen en aanpak kan onder andere bijdragen aan de betere beheersing van het programma en transparantere verantwoording naar de opdrachtgever. Processen zou je kunnen vastleggen en beheren in een kwaliteitsplan of -managementsysteem Dorpenaanpak waarvoor de manager bedrijfsvoering verantwoordelijk is.

6.3 De programmabeheersing is nog niet structureel en professioneel ingericht, dit maakt sturing en verantwoording minder effectief

Op basis van de werksessies constateren wij dat de beheersing van het programma nog onvoldoende volwassen is ingericht. Het blijkt lastig om actuele verantwoordingsinformatie te genereren. Hiervoor benoemen betrokkenen een aantal redenen:

- Er is te weinig capaciteit vrijgemaakt voor de programmabeheersing [9, mei – sep 2023].
- De beheerssystemen zijn ontoereikend (bijv. het Zaaksysteem Bouwen Kansrijk Groningen), hierdoor werken dorpssteams met 'schaduw-Excels'. Dit maakt dat het tijdrovend om verantwoordingsinformatie op te halen en te verwerken voor bijvoorbeeld de voortgangsrapportages.
- Ieder dorp rapporteert op dit moment met een eigen sturingsdocument aan de programmaorganisatie.

Financiën

Betrokkenen geven aan dat de demarcatie van budgetten voor de Dorpenaanpak in drie financieringsstromen (de NAM voor versterkingskosten, het Rijk voor duurzaamheidsmaatregelen 28 en 29 en het IMG voor schadeherstel) veel tijd kost. Er is nu toestemming nodig voor iedere aanpassing. Binnen de Dorpenaanpak is per dorp een budget vrijgemaakt en niet per adres. Dorpssteams geven aan dat hierdoor budgetbewaking per adres lastiger is. Projectmanagers hebben hier verschillende voorkeuren in; de een wil het graag per dorp (OR-nummer voor het hele dorp) en de ander per adres (OR-nummer per adres). Daarnaast is de financiering niet conform werkelijke uitgaven, maar op basis van indicatieve budgetten op basis van de Groninger Maatregelencatalogus. Dit kan ertoe leiden dat het werkelijk benodigde budget afwijkt van het initiële indicatieve budget.

Betrokkenen geven aan dat het proces voor de beoordelingen van kostenramingen verbeterd en versneld kan worden. Er liggen nu kostenramingen voor akkoord te wachten bij betreffende NCG afdelingen, omdat deze worden afgehandeld conform de reguliere werkwijze van de NCG. Dit vertraagt het versterkingsproces van de Dorpenaanpak.

Risicomanagement

De dorpssteams lijken geen actief risicomanagement toe te passen. Betrokkenen geven aan dat af en toe risicosessies plaatsvinden, maar het gevoel is dat de waan van de dag regeert. In het programmaplan [2] worden risico's benoemd, maar hierbij zijn geen kansen of gevolgen inzichtelijk gemaakt. In de VGR's is een risicoparagraaf opgenomen waarin de belangrijkste programma brede risico's en beheersmaatregelen worden benoemd. Voor de risico's zijn geen oorzaken en gevolgen benoemd, daarnaast zijn ze niet gekwantificeerd. De beheersmaatregelen zijn niet SMART gemaakt, met toewijzing van een risicoverantwoordelijke en deadline voor uitvoering van de beheersmaatregel.

Planningsmanagement

Het programmaplan [2] beschrijft de gewenste transparantie en het behalen van de planning. *“Er wordt een overzichtelijk en te volgen stappenplan opgesteld. De voortgang van zowel VA's, planvoorbereiding en uitvoering zijn een gegeven. De planning hangt bij wijze van spreken letterlijk aan de muur. De planning van de uitvoering gebeurt in clusters. De planning van de uitvoering door de aannemer wordt met bewoners besproken op basis van gelijkwaardigheid. Participatie is vooral gericht op heldere en eerlijke communicatie. We maken het niet mooier dan het is. Afspraak is afspraak.”* [1]

Nu, 2,5 jaar later, constateren wij dat de planning niet is gehaald. Dit komt onder andere doordat de VA's niet geleverd worden of met onvoldoende kwaliteit, waardoor de UOK's niet getekend worden door bewoners en UO's niet kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast heeft de introductie van maatregelen 28 en 29 met bijbehorende onzekerheid gezorgd voor vertraging in de planning. Wij zien dat dorpssteams het lastig vinden om een betrouwbare planning op te stellen en vervolgens te communiceren. Er wordt in de Dorpenaanpak, voor zover wij hebben kunnen waarnemen, niet gewerkt met een probabilistische beschouwing op de planning om de haalbaarheid hiervan te bepalen.

Wat vinden wij van de programmabeheersing?

Op basis van de bevindingen en gezien het belang, de omvang en het budget van de Dorpenaanpak – meer dan € 100 miljoen – concluderen wij dat het noodzakelijk is dat er meer programmatisch gewerkt wordt. En dat programmabeheersing structureler en professioneler wordt ingericht. Dit vraagt om voldoende inzet van gekwalificeerd personeel, waarbij wij het essentieel vinden dat de functie van projectbeheersing standaard is vertegenwoordigd in het dorpssteam.

Dat de financiële verantwoording er binnen de Dorpenaanpak per dorp is, waarbij een budget vrijgemaakt is per dorp en niet per adres zien wij als voordeel voor de dorpssteams. Dit biedt namelijk meer flexibiliteit aan dorpssteams om te bepalen wat er per adres/straat nodig is en hiertussen te schuiven. Daarbij is het wel essentieel dat het dorpssteam ook het vertrouwen vanuit de NCG organisatie krijgt om dit te doen.

Op basis van onze bevindingen concluderen wij dat de disciplines (risico-, planning-, financieel-, kwaliteits- en capaciteitsmanagement) binnen programmabeheersing onvoldoende zijn ingevuld. Wij vinden het risicobewustzijn binnen het programma beperkt, evenals de mate waarin onzekerheden onderwerp van gesprek zijn binnen de sturingslijnen en hier actief op wordt geacteerd. Daarnaast vinden wij het zorgelijk dat actuele voortgangsinformatie moeilijk te genereren is, doordat systemen niet up-to-date zijn of er gewerkt wordt met 'eigen Excel-lijstjes'. Zonder betrouwbare en actuele sturingsinformatie is effectieve beheersing van het programma niet mogelijk.

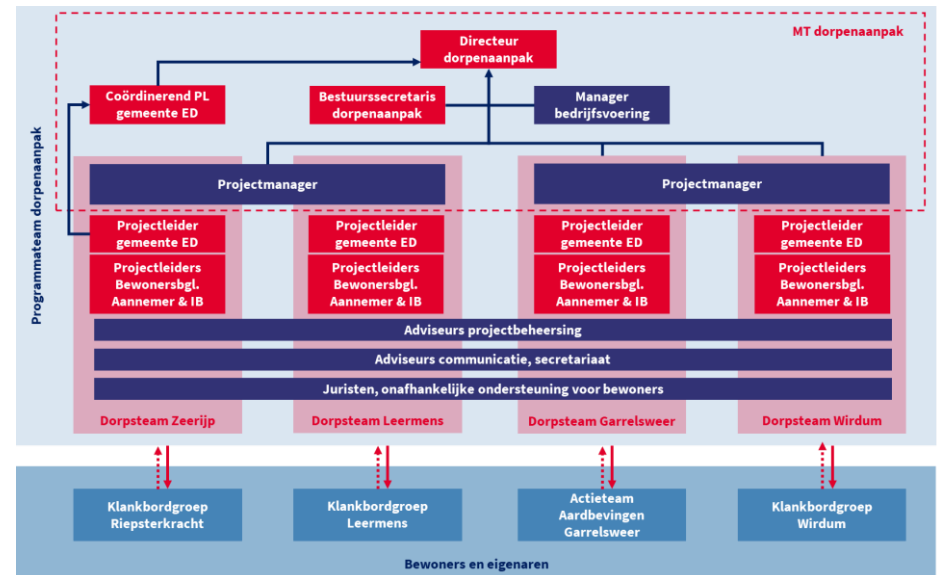
6.4 Aanbevelingen

Aanbeveling 9. Implementeer een programmatische aanpak voor de Dorpenaanpak om een betere samenhang te krijgen in werkwijzen van de verschillende dorpssteams.

