



Universiteit Utrecht

# Mien Grunningerland

*Een onderzoek naar schuld ontwijkend gedrag en de relatie tot governance netwerken omtrent de gevolgen van de gaswinning in het Groningerveld.*



**MASTERSCRIPTIE BESTUUR EN BELEID**

01-07-2016

Noeri van den Berg  
5740746

Universiteit Utrecht  
Utrechtse School voor Bestuur- en Organisationswetenschap (USBO)

Eerste lezer **W.J.M. de Ruiter**  
Tweede lezer **dr. T. Schillemans**

*T'is al weer zet leden dat ik weggoan ben.  
Mor ik vind de weg terugge.  
Op mien Grunningerlaand, Joa op mien Grunningerlaand.*

*Met zien dórpn, zien dórpkjes, zien hoezen en hoeskes.  
Mor joa din wil ik terugge.  
Din wil ik terugge noar mien old stee.*

*Op mien Grunningerlaand.*

**- Ede Staal (1996) -**

## VOORWOORD

Voor u ligt mijn thesis waarmee ik mijn master Bestuur & Beleid te Utrecht afrond.

Het is niet alleen de afronding van mijn masteropleiding, maar tevens de (voorlopig) laatste drempel voor ik mijn studententijd achter me laat.

Deze scriptie bevat daarmee niet alleen kennis die ik in het afgelopen jaar in Utrecht heb mogen opdoen, maar ook kennis uit de jaren ervoor. De bestuurlijke ervaring uit mijn tijd als voorzitter van de ASVA studentenunie gaven me inzicht in politieke en bestuurlijk complexe situaties. Niet vanuit een boek maar vanuit de praktijk. Vier jaar sociologie in Amsterdam leerde me over de beweegredenen van mensen, de sturende werking van instituties en het constructivisme. Zelfs de eerste stappen in mijn studietijd op het hbo in Utrecht hebben me de kennis gegeven waarmee deze scriptie geworden is wat het geworden is.

Zelf heb ik niet heel veel met de provincie Groningen. Ik ben er niet geboren, noch heb ik er ooit gewoond. Toch is er iets aan de provincie Groningen dat me charmeert. De nuchterheid van de Groningers, de 'underdog-provincie', de ruwheid van de klei en het landschap. Groningen heeft iets unieks wat andere provincies niet hebben en dan heb ik het niet alleen over de grootste gasbel van Europa.

Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik Groningen vervloekt en verheerlijkt, een relatie waarvan ik me zo maar kan voorstellen dat ik het er met minister Kamp over zou kunnen hebben.

Het schrijven van de scriptie bleek een moeizaam proces. Het was afwisselend enthousiasmerend en uitdagend, maar ook frustrerend en beklemmend. Stoeien met theorie, de constante stroom aan nieuwe informatie en de onoverzichtelijkheid van gebeurtenissen maakte de casus gaswinning Groningen er niet makkelijker op. Ook ontwikkelingen buiten de scriptie waren van invloed op het proces. Zo werd het afronden van mijn studententijd ook het verlaten van mijn studentenkamer, vinden van een nieuw huis, verbouwen en samenwonen.

Hoewel het schrijven van de scriptie als een eenzaam proces voelde is het niet iets dat je in je eentje doormaakt. Ik wil allereerst mijn scriptiebegeleider Minou de Ruiter ontzettend bedanken voor haar hulp en toewijding in het begeleiden van mijn traject. Daarnaast wil ik ook Annelou Veen en Ernst Verschuren, mijn scriptiemaatjes, bedanken voor hun bruikbare feedback en de productieve studiedagen. Ook wil ik Jeroen de Boer, Gert Jan Swaving en Nicolette Steenbergen van de Nationaal Coördinator Groningen bedanken voor hun tijd om met mij te spreken over de recente geschiedenis rond de gaswinning in Groningen. Hun bijdrage is van niet te onderschatte waarde geweest voor deze scriptie. Ten slotte wil ik mijn vriendin bedanken voor haar steun en het vormgeven van deze scriptie.

## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Inleiding	6
Relevantie	8
Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	11
2.1 Schuld ontlopend gedrag	11
2.1.1 Liever schuldvrij dan credit claimen	11
2.1.2 Dimensies in schuld mijding	12
2.1.3 Schuld strategieën	14
2.2 Governance; de overheid en anderen.	18
2.2.1 Structuur	18
2.2.2 Proces	19
2.3 Framing	19
2.4 Betekenisgeving	21
2.5 Theorie samengevat	21
3. Methodologie	22
3.1 Epistemologische positie	22
3.2 Casusselectie	22
3.2.1 Afbakening van de casus	23
3.3 Validiteit en betrouwbaarheid	24
3.4 Methode en technieken	25
3.5 Dataverzameling	26
3.5.1 Nieuwsartikelen	27
3.5.2 Verantwoordingsdocumenten	28
3.5.3 Controle interview	29
3.6 Operationalisering	29
3.6.1 Schuld ontwijkend gedrag	29
3.6.2 Governance	30
3.6.3 Framing	31
3.7 Data-analyse	31
3.7.1 Schuld ontwijkend gedrag	32
3.7.2 Framing	32
3.7.2 Governance	32
3.8 Uitvoering	33
4. De gasvelden van Groningen	34
4.1 De betekenis van het Groningse gas	34
4.1.2 Tussen vondst en beving (1960 – 1986)	34
4.1.3 Boren en beven (1986-2012)	35
4.1.3 Schudden van Groningse Grondvesten (2012-2016)	37
4.2 Gronings gasgebouw	39

5. Resultaten	40
5.1 Governance analyse	40
5.1.1 Verlies van vertrouwen (augustus 2012 – november 2013)	40
5.1.2 Werken van vertrouwen (november 2013 – februari 2015)	42
5.1.3 Nationale Coördinatie (februari 2015 – januari 2016)	45
5.1.4 Deelconclusies Netwerkanalyse	49
5.2 Schuld ontwijkend gedrag	50
5.2.1 Eerst onderzoek, dan daden (augustus 2012 – November 2013)	50
5.2.1.1 Deelconclusies	53
5.2.2. Van zuur naar zoet (november 2013 – februari 2015)	55
5.2.2.1. Deelconclusies	55
5.2.3 Publieke regie (februari 2015 – januari 2016)	55
5.2.3.1 Deelconclusies	58
5.3. De relatie tussen schuld ontwijkend gedrag en governance netwerken	58
5.3.1 Wachten en wantrouwen	59
5.3.2 Veiligheid boven financiën	60
6. Conclusie	62
7. Discussie	67
7.1 Betekenis van de resultaten	67
7.2 Reflectie op het onderzoek	67
7.3 Suggesties voor vervolgonderzoek	68
8. Bibliografie	70
8.1 Literatuur	70
8.2 Data bronnen	73
8.2.1. Digitaal	73
8.3.1 Mediaberichtgeving	74
8.3.2. Parlementaire documenten	81
8.3.3 Rapporten en verantwoordingsdocumenten	82
Appendix	84

## INLEIDING

Op de avond van 16 augustus 2012 werd Groningen getroffen door een zware aardbeving (Rijksoverheid, 2016). Huizen trilde en muren scheurden. Het was niet de eerste keer dat er een aardbeving in Groningen plaatsvond, maar deze was voelbaarder en duurde langer dan eerdere aardbevingen. Het KNMI (2013) liet weten dat de kracht van deze aardbeving 3,6 op de schaal van Richter was. Daarmee was het de sterkste aardbeving in het gebied ooit gemeten is. Met name de kracht van de aardbeving zorgde bij veel inwoners uit Groningen voor onrust. De schade op de lange termijn is wellicht niet direct te voorspellen, maar voor de bewoners van Groningen was één ding duidelijk geworden: de bevingen moesten stoppen (Spaanssen, 2012). De oorzaak van de bevingen was al langer bekend. De onttrekking van gas uit de Groningse bodem zorgde voor verzakking met als gevolg geïnduceerde aardbevingen in noordoost Groningen. Het is een extra ingrediënt in de cocktail die Groningen al jaren onleefbaarder maakt. Deze cocktail bestaat al uit krimp, vergrijzing, hoge werkloosheid en armoede. De aardbevingen zijn een toevoeging (Blanken, 2013). Doordat de link tussen de gaswinning en de aardbevingen al enige tijd in Groningen bekend was drongen bewoners en lokale bestuurders bij het rijk aan op het verminderen van de gasproductie om zo de kans op aardbevingen te verkleinen.

Het minderen van de gasproductie uit de Groningse bodem blijkt echter niet zo eenvoudig te zijn als het dichtdraaien van de gaskraan. Nederland heeft veel profijt van gaswinning omdat het inkomsten oplevert voor de staatskas, zonder belasting te heffen. Daarnaast worden Nederlandse gebouwen verwarmd met Gronings gas, wordt er op gekookt en heeft de overheid lang lopende leveringscontracten aan het buitenland (Tweede Kamer, 2013, 53, nr.11). Zo ontstaat er een dilemma bij gaswinning in Groningen. Enerzijds willen bewoners van Groningen het gevoel hebben veilig in de provincie te kunnen wonen, werken en leven. Anderzijds heeft de minister goed koopmanschap voor de staatskas te betrachten door gas te winnen. Hij kan de onveiligheid en de gevoelens van onveiligheid niet negeren.

De twee belangen lijken recht tegenover elkaar te staan.

Doordat er vandaag de dag in toenemende mate meerdere actoren zijn die acteren binnen het publieke domein kunnen verantwoordelijkheden vertroebelen (Levi-Faur, 2012). Ook bij de winning van het Groningsgas zien we dat tal van verschillende actoren op verschillende momenten een rol spelen in de gasproductie en de gevolgen daarvan (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2014).

Het valt te verwachten dat geen enkele actor schuldig bevonden wil worden aan de negatieve gevolgen van de gaswinning in Groningen, niemand draagt immers graag schuld. Daarmee ontstaat er in Groningen een spel om de schuld hierover te ontlopen of te ontwijken. Ook beleidsmakers worden niet graag geassocieerd met ineffectief of onpopulair beleid. Beleidsmakers zullen daarom zo veel mogelijk proberen niet geassocieerd te worden met onpopulair beleid (Weaver, 1986). Hiervoor zijn tal van verschillende acties en strategieën. De versplintering van actoren die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming, uitvoering of continuering

van beleid, biedt een mogelijkheid in het verhullen van verantwoordelijkheid voor onpopulaire maatregelen (McGraw, 1990).

Binnen dit onderzoek staat het ontlopen, ontwijken of verhullen van impopulair beleid door beleidsmakers centraal. Het winnen van gas is te bezien als onpopulair beleid waardoor er een schuld spel is ontstaan omtrent de winning van het Gronings gas (Hood, 2011). Door een analyse van dit schuldspel kan inzicht verkregen worden in de verschillende zetten tijdens dit schuldspel. Daarbij is het interessant om de gevolgen van deze handelingen te analyseren. Het is niet ondenkbaar dat het ontwijken van schuld gevolgen heeft voor samenwerking en vertrouwen. Doordat de verscheidenheid van actoren een rol speelt in de verschillende zetten binnen een schuld spel wordt binnen dit onderzoek tevens gekeken naar de governance netwerken rond de gaswinning en de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Deze netwerken van actoren hebben gezamenlijk invloed op sociale processen waardoor hun samenstelling binnen dit onderzoek relevant is (Trofing, 2012).

In dit onderzoek worden de gevolgen van het schuldspel rond de gaswinning in Groningen op de governance netwerken die verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van de gaswinning geanalyseerd. Het onderzoek biedt daarmee een inzicht in de gevolgen van schuld ontwijkend gedrag op de samenwerking tussen verschillende actoren in een governance netwerk. Daarbij wordt tevens het ontstaan van de Nationaal Coördinator Groningen verklaart. Deze heeft de taak gekregen om met het gebruik van flankerend beleid de gevolgen van de gaswinning in goede banen te lijden. De benoeming van deze Nationaal Coördinator is opvallend omdat Nederland slechts twee Nationaal Coördinatoren kent, één ten behoeve van de bestrijding van terrorisme en de bevordering van veiligheid en daarnaast dus één voor de Groningse problematiek.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is daarmee:

In hoeverre heeft het gebruik van schuld ontwijkend gedrag door minister Kamp de governance netwerken omtrent de gevolgen van de gaswinning in Groningen veranderd?

Om een adequaat antwoord op deze hoofdvraag te kunnen formuleren zijn verschillende deelvragen opgesteld die betrekking hebben op theoretische concepten aangaande de onderzoeksvraag. De deelvragen binnen dit onderzoek zijn:

- Welke governance netwerken zijn te identificeren omtrent de gaswinning in Groningen?
- Welke vormen van schuld ontwijkend gedrag zijn er omtrent de gaswinning in Groningen te herkennen?
- Hoe houden het schulden spel rond de gaswinning in Groningen en de governance netwerken verband met elkaar?

Gezamenlijk bieden de antwoorden op de deelvragen bouwstenen voor een antwoord op de hoofdvraag. Door de uitkomsten van de deelvragen te combineren kan een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd worden.

## RELEVANTIE

In de afgelopen decennia is er veel onderzoek gedaan naar schuld ontwijkend gedrag. Er zijn verschillende categorieën gemaakt maar ook veel concrete handelingen en strategieën geïdentificeerd (Hinterleitner, 2015; Hood, 2011). Zo is een brede theorie ontstaan over schuld ontwijkend gedrag met daarbij verschillende vormen van schuld ontwijkend gedrag en concrete handelingen. Schuld ontwijkend gedrag is daarmee vanuit theoretisch aspect inzichtelijk en analyseerbaar geworden (Weaver, 1986). Als gevolg van deze ontwikkeling hebben politicologen en bestuurskundigen schuld ontwijkend gedrag bij bestuurders in kaart gebracht. Hiermee is duidelijk geworden dat voorkeuren van schuld ontwijkend gedrag verschillen evenals de manieren waarop beleidsmakers besturingssystemen kunnen benutten om schuld te ontwijken. Een voorbeeld is dat regionale en lokale bestuurders een voorkeur hebben voor het wijzen op de gelaagdheid van het openbaar bestuur wanneer ze voor een schuld genererende beslissing komen te staan. Daarbij wordt vaak het argument dat de beslissing 'hogerop' genomen is of het 'de schuld van de centrale overheid is' gebruikt (Mortensen, 2012).

Naast het identificeren van voorkeuren is tevens de effectiviteit van schuld ontwijkend gedrag herhaaldelijk in kaart gebracht. McGraw (1990) gaf aanzet voor een wetenschappelijke onderzoeksagenda naar de effectiviteit van schuld ontwijkend gedrag. Die onderzoeksagenda is verder uitgewerkt door auteurs die de effectiviteit van verschillende strategieën van schuld ontwijkend gedrag empirisch hebben getoetst en geanalyseerd. Echter blijkt dat zelfs als beleidsmakers zelfstandige bestuursorganen optuigen of hun publieke taken delegeren via contracten aan private partijen, ze zelf vaak nog als verantwoordelijk worden gehouden (Mortensen, 2016; James & Jilke, 2016). Delegeren in de eigen organisatie blijkt daarbij een succesvollere manier voor beleidsmakers om schuld te ontwijken (James & Jilke, 2016: 89). Zelfs bij een crisis, zoals bijvoorbeeld een natuurramp als orkaan Katrina, worden beleidsmakers aangekeken als schuldigen vanwege falend beleid (Malhotra & Kuo, 2007). Als laatste voorbeeld blijkt dat het instellen van een onderzoekscommissie in enkele gevallen gezien worden als een succesvolle manier om, op korte termijn schuld, te ontwijken (Brändström and Kuipers, 2003). In veel gevallen verslapt media-aandacht echter niet bij het instellen van een dergelijke commissie (Sulitzeanu-Kenan, 2007). Deze greep van voorbeelden uit de onderzoeksagenda naar de effectiviteit van schuld ontwijkend gedrag, laten de gevolgen van schuld ontwijkend gedrag, en de mate van effectiviteit van het ontwijken van schuld zien. Binnen de theorie over schuld ontwijkend gedrag is er echter nu nog te weinig aandacht over de gevolgen van het ontwijken van schuld op de samenwerking tussen verschillende actoren. De gevolgen voor de samenwerking tussen actoren als gevolg van verschillende schuld ontwijkende gedragsstrategieën zijn echter tot op heden onvoldoende inzichtelijk. Daarmee is er op dit moment te weinig kennis over de relatie van schuld ontwijkend gedrag en veranderingen in governance netwerken. Dit onderzoek zet een eerste stap in onderzoek naar de relatie van schuld ontwijkend gedrag op de samenwerking tussen verschillende actoren in een governance netwerk. Door de verschillen in governance netwerken mee te nemen in de analyse draagt dit onderzoek bij aan de theorie over schuld ontwijkend gedrag, waarbij de nadruk ligt op de samenwerking van actoren in een governance netwerk in relatie tot schuld ontwijkend gedrag.



Naast een aanvulling van de wetenschappelijke literatuur over schuld ontwijkend gedrag heeft dit onderzoek ook een maatschappelijk relevante bijdrage. Die bijdrage bestaat uit twee onderdelen waarvan de eerste betrekking heeft op de casus, de gaswinning in Groningen, en de ander op bestuurlijk handelen, specifiek op schuld ontwijkend gedrag van beleidsmakers.

De casus gaswinning in Groningen is een bijzonder complexe casus waarbinnen veel verschillende onderwerpen te onderzoeken zijn. Een van die onderwerpen is de benoeming van de Nationaal Coördinator Groningen. Deze overheidsorganisatie is een samenwerking van verschillende lagen van het openbaar bestuur die een gelijkwaardig speelveld proberen te creëren omtrent de gevolgen van de gaswinning in Groningen (Nationaal Coördinator Groningen, 2015). Met behulp van een governance analyse en gesprekken met medewerkers van de Nationaal Coördinator Groningen is in dit onderzoek het ontstaan van deze nationaal coördinator inzichtelijker geworden. Relevant is daarbij het gebrek aan een gelijkwaardig speelveld omtrent de gevolgen van de gaswinning voor de komst van de Nationaal Coördinator Groningen. Respondenten van dit onderzoek geven aan dat in deze periode, overheden (lokaal, regionaal en landelijk) niet bij machte waren om naar behoren om te gaan met de gevolgen van de gaswinning. Vanwege de voorlopige continuering van de gaswinning in Groningen is het enerzijds maatschappelijk relevant om de rol van deze Nationaal Coördinator Groningen te begrijpen, anderzijds is de oplossing van nationale coördinatie om een gelijk speelveld te creëren een opvallende. Het komt betrekkelijk weinig voor dat een dossier nationaal gecoördineerd wordt. Het feit dat Nederland slechts twee nationaal coördinatoren kent laat dit goed zien.

Daarnaast biedt dit onderzoek een blik in het handelen van beleidsmakers. Het onderzoek tracht geen ethisch oordeel te vellen over het gebruik van schuld ontwijkend gedrag en daarbij ook geen normatief standpunt in te nemen over de keuzes van minister Kamp ten aanzien van de gaswinning in Groningen. Dit onderzoek is daarmee niet normatief, maar zeker niet naïef. Handelen van beleidsmakers wordt in toenemende mate gedepolitiseerd. Politieke strijd over beleidsuitkomsten kan daarmee ontweken worden (Schinkel, 2012). Met behulp van dit onderzoek wordt handelen van beleidsmakers inzichtelijker. Hiermee kan politieke strijd over beleid ten aanzien van de gaswinning in Groningen een nieuwe impuls krijgen. Daarbij maakt inzicht in het bestuurlijk handelen het debat ten aanzien van de gaswinning toegankelijker voor een breder publiek.

## LEESWIJZER

Dit onderzoek is onderverdeeld in zeven hoofdstukken. De inleiding geeft een introductie in de casus waarbij inzicht ontstaat in de bestuurlijke puzzel. Hiermee wordt de focus van het onderzoek duidelijk. In het tweede hoofdstuk worden de verschillende theoretische concepten gericht op de onderzoeksvraag uiteengezet zodat data-analyse mogelijk is. Hoofdstuk drie gaat over de selectie van data, afbakening van de casus, gebruikte onderzoeksmethode en de verantwoording over de vorm van dit onderzoek. Hoofdstuk vier gaat in op de context van de gaswinning in Groningen. Er wordt een korte historische analyse gepresenteerd met betrekking tot de ontwikkelingen binnen de gaswinning en de gevolgen van de gaswinning. Hoofdstuk vijf bevat de resultaten van dit onderzoek uitgesplitst in drie onderdelen, gebaseerd op de verschillende deelvragen. Deze resultaten zijn in de conclusie geïnterpreteerd en geduid, waarmee een antwoord op de onderzoeksvraag gegeven wordt. Ten slotte bevat dit onderzoek in het laatste hoofdstuk een reflectie op de methodologie en suggesties voor vervolgonderzoek.

## 2. THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de verschillende theoretische concepten die in dit onderzoek centraal staan. Om tot een gedegen antwoord op de onderzoeksvraag te komen en om uit de data-analyse de relevante informatie te abstraheren is hier dieper ingegaan op de concepten uit de onderzoeksvraag.

Allereerst zal in paragraaf 2.1 schuld ontlopend gedrag nader toegelicht worden. Deze methode van bestuurlijk handelen is belangrijk om het handelen van bestuurders omtrent de gaswinning in Groningen te kunnen begrijpen. Daarnaast is het governance netwerk waarbinnen verschillende actoren zich bevinden belangrijk om in kaart te kunnen brengen. Paragraaf 2.2 presenteert zodoende een uiteenzetting van governance als structuur en als proces.

### 2.1 SCHULD ONTLOPEND GEDRAG

In toenemende mate is de theorie van schuld ontlopend gedrag van belang in de politieke wetenschap en andere disciplines (Hinterleitner, 2015). Met de aandacht binnen de bestuurskunde op de veranderende vormen van besturen en de relatie tot incidenten of onduidelijke verantwoordelijkheden, lijkt de aandacht voor schuld ontlopend gedrag ook binnen deze wetenschappelijke stroming te zijn toegenomen.

Binnen dit onderzoek is schuld ontlopend gedrag een belangrijk instrument om het handelen van verschillende actoren rond de gaswinning in Groningen te kunnen duiden. Alvorens deze theorie gebruikt kan worden, is in dit hoofdstuk onderscheid gemaakt worden in de verschillende vormen van schuld ontlopend gedrag.

Allereerst is de onderliggende grondgedachte van schuld ontlopend gedrag uitgelegd. Vervolgens is een onderscheid gemaakt binnen verschillende dimensies van schuld ontlopend gedrag. Deze onderverdeling is gemaakt op basis van de situatie waarin een schuldenspel zich bevindt. Daarna zijn drie categorieën van schuld mijdingsstrategieën beschreven. Ten slotte is het duiden van schuld ontlopend gedrag mogelijk met inzicht in de verschillende acties van schuld mijding. Dit is beschreven in de laatste paragraaf. Onder elke strategie hangen verschillende acties die ingezet kunnen worden om schuld te ontlopen.

#### 2.1.1 LIEVER SCHULDVRIJ DAN CREDIT CLAIMEN

Hoewel de literatuur over schuld ontlopend gedrag divers en versnipperd over komt, is de grondgedachte van veel werk over schuld ontlopend gedrag gelijk. Schuld ontlopend gedrag stoelt op het idee dat beleidsmakers credit willen claimen voor populaire beleidsuitkomsten, maar tevens schuld willen ontlopen voor impopulaire beleidsuitkomsten (Weaver, 1986: 372). Het is voor beleidsmakers van belang om successen te 'claimen', ofwel zichzelf ermee te verbinden. Uitkomsten van beleid dat een breder publiek tevreden stelt wekt derhalve de interesse van een beleidsmaker. Door zichzelf te verbinden aan deze uitkomsten of aan dit beleid verwacht een beleidsmaker dat deze tevredenheid op de beleidsmaker afstraalt waardoor er mogelijk een positief gevoel over de beleidsmaker ontstaat. Dit vergroot de kans om herkozen te worden (Twight, 1991). Het claimen van credit is echter niet de enige motivatie voor het handelen van beleidsmakers (Weaver, 1986: 372). Waar populaire beleidsuitkomsten geassocieerd kunnen worden met een beleidsmaker, kunnen negatieve beleidsuitkomsten dat evenzeer.

Kiezers wegen in sommige gevallen hetgeen hun is aangedaan zwaarder dan hetgeen voor hun is gedaan (Weaver, 1986: 373). Dit heeft als gevolg dat beleidsmakers zich ook gemotiveerd voelen om hun handelen rond negatieve beleidsuitkomsten zo veel mogelijk te beperken en 'schuld' ervoor zullen proberen te ontwijken. Met name wanneer het claimen van populaire beleidsuitkomsten en het ontlopen van schuld voor impopulaire beleidsuitkomsten tegenover elkaar komen te staan, komt de nadruk te liggen op het laatste ten koste van het eerste (Weaver, 1986). De verklaring is pragmatisch: het is voor een beleidsmaker lastiger je idealen te realiseren als je schuldig wordt bevonden aan of verantwoordelijk wordt gehouden voor onpopulaire beleidsuitkomsten (Weaver, 377-378). Dit onderzoek richt zich niet op een ethische beschouwing van schuld ontlopend gedrag. Wel is het van belang mee te nemen dat schuld ontlopend gedrag een motief van beleidsmakers is en daarmee invloed heeft op het handelen van de beleidsmaker.

### **2.1.2 DIMENSIES IN SCHULD MIJDING**

Vanwege de negatieve gevolgen die onpopulaire beleidsuitkomsten kunnen hebben, voor beleidsmakers valt het te verwachten dat ze zo lang mogelijk weg zullen willen blijven van het maken van beslissingen die voor hun mogelijk negatieve effecten kunnen hebben. Ook kunnen beleidsmakers proberen deze beslissingen zo ongezien mogelijk te maken. Het is echter niet altijd mogelijk om beslissingen uit te stellen of voor beleidsmakers om zich uit besluitvorming te onttrekken. Het is daarom zinvol om verschillende dimensies binnen schuld ontlopend gedrag te onderscheiden. Waar in de vorige alinea beschreven werd dat schuld ontlopend gedrag een belangrijke motivatie is van beleidsmakers, is het toebedelen van schuld voor onpopulaire uitkomsten van beleid voor politieke tegenstanders een zeer lucratief instrument. Zowel binnen, maar met name buiten de politieke arena. Politieke tegenstanders kunnen gebruik maken van het toebedelen van schuld aan beleidsmakers om zo hun verantwoordelijk te houden voor onpopulair beleid. Vanuit de gedachte van schuld ontlopend gedrag is te verwachten dat beleidsmakers niet verantwoordelijk gehouden willen worden voor onpopulair beleid. Ze zullen de schuld proberen te ontwijken. Mocht dat niet lukken dan kan het beleid ook aangepast worden. Politieke tegenstanders zien dit in veel gevallen graag gebeuren (Brändström & Kuipers, 2003).

Voordat een onderscheid te maken is in verschillende dimensies van schuld ontlopend gedrag is het eerst zinvol om te kijken naar literatuur over het falen van beleid. In de traditie van Bovens et, al. (1999) kan het falen van beleid gezien worden als een politieke constructie. In tegenstelling tot het falen van bijvoorbeeld het starten van een auto, is het falen van beleid niet zichtbaar zonder interpretatie. Het moet dus eerst gepolitiseerd worden voordat het waarneembaar kan zijn. De noodzaak tot deze interpretatie alvorens een waarneming gedaan kan worden is een belangrijke premisse voor het classificeren van schuld ontlopend gedrag in verschillende dimensies die elkaar opvolgen.