- Richt een managementteam (MT) Dorpenaanpak in en maak het verantwoordelijk voor de sturing van het programma via de stuurgroep. Implementeer een duidelijk rapportage- en verantwoordingsstructuur. Een programmatische aanpak zorgt ervoor dat het programma flexibel is en zich kan aanpassen op basis van nieuwe inzichten, veranderende omstandigheden of lessen die geleerd zijn.
- Evalueer het programma jaarlijks om te beoordelen of het programma nog op koers ligt, om lessen te definiëren die interessant zijn voor de NCG en om actief geleerde lessen te kunnen delen.

Aanbeveling 10. Onderzoek de mogelijkheden om capaciteit flexibeler en dorpssteam overstijgend in te zetten binnen de Dorpenaanpak. Binnen de programmaorganisatie zien wij kansen om bepaalde functies – met name ondersteunende rollen zoals programma-beheersing, secretariaat, communicatie en HR – minder dorp gebonden en meer dorpssteam overstijgend te organiseren (zoals weergegeven bij de donkerblauwe functies in Figuur 6). Wij erkennen dat het belangrijk is dat dorpssteams een eigen ondersteuning heeft op specifieke gebieden en er voor sommige functies een gecommiteerd persoon in het dorpssteam plaatsneemt. Wij zijn wel van mening dat door deze werkstromen in de basis overkoepelend te organiseren, er meer synergie en efficiëntie in de Dorpenaanpak kan worden behaald. En er beter invulling wordt gegeven aan het capaciteitstekort.

Daarnaast kan worden verkend of projectmanagers verantwoordelijk kunnen zijn voor meerdere dorpssteams. Dit zou kunnen bijdragen aan de vorming van een compacter, slagvaardiger en sterk gecommiteerd managementteam binnen de Dorpenaanpak. De haalbaarheid hiervan hangt af van de huidige werklust, beschikbare capaciteit bij en wil van de projectmanagers. Voor de dorpssteams van Zeerijp en Leermens is er op dit moment al één projectmanager. Wij verwachten dat deze aanpak leidt tot een effectievere inzet van capaciteit, meer uniformiteit tussen de dorpssteams en een versterking van het gezamenlijke programmagevoel binnen de Dorpenaanpak.



Figuur 6. Mogelijkheden om de programmaorganisatie minder dorp gebonden en meer centraal in te richten. De donkerblauwe functies zijn dorp overstijgend.

Aanbeveling 11. Versterk het kritisch vermogen en risicobewustzijn binnen de Dorpenaanpak en de gehele sturingslijn van het programma. Richt het risicomanagement voor het MT Dorpenaanpak in volgens een vaste cyclus, met nadruk op het kritisch bevragen (“challengen”) van de projectmanagers.

Bespreek risico’s integraal met het MT, waarbij actieve betrokkenheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid centraal staan. Organiseer elk kwartaal een risicosessie per dorpssteam, gericht op het identificeren, bespreken en beheersen van de belangrijkste risico’s. Gebruik risicomanagement actief als sturingsinstrument om het programma waar nodig bij te sturen.

7. Het vertrouwen van bewoners in de Dorpenaanpak is de afgelopen jaren geschaad, herstel gaat langzaam

De Dorpenaanpak is gestart met de ambitie “...om de afstand tussen beleid en bewoner, besluit en bewonerswens, uitvoering en bewonerslogica zo klein mogelijk te maken door met een vast en volwaardig dorpssteam in een dorp actief te zijn” [2]. En de bewoners meer centraal te stellen in de uitvoering van de versterkingsaanpak. Wij constateren dat het vertrouwen van bewoners in de NCG de afgelopen jaren is geschaad en langzaam aan het herstellen is. Vanuit de bevindingen (wat zien we?) en onze analyse daarop (wat vinden we?) geven wij concrete aanbevelingen wat er gedaan kan worden om dit te verbeteren.

7.1 De Dorpenaanpak acteert niet voorspelbaar en niet betrouwbaar genoeg, doordat hiervoor noodzakelijke randvoorwaarden niet goed ingevuld zijn

Als wij met betrokkenen spreken over de Dorpenaanpak wordt het begrip vertrouwen vaak benoemd. Voor het creëren en behouden van vertrouwen tussen partijen is het nodig dat partijen voorspelbaar, navolgbaar en betrouwbaar acteren. Het versterkingsdossier loopt al lang en het vertrouwen van bewoners in de overheid is ernstig geschaad.

Meerdere beloftes vanuit de Dorpenaanpak zijn niet waargemaakt. Uitspraken als “*jij bent als eerste aan de beurt*”, of “*volgende maand gaan we...*” wekken verwachtingen bij bewoners. Als deze niet worden waargemaakt én er wordt niet over gecommuniceerd, leidt dit tot een breuk in het vertrouwen tussen bewoners en de uitvoeringsorganisatie. Er zijn hiervan meerdere voorbeelden te benoemen:

- Er is een NCG-bewonersbelofte gedaan dat alle bewoners uiterlijk 1 juli 2024 duidelijkheid zouden hebben of hun woningen “op norm” zijn of versterkt moeten worden (met een bijbehorend versterkingsadvies (VA)) [9, VGR juli 2024]. Dit in

overeenstemming met de brief aan de Tweede Kamer en de toezeggingen aan de betreffende bewoners eind 2023. Het is de NCG niet gelukt deze belofte waar te maken, dit straalt af op de Dorpenaanpak.

- De initiële planning van de Dorpenaanpak is niet behaald. In het programmaplan [2] staat dat het dorpssteam zich houdt aan de afspraak om met bewoners te communiceren over doorlooptijden én dat zij vermelden als een doorlooptijd niet wordt gehaald en hoe dat komt. Het blijkt voor dorpssteams lastig deze belofte in te vullen, omdat de planning op adresniveau is en er dan uitgelegd moet worden waarom bepaalde woningen naar voren/achteren zijn gegaan in de planning. Klankbordgroepen geven aan dat zij meerdere keren hebben gevraagd naar planningen. Dit is uiteindelijk (na twee jaar) gedeeld met hen, maar nog niet met de bewoners in de dorpen.
- In het proces naar de definitieve versie van het UO vinden, zelfs nadat de bewoner er een handtekening op de “definitieve versie” heeft gezet, veel mutaties plaats. Een ingrijpende wijziging kan bijvoorbeeld zijn als een koppelkans of andere wijze van verduurzamen toch meegenomen wordt. Daarnaast geven bewoners aan dat zij fouten constateren in UO’s, maar er voor hun gevoel niks mee lijkt te gebeuren. Dit vinden bewoners frustrerend. Uiteindelijk moet er een gedeeld beeld zijn, waarbij een handtekening op het Versterkingsbesluit en Uitvoeringsovereenkomst van de bewoner staat.
- Veel VA’s zijn niet op orde, dit geldt zowel in de Dorpenaanpak als NCG-breed. Zo blijken bijvoorbeeld bouwgegevens van adressen niet te kloppen. In plaats van het aanpassen van een foutief VA, is contractueel met het ingenieursbureau bepaald dat er een nieuw versterkingsadvies dient te worden opgesteld. Dit is niet efficiënt en is vanuit bewonersperspectief niet begrijpelijk. Binnen de Dorpenaanpak geven de

projectmanagers aan dat er nog maar weinig VA's in voorbereiding zijn. Waar de kwaliteit onvoldoende is maken de dorpesteams met de eigen ingenieursbureaus een verbeterlag.

- In Wirdum zou een bouwhub beschikbaar zijn per 1 september 2024. Dit is niet nagekomen en ook is niet gecommuniceerd wanneer de hub er wel zal zijn.

In de werksessie met bewoners en dorpesteams komt naar voren dat zij oproepen om vanuit de Dorpenaanpak fouten toe te durven geven en uit te leggen. Nu lijkt er een geheimzinnigheid te zijn, wat niet helpt bij het bouwen aan vertrouwen. Voorbeelden waarover duidelijker gecommuniceerd had moeten worden, zijn: de vertraging in het beschikbaar maken van tijdelijke huisvesting in Wirdum; de impact van maatregel 28 en de planning.

Wat vinden wij?