Schuld ontlopend gedrag kent afhankelijk van de dimensie verschillende vormen. Op basis van de situatie kunnen verschillende dimensies inzichtelijk worden. (Brändström & Kuipers, 2003).

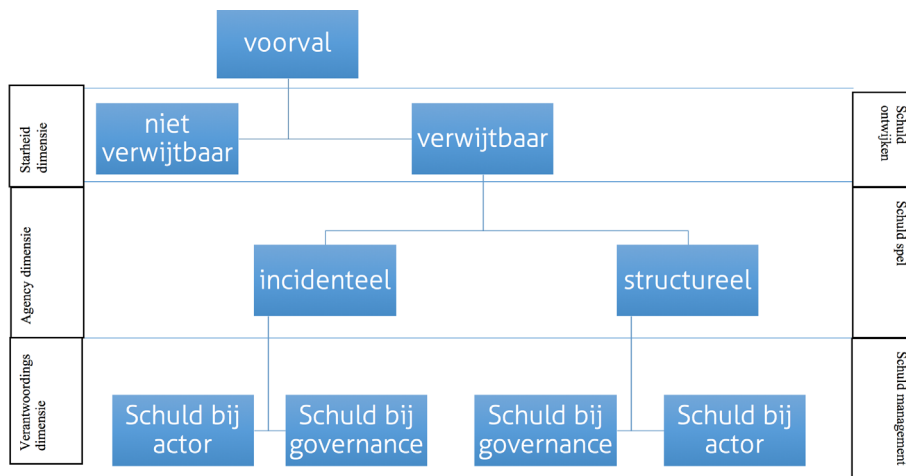
In eerste instantie moeten de uitkomsten van beleid gepercipieerd worden als negatief om vervolgens iemand schuldig te houden voor het onpopulaire beleid. Doordat beleidsfalen eerst als zodanig geïnterpreteerd moet worden is de eerste dimensie van schuld ontwijkend gedrag het ontkennen dat beleid faalt. Politieke tegenstanders zullen in deze fase juist stellen dat beleid faalt (Brändström & Kuipers, 2003; 2008). In het geval van een crisis zal bijvoorbeeld eerst aangetoond moeten worden dat cruciale waarden van een samenleving bedreigd worden of zelfs geschonden zijn. Deze eerste dimensie noemen we de starheid dimensie omdat het een bepaalde starheid impliceert bij beleidsmakers. Schuld ontwijkend gedrag in deze dimensie heet schuld mijding. Beleidsmakers framen voorvallen in deze dimensie als niet schuld-waardig of apolitiek.

De overgang naar een volgende dimensie ontstaat wanneer beleidsfalen succesvol gepolitiseerd is geworden. Hiervoor zijn sterke actoren nodig die een connectie kunnen maken tussen gebeurtenissen en kernwaarden van een politiek systeem (Brändström & Kuipers, 2003: 291) De geschonden kernwaarden zijn politiek of publiekelijk kenbaar en weerstand wordt breed gedragen. Hiermee is er een overgang naar de agency dimensie.

In deze dimensie wordt de vraag gesteld hoe een voorval of incident kon gebeuren. Het incident kan daarmee op twee manieren geframed worden; (1) als op zichzelf staand of (2) als symptoom van systematisch beleidsfalen (Brändström & Kuipers, 2003: 295). Bovens & 't Hart (1996) stellen dat op zoek gaan naar de oorzaak van een crisis er vaak ertoe leidt dat deze hoger in de hiërarchie gevonden wordt. Schuld ontwijkend gedrag richt binnen deze dimensie vooral richten op het voorval. Beleidsvoorstander zullen het framen als incidenteel, waar tegenstanders het als symptoom zullen zien. In deze dimensie start het schuld spel en probeert een beleidsmaker het voorval niet meer te framen als niet schuldwaardig, maar moet zichzelf en het bestaande beleid presenteren als onschuldig (Brändström & Kuipers, 2008: 4).

Ten slotte is er de verantwoordingsdimensie. In deze laatste dimensie wordt de verantwoordelijkheidsvraag gesteld. Ook wordt in deze dimensie door schuld management de vorm van schuld ontwijkend gedrag kenbaar. Schuld management komt tot uiting in verschillende strategieën. Op het moment dat de schuldvraag niet meer af te wenden is wordt door de politieke actor over gegaan op verschillende strategieën om op deze manier de electorale schade zo veel mogelijk te beperken (Brändström & Kuipers, 2003; 2008; Weaver, 1986; McGraw, 1990). Binnen deze verantwoordingsdimensie wordt daarmee een strategie gekozen om een verantwoordelijke voor het impopulaire beleid te vinden. Die verantwoordelijke kan één actor zijn of een samenwerking binnen een governance netwerk. Als gevolg van die afweging worden verschillende strategieën gehanteerd worden om schuld te ontwijken. Hierover gaat de volgende paragraaf.

In figuur 1 is een stroomschema gepresenteerd van de verschillende dimensies met daarbij de vormen van schuld ontwijkend gedrag. De volgende paragraaf geeft een toelichting op de verschillende strategieën.



figuur 2.1 Dimensies van schuld ontwijkend gedrag (Brändström & Kuipers, 2003; Hood 2011)

### 2.1.3 SCHULD STRATEGIEËN

Om schuld te ontwijken voor impopulaire beleidsmaatregelen kunnen beleidsmakers verschillende strategieën hanteren. Deze strategieën zijn categorieën van schuldacties. Afhankelijk van waar een beleidsmaker op wijst in het ontwijken van schuld zijn er verschillende acties waar een beleidsmaker zich op kan beroepen.

Binnen dit onderzoek zijn de verschillende acties die voortkomen uit de literatuur gegroepeerd in drie verschillende strategieën. Deze verschillende strategieën komen voort uit het werk van Christopher Hood (2002, 2011). Hood classificeert drie verschillende schuld ontwijkingsstrategieën te weten:

1. Presentatiestrategieën: Acties die onder de presentatie strategie vallen richten zich hoofdzakelijk op de perceptie van verlies of schade, maar kunnen ook gericht zijn op de perceptie van tijd (Hood, 2011: 17). Het onderscheid dat McGraw (1991) hanteert voor verklaringen op basis van excuses of rechtvaardig vult deze strategie aan.
2. Agency strategieën: Acties die onder de agency strategie vallen zijn gericht op de perceptie van schuld. Door taken te delegeren kunnen verantwoordelijkheden verlegd worden of kan een zondebok aangewezen worden.
3. Beleidsstrategieën: Acties voortkomend uit beleidsstrategieën richten zich hoofdzakelijk op de totstandkoming van beleid. Binnen de totstandkoming van beleid kan getracht worden om risico's te mijden door bijvoorbeeld het maken van beleid uit te stellen of door middel van automatisering en routines besluiten te depolitiseren (Hood, 2011). Ook kunnen gevolgen van onpopulair beleid overschaduw worden door middel van verzachtende of flankerende maatregelen (Hood, 2011: 19).

Het onderbrengen van verschillende schuld ontwijkende acties bij drie verschillende strategieën maakt categorisering van het handelen mogelijk.

Twee veel geciteerde auteurs (Weaver, 1986; McGraw, 1990) over schuld ontwijkend gedrag hebben in hun artikelen een aantal concrete acties gepresenteerd waarmee getracht wordt schuld te mijden. Deze acties worden in dit onderzoek gebruikt om schuld ontwijking te identificeren. Hoewel beiden aangeven dat de lijsten niet uitputtend zijn en dat er mogelijk meer acties waarneembaar zijn, bieden deze lijsten inzicht in mogelijke acties van beleidsmakers in het ontwijken van schuld. Context en situatie zijn daarbij van invloed op welke actie een beleidsmaker kiest (Weaver, 1986: 389; McGraw, 1991).

Een eerste lijst van schuld ontwijkend acties komt uit een artikel van Weaver (1986: 384-389). Op het moment dat een beleidsmaker niet meer om de schuldvraag heen kan kan hij zich op onderstaande acht concrete acties beroepen om schuld te ontwijken. De beleidsmaker bevindt zich dan in de verantwoordingsdimensie:

1. Limiteer de agenda (Hou het onderwerp van schuld van de agenda af)
2. Herdefinieer het probleem (maak nieuw beleid)
3. Verzachtende maatregelen  
(Vertragen of verhullen via andere maatregelen)
4. Afschuiven op andere  
(delegeren van een onpopulair besluit naar een ander)
5. Vind een zondebok  
(Niet de beslissing delegeren, maar de schuld verschuiven)
6. Jumping on the bandwagon  
(Onopvallend van kant proberen te wisselen)
7. Consensusbesluit  
(via consensus een besluit nemen zodat niemand de nek uitsteekt)
8. Stop me voor ik weer de fout in ga  
(Weten dat wat je doet fout is, maar niet kunnen stoppen)

Aanvullend op het artikel van Weaver(1986) presenteert ook McGraw(1991) een uitwerking van verschillende vormen van schuld management acties. Deze zijn onderverdeeld in excuses en verklaringen. Bij excuses probeert de beleidsmakers de perceptie van de causale link tot zijn of haar gedrag probeert te verzwakken, en verklaringen (McGraw, 1991: 121). Excuses kent verschillende vormen. (1) Er kan worden gewezen op verzachtende omstandigheden in vergelijking met het verleden of de toekomst. (2) Daarnaast kan er bij excuses worden gewezen op andere actoren die tevens een verantwoordelijke rol dragen bij de totstandkoming van impopulaire maatregelen. Hierbij kan gewezen worden op horizontale of verticale actoren. (3) Ook kan onwetendheid als excuses gebruikt worden (McGraw, 1991: 121).

Naast excuses is er de mogelijkheid tot verklaren. Deze handelingen zijn onder te verdelen is in twee onderdelen: (1) het opnieuw framen van de consequenties van onpopulair beleid en (2) het framen van principes. Hiermee wordt impliciet of expliciet naar de verantwoordelijkheid verwezen maar wordt ontkend dat de gevolgen van het besluit ongewenst zijn (McGraw, 1991: 122). Ten slotte kan een beleidsmaker ook nog een morele afweging gebruiken. Hierbij verdedigt de beleidsmaker zich door te stellen dat beleid voor een eerlijkere verdeling zorgt of dat zijn eigen morele

afweging vroeg om deze beslissing te maken. Beide gaan uit van het principe dat als een andere morele standaard gehanteerd wordt, de uitkomsten niet als negatief ervaren worden (McGraw, 1991: 122).

In dit onderzoek is een combinatie gemaakt van de verschillende dimensies waarin schuldontwijkend gedrag zich bevindt en de verschillende strategieën met bijbehorende acties van actoren. Hiermee is een schema opgesteld dat het schuldontwijkend gedrag van beleidsmakers omtrent de gaswinning in Groningen kan identificeren en kan classificeren. Tevens koppelt het de verschillende theoretische stromingen aan elkaar waarmee een analytisch kader voor dit onderzoek is gerealiseerd. Hiermee wordt het mogelijk om een verschuiving in strategieën waar te nemen op basis van veranderende dimensies en andere acties. Ter verduidelijking is in dit schema een voorbeeld van een actie genoemd welke bij de operationalisering van schuldontwijkend gedrag als toevoeging dient. Het schema geeft een overzicht van de acties die verwacht worden binnen verschillende dimensies. Hierin is niet elke actie van de hierboven gepresenteerde lijsten opgenomen omdat ze niet allemaal verwacht worden. Deze selectie is daarnaast gemaakt op basis van overlap van verschillende acties en vanwege toepasbaarheid op deze casus.



Dimensie	Gedrag	Strategieën	Acties	Voorbeeld
Starheid	Schuld mijding	Beleidsstrategieën	1. Agenda limiteren	'Het staat niet op de agenda'
			1. Afschuiven op anderen	'De minister moet een beslissing nemen/ We maken een formule om het te berekenen(automatische overheid)
		Agency strategieën	2. Verzachtende maatregelen	'We maken extra middelen vrij voor de aanpak'
			3. Herdefiniëren van een voorval	'Hier kunnen we niet in een keer een besluit over nemen'
4. Vind een zondebok	'Door wat mijn voorganger heeft achtergelaten moest ik deze beslissing nemen'			
Agency	Schuld spel	Presentatiestrategieën	1. Politieke excuses	'Dit is niet (volledig) mijn verantwoordelijkheid'
			2. Politieke verantwoording	'De uitkomsten van de beslissing zijn belangrijk en kloppen.'
		a. Reframen van consequenties	'De uitkomsten van de beslissing zijn doen recht aan mijn/het moraal'	
		b. Reframen van principes		
Beleidsstrategieën	1. Agenda limiteren	'Het staat (nu) niet op de agenda'		
	2. Afschuiven op anderen	'De minister moet een beslissing nemen/We maken een formule om het te berekenen(automatische overheid)		
3. Verzachtende maatregelen	'We maken extra middelen vrij voor de aanpak'			
Verantwoordelijkheid	Schuld management	Presentatiestrategieën	1. Politieke excuses	'Dit is niet (volledig) mijn verantwoordelijkheid'
			2. Politieke verantwoording	
			a. Reframen van consequenties	'De uitkomsten van de beslissing zijn juist goed'
			b. Reframen van principes	'De uitkomsten van de beslissing zijn doen recht aan mijn/het moraal'
		3. Jumping on the bandwagon	'Net als iedereen vind ik ook dat deze aanpak de beste is'	
		Agency strategieën	1. Herdefiniëren van een voorval	'Hier kunnen we niet in een keer een besluit over nemen'
2. Vind een zondebok	'Door wat mijn voorganger heeft achtergelaten moest ik deze beslissing nemen'			
3. Bliksemafleider	Een orgaan optuigen om een beslissingen te verhullen.			

Tabel 1. Overzicht schuld ontwijkend gedrag uitgesplitst in dimensies, strategieën en acties.

Het bovenstaande schema combineert de verschillende theorieën over schuld ontwijkend gedrag. Door verschillende acties onder te brengen bij verschillende strategieën ontstaat is het mogelijk om strategieën in de data te herkennen. Het is niet ondenkbaar dat er tegelijkertijd verschillende acties gebruikt worden door actoren waarbij dus ook gebruik gemaakt wordt van verschillende strategieën. Wel is te verwachten dat de nadruk op één strategie zal liggen. Door deze strategie in kaart te brengen kan gekeken worden naar de relatie tussen de strategie en het governance netwerk.

## 2.2 GOVERNANCE; DE OVERHEID EN ANDEREN.

Gaswinning in Groningen en de gevolgen daarvan staan binnen dit onderzoek centraal. Een identificatie en analyse van het institutionele speelveld maakt de governance omtrent gaswinning inzichtelijk. Hierdoor is een adequaat antwoord op de onderzoeksvraag mogelijk. Daarnaast belangen en verhoudingen inzichtelijk door het in kaart brengen van betrokken actoren.

Governance is een term die in toenemende mate terug te vinden is in de politieke- en bestuurskundige literatuur (Levi-Faur, 2012). De term duidt op meer hybride vormen van controle binnen het publieke domein. Hierbij is het niet langer vanzelfsprekend dat de overheid een centrale rol inneemt. Controle komt daarnaast tot stand door samenwerking met andere institutionele partijen of zelfs geheel zonder overheid (Levi-Faur, 2012: 3). De term heeft betrekking op het feit dat controle, maar ook het nastreven van maatschappelijke belangen in toenemende mate gebeurt door een overheid samen met andere actoren. Soms ook zonder overheid, louter met anderen actoren (Rhodes, 1996). De opkomst van governance kan beschouwd worden als een analytische manier om een netwerk van actoren aan te duiden die multilateraal handelen (Torfing, 2012: 101). Binnen de wetenschap zijn de betekenissen van governance te plaatsen in ten minste vier verschillende categorieën (Levi-Faur, 2012). In dit onderzoek wordt governance gezien worden als een structuur en als proces. Hierbij gaat het om een geheel van actoren die gezamenlijk bij machte zijn om regulering te creëren en invloed uit te oefenen (Zürn, 2012). De casus van dit onderzoek, laat bijvoorbeeld zien dat er op verschillende niveaus, verschillende actoren (zowel publieke als privaat) actief zijn rond de gaswinning in Groningen.

### 2.2.1 STRUCTUUR

Governance gezien als een structuur, biedt inzicht in de verschillende institutionele actoren die gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor collectief bindende regels of productie van collectieve goederen (Levi-Faur, 2012; Risse, 2012: 700). Deze actoren kunnen ingedeeld worden in statelijke actoren en niet-statale actoren. Onderscheid in deze actoren is gemaakt op basis van het doel dat de actoren nastreven: een publiekelijk of een privaat doel. Statale actoren zijn publieke actoren waarvan verwacht wordt dat ze een publiek goed nastreven. Binnen een democratie zoals Nederland wordt hierover verantwoording afgelegd binnen en buiten de politieke arena. Deze statale actoren kennen tevens voortkomend uit de constitutionele wetgeving een gelaagdheid van bestuur. Via de gelaagdheid van bestuur is de verticale machtsverdeling geregeld en wordt een spreiding van bevoegdheden gerealiseerd (Burkens et. al., 2012). De term waarmee het Nederlandse openbaar bestuur vaak aangeduid wordt is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit wekt de indruk zowel decentraal als gecentraliseerd tegelijk te zijn (Bovens et. al., 2012: 20). Uniformiteit wordt echter niet altijd gevonden. Een verticale taakverdeling binnen het openbaar bestuur kan ook leiden tot problematiek doordat er onenigheid ontstaat over het handelen van verschillende lagen. Die onenigheid kan voortkomen uit onvrede over de verdeling van financiële middelen, maar bijvoorbeeld ook uit onduidelijkheid over bevoegdheden (Bovens, 2012). Binnen het private domein bevinden zich de niet-statale actoren. Van

deze actoren wordt verwacht dat ze hun eigen interesses nastreven, zelfs als hun handelen positieve externe effecten met zich mee brengt voor een groter publiek zoals bijvoorbeeld werkgelegenheid. Voorondersteld wordt dat hun handelen op basis van eigenbelang niet in strijd is met de wet en dat hier door de rechterlijke macht op toegezien wordt (Risse, 2012: 706).

### 2.2.2 PROCES

Statelijke en niet-statelijke actoren bevinden zich samen in een structuur die sociale actie in een menselijke samenleving coördineert (Risse, 2012). Dit netwerk van onafhankelijke actoren die gezamenlijk een sturende rol hebben wordt aangeduid als een governance netwerk (Torfing, 2012: 99). Over sturing binnen deze netwerken hebben geen van de bestuurders van (publieke) organisaties het zelf volledig voor het zeggen. Er is een wederzijdse afhankelijkheid ontstaan tussen de verschillende actoren (Bovens et. al., 2012:125). Governance netwerken kennen tal van verschillende vormen en combinaties van actoren. Actoren in deze netwerken produceren gezamenlijk door middel van constante onderhandelingen een vorm van publieke regulering. Doordat de regulering niet centraal via een overheid verloopt, maar vanuit een netwerk van organisaties komt waar publieke actoren zich tevens in bevinden, beschikken de netwerken over regulerende functies en opereren ze in de 'schaduw van de hiërarchie' (Scharpf, 1994; Torfing, 2012).

De samenstelling van deze netwerken kan verschillen om zo verschillende maatschappelijke problemen effectief aan te kunnen pakken. Door deze netwerken te institutionaliseren worden de verhoudingen in deze netwerken geformaliseerd en ontstaan geaccepteerde regels over interactie tussen verschillende actoren (Torfing, 2012). De notie van governance netwerken biedt ondersteuning in de analyse van dit onderzoek. Deze netwerken verschillen van elkaar doordat zich meer of minder actoren binnen het netwerk bevinden, maar ook door de mate van institutionalisering en de uitkomsten van onderhandelingen (Torfing, 2012; Scharpf, 1994). Door deze netwerken in kaart te brengen, de rol van actoren te duiden en een koppeling te maken tussen publieke perceptie van problemen, schuld ontwijkend gedrag en de governance netwerken kan een relatie tussen schuld ontwijkend gedrag en veranderende governance netwerken rond de gevolgen van gaswinning in Groningen gevonden worden.

### 2.3 FRAMING

Dit onderzoek richt zich op de mogelijke relatie tussen schuld ontwijkend gedrag en governance-modellen met betrekking tot de gaswinning in Groningen en de gevolgen daarvan. Zoals hierboven beschreven kunnen incidenten of gebeurtenissen een factor zijn in het ontketenen van een schuld spel (Hood, 2011). Gebeurtenissen zijn echter complexe, informatierijke situaties die onmogelijk waarde vrij waarneembaar zijn. De sociale realiteit is niet waarneembaar zonder dat deze geïnterpreteerd wordt. Dit geeft actoren de mogelijkheid om uit alle informatie te selecteren en derhalve een frame te construeren. Hiermee ontstaat de betekenis van de sociale werkelijkheid zoals gepercipieerd door de actor zelf (Schön & Rein, 1995: 30). De betekenis die actoren geven aan deze incidenten of gebeurtenissen kan van invloed zijn op menselijk handelen en ook op besluitvorming (Entmann, 1993; Kahneman & Tversky, 1984). In de

nasleep van een gebeurtenis is vaak niet alle informatie voor iedere actor tegelijk beschikbaar (Boin et. al., 2005). Dit biedt voor actoren de mogelijkheid om informatie over gebeurtenissen te framen.

In het framen van informatie selecteert een actor bepaalde aspecten van de gepercipieerde realiteit en benadrukt of verkleint deze (Entmann, 1993: 52). Hiermee ontstaat de mogelijkheid om een probleem te definiëren, een causale diagnose te stellen, een morele veroordeling te maken of een oplossing te suggereren (Entmann, 1993). Door op sommige onderdelen in de communicatie meer of de volledige nadruk te leggen en op andere minder of helemaal geen worden verschillende onderdelen van informatie betekenisvoller gemaakt. Dit kan vervolgens invloed hebben op de keuzes van actoren en strijd over beleid. (Kahnman & Tversky, 1984; Schön & Rein, 1995). Framing is daarmee een manier om de sociale realiteit te construeren (Schön & Rein, 1995: 26).

Deze kijk op de sociale realiteit hoeft niet voor elke actor gelijk te zijn. Problemen zijn niet voor elke actor gelijk en ook een voorgestelde oplossing hoeft niet de facto op breed draagvlak te rekenen. Reden hiervoor is dat de belangen van een actor van invloed kunnen zijn op de manier waarop deze actor de sociale werkelijkheid wil presenteren. Door een probleem publiekelijk te presenteren op een manier waarmee de eigen geprefereerde oplossing van de actor het meest voor de hand liggend lijkt, kan de actor het publiek makkelijker voor de door de actor geprefereerde oplossing laten kiezen (Druckman, 2001). Doordat verschillende actoren verschillende oplossingen voor een probleem kunnen zien, kan het zijn dat een gebeurtenis op afwijkende manieren wordt geframed. Dit kan leiden tot een padstelling waarin de mogelijkheid om geschillen op te lossen door een beroep te doen op feiten of rationele argumentatie onhaalbaar wordt. Deze zogenaamde policy controversies worden zelden opgelost en kunnen daarmee oneindig of in ieder geval voor een zeer lange tijd blijven bestaan (Schön & Rein 1995, 4). Bij beleidscontroversen worden verschillende partijen het niet eens over de aanpak om een probleem op te lossen of over het probleem zelf. Doordat partijen een eigen frame hanteren met daarbinnen een probleem, oplossing en handelingen is het lastig om via het frame van een andere partij te kijken. Hiermee ontstaan slepende debatten waarbij oplossingen niet in zicht lijken te komen Schön & Rein (1995). Een gemeenschap kan slechts een beperkt aantal beleidscontroverses aan. De oneindigheid ervan kan zorgen voor stilstand van private of publieke initiatieven, latente conflicten of suboptimale beleidsovereenkomsten waarbij niemand tevreden is (Schön & Rein, 1995: 9). Deze beleidscontroverses zijn onenigheden tussen verschillende institutionele spelers welke elk een andere frame sponsoren. Deze frames zijn met elkaar in conflict omdat ze, net als een gestalt figuur, niet beiden tegelijk waarneembaar zijn voor de institutionele spelers (Schön & Rein, 1995: 29).

Inzicht in de frames welke door verschillende actoren omtrent de gaswinning en de gevolgen van gaswinning gehanteerd worden geeft een bijdrage aan een beter begrip van de strijd om het beleid omtrent gaswinning. Frames kunnen aan kracht winnen of zwaarder gaan wegen, wat mogelijk ook invloed heeft op de beleidsuitkomsten en daarmee de governance omtrent de gaswinning en de gevolgen van de gaswinning.

## 2.4 BETEKENISGEVING

In een crisissituatie is in eerste instantie misschien een duidelijk eenzijdig frame te verwachten. Toch is de rol van conflicterende frames ook daar van invloed op beleid (Boin, et. al., 2009, 84). Op het moment dat een crisis plaatsvindt of plaats heeft gevonden gaan zowel overheidsactoren als critici volgens Boin et. al. (2009) over op een schuldspel. Doel van dit spel is om de schuld aan een crisis of de gevolgen daarvan te ontwijken en het bestaande beleid sterker te verdedigen of aan te vallen.

De auteurs beschrijven dat het niet het feitelijke evenement zelf (de crisis) maar de publieke perceptie en interpretatie ervan bepalen wat de impact van het evenement op de beleidsmakers en het beleid is. De perceptie van een crisis is dan ook voor de verschillende actoren een belangrijke factor om actief op in te zetten (Boin et al, 2009: 84). Bovens en 't Hart (1996: 129) stellen dat op het moment dat beleid faalt, het uitleggen van falen het plaatsen van schuld is. Als gevolg hiervan zullen beleidsmakers de schuld van een crisis exogeen framen (Boin et. al., 2009: 87-88). Vaak is dit frame gericht op een complexiteit aan organisaties en een diffuse governance-setting waarmee gepoogd wordt de schuldvraag af te houden. Tegenovergesteld proberen critici van het beleid een crisis endogeen te framen. Het frame is dan dat de crisis het gevolg is van falend beleid of ten minste voorkomen had kunnen worden door middel van ander beleid (Boin et. al., 2009).

Betekenisgeving aan incidenten in Groningen spelen een belangrijke rol in de analyse van het schuldspel in het Groningse winningsgebied omdat ze als aanleiding voor een schuldspel gezien kunnen worden.

## 2.5 THEORIE SAMENGEVAT

Dit hoofdstuk heeft als doel gehad een helder theoretisch kader ten aanzien van schuld ontlappend gedrag, governance, framing en betekenisgeving op te zetten. Deze theoretische concepten bieden de mogelijkheid om de actoren, hun handelen en de gevolgen van de gaswinning voor Groningen adequaat te kunnen analyseren.

Verschillende theorieën van schuld ontwijkend gedrag zijn schematisch aan elkaar verbonden. Met dit schema kunnen schuld ontwijkende acties van actoren geïdentificeerd worden en aan een bepaalde strategie worden gekoppeld. Verandering in acties en strategieën wordt daarmee inzichtelijk. Governance is uiteengezet als structuur waarbinnen actoren zich tot elkaar verhouden en als proces waarin sociale actie gecoördineerd wordt. Hiermee zullen verschillende governance netwerken opgesteld worden. Zo ontstaat inzicht in de combinatie van governance netwerken en schuld ontwijkend gedrag. Door daarbij ook te kijken naar het gebruik van framing en de strijd om beleid, met name in tijden van een crisismomenten, wordt inzicht verkregen in de relatie tussen schuld ontwijkend gedrag en veranderingen in governance netwerken.