In het versterkingsdossier is er begrijpelijk inmiddels veel wantrouwen vanuit bewoners naar de overheid. De Dorpenaanpak is ingesteld om een brug te slaan tussen beleid en bewoners. Daarvoor is het essentieel dat gemaakte afspraken zo goed mogelijk nagekomen worden. Als het behalen van afspraken niet lukt, dient de organisatie hierop te anticiperen om het toch nog mogelijk te maken. Als het ondanks alle inspanningen niet lukt de afspraak na te komen, dan vinden wij het vanuit wederzijds vertrouwen essentieel dat er aan bewoners uitgelegd wordt wat de redenen zijn dat het niet lukt en/of wanneer zij meer informatie kunnen verwachten. Dit is in de afgelopen jaren naar onze mening onvoldoende gedaan.

7.2 Proactieve en open communicatie met bewoners ontbreekt

Bij het creëren van vertrouwen is het belangrijk dat er proactief en open gecommuniceerd wordt. Meerdere keren hoorden wij de uitspraak: “Geen nieuws is ook nieuws”. Bewoners geven aan behoefte te hebben aan betere en tijdige communicatie. In nieuwsbrieven dient vaker, informatiever en sneller (bijvoorbeeld binnen 1,5 week na afloop van een bijeenkomst) gecommuniceerd te worden. Nu is dit vaak twee tot drie maanden erna.

Dorpesteams geven aan dat communicatieboodschappen die zij formuleren eerst geaccordeerd moeten worden door de afdeling communicatie van de NCG en gemeente Eemsdelta. Omdat er veel mensen mee moeten kijken, is de communicatie vaak laat is en

soms niet meer informatief. Daarnaast wordt de boodschap door de communicatieadviseurs aangepast of verwijderd. Een ander punt in de communicatie naar bewoners is dat informatie vanuit de Dorpenaanpak niet altijd aansluit op informatie vanuit de politiek. Een voorbeeld hiervan is dat in de communicatie naar bewoners staat dat maatregel 29 niet meegenomen wordt, maar vervolgens in de Staatscourant staat dat dit wel gedaan wordt. Dit levert verwarring op.

In het programmaplan [2] staat een aantal zaken benoemd over de communicatie en participatie van de dorpesteams. Vervolgens is een memo (maart 2023) en participatieplan (juni 2024) opgesteld. Deze laatste is niet vastgesteld door NCG en gemeente en niet geëffectueerd. Betrokkenen benoemen dat het participatieproces inmiddels wel ingericht is: elk dorp heeft een klankbordgroep, er worden nieuwsbrieven verstuurd en er is een extranet opgezet. Informatieavonden, inloopsprekuren en informatiemarkten worden georganiseerd. In Garrelsewer waarden bewoners de bewonersavonden per fase. Ook is er persoonlijk contact met bewonersbegeleiders en projectleiders. Betrokkenen geven aan dat het participatieproces nog wel reactief is. Zo zit er veel tijd tussen de informatieavonden die alleen worden georganiseerd als er iets te melden is.

Klankbordgroepen roepen op om meer zorg en aandacht te besteden aan bewonersgroepen die minder proactief zijn en/of kennis van zaken hebben, minder mondig zijn en/of minder makkelijk te bereiken zijn. Er zijn bewoners die door het versterkingsproces, gezondheids- en stressklachten hebben ontwikkeld (zoals hartklachten of depressiviteit). Uit onderzoek van Gronings Perspectief (Rijksuniversiteit Groningen) blijkt dat de problematiek rondom schadeherstel en versterking een negatief effect heeft op de gezondheid en het welzijn van bewoners, met name bij degenen die herhaaldelijk schade aan hun woning hebben ondervonden. Daarnaast zijn er andere aparte doelgroepen te benoemen, zoals oudere of dementerende bewoners, laag geletterden en mensen met een migratieachtergrond, waar ook specifieke aandacht voor nodig is. Hierin lijkt in het huidige participatieproces geen onderscheid in gemaakt te worden.

Wat vinden wij?

Wij vinden communicatie essentieel in een proces dat gaat over een basisbehoefte van mensen, namelijk: veilige huisvesting. Het participatieproces draagt bij aan het herstellen van het vertrouwen, echter is dit nog niet volledig ingericht en geëffectueerd. We zien daarnaast dat de communicatie naar bewoners ontoereikend is, omdat deze te laat komt, niet volledig is (bijvoorbeeld met betrekking tot de planning) en er geen duidelijk formeel vastgesteld plan is. Dit komt onder andere doordat communicatieboodschappen die worden opgesteld goedkeuring dienen te krijgen van veel mensen. Wij vinden het zorgwekkend dat de communicatie naar bewoners ontoereikend is in een aanpak waarin de bewoner centraal gesteld wordt. Een onderdeel van een communicatiestrategie zou moeten zijn om alle doelgroepen te bereiken. Op dit moment lijkt nog onvoldoende aandacht te zijn voor het effectief bereiken en faciliteren van alle bewonersdoelgroepen. Overigens is dit een aandachtspunt dat ook in dorpen buiten de dorpenaanpak speelt. De NCG pakt dit vraagstuk dan ook integraal op.

7.3 Het gebrek aan kwaliteit van de versterkingsadviezen draagt niet bij aan het vertrouwen van bewoners

Een andere belangrijke reden waardoor het vertrouwen van bewoners is geschaad, is het proces van opstellen van versterkingsadviezen. De versterkingsopgave begint met het opstellen van een versterkingsadvies (VA). Het VA is de basis voor een uitvoeringsontwerp (UO). Op basis van de werksessies krijgen wij het beeld dat voor veel adressen er nog geen kwalitatief goede VA's zijn. Dit is een van de redenen dat de Dorpenaanpak vertraagd is. Binnen de Dorpenaanpak is de visie om een dorp gefaseerd aan te pakken (straat voor straat), daarvoor is het nodig dat de VA's ook in die volgorde worden opgesteld. De NCG afdeling O&N, verantwoordelijk voor het opstellen van de VA's, hanteert hierbij sinds 2018 de HRA-methodiek (Hazard and Risk Assessment aanpak van de NAM) waarbij de onveilige (p90) woningen voorrang krijgen. Het blijkt voor NCG niet mogelijk anders dan deze systematiek binnen NCG protocollen te werken en de VA's van de Dorpenaanpak voorrang te geven. Daarnaast vinden dorpssteams de vanuit NCG verstrekte documentenplanning voor de VA's van onvoldoende kwaliteit. Dit heeft invloed op de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de uitvoeringsplanning.

In mei 2024 schrijft de staatssecretaris in een brief naar de Tweede Kamer dat *“de doelstelling was dat vanaf Q1 2024 in alle vier de dorpen de bouwwerkzaamheden begonnen zouden zijn. En dat dit vraagt om tijdige beschikbaarheid van de versterkingsadviezen en herbeoordelingen in de dorpen. NCG geeft in de contacten met de betrokken ingenieurbureaus prioriteit om deze versterkingsadviezen per gebied – in plaats per los adres – beschikbaar te maken. NCG maakt met de ingenieurbureaus een zo concreet mogelijke opleverdatum van deze versterkingsadviezen en herbeoordelingen”* [14]. In de werksessies en uit de VGR's komt het beeld naar voren dat de NCG nog geen prioriteit lijkt te geven aan de VA's voor de Dorpenaanpak. VA's worden niet tijdig geleverd en de kwaliteit van de geleverde documenten is niet op orde. Daarnaast ontvangt het dorpssteam vaak geen melding wanneer een VA gereed is [9, april 2024].

In Leermens-Zeerijp is in het dorpsversterkingsplan en bij de aanbesteding van de ingenieurbureaus rekening gehouden met een kwalitatieve toets van de versterkingsadviezen en een (waar nodig en relevant) verbeterproces (inclusief een ingeschat benodigd budget). Het dorpssteam in Leermens-Zeerijp merkt daarnaast op dat vanuit de NCG de VA's (en onderliggende documenten) niet altijd als origineel (bewerkbaar) brondocument worden geleverd. Hierdoor moeten berekeningen en tekeningen opnieuw gemaakt worden als er wijzigingen in het ontwerp gedaan worden.

Wat vinden wij?

Het proces van VA's is cruciaal voor het succes van de Dorpenaanpak. Als de VA's niet op tijd en kwalitatief op orde worden geleverd, dan kan de visie van de Dorpenaanpak – het gefaseerd uitvoeren van versterkingen per straat - niet uitgevoerd worden. Daarnaast geeft de onduidelijkheid over plannings- en versterkingsadviezen grote langdurige onzekerheid bij bewoners. Wientjes signaleerde dit ook en adviseerde een verbeterprogramma voor de NCG te starten, gericht op het verbeteren van de werkwijze en processen van de NCG [3]. Wij observeren dat (nog steeds) sterk vastgehouden wordt aan NCG-procedures om geen precedent te scheppen of verschillen tussen bewoners binnen en buiten de Dorpenaanpak te creëren.

Het komt op ons over dat onevenredig veel verwacht wordt van burgers in het proces. Dit strookt niet met de ambitie van de Dorpenaanpak: bewoners centraal zetten. Bewoners moeten veel kennis van zaken hebben om met NCG in gesprek te gaan over bijvoorbeeld de tegenvallende kwaliteit van het VA: *“We moeten bouwkundig onderlegd zijn en verstand hebben van juridische zaken.”*. Bewoners kunnen gebruik maken van externe adviseurs in de vorm van “professionele en onafhankelijke ondersteuning”, maar dit is onvoldoende bekend. Daarnaast geven bewoners aan dat er zeer veel informatie op hen afkomt die zij bij zich moeten houden en begrijpen. Zij missen een duidelijk stappenplan waarin helder inzichtelijk is wat zij mogen verwachten in verschillende stappen.

7.4 Bewoners waarderen de inzet van de dorpssteams en klankbordgroepen zijn ingericht, dit draagt bij aan het herstellen van vertrouwen

Een belangrijk uitgangspunt van de Dorpenaanpak is dat er een dorpssteam aanwezig is in het dorp; een team dat de volledige dienstverlening voor de versterking van dat dorp kan leveren. Bewoners waarderen deze opzet. Daarbij benoemen bewoners en dorpssteams met name de bewonersbegeleider als belangrijke rol, als zijnde één aanspreekpunt naar bewoners vanuit de Dorpenaanpak.

Inmiddels heeft elk dorp een vertegenwoordiging in een klankbordgroep, de bewoners geven aan dat het contact tussen dorpssteams en klankbordgroepen goed is ingericht. Wientjes [3] adviseerde om de gedupeerden en overige bewoners een dominante positie in de Dorpenaanpak te geven door een dorpsregieteam in te stellen om dorpsvertegenwoordiging te realiseren. Er zijn klankbordgroepen ingericht die een sturende en stevige rol in de uitvoering van de versterking in hun dorp hebben gekregen. Het uitgangspunt is dat bewoners zwaarwegende adviezen kunnen uitbrengen, over bijvoorbeeld de samenstelling van het uitvoerend dorpssteam, het participatieproces, de communicatie met bewoners, de planning en fasering van de versterking in het dorp, de tijdelijke huisvesting, verduurzaming en herstel van de leefbaarheid [12, 14]. Bewoners geven aan dat zij de huidige werkwijze passend vinden bij de kennis en ervaring van bewoners.

In het gesprek met bewoners komt naar voren dat meer met de inbreng en vragen van klankbordgroepen gedaan kan worden. Diverse klankbordgroepen hebben lange tijd (ca. 1,5 jaar) moeten vragen om een planning voor de versterkingsopgave van het dorp. Daarnaast gaat het om praktische suggesties, zoals dat het dorpssteam in Zeerijp een keer aansluit bij een thee-ochtend op woensdagochtend om in gesprek te gaan met oudere bewoners. Of dat het dorpssteam in Leermens een keer laagdrempelig langs de deuren gaat met een bos tulpen om een goed gesprek te hebben, ook als er geen nieuws is. Het gaat om een behoefte aan contact, gezien en gehoord willen worden door middel van onder andere persoonlijk contact.

Wat vinden wij?

Wij zien een grote inzet en betrokkenheid van de dorpssteams, die ook op informele wijze contact zoeken met bewoners. Daarnaast vinden wij het goed dat het advies van Wientjes is opgepakt om per dorp expliciet te maken hoe zij de klankbordrol in willen richten. We zien wel onduidelijkheid over het begrip ‘zwaarwegend’ adviseren. Klankbordgroepen geven aan dat dorpssteams niet altijd acteren op wat zij als advies of suggestie geven. Dit vinden wij een gemiste kans. Juist in de Dorpenaanpak zou de bewoner centraal moeten staan, waarbij cruciaal is dat suggesties vanuit bewoners serieus genomen worden. Waar suggesties, opmerkingen niet kunnen worden meegenomen is het belangrijk dat dit uitlegbaar, navolgbaar en te begrijpen is. Dat wil zeggen: dat men ziet dat er met hun opmerkingen concreet iets wordt gedaan.

7.5 Aanbevelingen

Aanbeveling 12. Stel de bewoners nog meer centraal in de aanpak en implementeer een communicatiestrategie- en aanpak.

Voor een verbetering van het vertrouwen in het programma bij de bewoners en verbetering van het vertrouwen van de bewoners in de NCG, gemeente Eemsdelta, zijn naar onze opvatting de volgende maatregelen nodig:

- Verbeter de communicatie met bewoners over verwachte, niet gerealiseerde en wel gerealiseerde plannings van activiteiten door openhartige, eerlijke en proactieve informatieverstrekking. Leg daarbij uit waarom het wel/niet gelukt is en maak duidelijk wat er met adviezen en suggesties van de klankbordgroepen gebeurt.
- Introduceer als Dorpenaanpak de kernwaarde transparantie en houd deze aan. Doen wat je zegt. Uitleggen wat je doet. Erkennen wat niet goed gaat. En verbeteren waar nodig.
- Onderscheid verschillende communicatiedomeinen en maak met betrokken partijen – NCG, gemeente Eemsdelta, Programmaorganisatie Dorpenaanpak en dorpssteams – concrete afspraken wie verantwoordelijk is voor welk communicatiedomein en hoe het communicatieproces effectiever in te richten. Maak bijvoorbeeld onderscheid in beleidscommunicatie (door de NCG en gemeente te organiseren) en bouwcommunicatie (door de programmaorganisatie en/of het dorpssteam te organiseren). Bepaal wie de communicatieboodschap accordeert. Maak dit proces eenvoudig, zodat de besluitvorming over communicatieboodschappen snel en daadkrachtig is en deze bewoners tijdig bereiken.
- Expliciteer de communicatiestrategie- en aanpak voor de verschillende bewonersdoelgroepen. Maak inzichtelijk welke doelgroepen er bestaan. Heb daarbij aandacht voor de doelgroepen die minder makkelijk te bereiken zijn. Onderzoek hun (informatie-) behoeften in dit proces en gebruik dit om de communicatie en dienstverlening te verbeteren.

In deze evaluatie hebben wij specifiek gekeken naar de Dorpenaanpak. Deze aanbeveling kan naar alle waarschijnlijkheid ook toegepast worden op de reguliere versterkingsopgave van NCG.

Aanbeveling 13. Het hebben van kwalitatief goede VA's is cruciaal voor het succesvol kunnen uitvoeren van de Dorpenaanpak (en de volledige versterkingsopgave van NCG). Geef waar dat nog nodig is voor de Dorpenaanpak, prioriteit aan het opstellen van VA's van voldoende kwaliteit, organiseer dit buiten het reguliere proces om als nodig.

In de afgelopen 2,5 jaar is gebleken dat er met het verbeterprogramma onvoldoende invulling is gegeven aan het stroomlijnen van procedures. Daarom stellen wij het volgende voor: geef de Dorpenaanpak het mandaat om zelf (verkorte) processen te organiseren om kwalitatieve VA's te verkrijgen.

Zorg NCG-breed ervoor dat VA's die van onvoldoende kwaliteit zijn, kunnen worden aangepast doordat het bewerkbare documenten zijn en niet opnieuw hoeven te worden opgesteld bij wijzigingen in het ontwerp. Als bewoners vertrouwen hebben in de verstrekte VA's en het proces om daartoe te komen, dan zal dit naar onze verwachting een groot positief effect hebben op het vertrouwen.

8. Continue politieke aandacht en ‘valse start’ van de Dorpenaanpak dragen niet bij aan een succesvolle uitvoering

De Dorpenaanpak heeft vanaf het begin onder een politiek vergrootglas gelegen. De politieke aandacht en wens om de ambities van de Dorpenaanpak te realiseren helpen om buiten de bestaande structuren te treden om dit voor elkaar te krijgen. Er is hierdoor ruimte om te experimenteren en maatwerkoplossingen te implementeren voor de dorpen. Aan de andere kant heeft de politieke aandacht geleid tot een ‘valse start’ en daardoor onvoldoende bijgedragen aan het succesvol uitvoeren van de ambitie van de Dorpenaanpak. Vanuit de bevindingen (wat zien we?) en onze analyse daarop (wat vinden we?) geven wij een onderbouwing voor deze constatering en concrete aanbevelingen.