## 3.METHODOLOGIE

Dit hoofdstuk zal ingaan op de gemaakte keuzes binnen dit onderzoek en daarmee dienen als verantwoording over het gedane onderzoek. Het hoofdstuk begint met een korte uitwerking van de epistemologische positie, daarna zal de keuze voor de casus worden toegelicht, waarna de gebruikte methoden en technieken besproken worden. Vervolgens zal uiteengezet worden hoe de data verzameld is. Ook zal worden ingegaan op de operationalisering van de theoretische concepten zodat deze gebruikt kunnen worden voor de analyse van de data.

### 3.1 EPISTEMOLOGISCHE POSITIE

Voor een zo volledig mogelijk beeld van dit onderzoek is er gekozen om korte uiteenzetting van de epistemologische positie te presenteren. Binnen dit onderzoek is gekeken naar de gevolgen van het handelen van mensen op structuren. Hiermee impliceert het onderzoek dat er een relatie mogelijk is waarbij menselijk handelen structuren kunnen veranderen. Ontologisch komt deze hypothese overeen met een sociaal constructivistische positie (Bryman, 2008: 692). Kennis over de sociale werkelijkheid waar dit onderzoek aan tracht bij te dragen is daarmee, in de traditie van Kuhn, theorie geladen (Smith, 1998). De betekenis van deze theorie kan als sociaal geconstrueerd gezien worden, als een collectieve afspraak van mensen. Deze afspraken kunnen gemaakt en veranderd worden onder invloed van menselijk handelen. Hiermee verandert tevens een sociale realiteit en kan er aan de realiteit een andere betekenis gegeven worden.

### 3.2 CASUSSELECTIE

Om een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen van de effecten van een schuld spel als gevolg van incidenten en de gevolgen voor governance netwerken is er voor dit onderzoek naar een casus gekeken waarbij incidenten invloed hebben op structuren. Daarbij is tevens gekeken naar voorvallen dat op landelijk niveau publieke(media) en politieke aandacht heeft gekregen. Dit vergroot immers de kans op een schulden spel (Boin et. al., 2005). Om ten slotte een koppeling te kunnen maken met governance netwerken is er in het selecteren van een casus rekening gehouden met een verandering in de structuur na of rond het plaatsvinden van de voorvallen.

De casus gaswinning in Groningen is daarmee geen onbewuste keuze geweest. Deze casus voldoet aan de bovenstaande criteria en heeft tevens een eigen karakter. Het ontstaan van aardbevingen als gevolg van de gaswinning kan gezien worden als incidenten. Vanaf de aardbeving in augustus 2012 kregen de aardbevingen landelijke aandacht in zowel de media als op de politieke agenda van de Tweede Kamer. Doorslaggevend in de keuze is het unieke karakter van de casus door het ontstaan van de Nationaal Coördinator Groningen, welke gezien zou kunnen worden als een zwaar middel in het veranderen van de governance structuren omtrent de gevolgen van de gaswinning in Groningen.

Het onderzoek is daarmee te classificeren als een single case study waarbij gekeken wordt naar één specifieke casus (Bryman, 2008: 53). De casus is daarbij zelf object van interesse en wordt binnen dit onderzoek uitvoerig behandeld, mede door zowel een contextuele schets als een historische analyse uit te voeren. Yin (2003) onderscheidt vijf vormen van casestudies.

Met behulp van deze verdeling is ook dit onderzoek te duiden. De elementen in dit onderzoek komen overeen met die van een *typical case* doordat de casus de mogelijkheid biedt om de kernprocessen van schuld ontwijkend gedrag en de relatie tot governance netwerken te onderzoeken. De context van deze casus maakt het mogelijk om een antwoord op de onderzoeksvraag te formuleren. Aardbevingen als gevolg van de gaswinning in Groningen hebben een schulden spel ontketend. Tevens is het governance netwerk omtrent de gevolgen van de gaswinning enkele malen veranderd. Deze casus maakt het mogelijk beide voorvallen te onderzoeken om zo een relatie tussen schuld ontwijkend gedrag en veranderingen in governance netwerken aan te kunnen tonen.

### 3.2.1 AFBAKENING VAN DE CASUS

Vanaf de ontdekking van de gasbel onder de Groningse klei in 1959, wordt er gas gewonnen in Groningen. Sinds de jaren '80 zijn er ook aardbevingen in het gebied (Rekenkamer, 2014). Het is voor dit onderzoek niet haalbaar om een analyse van schuld ontwijkend gedrag over de gehele gaswinningsperiode te maken. Ten behoeve van de onderzoekbaarheid van de casus is deze daarom afgebakend.

Vanwege de relatie tussen schuld spel en veranderende structuren, is binnen dit onderzoek gekeken naar de recente gebeurtenissen omtrent de gaswinning in Groningen. Vertrekpunt is daarbij de aardbeving van 16 augustus 2012. Deze keuze is een bewuste. Op die datum was de aardbeving heftiger was dan vorige aardbevingen en zorgde voor een kanteling in het denken over de aardbevingen in Groningen (Rijksoverheid, 2016). Ook werd er vanaf deze aardbeving in de media meer aandacht besteed aan aardbevingen waardoor het bij een breder publiek kenbaar werd. De tijdsspan van dit onderzoek zal derhalve beginnen op 16 augustus 2012. Doordat de gaswinning nog altijd bezig is zou het onderzoek zich kunnen blijven voortzetten. Dit is echter niet nodig voor het vinden van een adequaat antwoord op de onderzoeksvraag. Daarom is tevens een einddatum geformuleerd waarmee een onderzoekbare tijdsspan ontstaat. Deze einddatum is 1 januari 2016, de datum dat de Nationaal Coördinator Groningen van start gaat. Binnen de periode van 16 augustus tot en met 1 januari 2016 is voldoende data aanwezig om een antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren. Daarbij moet opgemerkt worden dat het interessant zou zijn om schuld ontwijkend gedrag te analyseren in tijden van de Nationaal Coördinator Groningen om te zien of dit veranderd is. Het blijkt hier echter te vroeg voor vanwege de opstartende fase van de Nationaal Coördinator Groningen waardoor er nog te weinig schuld ontwijkend gedrag meetbaar is.

Ten tweede is het voor het onderzoek van belang op voorhand in kaart te brengen welke actoren onderzocht zullen worden. Rond de gaswinning in Groningen zijn een hoop actoren betrokken (hierover meer in het hoofdstuk 'de gasvelden van Groningen'). Gezien de beschikbare middelen voor dit onderzoek is het niet mogelijk om het handelen van elk van deze actoren te onderzoeken. Als gevolg is er een selectie gemaakt van verschillende betrokken actoren welke de meeste invloed hebben binnen het schuld spel en de verantwoordelijkheden omtrent de gaswinning in Groningen. Deze actoren zijn allereerst Minister Kamp als verantwoordelijke minister van Economische Zaken en daarmee verantwoordelijk voor de uitgifte

van de winningsvergunning in Groningen. Daarnaast de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) die verantwoordelijk is voor de winning van het aardgas uit de bodem van Groningen. Ten slotte is het van belang de Groningers te betrekken in dit onderzoek. Vanwege de onhaalbaarheid om alle Groningers binnen het winningsgebied te spreken is ervoor gekozen om in dit onderzoek te kijken naar lokale bestuurders en belangenorganisaties. Deze twee actoren zijn niet te verenigen met elkaar omdat de belangen van lokale bestuurders kan veranderen van belangenorganisaties. Beiden zijn echter van invloed op het schuld spel omtrent de gaswinning, onder andere door de mogelijkheid om de schuldvraag te stellen. Een aantal actoren zijn uitgesloten van dit onderzoek vanwege de verwachte irrelevantie met betrekking tot de hoofdvraag. Hieronder vallen andere landen waarmee Nederland leveringscontracten heeft, koepels van het bedrijfsleven en experts op het gebied van gaswinning. In de analyse is hun handelen wel meegenomen vanwege mogelijke gevolgen voor de samenstelling van governance netwerken, er is echter geen inhoudelijke analyse van hun gedrag gemaakt zoals bij de hierboven genoemde actoren wel is gedaan. Reden hiervoor is dat verwacht wordt dat hun houding slechts beperkt invloed heeft op het schuld spel en dat hun invloed met name voortkomt uit rapporten of stellingen in plaats van uit gedragingen.

### 3.3 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

De casus gaswinning in Groningen is een single case study naar de verandering van governance netwerken en de relatie met schuld ontwijkend gedrag. Vanuit de literatuur over casestudies en schuld ontwijkend gedrag weten we dat de context een belangrijke factor is voor het verklaren van deze relatie (Bryman, 2008; McGraw, 1991). Uitkomsten van dit onderzoek laten zich dan ook moeilijk generaliseren naar een grotere populatie. Daarentegen hebben de uitkomsten van dit onderzoek niet louter betrekking op de casus maar tevens op de theorie van schuld ontwijkend gedrag. De theoretische gevolgtrekking tussen schuld ontwijkend gedrag en veranderingen in governance netwerken binnen deze casus is wel te generaliseren naar overeenkomstige gevallen, zij het gematigd. Die gematigdheid komt voort uit de omvang van de claim en de politieke opvattingen ten grondslag van schuld ontwijkend gedrag. Deze politieke component maakt dat de generalisatie hypothetisch van aard is (Payne & Williams, 2005: 297). De uitkomsten van het onderzoek naar de relatie tussen schuld ontwijkend gedrag en veranderingen van governance netwerken zijn op basis van moderatum generalisering te generaliseren (Payne & Williams, 2005). Een bescheiden vorm van generalisering waarbij de politieke aard van schuld ontwijkend gedrag een belangrijke factor is. Het is niet ondenkbaar dat er op andere plekken ook sprake is van een relatie tussen schuld spel en governance structuren, echter moet deze casus op zichzelf beschouwd worden, doordat context binnen zowel schuld ontwijkend gedrag als binnen deze casus een elementaire rol spelen (Bryman, 2008: 386-387).

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Het onderzoekt sociale processen en de veranderingen van governance netwerken. Volgend op de epistemologische positie zoals hierboven beschreven past dan ook een evaluatiekader dat recht doet aan deze epistemologische positie. Een alternatief voor



methodologische evaluatie van validiteit en deugdelijkheid, wat met name gebruikt wordt voor kwantitatief onderzoek, is evaluatie op basis van betrouwbaarheid en echtheid dat beter aansluit bij kwalitatief onderzoek (Bryman, 2008: 376-377; Lincoln & Guba, 1985)

Om een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid te realiseren is er binnen dit onderzoek gekozen voor een uitgebreide beschrijving en uitleg van interpretatie. Hiermee volgt de lezer de denkstappen van de onderzoeker waardoor de geloofwaardigheid versterkt is. Door zowel veranderingen in de governance netwerken te documenteren als de interpretatie van schuld ontwijkende acties is getracht het meten van de theoretische concepten inzichtelijk te maken. Schuld ontwijkend gedrag is daarbij inzichtelijk gemaakt door middel van mediaberichtgeving, eigen verantwoording en een controle interview met directbetrokkene. Deze drie vormen van data verzameling maken dat er ten aanzien van het identificeren van schuld ontwijkend gedrag sprake is van triangulatie (Bryman, 2008: 379). Door in de bibliografie een overzicht te geven van alle geanalyseerde data is getracht de uitkomsten van dit onderzoek controleerbaarder te maken en daarmee de betrouwbaarheid te vergroten.

De echtheid van dit onderzoek is verhoogd door in de analyse naar verschillende actoren te kijken en daarbij de opvattingen van alle actoren gelijkwaardig mee te nemen. Er is geen nadruk gelegd op de woorden van de minister boven die van andere actoren of vice versa. Van zowel de ontologische als de educatieve echtheid is werk gemaakt door uitgebreide beschrijvingen van context en actoren. Tevens is in de schrijfstijl rekening gehouden met toegankelijkheid door Engelstalige begrippen te vertalen en complexiteit te mijden (Bryman, 2008).

### 3.4 METHODE EN TECHNIEKEN

Voortkomend uit de onderzoeksvraag is er in dit onderzoek gezocht naar een relatie. Specifiek zijn dat de gevolgen van schuld spel op een governance setting. Om een adequaat antwoord op de hoofdvraag te formuleren is het daarmee van belang relevante condities te onderzoeken. Derhalve is in dit onderzoek uitgevoerd volgens de methode van causal-proces tracing (Blatter & Haverland, 2012: 80-84). De casus gaswinning in Groningen wordt binnen dit onderzoek uitgebreid geanalyseerd. Hierbij wordt gekeken naar verschillende momenten op de hieronder beschreven tijdlijn. Tijdens deze momenten worden verschillende acties en strategieën in schuld ontwijkend gedrag van actoren in kaart gebracht. Daarbij is ook framing en betekenisgeving in beeld gebracht om zo een inzicht te geven in een relatie tussen die concepten (Blatter & Haverland, 2012: 81). Kijkend naar de casus zijn houding, positie en incidenten belangrijke factoren voor de handelingen van de verschillende actoren. Door middel van het gebruik van causal-proces tracing is verklaard welke factoren belangrijk zijn geweest in de schuld spel en hoe deze invloed hebben gehad op de uitkomsten van deze schuld spel (Blatter & Haverland 2012: 85). Daarmee wordt er binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van *configurational thinking*, waarbij de aanname is dat verklaringen beginnen met de assumptie dat een pluraliteit van causale factoren samenwerken om een uitkomst te bewerkstelligen (Blatter & Haverland, 2012: 81). Met het kijken naar verschillende momenten op de uitgebreide tijdlijn en op deze momenten empirische

data te analyseren ontstaat meer zekerheid en massa om causale relaties inzichtelijk te maken. Kortweg; binnen dit onderzoek is op zoek gegaan naar ‘*smoking gun*’ momenten waar veel schuld ontwijkend gedrag waarneembaar is (Blatter & Haverland, 2012: 115-117). Vanwege de verwachte relatie tussen schuld ontwijkend gedrag en gevolgen voor de governance structuur is een controle interview gehouden met medewerkers van de Nationaal Coördinator Groningen. Deze medewerkers waren verantwoordelijk voor het kabinet van de Nationaal Coördinator Groningen, de meerjarenplannen van de Nationaal Coördinator Groningen en de woordvoerder/*Public Relations* van de Nationaal Coördinator Groningen. Het interview heeft bijgedragen aan de zwaarte van de smoking guns en kan in de woorden van Blatter & Haverland (2012: 117-119) gezien worden als *confessions*.

### 3.5 DATAVERZAMELING

Om een relatie waar te kunnen nemen tussen schuld ontwijkend gedrag en governance netwerken stoelt dit onderzoek naast theoretische kennis ook op empirische data. Deze empirische data komt van drie verschillende kanten:

1. Nieuwsartikelen uit kranten
2. Verantwoordingsdocumenten
3. Controle interview

Deze drie databronnen geven voldoende informatie om een adequaat antwoord op de hoofdvraag te kunnen geven. Nieuwsartikelen geven inzicht in publieke perceptie van schuld en gebruik van framing. Verantwoordingsdocumenten geven inzicht in schuld ontwijkend gedrag en verandering van governance netwerken. Ten slotte is met een controle interview de verkregen informatie bevestigd en aangevuld.

Voortkomend vanuit het theoretisch kader en de locus is een tijdlijn opgesteld van verschillende momenten waarop verwacht wordt dat schuld ontwijkend gedrag zichtbaar is. Hiermee is de zoektocht naar data specifiek gemaakt. Vooronderstelt is dat op het moment dat nieuwe informatie of nieuwe gegevens zich kenbaar maken, er door de verschillende actoren betekenis gegeven zal worden aan deze voorvallen. De momenten van betekenisgeving bieden de mogelijkheid tot schuld ontwijkend gedrag (Boin et. al, 2005).

Voor de selectie van de momenten waarop schuld ontwijkend gedrag inzichtelijk zou moeten zijn is gebruik gemaakt van verschillende tijdlijnen die door derden zijn opgesteld. Door deze tijdlijnen over elkaar heen te leggen zijn overlappingen ontstaan waarbij gebeurtenissen die als belangrijk gepercipieerd worden inzichtelijk zijn geworden. Voor het creëren van de eigen tijdlijn zijn de tijdlijnen van de Provincie Groningen (2016) de NAM (2016) de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015) en de tijdlijn van RTV Noord (2016) over elkaar gelegd. De keuze voor deze vier actoren komt voort uit de kenmerken van elke actor. Dit zijn respectievelijk een overheid, de veroorzaker van de aardbevingen, een onafhankelijke commissie en

een mediaplatform. Gezamenlijk vormen deze een evenwichtig beeld van belangrijke momenten.

Deze gezamenlijke tijdlijn is als volgt:

<b>Tijdlijn Gaswinning Groningen</b>	
16 augustus 2012	Aardbeving Huizinge (3,6 schaal van Richter)
16 januari 2013	Rapport SodM en KNMI over relatie gaswinning en aardbevingen
25 januari 2013	Minister informeert de Tweede Kamer over nieuwe inzichten
28 januari 2013	Minister Kamp geeft in Groningen toelichting op onderzoek van Staattoezicht op de Mijnen en kondigt onderzoeken aan.
07 februari 2013	Debat in Tweede Kamer met minister Kamp
11 februari 2013	Minister kondigt onderzoeken naar gevolgen gaswinning aan
14 februari 2013	Slotdebat met minister Kamp in Tweede Kamer
1 november 2013	Rapport Commissie Meijer: 'Vertrouwen in een duurzame toekomst'
15 november 2013	Maatschappelijk draagvlak voor Commissie Meijer; Verklaring van Huizinge
29 november 2013	NAM dient gewijzigd winningsplan in
24 december 2013	NAM blijkt in 2014 record hoeveelheid gas uit Groningervelden te hebben gehaald.
17 januari 2014	Bestuursakkoord 'Herstel van vertrouwen-Vertrouwen op herstel' en persconferentie in gemeentehuis Loppersum.
30 januari 2014	Rapport 'Aan tafel!'
05 februari 2014	Debat Tweede Kamer over gaswinning Groningen
14 maart 2014	Publicatie ontwerp-gaswinningsbesluit minister Economische Zaken
09 oktober 2014	Spoeddebat Tweede Kamer over voortgang van gaswinning in Groningen
15 oktober 2014	Start Centrum voor Veilig Wonen
29 januari 2015	Definitief besluit gaswinning door minister Economische Zaken
9 februari 2015	Bestuurlijk akkoord over aanvullende maatregelen 'Herstel van vertrouwen-vertrouwen op herstel'
19 februari 2015	Publicatie Onderzoeksraad voor de Veiligheid
2 maart 2015	Minister Kamp erkent namens het kabinet dat er meer aandacht voor veiligheid had moeten zijn en biedt excuses aan.
11 maart 2015	Provincie Groningen en 21 gemeenten gaan in beroep tegen winningsbesluit
14 april 2015	Uitspraak Raad van State op verzoek voorlopige voorziening, geen gaswinning Loppersum.
20 april 2015	Uitkomst onderzoek naar gevolgen van Nederlandse Praktijkrichtlijn voor aardbevingsgebied
21 april 2015	Excuses van de NAM aan Groningers over aardbevingen die tot problemen leiden.
28 april 2015	Debat in Tweede Kamer over OVV-Rapport, het Gasgebouw en stemming herziening Mijnbouwwet inclusief amendement over omkering bewijslast bij schade door mijnbouwactiviteiten.
1 juni 2015	Benoeming Hans Alders tot Nationaal Coördinator Groningen
29 juni 2015	Besluit Kamp gaswinning voor rest 2015 verder te reduceren – wijzigingsbesluit
23 juni 2015	Staatstoezicht op de Mijnen adviseert gaswinning verder te beperken
4 november 2015	Nationaal Coördinator Groningen presenteert concept meerjarenprogramma 'Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen'
18 november 2015	Raad van State vernietigt het instemmingsbesluit en het wijzigingsbesluit van de minister voor de gaswinning in de provincie Groningen.
18 december 2015	Rijk, provincie en gemeenten stemmen in met het Meerjarenprogramma 'aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen'
18 december 2015	Kabinet besluit om voor het jaar 2016 de gaswinning te beperken
1 januari 2016	Nationaal Coördinator Groningen gaat aan de slag

### 3.5.1 NIEUWSARTIKELEN

In de periode tussen augustus 2012 en mei 2016 is er veel geschreven, gefilmd en gezegd over de gaswinning in Groningen. Nieuwsartikelen uit kranten worden gezien als belangrijke data om schuld ontwijkend gedrag waar te nemen. Doordat kranten doorgaans onderzoeksjournalistiek bedrijven zou het kunnen zijn dat journalisten meer tijd nemen om achtergronden en aanvullende informatie uit te zoeken voordat een artikel gepubliceerd wordt. Tevens zijn krantenartikelen een bron van data die gemakkelijk te vinden is via [academic.lexisnexis.nl](http://academic.lexisnexis.nl). Verwacht wordt dat de

verschillende actoren bewust om gaan met media. Dat wil zeggen dat ze weloverwogen statements afgeven aan journalisten. Deze vooronderstelling komt voort uit het feit dat nagenoeg alle actoren gebruik maken van woordvoerders om hun standpunten of meningen te verkondigen tegenover journalisten. Het gebruik van woordvoerders kan gezien worden als een indicatie dat er bewust met media omgegaan wordt.

Er is een selectie gemaakt in de analyse van nieuwsartikelen op basis van de hierboven gepresenteerde tijdlijn. Met behulp van [academic.lexisnexis.nl](http://academic.lexisnexis.nl) is in de week van de gebeurtenis op de tijdlijn gezocht naar berichtgeving over de gebeurtenis. De zoektermen die hiervoor gebruikt zijn komen uit de beschrijving van de gebeurtenis, de zoekperiode was daarbij vijf dagen rond de gebeurtenis. Er is naar berichtgeving van drie verschillende kranten gekeken, twee landelijke kranten waarvan één populair geschreven (de Telegraaf) en één informeren geschreven (de Volkskrant). Daarnaast is er gekeken naar berichtgeving uit de lokale krant (Dagblad van het Noorden). In totaal zijn daarbij honderdeenentwintig krantenartikelen gevonden tussen de periode augustus 2012 en januari 2016. Bij deze krantenartikelen is onderzocht welke verschillende actoren genoemd worden in het artikel, of er schuld ontwijkende gedragingen waarneembaar zijn, gebruik gemaakt wordt van framing en betekenisgeving.

### 3.5.2 VERANTWOORDINGSDOCUMENTEN

Naast het analyseren van nieuwsartikelen is er over dezelfde periode ook naar verantwoordingsdocumenten gekeken. In deze documenten geven de verschillende actoren verklaringen over hun handelen af welke een inzicht kunnen geven in schuld ontwijkend gedrag. Verschillende actoren hebben verschillende vormen van verklaringsdocumenten.

Voor de minister zijn dit vergaderstukken uit de Tweede Kamer, antwoorden op Kamervragen en brieven aan de Kamer. Alle Kamerstukken en debatten die betrekking hebben op de gaswinning in Groningen bevinden zich onder dossiernummer 33529 op de website <https://www.officielebekendmakingen.nl>. In tegenstelling tot de nieuwsartikelen is hiervoor niet geselecteerd op basis van gebeurtenissen, maar zijn alle Kamerbrieven van de minister en debatten over de gaswinning tussen augustus 2012 en januari 2016 geanalyseerd. Hiermee is een totaal van zeventenveertig parlementaire documenten bekeken. Voor de NAM geldt dat een analyse van de jaarverslagen ten dele inzicht biedt in de verantwoording van de organisatie. Wel zien we dat ze sinds 2011 geen jaarverslagen meer uitgebracht hebben. De NAM is echter verplicht verantwoording af te leggen aan toezichtsorgaan Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) welke jaarlijks een jaarverslag uitbrengen. Daarnaast heeft de NAM de website [www.namplatform.nl](http://www.namplatform.nl) gelanceerd. Deze website heeft als doel om publiek te informeren over de stand van zaken omtrent de gasboringen in Groningen en de gevolgen hiervan, zoals aardbevingen. Hier zijn negen edities van de bewonerskrant van de NAM te vinden welke tevens zijn geanalyseerd ten behoeve van dit onderzoek. Ten slotte is er het Groninger Gasberaad. Dit orgaan geeft maandelijks nieuwsbrieven uit welke gezien kunnen worden als verantwoordingsdocumenten. Deze zijn te vinden en te downloaden via de website.

### 3.5.3 CONTROLE INTERVIEW

Als laatste dataverzamelmethode is gebruik gemaakt van een interview met drie medewerkers van de Nationaal Coördinator Groningen. Dit interview is gehouden met de woordvoerder, de kabinetschef en het hoofd Meerjarenprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen. Twee van deze medewerkers zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van de Nationaal Coördinator Groningen vanuit hun functies bij de provincie Groningen. Een van de respondenten was daar woordvoerder, de ander was ambtelijk eindverantwoordelijke gaswinning. De derde respondent heeft zich beziggehouden met de opzet van het governance netwerk van de Nationaal Coördinator Groningen.

Het interview had twee doelen. Allereerst is de respondenten gevraagd terug te blikken op de recente geschiedenis met betrekking tot de gaswinning in Groningen. Hierbij zijn de respondenten ingegaan op voor hun cruciale momenten tussen augustus 2012 en mei 2016 waarbij tevens schuld ontwijkend gedrag waarneembaar zou kunnen zijn. Hierbij is ook uitvoerig stil gestaan bij de rol van de respondenten zelf, zowel in hun huidige functie als tijdens de vorige functie. Daarbij is een inzicht verkregen in de betekenisgeving aan de eigen rol in verschillende governance netwerken omtrent de gevolgen van gaswinning in Groningen.

Daarnaast is het interview ingegaan op de verantwoordingsstructuren bij de gaswinning en de gevolgen in Groningen. De respondenten hebben vanwege hun lange werkzaamheid op het dossier gaswinning in Groningen veel kennis gedeeld met betrekking tot de veranderingen van de verantwoordings- en samenwerkingsstructuren. Deze kennis heeft een bijdrage geleverd aan het inzichtelijk maken van de veranderingen in het governance netwerk als ook het schuld ontwijkend gedrag van actoren dat niet waarneembaar is vanuit mediaberichtgeving of verantwoordingsdocumenten. In de appendix is de topiclijst van dit controle interview bijgevoegd.

### 3.6 OPERATIONALISERING

In het theoretisch hoofdstuk is een overzicht gepresenteerd van de verschillende theoretische inslagen waar dit onderzoek uit put. Het onderzoek richt zich op de relatie tussen schuld ontwijkend gedrag en governance structuren omtrent de gevolgen van gaswinning in Groningen. Om een relatie tussen deze concepten aan te tonen is het van belang de theoretische concepten uit hoofdstuk 2 te operationaliseren waarmee data geïnterpreteerd kan worden en informatie inzichtelijk wordt.