8.1 De Dorpenaanpak werd in de Tweede Kamer als crisisaanpak geïntroduceerd, voordat de benodigde organisatie en processen waren ingericht. Dit leidde tot een ‘valse start’

Het programma moet een vliegende start maken zonder deze randvoorwaarden. Op het moment dat de staatssecretaris de Dorpenaanpak als crisisaanpak introduceert, ligt er nog geen uitgewerkt programmaplan. De NCG-werkwijzen zijn hier niet op ingericht en de programmaorganisatie is nog niet ingevuld. Wij observeren dat door de politieke aandacht voor de Dorpenaanpak de programmaorganisatie niet de ruimte heeft gevoeld om eerst te vertragen. Om uit te werken hoe de Dorpenaanpak uitgevoerd moet worden en wat ervoor nodig is alvorens te kunnen starten. Er is nu meteen gehandeld.

Wat vinden we?

Wij beoordelen dat bovenstaande heeft geleid tot een valse start van de Dorpenaanpak en verwachtingen die niet waargemaakt konden worden. Het is essentieel dat voordat er gestart

wordt een uitgewerkte visie ligt én er kundige en voldoende capaciteit beschikbaar is om invulling te geven aan de visie van de Dorpenaanpak.

8.2 De politieke aandacht voor de Dorpenaanpak legt druk op medewerkers en heeft daarmee onbedoeld een contraproductief effect gehad

Betrokkenen ervaren de politieke verwachtingen als hoog. Zij vinden dat er vanaf het eerste moment politieke aandacht was op de Dorpenaanpak wat leidde tot hoge verwachtingen. Voorbeeld hiervan is de inzet van de Verbinder. Er werd nog niet gewerkt volgens de visie van de Dorpenaanpak en dorpsteams waren nog niet ingericht, maar de Verbinder onderzocht al wel de werking van de Dorpenaanpak en sprak met bewoners. Betrokkenen geven aan dat zij vinden dat door het advies van de Verbinder te snel hoge verwachtingen zijn gewekt bij bewoners.

Daarnaast was er in de politiek een karakterisering dat de Dorpenaanpak de versterkingsoperatie zou versnellen (zie paragraaf 4.3). Het dorpsteam ervaarde hoge druk om politieke mijlpalen te halen. Het dorpsteam Garrelsweer heeft bijvoorbeeld twee bewoners versneld overgeplaatst naar tijdelijke huisvesting, zodat voldaan kon worden aan de gestelde mijlpalen naar Den Haag (geformuleerd in termen van te behalen aantallen versterkte woningen).

Wat vinden we?

Wij vinden dat de hoeveelheid politieke aandacht vanaf (voor) de start van de Dorpenaanpak een negatieve impact heeft gehad op het draagvlak binnen de NCG organisatie en de

bereidheid van NCG-medewerkers om voor de Dorpenaanpak te willen werken. Het programma ligt onder een vergrootglas, waardoor teamleden hoge druk ervaren. Dit heeft onbedoeld geleid tot vermindering van het werkplezier, tot personeelwisselingen en het uitvallen van personeel door fysieke stressklachten.

8.3 De introductie van additionele (beleid)maatregelen heeft een verstorend effect op de Dorpenaanpak gehad

Het kabinet formuleert in april 2023 vijftig concrete maatregelen als reactie op de aanbevelingen van de enquêtecommissie in de rapportage: *'Nij Begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief'* [19]. De introductie van deze maatregelen leidt tot een beter versterkingsresultaat voor bewoners. Maatregelen 28 en 29 hebben met name impact gehad op de scope en planning van de Dorpenaanpak.

Maatregel 28. Versterken en isoleren combineren. Voor bewoners die nog wachten op een ingrijpende (zware of middelzware) versterking van de woning wil het kabinet isolatiemaatregelen laten toepassen gelijktijdig met de versterking van hun huis zodat de bewoners niet twee keer overlast ervaren.

De toezegging van maatregel 28 leidt bij de versterkingsopgave in Garrelsweer tot verstoring en vertraging van het proces. In de andere drie dorpen zijn op dat moment nog geen bouwwerkzaamheden gestart. Verschillende bewoners geven aan hun uitvoeringsovereenkomst niet te willen tekenen, voordat duidelijk is of de isolatie ook wordt meegenomen. Twee punten leiden tot onrust bij bewoners. Ten eerste is er onduidelijkheid over de definitie van 'zware' of 'middelzware' versterking. Zo heeft maatregel 28 een begrenzing dat sommige bewoners wel en andere niet mee kunnen doen. Als er sprake was van een ingrijpende versterking (met een bouwtijd van 4 maanden of langer), dan komt de woning in aanmerking voor maatregel 28. Ten tweede is er lange tijd onduidelijk aan welke criteria de isolatie van een aardgasvrij voorbereide woning moet voldoen. Dit geldt overigens niet breder voor de gehele versterkingsopgave Groningen [9, juli-sep 2023].

In augustus 2023 doet de Opgaveregisseur voorstellen in de Stuurgroep m.b.t. maatregel 28 en krijgt de ruimte voor het implementeren van maatwerk bij bewoners. Dit maatwerk bleek in de uitvoering alsnog ingewikkeld en stroperig door stringente NCG-inkoopregels en procedures: ingenieursbureaus en hoofdaannemers van de Dorpenaanpak mochten niet zomaar het additionele werk voor maatregel 28 in extra opdrachten uitvoeren.

Maatregel 29. Subsidieregeling voor isolatie van woningen in Groningen en Noord-Drenthe. Het kabinet geeft een extra impuls (financiële ondersteuning) voor het isoleren van woningen met matige en slechte energie labels in de provincie Groningen en Noord-Drenthe, inclusief woningen die al zijn versterkt. Woningeigenaren met een laag inkomen of die het meest hebben geleden onder de aardbevingen ontvangen 100% subsidie, met een maximum van €40.000,-. Andere eigenaren krijgen 50% subsidie, met een lening voor overige kosten. In januari 2025 besluit de Staatssecretaris Herstel Groningen (BZK) dat ook bij lichte versterking duurzaamheidsmaatregelen (isolatie) op basis van maatregel 29 kunnen worden meegenomen [16].

De implementatie van maatregel 29 blijft lange tijd (tot april 2025) onzeker terwijl het aanvankelijk begin 2025 zou ingaan. Maatregel 29 bevat veel uitzonderingen en voorwaarden, wat voor bezorgdheid bij bewoners zorgt die wel of niet in aanmerking kwamen voor deze maatregel. Men blijkt ontevreden over het uitsluiten van triple glas en kunststof kozijnen van de subsidieregeling ondanks eerdere toezeggingen. Bewoners die al investeringen hebben gedaan in isolatiematerialen – die nu niet worden vergoed – blijven ook hierdoor te zijn belast met restschulden.

In maart 2024 geeft de staatssecretaris van EZK duidelijkheid over de afspraken omtrent de toepassing van maatregel 29 [15]. De aanpak wordt door regio, Rijk en uitvoeringsorganisaties samen met bewoners in de periode erna nader uitgewerkt. Daarnaast zegt hij toe dat de NCG een proef start tot 1 juli 2024 om bewoners de gelegenheid te geven de versterking gecombineerd met de isolatie weer op te starten. Deze groep krijgt de gelegenheid om de lichte versterking gecombineerd met de isolatie op te pakken. Op 17 januari 2025 levert NCG de resultaten van de proef en impactanalyse op. De staatssecretaris van BZK concludeert op basis hiervan dat het combineren van de isolatie tot de norm conform maatregel 29 uit Nij

Begun bij lichte versterkingen niet alleen wenselijk maar ook uitvoerbaar is en financieel haalbaar binnen het budget [16].