#### 3.6.1 SCHULD ONTWIJKEND GEDRAG

Schuld ontwijkend gedrag staat centraal binnen dit onderzoek. Zoals al in het theoretisch kader beschreven omvat schuld ontwijkend gedrag verschillende dimensies en verschillende strategieën (Hood, 2011). Aan deze strategieën zijn verschillende acties toegevoegd waarvan verwacht wordt dat ze binnen dit onderzoek waarneembaar zullen zijn. Het schema (hoofdstuk 2 – tabel 1) is ingezet om als instrument te fungeren om zo handelen van de verschillende actoren te kunnen classificeren en te duiden. Aanvullend op deze tabel zijn ten behoeve van de data-analyse indicatoren toegevoegd aan de selectie van de acties voortkomend uit de literatuur:

Strategie	Actie	Indicatoren
Presentational (publieke perceptie bespelen)	Excuses	Ontkennen van dan wel gedeeltelijke dan wel gehele verantwoordelijkheid
	Verantwoording - Consequenties - Principes	Bestaand beleid verdedigen: - Goedpraten, erkennen, van geen kwaad bewust - Wijzen op afwegingen die een persoon moet maken
Policy (verantwoordelijkheden verkleinen/afnemen)	Agenda limiteren	Van de agenda houden, uitstel, nog niet (inhoudelijk) reageren.
	Verzachtende maatregelen	Flankerende maatregelen kenbaar maken, benadrukken welke maatregelen genomen worden.
Agency (verschuiven of verdoezelen van verantwoordelijkheden)	Herdefiniëren van een voorval	Niet over het geheel een besluit nemen. Voorval opknippen
	Delegeren van beslissing	Wijzen op de verantwoordelijkheden van andere of besluiten van andere
	Vinden van een zondebok	Een ander aanwijzen als schuldige

tabel 3.1. Operationalisering schuld ontwijkend gedrag

De verschillende dimensies (starheid, agency en verantwoordelijkheid) zijn inzichtelijk door een combinatie van de acties en de framing van een actor. Zoals uit de tabel van hoofdstuk 2 blijkt passen verschillende strategieën binnen verschillende dimensies. Een analyse van de framing ondersteund de kenmerken van de dimensie.

### 3.6.2 GOVERNANCE

Een identificatie van governance netwerken is binnen dit onderzoek in twee elementen opgedeeld. Ten eerste is een overzicht van de governance omtrent de gaswinning. Hierin is een analyse van het Gasgebouw gemaakt met daarin de verschillende actoren, hun belangen, mate van institutionalisering en verhoudingen.

Ten tweede zijn rond de gevolgen van gaswinning verschillende governance netwerken in kaart gebracht. Vanwege de verschillende institutionele kaders omtrent de gevolgen van de gaswinning is de tijdspan 2012-2016 in drie periodes op te delen. Voor elk van deze periodes is wederom gekeken naar de verschillende actoren, hun belangen, de mate van institutionalisering en de verhoudingen binnen het netwerk. Zodoende zijn de verschillende governance netwerken inzichtelijk gemaakt.

De verschillende concepten uit de governance analyse zijn als volgt geoperationaliseerd:

Concept	Betekenis	Indicatoren
Actoren	Heeft een rol in de gevolgen van de gaswinning. - Belangen vertegenwoordiging - Schade afhandelen - Beleidsbevoegdheid	Handelen van actor heeft invloed op uitkomsten van de hiernaast genoemde punten.
Belangen	Identificatie van de belangen van de actor - Publiek/Privaat - Economisch/Veiligheid/Leefbaarheid	* Motivatie van actoren * Aard van de gewenste resultaten
Institutionalisering	Formalisering van governance netwerk aan de hand van juridisch bindende afspraken. - Formeel/Informeel	* Juridisch bindende afspraken
Verhoudingen	Verhoudingen tussen verschillende actoren binnen het netwerk - Vertrouwen/wantrouwen	* Uitspraken van actoren over elkaar.

tabel 3.2. Operationalisering governance netwerken

### 3.6.3 FRAMING

Om framing waar te kunnen nemen is in dit onderzoek gekeken naar de argumenten die actoren gebruiken om gebeurtenissen te duiden, maar ook waar ze de nadruk op leggen bij het maken van afwegingen. Hierbij kan een onderscheidt gemaakt worden tussen argumenten op basis van financiële, juridische, democratische, technisch of veiligheidsredenen. Deze redenen kunnen als argumenten voor een frame gezien worden. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de kenmerken van de verschillende frames en de verschillende indicatoren om ze waar te nemen.

Frame	Kenmerken	Indicatoren
Financieel frame	Nadruk op geld, inkomsten en uitgaven.	Benoemen van kosten of opbrengsten in redenering of argumenten
Juridisch frame	Nadruk op rechten, plichten en afspraken..	Benoemen van afspraken of wetgeving
Technisch frame	Nadruk op benodigde expertise.	Benoemen van (wetenschappelijke) expertise met betrekking tot voorvallen.
Democratisch frame	Nadruk op draagvlak en inspraak.	Benoemen van inspraak of beschikbaarheid van kennis.
Veiligheidsframe	Nadruk op veiligheid voor burgers.	Benoemen van veiligheidsrisico's.

3.3. Operationalisering framing

Verschillende actoren kunnen verschillende frames aanhangen (Schön & Rein, 1995). Tevens kan een bepaald frame dominant worden binnen een bepaalde periode.

### 3.7 DATA-ANALYSE

Naast de operationalisering en de uitvoering zal hier grondiger in gegaan worden op de handelingen van de data-analyse. Hiermee ontstaat een helderder beeld van de activiteiten die de onderzoeker ondernomen heeft tijdens de analyse van de data doordat inzichtelijk wordt welke focus is toegepast.

### 3.7.1 SCHULD ONTWIJKEND GEDRAG

Om inzicht te krijgen in het gebruik van schuld ontwijkend gedrag is er binnen dit onderzoek gekeken naar de uitspraken van de verschillende actoren binnen de verschillende governance netwerken. Deze uitspraken zijn te vinden in mediaberichtgeving tussen 2012 en 2016 en tevens in verantwoordingsdocumenten van de verschillende actoren. Vooronderstelt is dat schuld ontwijkend gedrag met name zichtbaar is op het moment dat er gebeurtenissen of voorvallen plaats vinden rond de gaswinning of de gevolgen van gaswinning in Groningen. Reden hiervoor is dat gebeurtenissen vragen om een interpretatie en betekenisgeving (Boin et. al., 2005). De data is met behulp van het softwareprogramma NVivo gecodeerd. Hiervoor zijn op voorhand verschillende nodes gemaakt welke voortkomen uit de operationalisering van schuld ontwijkend gedrag zoals in de vorige paragraaf beschreven. Op basis van verschillende indicatoren, te vinden in het codeschema in de bijlage, zijn de verschillende nodes welke elk voor een vorm van schuld ontwijkend gedrag staat aan een uitspraak of tekst van een actor toegevoegd. Doordat de nodes verschillende acties van schuld ontwijkend gedrag zijn worden derhalve de acties van actoren inzichtelijk. Daarnaast zijn tijdens de analyse van de data op verschillende nodes toegevoegd aan data dat niet binnen de indicatoren van het codeboek vielen. Deze nodes zijn in een revisie van de literatuur over schuld ontwijkend gedrag geïdentificeerd als indicatoren voor acties van schuld ontwijkend gedrag. De data is op basis van de governance analyse verdeeld in drie periodes waardoor inzicht is verschaft in het gebruik van schuld ontwijkend gedrag in de verschillende periodes door de verschillende actoren.

### 3.7.2 FRAMING

Gebruik van framing is lastig vast te stellen doordat framing een manier is waarop de sociale werkelijkheid te percipiëren is (Schön & Rein, 1995: 26). Framing wordt daarmee door elke actor gebruikt. Binnen dit onderzoek is het gebruik van framing door verschillende actoren geanalyseerd aan de hand van mediaberichtgeving. Mediaberichtgeving biedt een afspiegeling van de publieke perceptie van voorvallen bij verschillende actoren. Door de perceptie van actoren op verschillende momenten in kaart te brengen kan hun frame gedestilleerd worden uit de data. Frames worden inzichtelijk door de verklaring van actoren over het voorval te analyseren en tevens door de door actoren gewenste handelingen te analyseren. Gecombineerd valt uit deze twee onderdelen een frame te kristalliseren. Verschillende actoren kunnen verschillende frames hanteren (Schön & Rein, 1995). Met het identificeren van deze verschillende frames zullen de verhoudingen in de governance netwerken inzichtelijker worden waarmee een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd kan worden.

### 3.7.2 GOVERNANCE

Het governance netwerk rond de gaswinning en de gevolgen van de gaswinning in Groningen is tussen 2012 en 2016 verschillende keren veranderd. Veranderingen zijn tot stand gekomen door dat er meerdere of andere actoren zich zijn gaan positioneren in het veld rond de gevolgen van gaswinning. Daarbij zijn de verhoudingen tussen verschillende actoren veranderd. Tevens kan het governance veld in meer of mindere mate geïnstitutionaliseerd raken waardoor verandering van een netwerk mogelijk



is. In dit onderzoek is een governance analyse toegepast waarin verschillende actoren geanalyseerd zijn om zo tot een analyse van het netwerk te komen. Met behulp van deze analyse worden belangen, framing, verhoudingen en mate van institutionalisering inzichtelijk. Deze netwerken worden inzichtelijk door het analyseren van de verschillende verantwoordingsdocumenten, bestuursakkoorden en samenwerkingsafspraken. Door deze schematisch uit te tekenen wordt het gemakkelijker om verschil tussen de verschillende netwerken te zien.

### **3.8 UITVOERING**

De verzamelde data is kwalitatief geanalyseerd. Documenten voortkomend uit media en verantwoordingsdocumenten zijn met behulp van het computerprogramma NVivo geanalyseerd. In dit programma zijn op basis van de hierboven gepresenteerde operationalisering verschillende codes gemaakt. Deze codes zijn toebedeeld aan de data. Daarmee is de uitvoering van dit onderzoek in eerste instantie deductief van aard (Bryman, 2008). In het analyseren van de data is tevens voorzichtig gebruik gemaakt van een inductieve methode door codes te creëren tijdens het coderen. Deze codes zijn uiteindelijk ondergebracht onder de verschillende theoretische concepten. Door gebruik van verschillende bronnen van data en dicht bij de theorie te blijven is getracht de betrouwbaarheid van de codes te vergroten. Daarnaast is er bij het presenteren van de resultaten voor gekozen om geregeld citaten uit de bronnen over te nemen waardoor het proces van codering inzichtelijker gemaakt is.

Het controle interview is getranscribeerd en tevens in NVivo geanalyseerd. De analyse van de governance netwerken is op basis van verantwoordingsdocumenten, bestuursakkoorden en samenwerkingsafspraken. Hieruit zijn de verschillende actoren, belangen, framing, verhoudingen en mate van institutionalisering geïdentificeerd.

## 4. DE GASVELDEN VAN GRONINGEN

Sinds 1960 wordt er gas gewonnen uit de Groningse grond. In dit hoofdstuk zal slechts kort ingegaan worden op de ontwikkelingen die er omtrent de gaswinning tussen 1960 en mei 2016 geweest zijn. Het Groningse gas heeft veel betekend voor de (economische)ontwikkeling van Nederland. Een blik op de geschiedenis draagt bij aan een beter begrip van de complexiteit van de casus en vooral de belangen van de verschillende actoren.

### 4.1 DE BETEKENIS VAN HET GRONINGSE GAS

De geschiedenis van de gaswinning in Groningen is onder te verdelen in drie periodes (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2015):

1. Tussen vondst en beving (1960 – 1986)
2. Boren en beven (1986 – 2012)
3. Schudden van Groningse grondvesten (2012 – 2016)

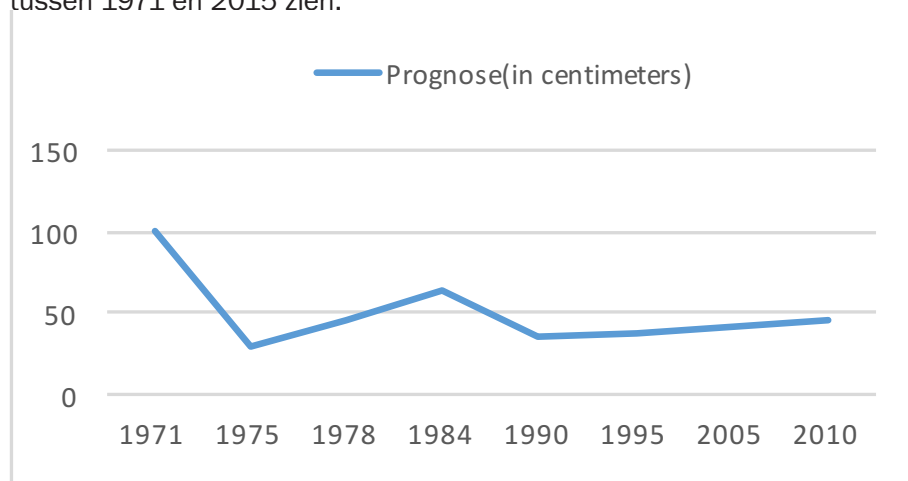
De scheiding tussen deze periodes is de perceptie van bodemdaling en daarmee vergrote kans op aardbevingen. Binnen de eerste periode is er geen spraken van aardbevingen, tussen 1986 en 2012 zijn er wel waarnemingen van aardbevingen en wordt de link met gaswinning tevens gelegd. Verschil tussen de tweede en de derde periode is de magnitude en daarbij de risico's van de aardbevingen. Het rapport van het Staatstoezicht op de Mijnen uit 2013 als gevolg van de beving in Huizinge in 2012 zorgt voor een kanteling in de kijk naar de gaswinning (Onderzoek voor Veiligheid, 2015).

#### 4.1.1 TUSSEN VONDST EN BEVING (1960 – 1986)

In de zomer van 1959 werd door de NAM in hun zoektocht naar aardolie een bijzondere vondst gedaan op het land van boer Boon in Slochteren. Tijdens een van deze boringen stuitte de NAM op grote hoeveelheden gas, toen der tijd nog een bijproduct waar weinig interesse in was (Schenk & Timmer, 2009). Gas werd hoogstens gebruikt door producenten zelf en alles wat over was moest door de Staat gekocht worden. Met de vondst van de gasbel in Groningen was dit verouderde systeem niet langer houdbaar en kwam minister De Pous in 1962 met een nota waarin hij een publiek-private samenwerking vormgaf om het gas in Groningen te winnen. Bij de gaswinning was er sprake van een staatsdeelneming, hoewel deze niet al te zichtbaar was gemaakt om de positie van private partijen op de wereldenergiemarkt kracht bij te zetten. Deze constructie werd het gasgebouw genoemd (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015: 33).

Voor private partijen werd de gaswinning rendabel door van Nederlandse huishoudens een directe afzetmarkt te maken. Met behulp van een leidingennetwerk naar huizen konden deze verwarmd worden en kon er gekookt worden op gas. Bijna alle Nederlandse huishoudens gingen over en door de overige winning te exporteren werd Nederland een echt gasland (NRC, 2009). De relatie tussen gaswinning en bodemdaling werd vanaf het moment dat er gas uit de bodem gehaald werd verwacht. Uit een eerste prognose van de NAM kwam naar voren dat de oppervlakte als gevolg van gasonttrekking uit de bodem tot maximaal een meter in het centrum zou kunnen dalen. Dit leidde mogelijk tot kleine risico's voor infrastructuur maar aardbevingen werden niet verwacht (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015). De verwachte bodemdaling werd bijna om de vijf jaar opnieuw in

kaart gebracht. De onderstaande grafiek laat de prognose van de NAM tussen 1971 en 2015 zien:



Figuur 4.1: Prognose van bodemdaling als gevolg van gaswinning.  
Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid 2015.

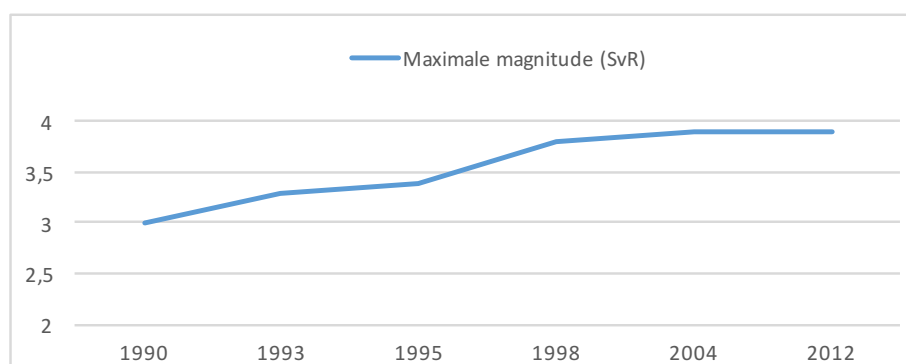
In 1983 kwamen de NAM en de provincie Groningen tot een overeenkomst over de vergoeding van de opgelopen schade als gevolg van bodemdaling. De Rijksoverheid sloot een vergelijkbare overeenkomst met de NAM. Onderdeel van deze overeenkomst was het instellen van een Commissie Bodemdaling waarvan de provincie en de NAM ieder de helft van de leden benoemen. Deze commissie kreeg als taak in kaart te brengen hoe schade voorkomen kan worden en welke kosten door de NAM vergoed moeten worden. De overeenkomst diende de schade van bodemdaling aan publieke werken af te dekken (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015: 35).

#### 4.1.2 BOREN EN BEVEN (1986-2012)

Vanaf 1986 vinden er voor het eerst aardbevingen plaats in Noord-Nederland op een plek waar aardbevingen niet vanzelfsprekend zijn. Hierdoor werden de aardbevingen voorzichtig in verband met de gaswinning gebracht. In Drenthe, Noord-Holland en Groningen vinden tussen 1986 en 1991 aardbevingen plaatst. In Groningen werd de causale relatie tussen gaswinning en aardbevingen gelegd, maar deze werd door de NAM ontkent. Het KNMI gaf, net als de NAM, aan dat de huidige meetmethoden te weinig duidelijkheid gaven naar de oorsprong van trillingen. Het vormde de start voor een proces van meer kennisontwikkeling over de gaswinning, bodemdaling en aardbevingen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015: 37-38).

In 1993 verscheen het rapport van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen. Deze multidisciplinaire commissie had onderzoek gedaan naar aardbevingen en methoden voor registratie. Uit het rapport bleek dat aardbevingen het gevolg kunnen zijn van gaswinning (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015: 39). Naar aanleiding van dit rapport erkende betrokken partijen rond de gaswinning de relatie tussen gaswinning en aardbevingen. Zo verscheen in 1995 na enige discussie tussen de Rijksoverheid en de NAM over de inhoud een brochure voor inwoners van het winningsgebied. In deze brochure stond uitleg over de aardbevingen en de schadeafhandeling door de NAM (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015: 41).

De erkenning van een relatie tussen gaswinning en aardbevingen bracht nieuwe vragen met zich mee. Hoewel inwoners van het winningsgebied zich nog niet actief verzetten tegen gaswinning kwamen vragen over de kracht van de aardbevingen en de mogelijke schade meer op de voorgrond te staan. De toename van de kennisontwikkeling met betrekking tot aardbevingen door nieuwe en uitgebreidere seismologische metingen maakte het mogelijk prognoses over de maximale magnitude van de geïnduceerde aardbevingen te maken. Evenals de prognose van de bodemdaling veranderde de maximaal te verwachten magnitude op de schaal van Richter van geïnduceerde aardbevingen in het Groningse winningsgebied sterk:



Figuur 4.2: Verwachte Maximale magnitude van aardbevingen in het Groningenveld.

Bron: Onderzoeksraad voor veiligheid 2015

Naast een toename in de maximaal te verwachte magnitude nam ook de frequentie van aardbevingen toe. Hierdoor begonnen bewoners zich ook meer zorgen te maken over de lange termijneffecten van de aardbevingen voor onder andere huizen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015: 47).

Met de toename van kennis over de relatie tussen de gaswinning en de aardbevingen werd aan het begin van de 21ste eeuw de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) door de minister in leven geroepen (Minister van Economische Zaken, 26 januari 2000). De commissie heeft als doel de minister te adviseren over de relatie tussen gaswinning, bodembeweging en schade (Tcbb, 2016). Het Tcbb adviseert de minister ook over de winningsplannen die met een wijziging van de Mijnbouwwet in 2003 moeten worden ingediend door eenieder die delfstoffen uit de Nederlandse bodem wil halen (Mijnbouwwet, 2016: art. 34). Eind 2003 dient de NAM haar eerste winningsplan in voor het Groningenveld (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2015: 44). Als gevolg van liberalisering van de energiemarkt onder druk van de Europese Unie past de Nederlandse overheid het gasgebouw aan via de totstandkoming van de Gaswet (2000). De staatsdeelneming komt met invoering van de Gaswet meer te liggen op het transport van het gas. Als gevolg van de verandering in het gasgebouw dient de NAM in 2007 een herziende versie in van hun winningsplan voor Groningen. De herziende versie bevat een uitwerking van de productiestrategie voor de gehele levensduur van

het gebied en werd goedgekeurd door de minister (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015: 47).

Tegelijkertijd neemt de ongerustheid bij de Groningse bevolking in het eerste decennium na de eeuwwisseling toe. De combinatie van toename in frequentie en consequente verhoging van de maximaal te verwachten magnitude blijkt de bron van het ongenoegen onder de Groningse bevolking. De onduidelijkheden op de lange termijn aan infrastructuur, huizen en daarmee veiligheid zorgen voor bezorgdheid onder de bevolking. Tevens heeft het opschalen van de maximale magnitude door de NAM geleidt tot een beschadiging in vertrouwen. Verschillende gemeenten in het winningsgebied nemen de zorgen op en zoeken contact met de provincie. Enerzijds zoekt de provincie contact met de minister en kaart ze de signalen aan, anderzijds start ze in 2008 zelf met een onderzoek. In samenwerking met bewoners werd binnen dit onderzoek gekeken naar de oorzaken van schade aan gebouwen. De betrokken burgers vormde een klankbordgroep die zich in 2009 verenigde in de Groninger Bodem Beweging (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015: 49). Bij de opzet van de structuurvisie voor de ondergrond (STRONG) in Groningen attendeert de GBB de minister op te gebreken bij schadevergoeding en onzekerheid over de verwachte effecten van de gaswinning (GBB, 13 april 2012).

Zo worden aardbevingen in deze periode vooral gezien als een schadekwestie. Echter neemt de onvrede toe en het vertrouwen af. Inwoners van het winningsgebied wijzen op onduidelijkheden en stroperige processen. Ook zijn er geluiden over ongelijke baten en lasten (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015).

#### **4.1.3 SCHUDDEN VAN GRONINGSE GRONDVESTEN (2012-2016)**

Op 16 augustus 2012 vindt in Groningen een aardbeving van 3,6 op de schaal van Richter plaats. Deze aardbeving is heftiger en sterker dan eerder gemeten aardbevingen in het gebied (Rijksoverheid, 2016). De Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015: 52) stelt dat de aardbeving ook anders beleefd werd door inwoners van Groningen. Ze gingen de straten op en er werd uitvoerig ingegaan op de beving die voor veel schade zorgde. De NAM ging in gesprek met bewoners en riep op schade te melden.

De aardbeving kan gezien worden als een kantelpunt in de stemming onder de bevolking. De aardbeving zorgde ook voor een eigen onderzoek door de Staatstoezicht op de Mijnen over de relatie tussen het verwachte aantal aardbevingen en de productie en productiesnelheid van gaswinning. Belangrijkste conclusie van dit rapport was dat de maximale kracht op de schaal van Richter van een aardbeving in het Groningswingebied niet te bepalen was. Tevens stelde de SodM dat op basis van de gevonden relatie de productiesnelheid verlaagd moet worden om het risico op

aardbevingen te verminderen (SodM, 2013).

De KNMI was van mening dat de relatie tussen de productie en de aardbevingen onvoldoende onderbouwd was, maar zag tevens dat er niet langer een maximumkracht van de aardbevingen te voorspellen was.

Als gevolg van deze bevindingen kwam er druk te staan op de minister van Economische Zaken. Deze liet weten meerdere onderzoeken te willen laten doen naar de aard en de gevolgen van de aardbevingen en wenste tot die tijd geen beslissing te nemen over mogelijke scenario's (Ministerie van Economische Zaken, 2013). Naast het onderzoek van door de minister startte ook de provincie Groningen een onderzoek naar de toekomst van gaswinning in het gebied. Deze commissie, onder leiding van de heer Meijer, kwam in november 2013 met een eindadvies waarin ze pleitte voor een betere verdeling tussen de lusten en de lasten. Tevens pleitte ze voor herstel van vertrouwen via een dialoogtafel en het inzetten op de verhoging van veiligheid en leefbaarheid van de regio (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013). Ten slotte kwam ook de NAM zelf met een herziening op het winningsplan waarin ze ook aangaf werk te maken van de nieuwe ontstane situatie. Het SodM adviseerde de minister niet in te stemmen vanwege een te lage inschatting van de risico's als gevolg van gaswinning (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015).

Eind 2013 werd bekend dat de NAM een record hoeveelheid gas uit Groningen had gewonnen over 2013 (Luyendijk, 2013). Een maand later werd de beslissing van de minister van Economische Zaken verwacht over de gaswinning in Groningen. In januari 2014 werden zo twee beslissingen genomen. Allereerst liet de minister van Economische Zaken weten een besluit genomen te hebben over de gaswinning in Groningen welke hij voorlegde aan de Tweede Kamer. De gaswinning zou verminderd worden en tevens zouden woningen in Groningen versterkt worden. Hierbij ging het om 8000 woningen (Rijksoverheid, 2016).

Daarnaast sloot de minister samen met de provincie Groningen en twaalf gemeenten een bestuurlijke overeenkomst over de aanpak van herstel van de regio en vertrouwen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015).

Ten slotte kondigt de minister eind 2013 een nieuwe overheidsdienst aan die de uitvoering van de versteviging van de woningen in Groningen op zich zal nemen (Rijksoverheid, 2016).

In 2015 wordt de maximale hoeveelheid gas dat gewonnen mag worden, mede op last van de Raad van State, verder naar beneden bijgesteld. Het pijl wordt vastgesteld op de benodigde hoeveelheid om aan de leveringszekerheid van een gemiddeld jaar te voldoen (Rijksoverheid, 2016).

Vanuit de roep om een gezamenlijke nationale aanpak voor het herstel en aardbevingsbestendig maken van Groningen wordt in

2015 de basis gelegd voor de Nationaal Coördinator Groningen (Kamp, 2015). Op 1 mei is Hans Alders benoemd door de ministerraad als Nationaal Coördinator Groningen (Kamp, 2015).

#### 4.2 GRONINGS GASGEBOUW

Om delfstoffen uit de Nederlandse grond te halen heb je dus een overeenkomst nodig met de Nederlandse overheid. Dergelijke overeenkomsten zijn er ook altijd gesloten met betrekking tot het winnen van gas uit de Groningse gasbel. In het vorige hoofdstuk zijn al enkele van deze verschillende afspraken door de tijd heen aan bod gekomen. Voor een adequaat begrip van de situatie tussen augustus 2012 en mei 2016 wordt hier een korte schets gegeven van het gasgebouw in deze periode. De NAM heeft via het winningsplan 2007 een overeenkomst met de Rijksoverheid met betrekking tot het aardgas uit de Groningse gasbel. Hiermee is de NAM concessiehouder. In het winningsplan heeft de NAM beschreven hoe ze het gas wil gaan winnen, met inachtneming van de daarbij ontstane risico's. Voordat tot winning overgegaan kan worden moet dit plan goedgekeurd worden door de minister (Gijselaar, Rijnhout & Emaus, 2014; 802).

Voor het winnen en afzetten van het Groningse gas is een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten tussen de NAM en EBN (Energiebeheer Nederland). Als gevolg van deze overeenkomst is het zogenaamde Gasgebouw tot stand gekomen. Binnen deze samenwerking van de gaswinning in Groningen bevinden zich de NAM en EBN (gezamenlijk De Maatschap Groningen) en daarnaast GasTerra dat verantwoordelijk is voor het transport van het gewonnen gas (Gijselaar, Rijnhout & Emaus, 2014; 802). Al het gas dat in Groningen geboord wordt moet aan GasTerra worden verkocht. Hiermee ontstaat een publiek-private samenwerking. De samenwerking is met name zichtbaar wanneer gekeken wordt naar de verdeling van aandelen in de partijen binnen het gasgebouw.

De NAM heeft twee aandeelhouders. 50% van de aandelen is van de Shell en 50% is van de ExxonMobil. Hiermee kan het als private partij geclassificeerd worden.

Het EBN is een staatsdeelneming in de winning naar gas waarvan de overheid 100% aandeelhouder is. Deze verantwoordelijkheid valt onder het ministerie van Economische Zaken. De Staat heeft als aandeelhouder volledige controle over de besluiten die in de algemene vergadering van EBN genomen worden (Algemene Rekenkamer, 2015: 28). Ten slotte is er nog GasTerra, waarvan Shell en ExxonMobil beide 25% aandeelhouder zijn, EBN 40% en de Staat 10%. De opbrengsten van de gaswinning, de aardgasbaten, zijn publieke goederen. Daarmee legitimeert de overheid zichzelf om mee te kijken bij de ondernemingen binnen het gasgebouw, "zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten." (Ministerie van Financiën, 2015: 2).

## 5. RESULTATEN

Vanuit de analyse van mediaberichtgeving, verantwoordingsdocumenten en het controle interview, is een beeld ontstaan van de manier waarop schuld ontwijkend gedrag bijgedragen heeft aan de veranderingen van governance netwerken omtrent de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Dit hoofdstuk presenteert de resultaten opgedeeld aan de hand van de verschillende te onderscheiden periodes van bestuurlijke samenstellingen omtrent de gevolgen van gaswinning in Groningen. In paragraaf 5.1 worden de resultaten van de governance analyse gepresenteerd waardoor de onderverdeling in drie bestuurlijke periodes inzichtelijk wordt. In paragraaf 5.2 wordt een analyse van het bestuurlijk handelen van verschillende actoren geduid waarbij tevens gereflecteerd zal worden op framing binnen het publieke debat. Paragraaf 5.3 zal ingaan op de relatie tussen de veranderingen in het governance netwerk en schuld ontwijkend gedrag. Elke paragraaf wordt afgesloten met een deelconclusie.

### 5.1 GOVERNANCE ANALYSE

Uit een analyse van de afgelopen vier jaar blijkt dat verschillende actoren zich in meer en mindere mate bezig gehouden hebben met de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Deze paragraaf zet drie verschillende periodes uiteen binnen de tijdspanne 2012 – 2016. De periodes worden gekenmerkt door een eigen governance netwerk dat betrekking heeft op de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Deze netwerken zijn inzichtelijk gemaakt door het kijken naar actoren, belangen, institutionalisering en verhoudingen.

#### 5.1.1 VERLIES VAN VERTROUWEN (AUGUSTUS 2012 – NOVEMBER 2013)

De aardbeving van augustus 2012 zorgt voor een heftige schok in Groningen en voor onduidelijkheid bij inwoners en politici. Herstel van schade lijkt na de beving de eerste prioriteit in Groningen. Binnen enkele dagen ontvangt de NAM, verantwoordelijk voor de gaswinning uit de bodem van Groningen, meer dan vijfhonderd schadeverzoeken van inwoners uit het winningsgebied (Spaansen, 2012: 9). De relatie tussen gaswinning en aardbevingen in het winningsgebied is volgens minister Kamp al enkele decennia bekend, het is daarmee de plicht van de NAM om de veroorzaakte schade te vergoeden (Kamp, 2013: 2-3). Lokale bestuurders geven aan zich zorgen te maken over de kracht van de beving, maar tevens over de afhandeling van de schade die veroorzaakt wordt door de beving (Van Es, 2012: 11). In verschillende media laten inwoners van het winningsgebied weten niet tevreden te zijn met de manier waarop de schade afgehandeld wordt. Hoewel de NAM benadrukt dat er geen maximum is aan schade dat vergoed wordt laten bewoners weten dat de schade niet afdoende vergoed wordt doordat vergoedingen vaak “tientjeswerk” zijn vanuit de NAM (Spaansen, 2012: 7). Daarbij ontstaat wantrouwen over de bouwkundige inspecties door de NAM.

Op 25 januari 2013 informeert minister Kamp de Tweede Kamer over nieuwe inzichten ten aanzien van de relatie gaswinning en aardbevingen naar aanleiding van onderzoeken van de Staatstoezicht op de Mijnen en de NAM met het KNMI. Het Staatstoezicht op de Mijnen en het KNMI zijn onafhankelijke expertisecentra met betrekking tot de seismologische activiteiten in de provincie Groningen. Beide adviseren de minister over de



gevolgen van de gaswinning in het Groningerveld (Kamp, 2013). Hieruit blijkt dat de maximumkracht van een aardbeving hoger uit kan vallen dan tot dan toe verwacht werd, waarbij het risico op zwaardere aardbevingen toeneemt (Kamp, 2013: 2). Dit leidt tot een toename van zorgen over veiligheid bij inwoners en bestuurders uit het winningsgebied. Gesteund door de Gedeputeerde Staten wordt aangedrongen op snelle maatregelen van de minister (Blanken en De Veer, 2013: 1). Tijdens het Kamerdebat van 14 februari over de gaswinning in Groningen laat de minister weten eerst de onderzoeken af te wachten alvorens een besluit te nemen:

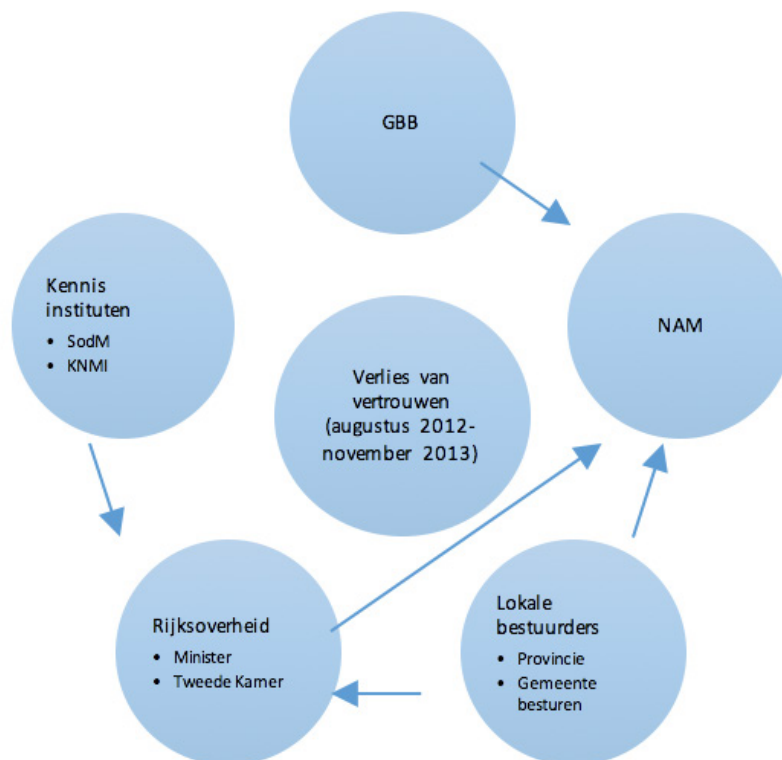
*“Ik wil op een verantwoord moment een besluit nemen, namelijk als ik over alle benodigde informatie beschik. Ik beschik nu nog niet over alle benodigde informatie. Ik hoop dat ik daarover kan beschikken als ook de laatste onderzoeken op 1 december zijn afgerond.” (Kamp, 2013: TK 53-11-67).*

Verschillende oppositiepartijen (SP, GroenLinks, D66, PVV) benadrukken dat de minister het advies van de Staatstoezicht op de Mijnen moet opvolgen en de gasproductie preventief omlaag moet brengen. De coalitiepartijen PvdA en VVD gesteund door oppositie partijen CDA, ChristenUnie en SGP zien de minister graag meer tijd nemen om tot een gedegen besluit te komen (Tweede Kamer, 2013: 33 529, nr. 18). De minister schroeft de gasproductie niet naar beneden, maar belooft de Tweede Kamer dat alle schade wordt vergoed en wijst hiervoor ook op de rol van de NAM: “Alle schade moet worden vergoed en de NAM is gewoon aansprakelijk voor de schade die ontstaat.” (Kamp, 2013: 33 529, nr. 18: 17). Tevens heeft de ministerraad besloten bij de NAM aan te dringen op preventieve maatregelen zodat schade voorkomen kan worden. Hiervoor heeft de NAM 100 miljoen euro beschikbaar gemaakt (Dekker, 2013: 1). Dit bedrag staat los van de schade die hersteld moet worden als gevolg van de aardbevingen. Klachten over de afhandeling van deze schade door de NAM nemen toe. Gedupeerden van de gaswinning hebben zich verenigd in de vereniging Groninger Bodem Beweging om tegenkracht tegen de invloed van de NAM te kunnen bieden. De stichting komt op voor de belangen van gedupeerden en overlegt sinds de aardbeving van augustus 2012 met de NAM. Met de komst van het rapport in januari 2013 is de stichting actiever geworden (Minkes, 2013: 20).

In het governance netwerk omtrent de gevolgen van de gaswinning tussen augustus 2012 en november 2013 ligt veel nadruk op de positie van de NAM. De private organisatie wordt verantwoordelijk gehouden voor het herstel van de schade en de NAM geeft ook aan deze verantwoordelijkheid op zich te nemen (Spaansen, 2012: 7). De minister benadrukt te begrijpen dat aardbevingen als gevolg van de gaswinning kunnen leiden tot onrust. Naar aanleiding van de rapporten van het SodM en het KNMI besluit hij meer onderzoek te laten doen en neemt tot die tijd afstand van bestuurlijke processen in Groningen. Uit het controle interview kwam naar voren dat de minister vooral op de rol van de NAM en lokale bestuurders wees. Bestuurders van gemeenten uit het winningsgebied en de provincie Groningen waarschuwen de minister voor de gevolgen van de gaswinning en stellen dat economische drijfveren belangrijker zijn voor de minister dan

veiligheid voor de regio (De Veer, 2013: 2). Bewoners worden onrustiger en verliezen het vertrouwen in de NAM als schadehersteller. Gedupeerden hebben zich verenigd in de stichting Groninger Bodem Beweging.

Schematisch ziet het governance netwerk er in deze periode als volgt uit:



Figuur 5.1 Schematische weergave governance netwerk periode 2012-2013

Het schema bevat de meest belangrijke actoren omtrent de gevolgen van de gaswinning in deze periode. De lijnen maken inzichtelijk hoe verschillende actoren zicht tot elkaar verhouden. Hierbij komt duidelijk naar voren dat de NAM een centrale positie inneemt met betrekking tot de gevolgen van de gaswinning omdat veel actoren naar de NAM wijzen als verantwoordelijke. Daarnaast wordt ook de Rijksoverheid ter verantwoording geroepen en geadviseerd. De minister onttrekt zich in zekere mate uit het netwerk door eerst onderzoek af te wachten. In eerste instantie verwijzen lokale bestuurders naar de minister als verantwoordelijke, maar als blijkt dat deze zich in zekere mate afstand neemt gaan ze zelf over tot handelen.

### 5.1.2 WERKEN VAN VERTROUWEN (NOVEMBER 2013 – FEBRUARI 2015)

Het groeiende wantrouwen van burgers in de NAM, maar ook in toenemende mate in de Rijksoverheid zorgt ervoor dat de provincie Groningen op 23 mei zelf een commissie instelt welke de taak krijgt advies te geven over de toekomst van het winningsgebied (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013). Voorzitter van de commissie wordt oud PvdA-bestuurder Wim Meijer, waardoor de commissie ook wel Commissie Meijer genoemd wordt. De uitkomsten van dit rapport verschijnen op 1 mei 2013. De commissie adviseert om tot een breed gedragen, samenhangend programma te komen waaraan tal van actoren rond de gaswinning en het

winningsgebied een bijdrage leveren. Ze constateert dat inwoners, ondernemers en bestuurders uit het winningsgebied onvoldoende betrokken worden bij de onderzoeken die de minister laat doen naar de aardbevingen, of het nieuwe winningsplan van de NAM (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013: 45). Gekoppeld aan een tweede conclusie van de commissie dat de lusten en lasten van de gasboringen in Groningen niet gelijk verdeeld zijn zorgde dit rapport ervoor dat de gaswinning in Groningen, maar met name de verantwoordelijkheid over de gevolgen daarvan om verandering vroeg (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013: 18).

Om meer betrokkenheid te bewerkstelligen adviseert de commissie in haar eindrapport een nieuwe bestuursstructuur waarin verhoudingen tussen verschillende institutionele spelers opnieuw vorm gegeven wordt. Het gaat de commissie daarbij om “een open dialoog, waarin mede-eigenaarschap en samenwerking gedijen” (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013: 45). Geïnspireerd op de ‘Tafel van Alders’ (een overleg tussen verschillende belanghebbenden rond Schiphol) oppert de commissie de oprichting van een dialoogtafel. Deze tafel zou breed gedragen adviezen uitbrengen aan de minister en/of de NAM en heeft een monitorende rol met betrekking tot de gemaakte afspreken over schadeherstel. Deelnemers verbinden zich via een convenant aan deze dialoogtafel met mandaat van de achterban. Hierdoor kan de tafel functioneren als een “ontmoetingsplek waar verschillende belangen en invalshoeken in balans kunnen worden gebracht” (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013: 45).

Het eindrapport van de Commissie Meijer wordt goed ontvangen in Groningen. “Een erkenning van de problematiek,” aldus lokale politici. (De Veer, 2013: 2). Het provinciebestuur geeft in haar reactie aan er zorg voor te dragen spelers uit de regio bij elkaar te brengen en daarnaast de hoop dat er ondersteuning van de minister, de NAM, de Tweede Kamer en het kabinet komt (Provincie Groningen, 2013; Van Es, 2013: 12). Een week later worden twee kwartiermakers door de provincie Groningen aangesteld om de dialoogtafel vorm te geven (Telegraaf, 2013). Waar het bestuur van de provincie voorzichtig positief is over de toenadering van de NAM, laat minister Kamp weten dat hij in december 2013 een beslissing neemt over het nieuwe winningsplan van de NAM en de gasproductie in Groningen. De aanbevelingen van de Commissie Meijer zal hij daarbij meenemen (Van Dalen & De Veer, 2013: 4).

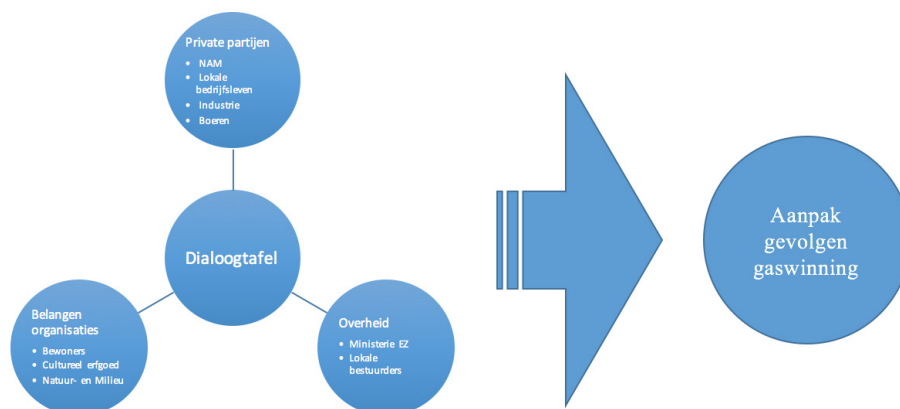
De totstandkoming van een dialoogtafel is volgens de commissie Meijer belangrijk om vertrouwen in verschillende instituties omtrent de gevolgen van de gaswinning te herstellen. Een structuurverandering waarin gedeelde verantwoordelijkheid gecreëerd wordt is daarom als oplossing gepresenteerd. Deze verandering zou de rol van de NAM als schadehersteller meer naar de achtergrond verplaatsen (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013).

Een van de respondenten voor dit onderzoek laat in een interview weten dat het rapport minder goed landde bij de minister: “Nou daar wilde de minister helemaal níets van weten, die vond het dikke onzin, we praten dan november 2013.”

Zonder te wachten op een reactie van de hierboven genoemde instituties wordt op regionaal niveau op 15 november 2013 de 'Verklaring van Huizinge' getekend (Provincie Groningen, 2013). Via deze verklaring onderschrijven tal van regionale actoren het advies en de conclusies van de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen. Daarbij spreken maatschappelijke partijen hun bereidheid uit om deel te nemen aan de dialoog over de toekomst van de regio (Verklaring van Huizinge, 2013). Een van de respondenten geeft aan dat de vereniging van verschillende partijen in Groningen voor het winningsbesluit van januari 2014 mogelijk geholpen kan hebben in het overtuigen van minister Kamp:

*“Kerst heeft, hebben we weleens gemerkt, een louterende werking op onze minister. Dus tijdens de Kerst heeft hij gezegd: ‘Nou vooruit dan maar, laten we eens gaan kijken of we misschien toch iets moeten doen’.”*

Begin 2014 zijn er onderhandelingen over een bestuurlijk akkoord tussen de NAM, de Provincie Groningen en het Ministerie van Economische Zaken. Dit leidt uiteindelijk tot het bestuursakkoord 'Herstel van Vertrouwen – vertrouwen op herstel' dat de minister op 17 januari 2014 presenteerde in het gemeentehuis in Loppersum (Van Es, 2014; Kamp, 2014). Met dit bestuursakkoord is de steun voor de dialoogtafel gerealiseerd. Deze dialoogtafel komt tot stand op basis van het rapport 'Aan Tafel!' (Van Geel & Wallage, 2014). De Tafel gaat in maart 2014 van start met als deelnemers bewoners, overheden, de NAM en maatschappelijke instellingen (Dialoogtafel Groningen, 2014). De start van de dialoogtafel resulteert in een nieuwe verhoudingen omtrent de besluitvorming over de gevolgen van de gaswinning in het Groningerveld. Hierbij verandert ook het governance netwerk omtrent de gevolgen van de gaswinning. Schematisch ziet dat netwerk er als volgt uit:



Figuur 5.2. Schematische weergave governance netwerk periode Dialoogtafel

Op advies van de dialoogtafel is een onafhankelijke organisatie per 1 januari 2015 van start gegaan om de afhandeling van schade en het versterken en verduurzamen van huizen aan te pakken. Via deze organisatie probeert de dialoogtafel de NAM meer op afstand zettenvan het schadeherstel. De organisatie die hiervoor werd opgericht heet het Centrum Veilig Wonen. Dit

orgaan wordt in deze periode ook gevraagd een inschatting te maken van de totale opgave van herstel (Dialogotafel, 2014; Kamp, 2014).

### 5.1.3 NATIONALE COÖRDINATIE (FEBRUARI 2015 – JANUARI 2016)

Eind 2014 werkt de dialogotafel aan een prognose van de omvang van het schadeherstel in het winningsgebied. Aanvankelijk lopen verschillende prognoses sterk uiteen, vertelt een van de respondenten van de Nationaal Coördinator Groningen, maar als de contouren van de impact-assessment zichtbaar worden, wordt ook de opgave van herstel duidelijk.

*“Als je door de regels door luisterde dan merkte je, dit wordt een opgave van de orde grote vijftig tot honderdduizend woningen die je moet versterken. Maar dat was dus exclusief meerlaagse bouw en niet bewoonde gebouwen.”*

Daarnaast blijkt de huidige vorm van de dialogotafel niet voldoende voor een adequate aanpak in het aanpakken van de gevolgen van de gaswinning. De samenstelling van de tafel, waaraan zowel de NAM als maatschappelijke organisaties zitten blijkt niet het juiste middel om besluiten te nemen over de herstelwerkzaamheden omwille van complexiteit en publieke keuzes. Een van de respondenten laat weten dat er publieke afwegingen gemaakt moesten worden in het herstel van de schade waar de dialogotafel niet geschikt voor was:

*“We merkten dat de dialogotafel in een oneigenlijke rol terecht kwam, heel veel afwegingen die een rol spelen in de complexiteit van dit dossier zijn publieke afwegingen.”*

Publieke afwegingen in het schade herstel zijn met name nodig bij de bepaling van aanvaardbare risico's. De respondenten laten weten dat Nederland niet eerder te maken heeft gehad met geïnduceerde aardbevingen en er dan ook geen richtlijnen bestaan met betrekking tot veiligheid en risico's. Voor het bepalen van de maximaal toelaatbare risico's wordt het niet verstandig geacht om het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen een stem te geven waardoor de dialogotafel geen rol kon spelen.

Deze twee voorvallen zetten druk op de bestaande governance structuren. Het leidt ertoe dat de provincie Groningen gaat onderhandelen met de minister over een aanvullend maatregelenpakket om de gevolgen van de gaswinning in goede banen te leiden. De provincie is van mening dat de omvang van het probleem zo groot is dat het overeenkomsten vertoont met de Delta-aanpak. Vanuit de regio Groningen is derhalve ingezet op een nationale aanpak, met een eigen commissaris. De woordvoerder van de Nationaal Coördinator Groningen, daarvoor woordvoerder van de provincie Groningen en in die hoedanigheid ook dicht betrokken geweest bij de recente geschiedenis van de gaswinning in Groningen, geeft aan dat:

*“Wij in de regio, de 10, 11, 12 gemeenten en de provincie, zijn samen met het Rijk niet bij machte geweest om voldoende uitvoeringskracht te mobiliseren op dit immense probleem.”*

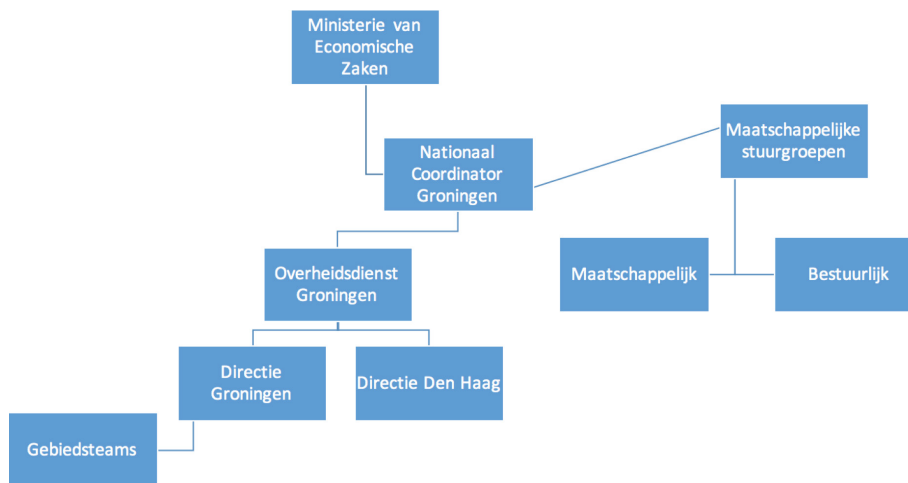
Gezamenlijk komen het rijk, de provincie Groningen en de gemeenten uit het winningsgebied tot een aanvullend maatregelenpakket met betrekking tot de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Dit betreft een aanvulling op het bestuursakkoord van een jaar eerder ‘Herstel van vertrouwen – vertrouwen op herstel’ (Kamp, 2015). Onderdeel van deze aanvullende maatregelen is de vorming van een overheidsdienst bestaande uit een interbestuurlijk deel in Groningen en een interdepartementaal deel in Den Haag. Aan het hoofd van deze organisatie komt de Nationaal Coördinator Groningen te staan (Aanvulling bestuursakkoord ‘Herstel van vertrouwen – vertrouwen op herstel’, 2015: 4). Hiermee wordt de basis gelegd voor een nieuw governance netwerk met betrekking tot de gevolgen van de gaswinning in Groningen waarin de NAM meer naar de achtergrond verdwijnt en publieke regie meer op de voorgrond komt te staan.

De benoeming van de Nationaal Coördinator Groningen op 1 mei 2015 is de verandering in het governance netwerk een feit (Kamp, 2015). De Nationaal Coördinator Groningen is een samenwerking van twaalf Groningse gemeente uit het aardbevingsgebied, de provincie Groningen en de rijksoverheid. De Nationaal Coördinator Groningen heeft de taak om woningen te versterken en de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren. Als gevolg daarvan komt de rol van de NAM in het herstel van de schade meer op de achtergrond te staan. De Nationaal Coördinator Groningen voert publieke regie door de verschillende (overheids)partijen omtrent de gevolgen van de gaswinning bij elkaar brengen en uitvoeringsproblemen in de regio te identificeren en op te lossen. Om dit effectief aan te pakken heeft de Nationaal Coördinator Groningen het Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen (2015) opgesteld. Dit meerjarenprogramma is een uitwerking van de taken en rollen van de Nationaal Coördinator Groningen, bekrachtigd en ondersteund door drie verschillende lagen van openbaar bestuur.

Met het sluiten van het bestuursakkoord ‘Herstel van Vertrouwen – vertrouwen op herstel’ en tevens vanuit de Dialoogtafel Groningen ontstaat de roep om een regie-orgaan dat de aanpak van schadeherstel, versterking en energietransitie (“de drieslag” genoemd) kan versnellen, verbreden en te intensiveren. Deze taak komt tevens bij de Nationaal Coördinator Groningen te liggen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de NCG niet over de gaswinning in Groningen gaat. Beslissingen daarover worden gemaakt in de Tweede Kamer.