Er was tot september 2023 onzekerheid over de toepassing van maatregel 28 en zeer lange tijd (tot april 2025) onzekerheid hoe maatregel 29 toegepast dient te worden. Dit zette een rem op een reeks geplande activiteiten en de snelheid van de Dorpenaanpak. Bewoners wilden wachten met versterken (ondertekenen van de UO) totdat er zekerheid was over de toepassing van maatregelen 28 of 29. In sommige gevallen leidde het ertoe dat bewoners (veel) langer dan voorzien verbleven in tijdelijke huisvesting, omdat de versterking van hun huis vertraagde. Ook hadden aannemers geen werk meer door de vertraging, waardoor ze hun organisaties moesten afschalen. Om toch nog enige voortgang in de dorpen te realiseren, zijn dorpsteams deels afgeweken van de afgesproken fasering binnen de dorpen door te starten met woningen waar maatregel 28 van toepassing was.

De politieke besluitvorming over deze additionele maatregelen vergt zorgvuldigheid en tijd. De besluitvorming werd gedaan over het gehele versterkingsgebied. De introductie van maatregel 28 had impact op de versterkingen in Garrelswaer. De introductie van maatregel 29 zette een rem op de snelheid van de gehele Dorpenaanpak. Nu er duidelijkheid is over de inhoud en toepassingsmogelijkheden van maatregel 29 kan de versterkingsopgave binnen de Dorpenaanpak weer integraal voortgezet worden.

Wat vinden we?

Wij concluderen dat de additionele maatregelen (28 en 29) de Dorpenaanpak hebben vertraagd en reeds afgesproken contracten en processen hebben verstoord. Hoewel dit in veel gevallen kan leiden tot een beter versterkingsresultaat voor bewoners, heeft het ook tot onzekerheid en onduidelijkheid voor de bewoners geleid. Op deze wijze is het niet mogelijk voor de Dorpenaanpak om als pilot op een effectieve manier een nieuwe werkwijze met voorspelbaar handelen te ontwikkelen. De Dorpenaanpak kreeg beperkte de ruimte om hiervoor een eigen werkwijze samen met de gemeente en de bewoners te organiseren.

8.4 Aanbevelingen

Aanbeveling 14. Minimaliseer maatregelen die vanuit de politiek worden geïntroduceerd en impact hebben op de Dorpenaanpak. Om zo programmadoelstellingen te waarborgen.

Beperk politieke invloeden op het programma, zoals het tussentijds toevoegen van nieuwe of aanvullende maatregelen. Geef het programma Dorpenaanpak de ruimte om op basis van de bestaande uitgangspunten en werkwijze uitvoering te geven aan het programma, zodat beoogde resultaten behaald kunnen worden. Een stabiele uitvoeringscontext draagt bij aan het genereren van leerervaringen die vervolgens overgedragen kunnen worden naar de reguliere opgave.

Indien nieuwe maatregelen worden overwogen, voer dan voordat de maatregel openbaar wordt gemaakt, een heldere impactanalyse uit. Waarin de gevolgen voor bewoners, uitvoering en planning vooraf inzichtelijk zijn gemaakt. Werk pas na deze analyse de beoogde werkwijze nader uit, met als uitgangspunt dat de bewoner centraal staat.

Nota bene: Hoewel wij dit niet expliciet hebben onderzocht in ons onderzoek denken wij dat er een kans ligt in het positioneren van de Dorpenaanpak binnen de Agenda voor Herstel die Staatssecretaris van Marum benoemt in de Kamerbrief van januari 2025 [16]. Door de Dorpenaanpak hierin op te nemen als structurele werkwijze, wordt niet alleen het belang van gebiedsgericht en integraal werken onderstreept, maar ook de focus op bewonersbelang als uitgangspunt van herstel versterkt.

9. Leerervaringen vanuit de Dorpenaanpak

Hoewel een aantal leerervaringen inmiddels is overgenomen in de reguliere versterkingsaanpak (zie paragraaf 4.2), signaleren wij in deze evaluatie vijf aanvullende leerervaringen die het vermelden waard zijn:

- ✓ **Samenwerkingsverbanden zijn versterkt binnen de Dorpenaanpak.** De Dorpenaanpak is een gezamenlijke visie van Gemeente Eemsdelta en NCG, dit heeft de samenwerking tussen deze twee overheden versterkt. Daarnaast zijn er andere samenwerkingsverbanden ontstaan, bijv. tussen IMG, SNN, aannemers, ingenieursbureaus en dorpssteams. Een mooi voorbeeld hiervan is de gezamenlijke organisatie van informatieavonden aan bewoners door meerdere partijen. En dat SNN en IMG aanwezig zijn in de dorp hub met een spreekuur voor vragen vanuit bewoners.
- ✓ **Binnen de Dorpenaanpak is veel aandacht voor persoonlijk contact met de bewoners, de inzet van bewonersbegeleiding is hierin cruciaal.** De bewonersbegeleider van het dorpssteam is het centrale aanspreekpunt voor de bewoners. Vanuit aannemers wordt geen aparte bewonersbegeleiding geregeld, dit zorgt voor rust bij bewoners, omdat zij één aanspreekpunt hebben.
- ✓ **De aannemer gaat op de fiets het dorp in vanuit de bouwhub.** Doordat de aannemer vanuit de bouwhub werkt, is de aannemer dichtbij de huizen. In Garrelsweer gaat de aannemer op de fiets naar de bewoners, dit vermindert de overlast in het dorp enorm. Er zijn hierdoor minder verkeersbewegingen en er staan nu minder werkbusjes in het dorp langs de kant van de weg.
- ✓ **De Dorpenaanpak gaat verder dan een gebiedsgerichte benadering. Het draagt bij aan het verbeteren van de algehele kwaliteit van de leefomgeving van het dorp.** Visie van de Dorpenaanpak is om het gehele dorp achter te laten. Er wordt hierbij niet geredeneerd vanuit één woning, maar vanuit het gehele dorp. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de budgetvrijgave per dorp in plaats van per woning.

- ✓ **De Dorpenaanpak heeft aandacht voor het uitdragen van eenheid in de aanpak (eigen branding) met een huisstijl en eigen logo per dorp.** De (bouw)communicatie uitingen vanuit de Dorpenaanpak komen niet van een partij zoals Gemeente of NCG, maar vanuit de Dorpenaanpak. De herkenbaarheid van het programma wordt versterkt door een eigen huisstijl en logo.



10. Nawoord

Wij realiseren ons dat deze evaluatie een momentopname betreft en dat het eenvoudiger is om achteraf conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren. Wij zijn ons ervan bewust dat het perspectief langs de zijlijn breder is dan dat van de spelers op het veld. Tijdens interviews en werksessies hebben wij met veel betrokkenen gesproken. Wij danken hen hartelijk voor hun openheid en bereidheid om bij te dragen aan deze evaluatie, evenals voor hun actieve inbreng over mogelijke verbeteringen. De intrinsieke motivatie om de versterkingsopgave in de dorpen Wirdum, Leermens, Zeerijp en Garrelsweer tot een goed einde te brengen, is bijzonder indrukwekkend.

De uitdagingen voor de uitvoeringsorganisatie zijn aanzienlijk. De intensieve politieke en publieke aandacht voor de Dorpenaanpak draagt hier niet altijd in positieve zin aan bij. Met deze rapportage beogen wij een doorbraak te realiseren. De ambities van de Dorpenaanpak - een gebiedsgerichte aanpak vanuit meerdere overheden met de bewoner centraal - zijn veelbelovend. Om deze ambities te kunnen waarmaken, is het noodzakelijk om in te grijpen in de uitvoeringsorganisatie en onderliggende processen. Alleen dan kan je met lef bouwen aan vertrouwen.



Bijlagen



Bijlage 1. Aanpak evaluatie

In deze bijlage is onze aanpak van de evaluatie omschreven. De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode januari 2024 t/m april 2025.

Stap 1. Startgesprek

De evaluatie is begonnen met een startgesprek met de opdrachtgever en (vertegenwoordigers) van de werkgroep evaluatie Dorpenaanpak NCG. In dit gesprek is het doel van de evaluatie en de onderzoeksthema's bepaald en het plan van aanpak vastgesteld. De te bestuderen documenten, te interviewen personen en deelnemers aan de werksessie zijn ook bepaald. Deze stap is herhaald in een bijeenkomst met de Wethouder gemeente Eemsdelta, Programmamanager Dorpenaanpak gemeente Eemsdelta, Vm. Programmamanager Aardbevingen de Baas gemeente Eemsdelta, projectleider gemeente Eemsdelta en Opgaveregisseur Dorpenaanpak bij de herstart van de evaluatie in 2025.