Met name bijlage 3 van het Meerjarenprogramma 3 – Governance programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen gaat in op de governance van de aanpak van de drieslag in Groningen (Nationaal Coördinator Groningen, 2015). De bijlage erkent de complexiteit van de situatie in Groningen en steunt op de ervaringen uit andere complexe programma’s zoals het Deltaprogramma en de opbouw van de wijk

Roombeek in Enschede na de vuurwerkramp (Bijlage 3 – Governance programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk 2015: 2). Als gevolg wordt het governance netwerk breed opgezet waarbij voort gebouwd wordt op de positieve ervaringen van de dialoogtafel. De Nationaal Coördinator Groningen stelt daarmee dat een succesvolle aanpak in schadeherstel alleen mogelijk is via goed gecoördineerde samenwerking (Nationaal Coördinator Groningen, 2015). Hiërarchisch ziet de opbouw van de Nationaal Coördinator Groningen (2015) er als volgt uit:

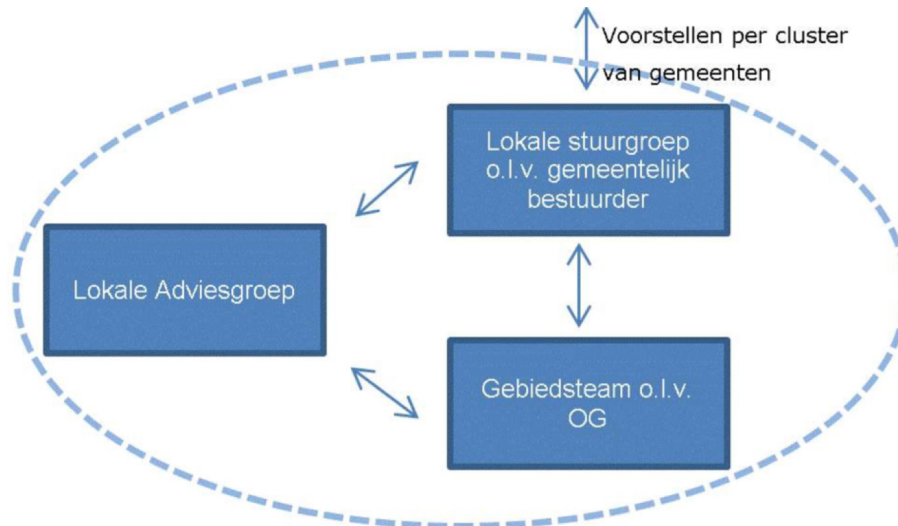


Figuur 5.3 Hiërarchische opbouw Nationaal Coördinator Groningen (2015)

De hierboven gepresenteerde weergave bestaat uit de Overheidsdienst Groningen (OG) met aan het hoofd de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Deze laatste valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. De OG is verdeeld in twee directies, een met betrekking tot Groningen die zich met name richt op de ontwikkeling en het faciliteren van de uitvoering van het Meerjarenprogramma. Daarnaast is er een directie in Den Haag die zich vooral bezighoudt met de benodigde nationale beleidsontwikkeling en het financieel en juridisch instrumentarium op nationaal niveau inclusief de benodigde interdepartementale afstemming (Nationaal Coördinator Groningen, 2015: 3). Vanwege de nadruk op gebiedsgerichtheid ten behoeve van maximale effectiviteit van maatregelen is de directie Groningen grootschalig. Deze directie is samengesteld uit medewerkers die afkomstig zijn uit de verschillende gemeente, provincie en rijksoverheid. Gezamenlijk wordt er een gebiedsteam gevormd die enkele gemeenten beslaat. Deze teams bestaan uit leden van de OG-directie Groningen en mensen uit de betreffende gemeente, eventueel de provincie. Deze gebiedsteams hebben als taak toe te zien op de planvorming voor het specifieke gebied/cluster, het begeleiden en faciliteren van de uitvoering en de interactie en communicatie in ogenschouw te nemen (Nationaal Coördinator Groningen, 2015: 5).

De aanpak die zich specifiek richt op kleine gebieden is inhoudelijk, bestuurlijk en maatschappelijk. Daarnaast is er een combinatie van gebiedsteams, lokale stuurgroepen (onder leiding van lokale bestuurders) en lokale adviesgroepen met daarin vertegenwoordigers van bewoners opgericht waarmee gedeeld eigenaarschap gecreëerd is. Binnen deze

gebieden moeten alle betrokkenen zich eigenaar voelen. Hierdoor wordt ingezet op het realiseren van breed gedragen voorstellen en succesvolle uitvoering van deze voorstellen (Nationaal Coördinator Groningen, 2015: 5). Het volgende figuur uit bijlage 3 van het Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen geeft een schematische weergave van deze gebiedsteams (Nationaal Coördinator Groningen, 2015):



Figuur 5.4 Schematische weergave gebiedsteams Nationaal Coördinator Groningen.  
Bron: Nationaal Coördinator Groningen (2015:6)

Door de aanpak van de Nationaal Coördinator Groningen verdwijnt de Dialoogtafel Groningen en wordt deze omgezet in stuurgroepen van de Nationaal Coördinator, een bestuurlijk en een maatschappelijk (Nationaal Coördinator Groningen, 2016).

Uit gesprekken met medewerkers van de Nationaal Coördinator Groningen kwam naar voren dat deze vorm van samenwerking op dat moment “het meest haalbaar” was.

Hoewel er overeenstemming gevonden is in de ambitie om de gevolgen van de gaswinning in Groningen aan te pakken, blijken er met name bij decentrale overheden angsten te zijn om verantwoordelijkheden over te hevelen naar een andere partijen:

*“Er is altijd gezegd, het Huis van Torbecke blijft intact, maar toch moeten we (Nationaal Coördinator Groningen) bepaalde macht en kracht hier hebben om überhaupt ons werk te kunnen doen, dus daar zit wat spanning op.”*

Daarnaast geven de respondenten ook aan dat de rol van de minister in de samenwerking tussen de drie lagen van openbaar bestuur in de aanpak van de gevolgen van de gaswinning in Groningen soms voor scheve gezichten zorgt:



*“Vooral vanwege de dubbele pet van de minister met het winningsplan wat nu ook weer erg speelt. Dit zorgt ervoor dat de 13 en de 1 (gemeente en provincie vs rijk) in dat andere traject best wel tegen over elkaar staan.”*

Als gevolg van de komst van de Nationaal Coördinator Groningen is het governance netwerk omtrent de gevolgen van de gaswinning in Groningen enigszins vereenvoudigd door de centrale positie die de Nationaal Coördinator inneemt binnen het netwerk. Schematisch ziet het er als volgt uit:



*Figuur 5.5 Schematische weergave governance netwerk Nationaal Coördinator Groningen.*

#### **5.1.4 DEELCONCLUSIES NETWERKANALYSE**

Een analyse van de verhoudingen tussen de verschillende actoren met betrekking tot de gevolgen van de gaswinning in Groningen laat zien dat er drie verschillende governance netwerken te identificeren zijn in de periode tussen 2012 en 2016.

In de eerste periode van augustus 2012 tot november 2013 is met name de NAM een prominente actor in het governance netwerk. Ze is verantwoordelijk voor het herstel van de schade als gevolg van gaswinning. Lokale bestuurders en bewoners van het winningsgebied zijn niet tevreden met de rol die de NAM inneemt binnen dit netwerk en kijken naar de verantwoordelijkheid van de minister. Deze houdt zich echter afzijdig en verwijst naar de NAM. Als gevolg groeit het wantrouwen en wordt de commissie Meijer ingesteld. Deze adviseert verandering van het governance netwerk door de komst van een dialogotafel. Hiermee zou het wantrouwen verminderd kunnen worden. Via een bestuursakkoord ontstaat er de mogelijkheid tot het

instellen van de Dialoogtafel Groningen waaraan vijftien verschillende (maatschappelijke) organisaties plaatsnemen om zich gezamenlijk te buigen over de gevolgen van de gaswinning. Na verloop van tijd blijkt de dialoogtafel niet langer geschikt om de gevolgen van de gaswinning aan te pakken vanwege de publieke afwegingen die gemaakt moeten worden. Tevens laat een prognose van deze dialoogtafel over de omvang van het herstel zien dat de opdracht groter is dan aanvankelijk werd gedacht. Met inzicht in de omvang ontstaat de vraag om gecoördineerde samenwerking, sturing en publieke afwegingen. Hiertoe wordt de Nationaal Coördinator Groningen in leven geroepen welke een centrale positie krijgt binnen een nieuwe governance netwerk. Met deze beleidsverandering verdwijnt de rol van de NAM binnen het schadeherstel meer naar de achtergrond en krijgen de drie lagen van openbaar bestuur (gemeenten, provincie en rijk) meer geïnstitutionaliseerde zeggenschap in de aanpak van de gevolgen van de gaswinning.

## 5.2 SCHULD ONTWIJKEND GEDRAG

De analyse van schuld ontwijkend gedrag bij verschillende actoren rond de gevolgen van de gaswinning in Groningen is opgedeeld in de drie governance periodes zoals in de vorige paragraaf beschreven. Binnen elke periode is gekeken naar de framing door actoren, de schuld ontwijkingsacties en strategieën gerelateerd aan de governance netwerken. Elke periode is in een aparte alinea beschreven en wordt afgesloten met deelconclusies.

### 5.2.1 EERST ONDERZOEK, DAN DADEN (AUGUSTUS 2012 – NOVEMBER 2013)

Hoewel de inwoners van het winningsgebied in Groningen gewend beginnen te raken aan aardbevingen, komt ook de aardbeving van augustus 2012 weer als een verassing. De schok wordt heftiger ervaren en door de kracht van 3,7 op de schaal van Richter is het de zwaarste geïnduceerde aardbeving in Nederland (Van Es, 2012). Als gevolg van deze aardbeving ontstaan in eerste instantie vragen bij bewoners en lokale politici over de schadeafhandeling. Economische framing staat daarbij voorop. Daarnaast worden ook zorgen over de veiligheid van inwoners in het winningsgebied uitgesproken waarmee al contouren van een veiligheidsframe geschetst worden (Van Kelckhoven en Minkes, 2012). Dit frame krijgt echter in het begin nog weinig bijval. Als uit onderzoek van de Staatstoezicht op de Mijnen (2013) blijkt dat de maximale kracht van geïndiceerde aardbevingen in het winningsgebied niet meer voorspelt kan worden komt er bij de actoren uit Groningen meer nadruk te liggen op het veiligheidsframe. Minister Kamp reist af naar Groningen en erkent dat er een verhoogd veiligheidsrisico is ontstaan, maar laat directe maatregelen als het terugdringen van de gasproductie achterwegen. Als argument stelt de minister:

*“[...] met 20% minder gaswinning weliswaar de kans op aardbevingen met 20% wordt verminderd, maar dit gaat dan van 7% naar 5,6% en de sterkte van de aardbevingen blijft ongewijzigd. Dus ik geloof niet dat je daarmee een doorslaggevend verschil maakt voor het veiligheidsgevoel van de mensen in het gebied.” (Kamp, 2013: 33 529, nr. 18: 22)*

Het erkennen en delen van gevoelens over onveiligheid, maar het nalaten van het nemen van directe maatregelen zorgt er bij lokale bestuurders en inwoners van het winningsgebied voor dat ze zich niet serieus genomen voelen. “De veiligheid wordt op de lange baan geschoven.” stelt de Groningse gedeputeerde de Vey Mestdagh stelt tegenover het Dagblad van het Noorden (de Veer, 2013: 2). Uit het onderzoek van de Commissie Meijer (2014) blijkt dat veel inwoners uit het winningsgebied de mening van de gedeputeerde delen. Burgemeesters, dijkgraven en de Gedeputeerde Staten Groningen wijzen naar de minister als verantwoordelijke voor het nemen van maatregelen om de risico's op aardbevingen te doen afnemen (Blanken en Van Veen, 2014). In plaats van het dichtdraaien van de gaskraan, zoals veel inwoners willen, onderneemt minister Kamp twee acties.

Allereerst geeft hij aan veertien verschillende onderzoeken te gaan laten doen welke op 1 december 2013 afgerond moeten zijn (Kamp, 2013: 33 529 nr. 2). Hiermee verwacht de minister een goed besluit te kunnen nemen over de toekomst van de gaswinning in Groningen. Hiermee limiteert de minister de agenda. Voor de minister is het onderwerp vanaf dat moment niet meer bespreekbaar tot de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd zullen worden. Hiermee geeft hij impliciet al aan dat er geen sprake is van een incidentele gebeurtenis maar van een structureel verschijnsel. Schuld ontwijkend gedrag vindt daarmee plaats in de verantwoordingsdimensie (Hood, 2011). Doordat de minister zowel het veiligheidsframe tegen spreekt, als het limiteren van de agenda toepast gebruikt de minister in directe respons op aardbeving van augustus 2012 en de rapporten van het KNMI en het SodM zowel presentatie strategieën als beleidsstrategieën om schuld te ontwijken.

Daarnaast benadrukt de minister nadrukkelijk de rol van de NAM als exploitant van de Groningse gasvelden en daarmee haar verantwoordelijkheid voor de gevolgen van de gaswinning. In de communicatie met de Tweede Kamer verwijst minister Kamp op de rol van de NAM om de ontstane schade volledig terug te betalen (Tweede Kamer 2013, 53-11). Hiermee wijst de minister een zondebok aan voor de schuld van de gevolgen van de gaswinning. Deze schuld ontwijkingsactie kan gezien worden als agency strategie. Uit de debatten in de Tweede Kamer over de gaswinning blijkt dat met name de oppositie graag ziet dat de minister in eerste instantie aan de veiligheid van de inwoners denkt en derhalve de gaskraan terugdraait (Tweede Kamer, 2013: 53-11; Tweede Kamer, 2013: 33 529 nr. 18). De minister, gesteund door de coalitie PvdA en VVD, geeft aan eerst informatie te willen ontvangen voordat hij een adequaat besluit kan nemen over de gaswinning. Daarnaast beargumenteert hij dat de gaskraan niet direct dicht kan vanwege juridische afspraken met derde partijen (Tweede Kamer, 2013: 33 529 nr. 19). Dit duidt wederom op beleidsstrategieën van agenda limiteren en het afschuiven op andere door een vorm van automatisch beleid te vooronderstellen. Nederland heeft een leveringsplicht dus de gaskraan kan niet dicht.

In deze eerste periode na de aardbeving van augustus 2012 zien we dat onduidelijkheid en onzekerheid roept om verheldering. Inwoners en lokale bestuurders willen weten wie de verantwoordelijkheid heeft om

aardbevingen te stoppen en daarmee veiligheid te garanderen. Lokale bestuurders uit Groningen wijzen op de verantwoordelijkheid van de minister ten aanzien van de gaswinning. Het wijzen op de verticale hiërarchie waarbij de minister eindverantwoordelijke is duidt op de schuldontwijkingsactie van excuses, wat valt binnen de presentatie strategie (Mortensen, 2012). In de Tweede Kamer krijgt deze actie bijval doordat een meerderheid benadrukt dat de minister verantwoordelijkheid draagt. De minister erkent dat hij verantwoordelijkheid draagt over het nemen van een besluit ten aanzien van de gaswinning en de gevolgen voor de inwoners van Groningen (Tweede Kamer, 2013: 33 529, nr. 18).

De minister is echter van mening dat hij op het moment van het uitkomen van de onderzoeken van het Staatstoezicht op de Mijnen en van de NAM samen met het KNMI, als ook op het moment van het Kamerdebat over de gaswinning naar aanleiding van de beving van augustus 2012 over onvoldoende informatie beschikt om een verantwoorde beslissing te nemen (Tweede Kamer, 2013: 33 529, nr. 18). Voor de directe maatregelen om het veiligheidsrisico voor inwoners in Groningen te beperken verwijst de minister namens de ministerraad naar de rol van de NAM: “[...]de NAM moet het gebied in om na te gaan wat er aan de hand is en wat er kan worden gedaan om die schade te beperken.” (Kamp, 2013: 33 529, nr. 18: 18).

Reacties van de minister op gebeurtenissen na het Kamerdebat over de gaswinning in februari versterken de verklaring van de schuldontwijkingsactie van agenda limiteren (Weaver, 1986). Nagenoeg elke brief die de minister naar de Kamer stuurt tussen februari 2013 en januari 2014 geven blijk dat er pas een beslissing over de gaswinning genomen wordt op het moment dat de onderzoeken die door de minister ingesteld zijn, afgerond zijn (Tweede Kamer, 2013: 33 529, nummers 20|22|23|25|26|27). Ook met de uitkomsten van het rapport van de Commissie Meijer zoals het inrichten van een Dialoogtafel, wil de minister tot ergernis van de provincie niet direct aan de slag (Van Dalen & De Veer, 2013). Dit toont te meer aan hoe sterk de minister de schuldontwijkingsactie van agenda limiteren doorvoert. Vanuit het controle interview komt tevens naar voren dat de minister niets met het rapport van de Commissie Meijer te maken wilde hebben. Een van de respondenten geeft zelfs aan dat de minister benadrukte niets met het rapport gedaan te hebben in het voorwerk van het eerste bestuursakkoord:

*“Hij heeft zich niet laten leiden door het advies van de commissie Meijer, daar heeft hij zich altijd van gedistantieerd. Hij is eigenstandig tot het inzicht gekomen dat dit (de dialoogtafel) een goeie aanpak is.”*

#### **5.2.1.1 DEELCONCLUSIES**

In de periode tussen augustus 2012 en december 2013 wordt de huidige manier van gaswinning in twijfel getrokken. Het is een aanval op bestaand beleid. Lokale bestuurders uit Groningen wijzen op de verantwoordelijkheid van de minister om dit aan te pakken. Die laat weten eerst uitvoerig onderzoek te willen doen voordat een besluit genomen kan worden.

Daarmee wordt het onderwerp door de minister van de agenda gehouden en wordt de beleidsstrategie toegepast. Deze wordt aangevuld met acties uit de presentatiestrategie om het veiligheidsframe te weerleggen en acties uit de agency strategie om de schuld voor de gevolgen bij de NAM neer te leggen. De nadruk ligt echter op het limiteren van de agenda en dus bij de beleidsstrategie.

### **5.2.2. VAN ZUUR NAAR ZOET (NOVEMBER 2013 – FEBRUARI 2015)**

Eind 2013 worden de onderzoeken die in opdracht van minister Kamp uitgevoerd werden afgerond en bereidt Groningen zich voor op een nieuw gaswinningsbesluit. Op een bijeenkomst in het gemeentehuis van Loppersum presenteert minister Kamp op 17 januari 2014 de conclusies van de veertien onderzoeken, het winningsbesluit en het maatregelenpakket voor Groningen (Kamp, 2014: 33 529, nr. 28; Van Es, 2014).

Het besluit bevat een gerichte vermindering van de aardgasproductie, preventieve versterking van infrastructuur en gebouwen en ten slotte stimulering van leefbaarheid waarvoor 1,18 miljard euro voor de komende vijf jaar beschikbaar is gemaakt (Kamp, 2014: 33 529, nr. 28).

In de presentatie blijft minister Kamp benadrukken dat er ook economische belangen zijn waarbij met de winning van aardgas uit de provincie rekening gehouden moet worden, maar daarnaast wordt de productie in de gebieden rond Loppersum “ten behoeve van de veiligheid” getemporiseerd (Kamp, 2014: 33 529, nr. 28: 5). Het veiligheidsframe heeft daarmee meer de nadruk gekregen, hoewel het economisch frame nog dominant is.

Het maatregelen pakket dat de minister in samenspraak met lokale bestuurders en de NAM heeft vertaald in een bestuursakkoord kan gezien als de schuld ontwijkingsactie van verzachtende maatregelen (Weaver, 1986). Dit komt enerzijds voor uit het feit dat de het maatregelenpakket initiatieven mogelijk maakt waar de provincie eerder al om vroeg maar niet kreeg. Zo is dankzij het bestuurlijk akkoord ‘Vertrouwen op herstel – herstel van vertrouwen’ de dialoogtafel gerealiseerd welke de provincie Groningen al na het verschijnen van het rapport van de Commissie Meijer in leven wilde roepen en eerder tevens door het CDA in de Tweede Kamer als motie werd ingediend bij de oplossing voor de gevolgen van de gaswinning (Tweede Kamer, 2013: motie 33529 nr.7). Anderzijds komt het schuld ontwijkend gedrag van de minister duidelijk terug in het letterlijk beschikbaar maken van geld voor de gevolgen van de gaswinning in Groningen. De minister is daarbij “van mening dat tegenover de nadelige effecten van de gaswinning voor de inwoners van het gebied ook een positieve impuls op zijn plaats is.” (Kamp, 2014: 33 529, nr. 28: 7). Beide acties zijn dus te zien als verzachtende maatregelen. Daarmee blijft de minister gebruik maken van de beleidsstrategie van schuld ontwijkend gedrag.

In het winningsgebied wordt over het algemeen negatief gereageerd op de plannen van de minister. De kraan zou niet ver genoeg dicht gaan, de maatregelen zouden te beperkt zijn en over de haalbaarheid en uitvoering bestaan twijfels (Van Es, 2014). Lokale bestuurders wijzen op het verloren vertrouwen. In een interview met het Dagblad van het Noorden (2014: 16) geeft commissaris van de Koning Max van den Berg dat er nog een lange weg te gaan is: “geschonden vertrouwen wordt niet snel weer opgebouwd”.

Een week later stelt de burgemeester van Loppersum in de Volkskrant dat “Als het gaat over herstel van vertrouwen, dan heeft de regering het zichzelf moeilijk gemaakt in het afgelopen jaar” (Van Es, 2014: 7).

Daarbij wordt ook gewezen op de mate waarin de gaskraan dicht gedraaid wordt. Uit het onderzoek van de Staatstoezicht op de Mijnen blijkt dat de gasproductie teruggebracht kan worden tot veertig miljard kuub per jaar, de minister besluit echter om het plafond op tweeënveertig en een half miljard kuub per jaar te stellen (Blanken en Smedeman, 2014). Het geeft aan dat het economische frame nog altijd sterk aanwezig is binnen de besluitvorming omtrent de gaswinning in Groningen. Tijdens het debat in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2014: 50 – 7) over het winningsbesluit wordt veel nadruk gelegd op de veiligheid van inwoners in het winningsgebied. Oppositie en coalitie benadrukken dat veiligheid een prominente plek moet krijgen in de besluiten omtrent gaswinning. Er wordt ingestemd met het productievoorstel van de minister en het maatregelen pakket wordt uitgebreid van vijf naar tien jaar (Tweede Kamer, 2014: 50 – 7). De minister belooft tevens toe te zien op de uitvoering van schadeherstel (Spaansens, 2014).

Via het pakket aan maatregelen en de start van de Dialoogtafel Groningen probeert de minister zich wederom meer afzijdig te houden uit de discussie omtrent de gaswinning in Groningen en de gevolgen. Dit laten de respondenten van de Nationaal Coördinator Groningen weten. De herstel opdracht blijkt echter de omvang van een deltaproject te krijgen. Als gevolg wordt er rond de jaarwisseling 2014-2015 opnieuw onderhandeld over het bestuurlijk akkoord dat een jaar eerder gesloten werd. Eén van de respondenten liet daarnaast ook weten dat tijdens het proces van de dialoogtafel aan het licht gekomen was dat er noodzaak was tot publieke regie vanwege een ongelijk ‘level-playing-field’:

*“Burgers hadden daar eigenlijk een hele ongelijke positie. Dat is ook een argument om publieke regie en een overheidsdienst voor op te richten, om een duidelijk tegenkracht te geven. Want het kan natuurlijk niet zo zijn dat een bedrijf die de schade veroorzaakt ook het aanspreekpunt is om de oplossing met de bewoner te vinden.”*

Eind 2014 wordt er derhalve weer richting de minister gekeken om een rol te vervullen in de nieuw ontstane situatie. De dialoogtafel functioneert niet optimaal en publieke regie is nodig. De respondenten geven aan dat de minister tijdens deze onderhandelingen meer initiatief nam en zijn ambtelijk apparaat voorwerk liet doen om tot een aanvullend maatregelenpakket te komen. In tegenstelling tot een jaar eerder kwam de minister in dit geval met voorwerk tijdens de onderhandelingen over het aanvullende maatregelenpakket. Dit duidt op een wijziging in het strategisch handelen van de minister. Met de komst van het eerste maatregelen pakket distantieerde hij zich met name van de gaswinning in Groningen en de gevolgen daarvan door middel van verzachtende maatregelen wijzend op de beleidsstrategie. Bij de totstandkoming van het aanvullende maatregelenpakket lijkt de minister meer naar de voorgrond te bewegen in het aanpakken van de gevolgen van de gaswinning. Daarmee lijkt wederom

een verandering in het schuld ontwijkingsgedrag van de minister te ontstaan. Van verzachtende maatregelen naar jump on the bandwagon (Weaver, 1986).

#### **5.2.2.1. DEELCONCLUSIES**

Begin 2014 wordt er een bestuursakkoord gesloten tussen lokale bestuurders, de NAM en de minister. Via dit akkoord wordt getracht de baten en de lasten in het winningsgebied meer in balans te brengen. Het handelen kan gezien worden als verzachtende maatregelen wat tevens past binnen de beleidsstrategie in het ontwijken van schuld. Het wantrouwen van de inwoners en ondernemers uit het winningsgebied is echter niet direct hersteld, ze zijn nog van mening dat de minister te weinig onderneemt om hun veiligheid te garanderen en dit onvoldoende meeneemt in de besluitvorming. Over de onderhandelingen over een aanvullend maatregelenpakket een jaar later geven de respondenten aan dat de minister zich pro-actiever opstelt waarbij kenmerken van verandering in het schuld ontwijkend gedrag ontstaan naar de actie jump on the bandwagon (Weaver, 1986).

#### **5.2.3 PUBLIEKE REGIE (FEBRUARI 2015 – JANUARI 2016)**

Begin 2015 neemt de minister een besluit over het nieuwe winningsplan van de NAM (Tweede Kamer: 33 529 nr. 94). Kort daarna, begin februari, bereikt hij met de lokale bestuurders een akkoord over een aanvullend maatregelen pakket. Daarmee wordt de publieke aanpak ten aanzien van de gevolgen van de gaswinning in Groningen gerealiseerd. Onderdeel van dit aanvullende pakket is de Nationaal Coördinator Groningen, die aan het hoofd komt te staan van een nieuwe overheidsdienst in het aanpakken van de gevolgen van gaswinning in Groningen (Tweede Kamer, 2015: 54 – 11; Tweede Kamer, 2015: 33 529, nr. 96). De totstandkoming van een publiek regieorgaan is zowel een verandering in de governance als een verandering in het schuld ontwijkende gedrag van de minister. Het bevestigt dat de minister over gaat op het jumping on the bandwagon door zich achter de wensen van de provincie en gemeenten te scharen (Weaver, 1986). Deze actie past binnen de presentatie strategie maar ook binnen de agency strategie doordat het oprichten van de Nationaal Coördinator Groningen zowel gezien kan worden als een bliksemafleider als de schuld ontwijkende handeling van jumping on the bandwagon (Weaver, 1986; Hood, 2011).

Negen dagen na het presenteren van de publieke aanpak voor de gevolgen van de gaswinning in Groningen via de Nationaal Coördinator Groningen stuurt de minister een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015) naar de Tweede Kamer (Tweede Kamer 2015: 33 529, nr. 123). In dit rapport komt naar voren dat er stelselmatig onvoldoende rekening gehouden wordt met de veiligheid van inwoners in het winningsgebied. Hoewel de uitkomsten voor de Groningers niet als een verrassing komen valt het rapport slecht. In de bevestiging van hun vermoeden lijkt het wantrouwen van de Groningers jegens de Rijksoverheid en de NAM wederom toe te nemen (Reitzema, 2015). Vanuit lokale bestuurders klinkt de roep om spijtbetuinging van de betrokken partijen rond de gaswinning (Van Hofslot, 2015). Daarnaast wordt ook door politieke partijen onthutst gereageerd op de bevindingen van het rapport en dringt de oppositie in de

Tweede Kamer aan op een debat waar ook de minister-president bij aanwezig moet zijn (Telegraaf, 2015). Zowel minister Kamp als de NAM geven aan dat ze niet direct inhoudelijk op het rapport willen reageren. Beide partijen geven aan het rapport als belangrijk te ervaren en derhalve de tijd willen nemen om het goed door te laten dringen. Het laat zien dat beide actoren gebruik van de schuld ontwijkende actie van agenda limiteren. In de aanbiedingsbrief ten geleide het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan de Tweede Kamer laat minister Kamp weten zich te herkennen in:

*“de constatering van de Raad dat in het verleden door de betrokken partijen het risico van aardbevingen lange tijd niet als veiligheidsprobleem werd gezien, maar veeleer als een probleem van schade die vergoed moest worden” (Tweede Kamer, 2015: 33 529, nr. 123: 1).*

Vervolgens laat de minister weten dat er inmiddels op “dit cruciale punt” stappen zijn gezet (Tweede Kamer, 2015: 33 529, nr. 123: 1). Zo laat hij weten dat de gasproductie is verlaagd en dat publieke regie via de Nationale Coördinator Groningen gerealiseerd wordt. Dit duidt wederom op de schuld ontwijkende actie van het jumping on the bandwagon (Weaver, 1986). Daarnaast wijst de minister op betrokken actoren uit het verleden. Hiermee past de minister de schuld ontwijkingsactie van het aanwijzen van een zondebok toe (Weaver, 1986). Hiermee zijn zowel presentatie als agency strategieën in het ontwijken van schuld aanwezig.

Oppositiepartijen in de Tweede Kamer laten echter publiekelijk weten de minister te verdenken van het limiteren van de agenda (Telegraaf, 2015). De oppositiepartijen stellen dat het minister het debat over het verschenen rapport niet wil voeren omwille van de aanstaande verkiezingen voor de provinciale staten. Deze verkiezingen worden een maand later gehouden. Het benoemen van een schuld ontwijkende actie verlaagt de effectiviteit van de actie (McGraw, 1990; 1991). De minister geeft in een brief aan de Tweede Kamer aan te verwachten dat een reactie van het kabinet op het onderzoeksrapport naar alle waarschijnlijkheid eind maart afgerond kan zijn (Kamp, 2015: 33 529, nr. 124). Begin maart verschijnt de minister echter op de omroep RTV-Noord om spijt te betuigen met de woorden: “Het spijt mij zeer dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de veiligheidsbelangen van de mensen” (Van den Berg, 2015: 2). Het is een strategische zet om de druk van het debat af te halen (Van den Berg, 2015).

De spijtbetuigingen worden als een eerste stap ervaren door lokale bestuurders die blijven wijzen op het verdwenen vertrouwen, inwoners zijn echter kritischer:

*“Hij belijdt zijn spijt met de mond, maar wat hij moet doen is de gaswinning substantieel reduceren. Dat doet hij niet.” (De Veer, 2015).*



In 2015 neemt de roep om de gasproductie te verlagen aan kracht toe. Provincies en gemeenten gaan succesvol in beroep tegen het winningsbesluit van de minister en ook in de Tweede Kamer wordt de druk op de minister verhoogd doordat coalitiepartij PvdA aandringt op het verlagen van de productie en het omkeren van de bewijslast (Giebels 2015). Eind april biedt de NAM ook excuses aan voor de bevindingen uit het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Hierbij benadrukt ze vooral “vooruit te kijken” naar verbeteringen in de toekomst maar ook dat het kabinet verantwoordelijk is voor de gasproductie waarmee de NAM gebruik maakt van de schuld ontwijkende actie van het aanwijzen van een zondebok (Van den Berg, 2015: 2).

De benoeming van Hans Alders als Nationaal Coördinator Groningen op 1 mei 2015 zorgt voor een verandering in de betekenisgeving van verschillende actoren omtrent de gaswinning en de gevolgen daarvan. Vanuit de ministerraad krijgt de heer Alders volledige steun en wordt hij gepresenteerd als “de beste die we kunnen vragen” (De Veer, 2015: 2). Ook lokale bestuurders reageren positief op de benoeming, maar benadrukken dat de Nationaal Coördinator niet als bliksemafleider mag functioneren om de huidige gasproductie te continueren. Hiermee wordt een mogelijke schuld ontwijkingsactie benoemd waardoor de effectiviteit verlaagd wordt (McGraw, 1991). Als Albers het programma Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2016-2020 in november presenteert wordt voorzichtig positief gereageerd. “U, als inwoner van het gebied, staat hierin centraal.” stelt Alders in het rapport (Nationaal Coördinator Groningen, 2015: 14). De gedupeerden van de gevolgen van de gaswinning in Groningen vragen zich af hoe realistisch die gesprekken zijn en of er niet nog altijd te veel invloed is van de NAM (Van Hofslot, 2015). Het laat met name zien dat er nog altijd wantrouwen heerst, maar dat de Nationaal Coördinator Groningen een democratisch frame presenteert doordat draagvlak onder bewoners een premisse is. Uit de gesprekken met respondenten van de Nationaal Coördinator Groningen komt naar voren dat de minister zich inmiddels meer gecommitteerd heeft aan de gevolgen van de gaswinning in Groningen:

*“Hij is om, en dat is het mooie van deze minister, als hij ergens verantwoordelijk voor is, dan neemt ie die verantwoordelijkheid ook en dan voelt ie dat ook. Zo lang je hem tegen hebt is het hard werken, maar zo lang je hem mee hebt moet je blij zijn.”*

Het benadrukt nogmaals dat de minister van kant gewisseld is. Hij heeft zich gevoegd bij de tegenstanders van het bestaande beleid en is voorstander van nationale coördinatie. De respondenten geven wel aan dat de Nationaal Coördinator Groningen formeel geen rol speelt in het besluit over de gasproductie in Groningen. Die bevoegdheid ligt bij het kabinet en valt binnen de portefeuille van minister Kamp. Mits de Nationaal Coördinator Groningen gevraagd wordt om advies heeft ze dus geen mogelijkheden om invloed te hebben op het winningsbesluit:

*“Het winningsdeel, dat is niet ons pakkie an. Hebben we geen positie in. Daar geven we geen adviezen over. Dat is niet voor ons.”*

Daarmee kan de komst van de Nationaal Coördinator Groningen niet gezien worden als het delegeren van bevoegdheden naar een ander orgaan (Mortensen, 2016). De schuld ontwijkende strategie van het delegeren van bevoegdheden is daarom niet aanwezig. Wel moet worden opgemerkt dat de komst van de Nationaal Coördinator effect lijkt te hebben op het ter verantwoording roepen van de minister. Er wordt sinds de komst van de Nationaal Coördinator Groningen eerder naar dit orgaan gekeken voor verklaring en handelen dan naar de minister (o.a. Van Hofslot, 2015). De Nationaal Coördinator Groningen zou daarmee gezien kunnen worden als een bliksemafleider (Ellis, 1994). Wel laten lokale bestuurders al weten dat de minister de Nationaal Coördinator Groningen niet moet gebruiken als bliksemafleider waardoor de effectiviteit van deze strategie mogelijk is verlaagd (McGraw, 1990; 1991).

#### **5.2.3.1 DEELCONCLUSIES**

In 2015 verruwt het debat over de gaswinning en de gevolgen voor de provincie Groningen. Begin van het jaar komt een aanvulling op het bestuursakkoord tussen gemeenten, provincie en rijk waarbij de komst van een Nationaal Coördinator gepresenteerd wordt. Het geeft aan dat de minister de actie van jumping on the bandwagon gebruikt. Negen dagen later komt het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar buiten en beroepen zowel de NAM als de minister zich op het aanwijzen van zondebokken. De timing van het uitkomen van het rapport en het wisselen van kant door jumping on the bandwagon laat zien dat er ook gebruik gemaakt wordt van de presentatiestrategie (Weaver, 1986; Hood, 2011). Uiteindelijk volgen van beide partijen spijtbetuigingen. Het laat zien dat beide partijen gebruik maken van agency strategieën. Binnen het kabinet neemt de druk op de minister ook toe doordat coalitiepartij PvdA de kant van de oppositie kiest en de gaskraan verder dicht draait. Met de komst van de Nationaal Coördinator Groningen lijkt de aandacht te verschuiven van de rol van de minister naar de rol van de Nationaal Coördinator. Deze is echter alleen verantwoordelijk voor flankerend beleid en niet voor besluiten over de gaswinning. Daarom is er geen sprake van de strategie van delegeren van besluiten (Mortensen, 2016). Wel kan de komst van de Nationaal Coördinator Groningen gezien worden als bliksemafleider (Ellis, 1994).

#### **5.3. DE RELATIE TUSSEN SCHULD ONTWIJKEND GEDRAG EN GOVERNANCE NETWERKEN**

Uit de analyses van de vorige twee paragrafen komt naar voren dat er in een periode van vier jaar tot drie keer toe een verandering is geweest van het governance netwerk. Het laat ook zien dat de schuld ontwijkingsstrategieën

verschillen per governance netwerk. In dit hoofdstuk worden deze gebeurtenissen naast elkaar gelegd om daarmee een antwoord op de derde deelvraag van dit onderzoek te kunnen formuleren; Hoe houden het schulden spel rond de gaswinning in Groningen en de governance netwerken verband met elkaar?

### 5.3.1 WACHTEN EN WANTROUWEN

De periode tussen augustus 2012 en januari 2014 laat zich tekenen als een periode van toenemende gevoelens van wantrouwen bij Groningers. Dit wantrouwen was in eerste instantie met name gericht jegens de NAM, maar later ook tegen de rijksoverheid zoals blijkt uit het rapport van de commissie Meijer (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013). Het eindrapport stelt dat Groningers enerzijds moedeloos raken van elkaar opvolgende aardbevingen die steeds tot nieuwe schade leiden, en anderzijds ze afhankelijk zijn van besluiten die de rijksoverheid en de NAM nemen (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013: 8). Op basis van vele gesprekken met betrokkenen uit het aardbevingsgebied laat de commissie weten dat er bij veel mensen “gevoelens van ‘niet gehoord worden’ en ‘niet serieus genomen worden’” leven (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013: 24). Door rondetafelgesprekken heeft de commissie Meijer ervaringsdeskundigen met betrekking tot de gevolgen van aardbevingsproblematiek gesproken (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013). Terughoudende reacties van de minister op het onderzoek en advies van Staatstoezicht op de Mijnen uit 2013 geeft voor bewoners de indruk dat hun veiligheid en de leefbaarheid van de regio ondergeschikt zijn aan de economische en financiële belangen van het Rijk en de NAM (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013: 24). Dit leidt volgens Commissie Meijer tot een groeiend weerstand tegen de gaswinning bij de Groningers. Om het vertrouwen te herstellen adviseert de commissie de Dialoogtafel Groningen (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013).

In dezelfde periode zien we dat de minister schuld probeert te mijden door met name de agenda te limiteren. Dit doet hij door te stellen dat er meer onderzoek nodig is om tot een goed besluit te komen (Tweede Kamer, 2013: 33529, nr. 1). Daarnaast geeft de minister een andere betekenis aan de gaswinning in Groningen door naast het veiligheidsframe een economische frame te presenteren en daar consequent de nadruk op te leggen. Gecombineerd leiden deze schuld ontwikkelingsactie en het presenteren van een economisch frame ertoe dat, zoals commissie Meijer (2013) laat zien, het wantrouwen bij inwoners uit het winningsgebied jegens de minister toeneemt. Dit wantrouwen groeit zo ver dat bij het presenteren van flankerende maatregelen door de minister in januari 2014 zowel inwoners als lokale bestuurders het maar mondjes maat vinden (Van Es, 2014). De komst van een dialoogtafel waarbij het governance netwerk aangepast wordt lijkt dan ook noodzakelijk geworden om het vertrouwen te herwinnen. Het gebruik van de beleidsstrategie om schuld te ontwijken via het limiteren van de agenda door de minister heeft een bijdrage geleverd aan het verlies van vertrouwen. Daarmee heeft het ook een bijdrage geleverd aan de komst van de dialoogtafel. Het schuld ontwijkend gedrag

heeft zodoende een voedingsbodem gecreëerd voor het veranderen van de governance structuur.

### 5.3.2 VEILIGHEID BOVEN FINANCIËN

Ondanks het bestuursakkoord 'Herstel van vertrouwen – vertrouwen op herstel'(2014) en de oprichting van de Dialoogtafel Groningen loopt het vertrouwen van de Groningers in de overheid en de NAM in februari 2015 opnieuw een deuk op. Aanleiding is de publicatie van het rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen' van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015). In dit rapport komt naar voren dat bij de gaswinning van het Groninger veld tot 2013 onvoldoende geen aandacht is geweest voor de veiligheid van de inwoners van Groningen. Het veiligheidsrisico werd door de winningspartijen als verwaarloosbaar beschouwd (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015: 7).

Het rapport vraagt betrokken partijen spijt te betuigen voor de handelingen uit het verleden (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015). In Groningen wordt dit als vanzelfsprekend verwacht, maar hopen inwoners en bestuurders met name op daden in plaats van louter woorden (Van Hofslot, 2014: 1). Zowel de minister als de NAM wachten af met spijtbetuigingen, waardoor wantrouwen wederom groeit (Volkskrant, 2015).

Het rapport wijst tevens op de governance structuur van gaswinning, het gasgebouw. Vanwege het gebrek aan aandacht voor veiligheid is de Onderzoeksraad voor Veiligheid van mening dat het gasgebouw anders ingedeeld moet worden zodat meer prikkels ingebouwd zijn om aandacht te hebben voor de veiligheid van inwoners (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015: 73). Deze conclusies worden door de oppositie in de Tweede Kamer overgenomen waardoor de druk op minister Kamp toe neemt (Lengton, 2015: 4). Ook vanuit de provincie Groningen neemt de druk op de minister toe. Gemeenten en de provincie spannen beroep aan bij de Raad van State tegen de winningsplannen van de minister vanwege het ontbreken van een adequate inschatting van de veiligheidsrisico's voor bewoners van het winningsgebied (Provincie Groningen, 2015). De voorzieningsrechter van de Raad van State beperkt de gaswinning in de clusters rond Loppersum, de minister neemt dit besluit over (Kamp, 2015). Later dat jaar vernietigt de Raad van State het instemmings- en wijzigingsbesluit van minister Kamp, waarmee de gaswinning in Groningen door de bestuursrechter naar beneden wordt gebracht (Raad van State, 2015). Deze voorvallen laten zien dat exogene factoren van invloed zijn geweest op het gaswinningsbesluit. Daarnaast hebben deze exogene factoren ervoor gezorgd dat er meer druk op de minister kwam te staan waardoor de actie van agenda limiteren niet langer effectief was. Rond exogene factoren heeft de minister dan ook zijn strategieën aangepast.

Deze twee voorvallen, het onderzoeksrapport en het vernietigen van het winningsbesluit, zetten allebei druk op het gehanteerde economische frame van de minister. Beide voorvallen leggen de nadruk op het veiligheidsframe als tegenhanger van het economische frame. Negen dagen voor het uitkomen van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid presenteert de minister samen met de provincie Groningen en twaalf gemeenten uit het winningsgebied aanvullende maatregelen voor het herstel van vertrouwen in Groningen. Onderdeel daarvan is de lancering

van de Nationaal Coördinator Groningen, het huidige governance netwerk (Tweede Kamer, 2015: 33 529, nr. 123). Met het gebruik van jumping on the bandwagon in plaats van het limiteren van de agenda pleit minister Kamp begin 2015 ook voor een nationale aanpak ten aanzien van de gevolgen van de gaswinning in Groningen (Weaver, 1986). Plannen hiervoor worden begin 2015 kenbaar gemaakt. Net voordat het vertrouwen van Groningers in de overheid en de NAM opnieuw een klap krijgt. De Nationaal Coördinator Groningen zou gezien kunnen worden als bliksemafleider (Ellis, 1994). Het komt de minister niet slecht uit dat hij een nieuw bestuurlijk akkoord heeft bereikt net voor het sturen van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De Nationaal Coördinator Groningen komt tot stand doordat de lokale bestuurders uit de provincie Groningen vragen om een nationale aanpak en de minister hierin mee gaat. Gezien de exogene factoren lijken andere strategieën niet meer werkzaam. Door gebruik van jumping on the bandwagon wordt de Nationaal Coördinator Groningen een feit. Zoals de medewerkers van de Nationaal Coördinator Groningen, die als respondenten voor dit onderzoek gebruikt zijn, aangeven:

*“Het beeld is nu wel helemaal gekeerd. Als je nu kijkt hoe de minister op dit moment opteert [...] Hij is om.”*

Doordat de minister de het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid negen dagen na het nieuwe bestuursakkoord naar de Tweede Kamer stuurt kan de minister in eerste reacties op het rapport aangeven dat er al verbeterstappen worden gezet (Tweede Kamer, 2015: 33 529, nr. 123). Het is niet ondenkbaar dat het rapport al eerder bij de minister bekend was, zo stellen ook oppositieleiden uit de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2015: 58, nr. 20). Daarbij lijkt de minister gebruik gemaakt te hebben van prestatie strategieën met betrekking tot timing om zo een schuld genererende gebeurtenis aan kracht te doen afnemen (Hood, 2011).

## 6. CONCLUSIE

*“Gaswinning in Groningen veroorzaakt aardbevingen.”*

Dat is de eerste zin die te vinden is op de website van de rijksoverheid over de gaswinning in Groningen (Rijksoverheid, 2016). Sinds de aardbeving van augustus 2012 in Loppersum is de impact van de aardbevingen in Groningen toegenomen.

Niet alleen onder de grond, maar ook daarboven.

In dit onderzoek is gekeken naar het gebruik van schuld ontwijkend gedrag en de relatie met governance netwerken omtrent de gevolgen van gaswinning in Groningen in de periode augustus 2012 – januari 2016.

In deze relatief korte periode zijn er wisselend actoren betrokken geweest bij de gaswinning en de gevolgen daarvan in Groningen. Een analyse vanuit de literatuur over schuld ontwijkend gedrag en framing biedt duiding in de bestuurlijke processen die aan de veranderingen van governance netwerken ten grondslag liggen. De periode tussen augustus 2012 en januari 2016 is in drie verschillende bestuurskundige periodes in te delen. Deze indeling komt voort uit drie verschillende governance netwerken omtrent de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Binnen elk van deze periodes is het gebruik van schuld ontwijkingsstrategieën verschillend gebleken. Het gebruik van schuld ontwijkingsacties heeft daarbij tevens een bijdrage geleverd aan de verandering van de governance netwerken.

De aardbeving van Loppersum in de zomer van 2012 zorgt voor een omslag in de beleving van aardbevingen bij Groningers. Met het verschijnen van een rapport van de Staatstoezicht op de Mijnen (2013), waaruit blijkt dat de maximale kracht van aardbevingen niet langer voorspelt kan worden, ontstaan gevoelens van ongerustheid over de veiligheid bij inwoners in het winningsgebied. Een bezoek van de minister en zelfs de minister-president bevestigt voor veel Groningers dat er serieuze problemen zijn ontstaan door de gaswinning in Groningen. Lokale bestuurders roepen de minister op met concrete maatregelen te komen om de gaswinning omwille van de veiligheid van inwoners te reduceren. In de beeldvorming over de gaswinning ontstaat in Groningen zodoende een krachtig veiligheidsframe waarbij inwoners en bestuurders de nadruk hebben gelegd op maximale beperking van veiligheidsrisico's en derhalve hun zinnen zetten op het temporiseren van de gaswinning. Het is een aanval op bestaand beleid en zodoende wordt een schuldenspel ontketent (Boin et. al., 2005). In deze eerste periode van augustus 2012 tot november 2013 is er in het governance netwerk met betrekking tot de gevolgen van de gaswinning een prominente rol voor de NAM weggelegd. Deze private actor is verantwoordelijk voor de gaswinning en daarmee ook voor de gevolgen. Dit governance netwerk biedt de mogelijkheid voor de lokale bestuurders om schuld voor de gevolgen van de gaswinning te ontwijken door te wijzen op de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. De minister geeft aan dat het niet zo eenvoudig is om de gaskraan dicht te draaien (Geijp, 2013). De Nederlandse economie steunt voor een belangrijk deel op de aardgasbaten en vanwege juridische afspraken over de levering is het niet zomaar mogelijk de productie terug te schroeven (Tweede Kamer, 2013: 53, nr.11). Hij stelt begrip te hebben voor de zorgen die leven onder de Groningers en geeft aan te willen kijken naar de gevolgen van de gaswinning, maar laat daarbij weten dat hij op dat moment over onvoldoende kennis beschikt om een gedegen besluit te kunnen nemen over aanpassing van de gaswinning.

Daarom stelt hij veertien onderzoeken in die hem binnen een jaar duidelijkheid moeten verschaffen over veranderingen in de gaswinning en de gevolgen daarvan voor Groningen en de rest van Nederland. Voor directe maatregelen, zoals schadeherstel, verwijst de minister naar de NAM (Tweede Kamer, 2013: 53, nr.11). Hiermee limiteert de minister de agenda, een schuld ontwijkende actie die voortkomt uit de beleidsstrategie. Ook het wijzen op economische wetmatigheden en juridische afspraken is te zien als schuld ontwijkingsacties voortkomend uit de beleidsstrategie. Daarnaast wijst hij voor de verantwoordelijkheid voor het treffen van directe maatregelen naar de in zijn ogen veroorzaker van de gevolgen van de gaswinning, de NAM. De NAM wordt zo door de minister aangewezen als zondebok.

Bewoners voelen zich niet serieus genomen. De verwijzing naar de NAM en het door de minister uitstellen van een beslissing leidt tot een toename van wantrouwen onder Groningers in de overheid (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013).

Het ontwijken van schuld door de minister door de agenda te limiteren heeft daarmee directe invloed op het gevoel van wantrouwen onder de Groningse bevolking. Het vertrouwen in de overheid was al niet hoog maar de schuld ontwijkende acties van de minister zorgen voor olie op het vuur.

Respondenten van dit onderzoek laten weten dat rond de jaarwisseling 2013-2014 overleg plaats vond tussen de provincie en de minister. Hieruit volgt een bestuursakkoord dat gelijktijdig met het nieuwe winningsbesluit gepresenteerd wordt (Van Es, 2014). Het bestuursakkoord bevat tevens een pakket aan (financiële) maatregelen waarmee onder andere de Dialoogtafel Groningen van start gaat. De dialoogtafel moet het verloren vertrouwen van Groningers in de overheid en de NAM herstellen (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013).

De start van de dialoogtafel markeert een nieuwe periode in de governance omtrent de gevolgen van de gaswinning in Groningen. In deze nieuwe periode veranderd ook het schuld ontwijkend gedrag van de minister. Door een maatregelenpakket voor Groningen te realiseren wordt overgestapt op de actie van verzachtende maatregelen. Door deze actie en de verandering van het governance netwerk neemt de minister opnieuw afstand van de gevolgen van de gaswinning in Groningen.

Als de dialoogtafel prognoses maakt over de omvang van de herstelopgave zoals vastgesteld in het bestuursakkoord, wordt inzichtelijk dat het om een herstelopgave gaat waarbij meer dan honderdduizend gebouwen preventief versterkt zullen moeten worden. Respondenten lieten weten dat bij lokale bestuurders derhalve het inzicht ontstaat dat deze opgave bestuurlijk vergelijkbaar is met die van de Deltawerken. Als gevolg van dit inzicht wordt er opnieuw bij de minister aangedrongen op erkenning van de problematiek waarbij wordt benadrukt dat de herstelopgave om publieke regie vraagt. Die publieke regie is van belang vanwege de afwegingen die gemaakt moeten worden met betrekking tot de prioritering van herstelwerkzaamheden en de maximaal toelaatbare veiligheidsrisico's (Tweede Kamer, 2015: 33 529, nr. 96).

Bij de nieuwe onderhandelingen met de minister over een aanvullend bestuursakkoord verandert de minister van schuld ontwijkende actie. Waar hij eerder de gevolgen van de gaswinning van de agenda probeerde

te houden en via verzachtende maatregelen beleid trachtte te verhullen maar tegelijk in verzwakte mate continueerde, steunt hij met behulp van voorwerk aan de onderhandelingen de roep om publieke regie. Hiermee wisselt de minister van kant en zet hij zich ook in voor de totstandkoming van een nationaal regie orgaan, de wens vanuit het winningsgebied en die vanuit Tweede Kamer (2015: 58, nr 20).

Door middel van een aanvullend bestuursakkoord realiseert de minister de komst van de Nationaal Coördinator Groningen. Deze aparte overheidsdienst richt zich volledig op het versnelt versterken van gebouwen en verbeteren en verduurzamen van de leefomgeving in het winningsgebied (Tweede Kamer, 2015: 33 529, nr. 96). De Nationaal Coördinator Groningen opereert daarmee als een centrale speler die duidelijkheid biedt, in een onduidelijke bestuurlijke setting, over de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Deze beleidswijziging zorgt er daarmee voor dat het governance netwerk omtrent de gevolgen van de gaswinning meer gecentreerd wordt rond één actor en de NAM meer op afstand komt te staan (Nationaal Coördinator Groningen, 2015).

Negen dagen na het presenteren van de Nationaal Coördinator Groningen stuurt de minister een zeer kritisch rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de Tweede Kamer (2015: 33 529, nr. 123). Uit het rapport komt naar voren dat economische afwegingen stelselmatig zwaarder wogen dan veiligheidsafwegingen bij besluiten over de gaswinning in Groningen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015). Voor Groningers is het rapport een bevestiging wat al die tijd al werd vermoed (De Veer 2015). De minister komt als gevolg van dit rapport onder vuur te liggen door zowel de provincie als in de Tweede Kamer. Aanvankelijk probeert hij het debat over het rapport nog uit te stellen, waarmee hij wederom de actie van het limiteren van de agenda gebruikt, maar de druk van de oppositie in de Tweede Kamer en zelfs coalitiepartij PvdA neemt toe (Telegraaf, 2015). De oppositie in de Tweede Kamer verwijt de minister dat hij de agenda limiteert met het oog op de aankomende verkiezingen voor de Provinciale Staten. Hiermee wordt deze schuld ontwijkingsactie minder effectief (McGraw, 1990).

De minister betuigt uiteindelijk, namens het kabinet, spijt aan de inwoners van Groningen maar verwijst tevens naar de stappen die op dat moment worden gezet (Van Hofslot, 2015; Tweede Kamer, 2015: 58, nr.20). Hierbij doelt de minister onder andere op de komst van de Nationaal Coördinator Groningen. Hierop beroept hij zich ook tijdens het debat in de Tweede Kamer waarmee de schuld ontwijkingsactie van jump on the bandwagon duidelijk naar voren komt (Tweede Kamer, 2015: 58, nr.20).

Het feit dat de minister spijt betuigt aan de inwoners van Groningen één dag voor het debat over het rapport van de Veiligheidsraad laat zien dat de minister momenten van schuld voor impopulair beleid strategisch inschat. Spijt betuigen voor het debat begon haalt de druk van de ketel, een vorm van presentatiestrategie van schuld ontwijkend gedrag. Hierdoor kan de minister tijdens het debat benadrukken dat er stappen ondernomen worden om het herstel van schade in goede banen te leiden en ook dat hij zelf niet verantwoordelijk is voor de ontstane schade als gevolg van de gaswinning (Tweede Kamer, 2015: 58, nr.20). Hier gebruikt de minister agency strategieën om schuld te ontwijken (Van Hofslot, 2015).