Stap 2. Documentanalyse, interviews en werksessies

Relevante projectdocumenten zijn bestudeerd in 2024 en 2025. Naar een aantal van deze documenten wordt verwezen in deze rapportage. Een overzicht van deze documenten is opgenomen in Bijlage 2. Daarnaast voerden wij interviews uit in 2024 en bij de doorstart van de evaluatie in 2025.

In totaal zijn 18 interviews afgenomen met een vertegenwoordiging van belanghebbenden bij de Dorpenaanpak. Hierin hebben wij feiten en meningen opgehaald over de geïmplementeerde Dorpenaanpak. Ook organiseerde wij werksessies met vertegenwoordigers van stakeholdergroepen om de ervaringen van zo'n breed mogelijk stakeholdersveld met de Dorpenaanpak te inventariseren en duiden. In de analyse hebben we ons gericht op vijf thema's (IPAT-systematiek³) waarop verbeteringen kunnen worden aangebracht: 1) politieke context, 2) doel, scope & financiering, 3) management & organisatie, 4) stakeholder betrokkenheid & communicatie en 5) projectbeheersing.

Tabel 3 bevat een overzicht van de afgenomen interviews en georganiseerde werksessies.

Tabel 3. Overzicht interviews en werksessies

Interviews 2024	
1	Bestuursadviseur NCG
2	Vm. Programmamanager Aardbevingen de Baas en Programmamanager Dorpenaanpak gemeente Eemsdelta
3	Voorzitter Actieteam Aardbevingen Garrelsweer
4	Programmamanager Dorpenaanpak NCG, Projectmanager Zeerijp/Leermens
5	Manager versterken Eemsdelta Midden, Controller en lid kernteam
6	Directeur Programmadirectie Versterken en Perspectief Groningen (EZK)
7	Opgaveregisseur Dorpenaanpak
8	Teamleider
9	Projectleider gemeente Eemsdelta Garrelsweer, Projectleider gemeente Eemsdelta Leermens en Zeerijp
10	Projectmanager Plegt-Vos Bouwgroep
11	Programmamanager Bewonersinteractie NCG, Opgaveregisseur Dorpenaanpak

Interviews 2025	
1	Algemeen directeur NCG
2	Algemeen directeur NCG, Wethouder gemeente Eemsdelta, Directeur Aardbevingen de Baas gemeente Eemsdelta
3	Programmadirecteur Versterken en Perspectief Groningen (EZK), Plv. Directeur Versterken en Perspectief Groningen (EZK)
4	Programmamanager versterken gemeente Eemsdelta, Coördinerend Projectleider gemeente Eemsdelta, Programmamanager Dorpenaanpak NCG
5	Programmamanager Wirdum, Teamleider Dorpenaanpak NCG
6	Opgaveregisseur Dorpenaanpak NCG
7	Secretaris Dorpenaanpak NCG

³ Infrastructure Project Assessment Tool (www.netlipse.eu)

Werkessies 2025

- 1 Bewoners (in 2024)
- 2 Klankbordgroepen
- 3 Dorpsteam Garrelsweer
- 4 Dorpsteam Zeerijp en Leermens
- 5 Dorpsteam Wirdum
- 6 Medewerkers NCG
- 7 Spiegelsessie AT Osborne klankbord

Op basis van de gegenereerde data (bureaustudie, interviews, werksessies) is een eerste aanzet gemaakt voor de analyse, conclusies en aanbevelingen. Deze zijn voorgelegd aan een vertegenwoordiging van AT Osborne collega's.

Stap 3. Spiegelsessie

In de spiegelsessie gaven AT Osborne collega's die ervaring hebben met soortgelijke complexe projecten en/of eerder betrokken zijn geweest bij de versterkingsopgave een kritische reflectie op de analyse, conclusies en aanbevelingen. Deze sessie zien wij als een kwaliteitstoets op de evaluatieresultaten.

Stap 4. Analyse en opstellen conceptrapport

Op basis van de spiegelsessie hebben wij de conceptrapportage opgesteld met de concept bevindingen en aanbevelingen. Dit conceptrapport is voorgelegd aan onze opdrachtgever, projectmanagers dorpssteams en Opgaveregisseur Dorpenaanpak, en de Stuurgroep leden. Vervolgens is het gepresenteerd aan de Stuurgroep.

Stap 5. Opstellen definitief rapport

De feedback op de conceptrapportage is verwerkt in een eindrapport en opgeleverd aan de Stuurgroep.



Bijlage 2. Referenties

- [1] Dorpsversterkingsaanpak – gezamenlijke aanpak op hoofdlijnen. D.d. 30 mei 2022.
- [2] Programmaplan Dorpsversterkingsaanpak. NCG en Gemeente Eemsdelta, d.d. 14 september 2022.
- [3] Dorpen aan zet. Advies: verrijking van de Dorpenaanpak en versterking van de uitvoering. Bernard Wientjes, d.d. 24 november 2022.
- [4] Memo Dorpsversterkingsaanpak – positie bewoners. NCG en Gemeente Eemsdelta, d.d. 26 april 2023.
- [5] Memo inrichten en formaliseren governance Dorpenaanpak. NCG, d.d. 29 november 2023.
- [6] Oplegger DT NCG – governance Dorpenaanpak. NCG, d.d. 13 december 2023.
- [7] Memo bijeenkomst programmaplan, NCG en Gemeente Eemsdelta, d.d. 21 augustus 2024.
- [8] Memo bijeenkomst programmaplan (deel 2), NCG en Gemeente Eemsdelta, d.d. 10 oktober 2024.
- [9] Voortgangsrapportages Dorpenaanpak, NCG, maandelijks periode januari '23 tot september '24.
- [10] Brief aan Tweede Kamer over Dorpenaanpak, staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (J.A. Vijlbrief), d.d. 17 mei 2022.
- [11] Brief aan Tweede Kamer. Verbinder Dorpenaanpak versterking Groningen, staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (J.A. Vijlbrief), d.d. 23 juni 2022.
- [12] Brief aan Tweede Kamer. Reactie advies Dorpenaanpak, staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (J.A. Vijlbrief), d.d. 24 november 2022.
- [13] Brief aan Tweede Kamer. Gaswinning Nr. 1118, staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (J.A. Vijlbrief), d.d. 30 januari 2023.
- [14] Brief aan Tweede Kamer. Voortgang Dorpenaanpak, staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (J.A. Vijlbrief), d.d. 30 mei 2023.
- [15] Brief aan Tweede Kamer. Verschillen, verduurzaming Dorpenaanpak. Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (J.A. Vijlbrief), d.d. 6 maart 2024.
- [16] Brief aan Tweede Kamer. Parlementaire enquête aardgaswinning in Groningen. Gaswinning nr. 66, Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (E. van Marum), d.d. 24 januari 2025.
- [17] Doelstellingen en prestaties ter zake Dorpenaanpak. Mail van Reijer Baas. D.d.20 november 2023.
- [18] Jaarplan 2025 Nationaal Coördinator Groningen, NCG.
- [19] Nij Begun. Op weg naar erkenning, herstel en perspectief. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, d.d. 25 april 2023.
- [20] Groningers boven gas. Parlementaire enquête aardgaswinning Groningen. Tweede Kamer, d.d. 24 februari 2023.
- [21] Veilig, schadevrij en verduurzaam. Rapport commissie verschillen, d.d. 13 oktober 2023.
- [22] Besluit Ondermandaat, Volmacht en Machtiging NCG 2022. Wetten.overheid.nl.
- [23] Staat van de veiligheid van Groningen in verband met de voormalige gaswinning. Voortgangsrapportage over het jaar 2023 van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), d.d. 18 april 2024.

Bijlage 3. Afkortingen en definities

Afkorting/begrip	Definitie
Agenda voor Herstel / Herstelagenda Groningen	<p>De Herstelagenda Groningen Vooruit is in 2021 gestart door de gemeente Groningen en regionale partners om de economische en maatschappelijke schade van de coronacrisis aan te pakken. In 2023 is de herstelagenda uitgebreid naar “Nij Begun”, een programma dat zich richt op een breed herstel van Groningen en Noord-Drenthe. Doelstellingen herstelagenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het herstellen van fysieke schade aan woningen en infrastructuur. ▪ Het versterken van gebouwen om toekomstige schade te voorkomen. ▪ Het verbeteren van de sociaaleconomische situatie in de regio, met aandacht voor gezondheid, onderwijs en werkgelegenheid. <p>In 2025 start de uitvoering van de sociale en economische agenda's met als doel binnen 30 jaar de brede welvaart in de regio op het landelijke gemiddelde te brengen.</p>
BLVC-maatregel	Bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie.
BKG	Bouwkundig Kansrijk Groningen is een programma om het versterkingsproces uitgevoerd door NCG te ondersteunen. Eén systeem ter ondersteuning van het versterkingsproces, met één databron en één uniforme werkwijze.
Dorpenaanpak	Wanneer we in deze rapportage verwijzen naar de Dorpenaanpak, dan bedoelen we de organisatie verantwoordelijk voor het realiseren van de Dorpenaanpak: de Opgaveregisseur Dorpenaanpak, de bestuurssecretaris en de dorpssteams.
EZK	Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is belast met de coördinatie en uitvoering van de Dorpenaanpak, samen met lokale en regionale partners. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft per 2025 de verantwoordelijkheid

Afkorting/begrip	Definitie
	<p>overgenomen van EZK voor het dossier Herstel Groningen, inclusief de Dorpenaanpak. Deze overheveling is onderdeel van een bredere herverdeling van taken binnen de rijksoverheid.</p> <p>Wanneer in deze evaluatie wordt gesproken van EZK, dient rekening te worden gehouden met deze verantwoordelijkheidsverschuiving die op dit moment wordt geëffectueerd.</p>
GMC	De Groninger Maatregelencatalogus is een verzameling gestandaardiseerde versterkingsmaatregelen die is ontwikkeld voor het aardbevingsgebied in Groningen en biedt ingenieurs en aannemers meer dan 150 concrete oplossingen om gebouwen te versterken. Met als doel de veiligheid en efficiëntie van het versterkingsproces te verhogen.
Groninger Model	<p>Het Groninger Model is ontwikkeld door de Nationaal Coördinator Groningen. Het model voorziet in kortere opdrachten waardoor ook kleine bouwers kunnen aanhaken bij het complete versterkingsproces, van opname tot de versterking zelf.</p> <p>In dit model is NCG de opdrachtgever. De woningeigenaar kiest de aannemer. De eigenaar komt zelf met een aannemer die past bij de kenmerken van een project of kiest uit een door NCG opgestelde lijst van passende aannemers. De aannemer kan de werkzaamheden uitvoeren in de geplande periode. De aannemer werkt onder de algemene voorwaarden van NCG en gebruikt de Groninger Maatregelen Catalogus en het prijzenboek voor de gekozen versterkingsmaatregelen. Ook draagt de aannemer bij aan het verbeteren van de Groninger Maatregelen Catalogus. De aannemer voert de versterkingsmaatregelen uit onder leiding van NCG.</p>
IB	Het ingenieursbureau is primair verantwoordelijk voor het proces van versterkingsadvies (VA) naar uitvoeringsontwerp (UO) en het afgeven van de 'op norm verklaring' op adresniveau.
IMG	Instituut Mijnbouwschade Groningen is een zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor het afhandelen van schade die is ontstaan door gaswinning in het Groningenveld en de

Afkorting/begrip	Definitie
	gasopslagen Norg en Grijskerk. Het betreft fysieke schade aan woningen en gebouwen, immateriële schade en waardedaling van woningen.
JEZ	De afdeling Juridische en Economische Zaken van de NCG ziet toe op en adviseert over het handelen van NCG op juridisch en economisch gebied en is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en leveren van juridische en economische (financiële) producten en diensten.
Maatregel 28	Maatregel 28 is in april 2023 geïntroduceerd als een van een pakket van 50 maatregelen in de kabinetsreactie op de Parlementaire Enquête Aardgaswinning Groningen. Voor bewoners die nog wachten op een ingrijpende (zware of middelzware) versterking van de woning wil het kabinet isolatiemaatregelen laten toepassen gelijktijdig met de versterking van hun huis. Uitgangspunt bij deze aanpak is dat de versterking niet vertraagd wordt en dat deze huizen uiterlijk in 2028 zijn versterkt en verduurzaamd naar het niveau van 'aardgasvrij' of 'aardgasvrij gereed'.
Maatregel 29	Maatregel 29 is in april 2023 geïntroduceerd als een van een pakket van 50 maatregelen in de kabinetsreactie op de Parlementaire Enquête Aardgaswinning Groningen. De maatregel gaat over verduurzamingsstimulering voor woningen in Groningen en Noord-Drenthe. Het is een subsidie van maximaal €40.000,- die bewoners in het aardbevingsgebied van Groningen en Noord-Drenthe kunnen aanvragen voor isolatiemaatregelen in het kader van verduurzamen van hun woning. Woningeigenaren die na 25 april 2023 hun woning hebben verduurzaamd, kunnen met terugwerkende kracht deze subsidie aanvragen.
NCG	Nationaal Coördinator Groningen, opgericht in 2015 en verantwoordelijk voor het coördineren van de versterking en (bij gebouwen die ook versterkt worden) schadeafhandeling van woningen, bedrijven en andere gebouwen in Groningen.
Nij Begun	Nij Begun is een gezamenlijk programma van het Rijk en de regio gestart in april 2023 als reactie op de Parlementaire Enquête

Afkorting/begrip	Definitie
	Aardgaswinning Groningen en heeft tot doel de schadeafhandeling te verbeteren en de toekomst van de regio te versterken. Het programma bestaat uit een herstelagenda, sociale agenda, economische agenda en een isolatieaanpak.
	De Dorpenaanpak is een specifiek onderdeel van het herstelprogramma Nij Begun gericht op gebiedsgerichte versterking, betrokkenheid van bewoners en samenwerking tussen overheden.
O&N	De afdeling Opname & Normering van de NCG verantwoordelijk voor het uitvoeren van opnames en beoordelingen van gebouwen om te bepalen of ze voldoen aan de veiligheidsnormen.
RTB	Rollen, taken, bevoegdheden.
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland.
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen ziet toe op de veiligheid en milieubescherming bij mijnbouwactiviteiten, het gasnetwerk en windenergie op zee. Zij adviseert de staatssecretaris Herstel Groningen over de veiligheid van de huizen en mensen in Groningen naar aanleiding van de winning uit het Groningen-gasveld in het verleden.
THV	De afdeling Tijdelijke Huisvesting van de NCG ondersteunt bewoners die tijdelijk elders moeten verblijven tijdens de versterking of nieuwbouw van hun woning in het Groningse aardbevingsgebied. Zij regelen tijdelijke huisvesting en ondersteunen bij de verhuizing.
UO	Een uitvoeringsontwerp: een bouwkundige en technische uitwerking van het versterkingsadvies waarin eveneens bijkomende maatregelen als natuurvrijmaatregelen, herstel van schade, funderingsherstel en koppelkansen zijn uitgewerkt indien dit samenvalt met versterken. Het UO wordt opgesteld op basis van een versterkingsadvies (VA).

Afkorting/begrip	Definitie
UOK	De uitvoeringsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen NCG en bijvoorbeeld bewoner en bevat afspraken over de uitvoering van versterkings- en herstelmaatregelen aan de woning. Door ondertekening stemt de bewoner toe dat de aannemer het gebouw mag versterken op basis van het uitvoeringsontwerp, vastgelegd in het Versterkingsbesluit.
VA	Een versterkingsadvies is een advies dat de bewoners duidelijkheid moet geven over wat er moet gebeuren om hun woning veilig en aardbevingsbestendig te maken. Het bevat een beoordeling van de staat en veiligheid van de woning, aanbevelingen voor versterking, indicatie van de kosten en de te volgen procedures voor het uitvoeren van de versterkingsmaatregelen en soms een planning van activiteiten.
Versterkingsbesluit	NCG verstrekt een versterkingsbesluit als het ontwerp klaar is, waarin precies staat welke versterkingsmaatregelen de aannemer moet uitvoeren en op welke manier. Het versterkingsbesluit bevat de versterkingsmaatregelen die nodig zijn om een woning aan de veiligheidsnorm te laten voldoen, een verwijzing naar het ontwerp van de woning en de inschatting van de kosten voor de volledige versterking. Dit staat er alleen in als de bewoner de versterking in eigen beheer uitvoert. De bewoner is dan opdrachtgever van de aannemer.

Urban Matters,
People Matter