Het rapport maakt lokale bestuurders uit de provincie Groningen



strijdbaarder. Ze tekenen met succes beroep aan tegen een nieuwe winningsbesluit van de minister bij de Raad van State (Van Hofslot, 2015). Die vernietigt het besluit van de minister omwille van gebrekkige motivatie (Raad van State, 2015). De komst van de Nationaal Coördinator Groningen heeft er inmiddels wel voor gezorgd dat de minister wat minder onder vuur komt te liggen over zijn besluiten met betrekking tot de gaswinning uit het Groningerveld. De komst van de Nationaal Coördinator Groningen kan hiermee in zekere zin gezien worden als een bliksemafleider (Ellis, 1994). Opgemerkt moet worden dat lokale bestuurders uit de provincie Groningen aangeven dat de Nationaal Coördinator niet als bliksemafleider gebruikt moet worden (Van Hofslot, 2015). Daarmee neemt de effectiviteit van de Nationaal Coördinator Groningen als bliksemafleider af (McGraw, 1990; 1991).

Er bestaat een relatie tussen de schuld ontwijkende handelingen en de veranderingen in de governance omtrent de gevolgen van gaswinning in Groningen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de drie periodes die elk een eigen governance netwerk hebben, daaronder de gehanteerde schuld ontwijkingsacties en ten slotte de gebruikte strategie in aflopende volgorde:

Verlies van vertrouwen augustus 2012–november 2013	Werken aan vertrouwen november 2013–februari 2015	Nationale coördinatie februari 2015–januari 2016
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Agenda limiteren</li> <li>➤ Automatisch beleid</li> <li>➤ Zondebok aanwijzen</li> <li>➤ Economisch frame</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Verzachtende maatregelen</li> <li>➤ Automatisch beleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <u>Jump on the bandwagon</u></li> <li>➤ Zondebok aanwijzen</li> <li>➤ Bliksemafleider</li> <li>➤ Veiligheidsframe</li> </ul>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beleidsstrategie</li> <li>2. Agency strategie</li> <li>3. Presentatiestrategie</li> </ol>	Beleidsstrategie	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentatiestrategie</li> <li>2. Beleidsstrategie</li> <li>3. Agency strategie</li> </ol>

Tabel 6.1 Verschillende schuld ontwijkingsacties tijdens verschillende governance netwerken

De eerste overgang naar de Dialoogtafel Groningen is gevolg van de toename van wantrouwen onder inwoners van Groningen jegens zowel de rijksoverheid als de NAM in het herstel van schade als gevolg van gaswinning. De Dialoogtafel Groningen is een nieuwe samenwerking waarmee gedeeld eigenaarschap over de gevolgen van de gaswinning in Groningen gerealiseerd wordt (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 2013).

Het schuld ontwijkend gedrag van de minister speelt een zichtbare rol in de toename van wantrouwen bij gedupeerden van de gaswinning in Groningen doordat het limiteren van de agenda voor gedupeerden overkomt alsof hun problemen niet serieus genomen worden. Daarnaast zorgt de nadruk van de minister op economische belangen ervoor dat gedupeerden en lokale bestuurders het gevoel hebben dat veiligheidsrisico's slechts een marginale rol spelen in de besluitvorming omtrent gaswinning. Beide acties zijn daarmee voedingsbodem voor het groeiende wantrouwen en daarmee houden ze verband met de verandering van het governance netwerk omtrent de gevolgen van gaswinning.

Bij de tweede verandering waarbij wordt overgegaan op nationale coördinatie in de aanpak van de gevolgen van de gaswinning blijkt dat het schuld ontwijkend gedrag van de minister veranderd is. In plaats van het onderwerp van de agenda te houden of verzachtende maatregelen te presenteren laten respondenten weten dat de minister rond de kerst

van 2014 van kant wisselt. Hij gaat mee in de wens tot het instellen van nationale coördinatie. Doordat de minister onopvallend wisselt van kant en zich actief met de gevolgen van de gaswinning gaat bemoeien ontstaat de Nationaal Coördinator Groningen. Deze beleidsverandering resulteert in een nieuw governance netwerk dankzij het schuld ontwijkend gedrag van de minister. Schuld voor onpopulair beleid is daarmee ontweken, maar het zal de aardbeving in Groningen niet doen stoppen.

## 7. DISCUSSIE

### 7.1 BETEKENIS VAN DE RESULTATEN

Schuld ontwijkend gedrag is niet zonder gevolgen. Dit onderzoek laat zien dat deze acties gevolgen kunnen hebben voor de samenwerking tussen actoren en het vertrouwen van burgers in een overheid. Wanneer er in toenemende mate publieke regie tot stand komt via governance netwerken en een overheid om participatie van burgers vraagt, is het van belang in te zien dat schuldontwijkende acties een keerzijde kennen.

Het toenemen van wantrouwen in de overheid is een van de consequenties van dit handelen. Als gevolg van het beperken van de agenda waarbij een onderwerp besproken wordt op een moment dat het een beleidsmaker beter uitkomt, kunnen burgers zich niet gehoord of erkend voelen in hun belangen. Dit veroorzaakt spanning op de legitimiteit van het openbaar bestuur. Deze spanning kan afbreuk doen aan de democratie en aan de legitimiteit van het overheidshandelen.

Tevens kan het gevoel niet gehoord te worden invloed hebben op de keuze van burgers om wel of niet te participeren in het publieke domein. Juist in een tijd waarin de overheid meer verantwoordelijkheden legt bij burgers kan dit onwenselijk zijn (WRR, 2012).

Ten slotte kan het ontwijken van onpopulair beleid of het veranderen van structuren leiden tot het uitblijven van oplossingen voor problemen die burgers ervaren; oplossingen waar zij op zitten te wachten. Hoewel beleidsmakers zich zorgen kunnen maken over het feit of zij bij de volgende verkiezingen herkozen zullen worden, blijft feit dat ze geacht worden een publiek belang te dienen. Daarbij hoort dat je soms onpopulaire beslissingen moet nemen.

### 7.2 REFLECTIE OP HET ONDERZOEK

Schuldontwijkend gedrag is niet eenvoudig te onderzoeken zonder de actoren zelf te spreken. Er is in dit onderzoek derhalve gekozen voor een beperkte vorm van triangulatie waarbij getracht is informatie over het schuldontwijkende gedrag te verkrijgen. De gekozen onderzoeksopzet heeft echter ook beperkingen.

Allereerst moet opgemerkt worden dat het gebruik van een kwalitatieve analyse beperkingen met zich meebrengt (Bryman, 2008). Deze beperkingen manifesteren zich het meest duidelijk wanneer we de data interpreteren en de uitkomsten generaliseren. Door het interpreteren en coderen van de data met behulp van NVivo is het voor de lezer niet inzichtelijk welke data informatie bevat en welke niet. De operationalisering in hoofdstuk drie heeft getracht hier inzicht in te geven, maar volledige transparantie is vanwege de gekozen werkwijze onhaalbaar.

Daarnaast zien we dat de data zelf afkomstig is van derden. Dit heeft zowel betrekking op het interview als op de mediaberichtgeving. Om bij de laatste te beginnen: dit onderzoek leunt voor een belangrijke deel op de publicaties van journalisten. Er kan van uitgegaan worden dat journalisten in hun beschrijving van gebeurtenissen zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid blijven. Journalisten schrijven echter niet alles woord voor woord over, waardoor interpretatie van gebeurtenissen ook al door journalisten gebeurt. De afstand tot de databron wordt daarmee vergroot en de zuiverheid neemt af. Door tevens data te vergaren door middel van een interview met drie respondenten van de Nationaal Coördinator

Groningen is een andere databron gevonden. Hierbij moet worden opgemerkt dat, hoewel de drie respondenten open stonden voor een interview en antwoord gaven op alle vragen, ze in dienst waren van een organisatie die als taak heeft gekregen orde te scheppen in een onoverzichtelijke bestuurlijke setting. Hoewel twee van de respondenten in het verleden werkzaam waren bij de provincie Groningen, waren ze niet volledig betrokken bij alle gebeurtenissen omtrent de gaswinning in Groningen. Door ook interviews te houden met medewerkers van andere betrokken organisaties, zoals het ministerie van Economische Zaken, de Provincie Groningen en enkele gemeenten uit het winningsgebied, hadden gebeurtenissen van meerdere kanten belicht kunnen worden waarmee het schuldontwijkende gedrag inzichtelijker geworden was.

Ten slotte heeft dit onderzoek beperkingen in het aantonen van de relatie tussen schuldontwijkend gedrag en veranderingen van governance netwerken. Voor de veranderingen van governance netwerken kunnen meer factoren dan het gedrag van beleidsmakers verantwoordelijk zijn. Door ook andere factoren in kaart te brengen, kan een scherper beeld ontstaan over veranderingen in governance netwerken en de relatie tot schuldontwijkend gedrag. Hiermee zou het ook mogelijk worden om de invloed van schuldontwijkend gedrag op de verandering van governance netwerken te meten, waarmee de conclusies versterkt zouden worden.

### **7.3 SUGGESTIES VOOR VERVOLGONDERZOEK**

Schuldontwijkend gedrag vindt plaats als beleidsmakers niet geassocieerd willen worden met onpopulair beleid (Weaver, 1986). In dit onderzoek is gekeken naar het schuldontwijkende gedrag omtrent de gaswinning in Groningen. Hierbij dient de gaswinning in Groningen als voorbeeld voor het ontketenen van een schuldenspel. Vanuit de literatuur weten we dat context invloed heeft op de stappen binnen dit schuldenspel (McGraw, 1991). Het is daarmee niet ondenkbaar dat de relatie tussen het schuldenspel en veranderingen in governance netwerken ook context gebonden zijn. Eventueel vervolgonderzoek zou de relatie tussen schuldontwijkend gedrag en veranderingen in governance netwerken kunnen bekrachtigen door een andere context te onderzoeken. Dit geldt in het bijzonder voor de relatie tussen de schuldontwijkingsactie van het limiteren van de agenda en het toenemen van wantrouwen. Door deze relatie in een andere context te onderzoeken kan de relatie bevestigd worden, wat beter inzicht geeft in de gevolgen voor het vertrouwen van bestuurders bij gebruik van het limiteren van de agenda.

Tijdens, maar ook na afloop van dit onderzoek gaat de gaswinning in Groningen door. De Nationaal Coördinator is pas 1 januari 2016 begonnen en daarmee blijkt de governance omtrent de gevolgen van de gaswinning in Groningen nog niet volledig uitgekristalliseerd, zo geven respondenten aan. Vervolgonderzoek met betrekking tot de casus zou daarmee interessant zijn. Twee suggesties voor richtingen waarin dit vervolgonderzoek zich zou kunnen richten zijn het inzetten van de Nationaal Coördinator Groningen als bliksemafleider en de samenwerking van drie lagen van openbaar bestuur bij de aanpak van de gevolgen van de gaswinning in Groningen. In vervolgonderzoek naar de Nationaal Coördinator Groningen als bliksemafleider is het interessant om de effectiviteit van deze schuld

ontwijkingsactie te onderzoeken. Vanuit de literatuur valt te verwachten dat deze effectiviteit afneemt op het moment dat de actie door tegenstanders van bestaand beleid benoemd wordt (McGraw, 1991). Dit onderzoek laat echter zien dat met de komst van de Nationaal Coördinator Groningen de druk op de minister voorzichtig afneemt. Vervolgonderzoek zou het effect van deze actie kunnen aantonen.

Uit het interview met de respondenten op dit onderzoek kwam naar voren dat er spanning staat op de nationale aanpak van de gevolgen van de gaswinning. Die spanning heeft betrekking op de samenwerking tussen de verschillende lagen van het openbaar bestuur. De respondenten gaven aan dat het voor een evaluatie van deze samenwerking op dit moment te vroeg is vanwege de recente overgang naar deze vorm van samenwerking. Toekomstig onderzoek naar deze samenwerking kan een functionele bijdrage leveren aan de kennis over interbestuurlijke coördinatie.

## 8. BIBLIOGRAFIE

### 8.1 LITERATUUR

Bache, I., Bartle, I., Flinders, M., & Marsden, G. (2015). Blame games and climate change: Accountability, multi-level governance and carbon management. *The British Journal of Politics and International Relations*, 17(1), 64-88.

Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Georgetown University Press.

Birkland, T. A. (2004). "The World Changed Today": Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks. *Review of Policy Research*, 21(2), 179-200.

Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing case studies: explanatory approaches in small-N Research*. Palgrave Macmillan.

Boin, A., & P. 't Hart. (2003). Public leadership in times of crisis: mission impossible?. *Public Administration Review*, 63(5), 544-553.

Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81-106.

Boin, A., P. 't Hart, E. Stern & B. Sundelius. (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.

Boin, A., P. 't Hart, A. McConnell & T. Preston (2010). Leadership style, crisis response and blame management: The case of Hurricane Katrina. *Public Administration*, 88(3), 706-723.

Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility*. Cambridge University Press, 22-38.

Bovens, Mark, Paul T. Hart, and Pat Gray. "Understanding policy fiascos." *Public Administration-Abingdon* 74.3 (1996): 552-552.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart & M.J.W. Van Twist. (2012) *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, Sander Dekker, and G. Verheuel. (1999). 'The politics of blame avoidance: Defensive tactics in a Dutch crime-fighting fiasco'. In *When things go wrong: Organizational failures and breakdowns*, ed. H. K. Anheier, 123-47. London: Sage.

Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders. *Handboek publieke verantwoording*, 19-34.

- Bovens, M., P. 't Hart, B. G. Peters, red. (2001) *Success and failure in public Governance: A Comparative Analysis*. Northampton, Mass.: Edward Elgar.
- Brändström, A., & Kuipers, S. (2003). From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures. *Government and Opposition*, 38(3), 279-305.
- Brändström, A., Kuipers, S., & Daléus, P. (2008). The politics of blame management in Scandinavia after the tsunami disaster. A. Boin, P. 't Hart and A. McConnell (eds), *Governing After Crisis: The politics of investigation, accountability and learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 114-47.
- Bryman, A. (2008) *Social Research Methods*. Oxford: University Press.
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven. (2012) *Beginselen van de democratische rechtstaat*. Deventer: Kluwer.
- Druckman, J. N. (2001). On the limits of framing effects: who can frame?. *Journal of Politics*, 63(4), 1041-1066.
- Ellis, R. (1994). *Presidential Lightning Rods the Politics of Blame Avoidance*. University of Kansas Press.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51-58.
- Gijselaar, E., Rijnhout, R., & Emaus, J. (2014). Gasboringen in Groningen en de aansprakelijkheid van de NAM. *Ars aequi*, 801-813.
- Hinterleitner, M. (2015). Reconciling Perspectives on Schuld mijding Behaviour. *Political Studies Review*.
- Hood, C. (2002). The risk game and the blame game. *Government and opposition*, 37(01), 15-37.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.
- James, O., Jilke, S., Petersen, C., & Van de Walle, S. (2016). Citizens' Blame of Politicians for Public Service Failure: Experimental Evidence about Blame Reduction through Delegation and Contracting. *Public Administration Review*, 76(1), 83-93.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1984). Choices, values, and frames. *American psychologist*, 39(4), 341.
- Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance"? In: David Levi-Faur (2012), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry* (Vol. 75). Sage.

- Malhotra, N., & Kuo, A. G. (2007). Attributing Blame: The Public's Response to Hurricane Katrina, 70 *J. POL*, 1, 9-14.
- McGraw, K. M. (1990). Avoiding blame: An experimental investigation of political excuses and justifications. *British Journal of Political Science*, 20(01), 119-131.
- McGraw, K. M. (1991). Managing Blame: An Experimental Test of the Effects of Political Accounts. *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 4 (Dec., 1991), pp. 1133-1157
- Mortensen, P. B. (2012). "It's the Central Government's Fault": Elected Regional Officials' Use of Blame-Shifting Rhetoric. *Governance*, 25(3), 439-461.
- Mortensen, P. B. (2016). Agencification and blame shifting: Evaluating a neglected side of public sector reforms. *Public Administration*, 1 – 17.
- Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Palgrave Macmillan Ltd.
- Payne, G., & Williams, M. (2005). 'Generalization in qualitative research'. *Sociology*, 39(2), 295-314.
- Pierson, P. (1996). 'The New Politics of the Welfare State', *World Politics*, 48 (2), 143-179.
- Rhodes, R. A. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Risse, T. (2012) Governance in Areas of Limited Statehood. In: David Levi-Faur (2012), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. "Games real actors could play positive and negative coordination in embedded negotiations." *Journal of theoretical politics* 6.1 (1994): 27-53.
- Schenk, J., & P. Timmer. (2009). *Groningen-gasveld vijftig jaar: kloppend hart van de Nederlandse gasvoorziening*. Amsterdam: Boom.
- Schinkel, W. (2013). *De nieuwe democratie*. Amsterdam: De Bezige Bij bv.
- Schön, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books.
- Silverman, D. (2006) *Interpreting Qualitative Data*. Londen: SAGE.
- Smith, M.J. (1998). *Social Science in question*. London: Sage.



Sullitzeanu-Kenan, R. (2007). Scything the grass: agenda-setting consequences of appointing public inquiries in the UK. A longitudinal analysis. *Policy & Politics*, 35(4), 629-650.

Staal, E. (1996) *Mien Grunningerlaand*. Marista Records.

Torring, J. (2012). Governance Networks. In: David Levi-Faur (2012), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Twight, C. (1991). From claiming credit to avoiding blame: The evolution of congressional strategy for asbestos management. *Journal of Public Policy*, 11(02), 153-186.

Weaver, R.K. (1986). The Politics of Schuld mijding. *Journal of Public Policy*, Vol 6, No. 4, 371-398.

WRR, (2012). *Vertrouwen in de Burger*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Yin, R. K. (2003). *Case studies research: design and methods*. Thousand Oaks, Sage.

Zürn, M. (2012). Global Governance as Multi-Level Governance. In: David Levi-Faur (2012), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

## 8.2 Data bronnen

Foto voorkant: ANP; Vincent Jannick (2013)

### 8.2.1. Digitaal

Alles op een rij. Gevonden op

<http://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/aardbevingen/alles-op-een-rij/> geraadpleegd op 30 juni 2016.

Alles over de gasbel van Slochteren. (12-juni-2009). gevonden op

<http://vorige.nrc.nl/nieuwsthema/slochteren/article2266913.ece> geraadpleegd op 30 juni 2016.

Gaswet. Gevonden op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011440/2015-07-01> geraadpleegd op 30 juni 2016.

Gaswinning en aardbevingen. Gevonden op

<http://www.namplatform.nl/gaswinning-en-aardbevingen.html> geraadpleegd op 30 juni 2016.

Gaswinning in Groningen. gevonden op

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen> geraadpleegd op 30 juni 2016.

Luyendijk, W. (2014). NAM haalt dit jaar recordhoeveelheid gas uit Groningse bodem. Gevonden op

<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/12/24/nam-haalt-dit-jaar-recordhoeveelheid-gas-uit-groningse-bodem> geraadpleegd op 30 juni 2015.

Mijnbouwwet. Gevonden op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014168/2016-05-01> geraadpleegd op 30 juni 2016.

Tijdlijn. Gevonden op <http://www.rtvnoord.nl/aardbevingen/tijdlijn> geraadpleegd op 30 juni 2016.

Tijdlijnen. Gevonden op <http://www.namplatform.nl/mediatheek/tijdlijnen.html> geraadpleegd op 30 juni 2016.

### 8.3.1 Mediaberichtgeving

'Gasdebat snel voeren'. (2015, 24 februari). *Dagblad van het Noorden*, p. 1.

'Meer bevingen door gaswinning' (2013, 26 januari). *De Telegraaf*, p. 7.

'Mensenrecht genegeerd' (2015, 20 februari). *Dagblad van het Noorden*, p. 2.

'Noorden is uitgezogen'; Lezers geven Groningers gelijk: recht op compensatie. (2014, 17 januari). *De Telegraaf*, p. 6.

Alders bouwcoördinator. (2015, 1 mei). *Dagblad van het Noorden*, p. 2.

Bijlsma, K. (2012, 18 augustus). Veel schade gemeld na beving. *Dagblad van het Noorden*, p.1.

Bijlsma, K. (2015, 19 december). 'Wij krijgen Den Haag op de knieën'. *Dagblad van het Noorden*, p. 18.

Bijlsma, K. (2015, 23 april). Excuses NAM vallen niet goed. *Dagblad van het Noorden*, p. 24.

Blanken, H. (2013, 2 november). 'We zitten allemaal in een doolie hoek hier'. *Dagblad van het Noorden*, p. 4.

Blanken, H. & J. De Veer (2013, 8 februari). Kamp geeft geen krimp. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.

Blanken, H. & J. De Veer (2013, 13 februari). Druk op Kamp neemt toe. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.

Blanken, H. & J. De Veer (2013, 13 februari). Groningen verhoogt druk minister Kamp. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.

Blanken, H. (2014, 18 januari). De waakvlamoplossing van Kamp is slim en niet onredelijk. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.

- Blanken, H. & N. Smedeman (2014, 6 februari). Er gaat ineens niets boven veiligheid. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Bliksemcarrière in de politiek. (2015, 2 mei). *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Brandsma, R. & J. De Veer (2015, 5 november). 'Als je alles leest denk je: dit is heftig'. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- De plannen van Alders geven vertrouwen. (2015, 5 november). *Dagblad van het Noorden*, p. 14.
- De Veer, J. (2013, 1 november). 'Bijna een miljard is echt niet meer dan een begin'. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- De Veer, J. (2013, 15 februari). 'Veiligheid op de lange baan'. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- De Veer, J. (2013, 18 januari). 'Niet blijven hangen in onze kwaadheid'. *Dagblad van het Noorden*, p. 16.
- De Veer, J. (2013, 31 januari). 'Iedere cent schade betalen'. *Dagblad van het Noorden*, p. 4.
- De Veer, J. (2014, 18 januari). 'We hebben nog een lange weg te gaan'. *Dagblad van het Noorden*, p. 16.
- De Veer, J. (2014, 18 januari). Commissie-Meijer blijft zeer bezorgd. *Dagblad van het Noorden*, p. 16.
- De Veer, J. (2015, 2 mei). 'Wat voor mensen telt is het resultaat'. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- De Veer, J. (2015, 3 maart). 'Excuses niet uit het hart'. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.
- De Veer, J. (2015, 30 juni). 'Gaswinning niet naar de randen verleggen'. *Dagblad van het Noorden*, p. 24.
- De Waard, P. (2014, 18 januari). Is 1,2 miljard euro te veel of nog te weinig? *de Volkskrant*, p. 5.
- Dekker, W. (2013, 28 januari). 'Er kunnen doden vallen'. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.
- Dekker, W. (2013, 29 januari). Bewoners geloven NAM niet. *Dagblad van het Noorden*, p. 28.
- Excuses Kamp voor Groningen. (2015, 3 maart). *De Telegraaf*, p. 13.
- Gaskraan verder dicht. (2015, 19 november). *de Volkskrant*, p. 1.

- Geijp, J. (2013, 26 januari). 'Je kunt niet zomaar de levering van het gas beperken'. *Dagblad van het Noorden*, p. 3.
- Geijp, J. (2013, 26 januari). Zwaardere aardschokken. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.
- Geschokte Groningers niet gesust; PvdA-leider Samsom in hol van de leeuw. (2014, 16 januari). *De Telegraaf*, p. 7.
- Giebels, R. (2013, 8 februari). Kamp: gaswinning gaat door in afwachting van nadere studie. *de Volkskrant*, p. 2.
- Giebels, R. (2014, 6 februari). Gasdebat: 'Productie blijft drie jaar op zelfde peil'. *de Volkskrant*, p. 7.
- Giebels, R. (2015, 4 maart). Kamer eist overnemen gasadvies. *de Volkskrant*, p. 3.
- Giebels, R. (2015, 10 februari). Kamp draait Groningse gaskraan beetje dicht. *de Volkskrant*, p. 2.
- Giebels, R. (2015, 2 mei). Rutte: 'Versterkende impact' van gasbesluit Kamer roept vragen op. *de Volkskrant*, p. 12.
- Giebels, R. (2015, 29 april). Bewijslast bevingsschade in Groningen omgedraaid. *de Volkskrant*, p. 2.
- Groningen blijft grommen; Duidelijke boodschap voor Kamp: 'Dit is niet genoeg!' (2014, 18 januari). *De Telegraaf*, p. 5.
- Groningen raamt schade op 1 mld.; Gasprovincie wil compensatie voor bevingen. (2013, 1 november). *De Telegraaf*, p. 8.
- Groningen wil nóg minder aardgas uit bodem. *De Telegraaf*, p. 12.
- Hindermacht (2015, 21 december). *Dagblad van het Noorden*, p. 14.
- Hooghiemstra, D. (2014, 20 januari). Oerend hard op zijn doel af en niet meer loslaten. *de Volkskrant*, p. 6.
- Jansen, P. (2015, 15 april). Pijnlijk. *De Telegraaf*, p. 2.
- Kamer wil onderzoek naar risico bevingen. (2013, 28 januari). *de Volkskrant*, p. 5.
- Kamp krijgt alle tijd voor gasonderzoek. (2013, 15 februari) *De Telegraaf*, p. 11.
- Keultjes, H. (2015, 1 mei). Alders kandidaat bouwcoördinator. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Keultjes, H. (2015, 29 april). Kamp negeert Kamerwens. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.

- Klomp, C. (2015, 15 april). Eindelijk serieus genomen. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Lengton, I. (2015, 19 februari). Mea culpa Kamp blijft voorlopig uit; Ondanks vernietigend rapport over gaswinning Groningen. *De Telegraaf*, p. 4.
- Lengton, I. (2015, 30 januari). PvdA draait de gaskraan verder dicht; Meerderheid voor lagere limiet. *De Telegraaf*, p. 14.
- Lindhout, S. (2013, 28 januari). 'Bij een schok met kracht 5 gaat het huis heen en weer'. *de Volkskrant*, p. 5.
- Loonen, P. (2015, 15 april). Gasput kan niet volledig dicht; Kamp: Kraan openhouden voor barre winters. *De Telegraaf*, p. 3.
- Meer zit er niet in voor Groningers; Minister Kamp vindt 1,2 miljard 'heel veel geld'. (2014, 20 januari). *De Telegraaf*, p. 6.
- Minder gas drukt economie Groningen. (2015, 18 december). *Dagblad van het Noorden*, p. 12.
- Minkes, D. (2012, 20 augustus). LTO: Leg bewijslast bij NAM. *Dagblad van het Noorden*, p.2.
- Minkes, D. (2013, 18 februari). 'In mijn werkpauses bel ik de mensen terug'. *Dagblad van het Noorden*, p. 20.
- Minkes, D. (2013, 30 januari). Veiligheid burgers baart raad zorgen. *Dagblad van het Noorden*, p. 26.
- Oppositie wil snel gasdebat; Nog vóór de Statenverkiezingen. (2015, 25 februari). *De Telegraaf*, p. 11.
- Pietersma, I. (2015, 18 december). 'De aarde schudt onder onze voeten'. *Dagblad van het Noorden*, p. 10.
- Raad: gasbolwerk moet hervormd. (2015, 19 februari). *de Volkskrant*, p. 2.
- Reitzema, I. (2015, 19 februari). 'Er moet hier zeker eerst een dode vallen!'. *Dagblad van het Noorden*, p. 4.
- Russchen, J. (2014, 18 januari). Putten bijna dicht bij Loppersum. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Sijpersma, P. (2013, 28 januari). Kamps keuze. *Dagblad van het Noorden*, p. 10.
- Sijpersma, P. (2014, 11 oktober). Veranderd speelveld. *Dagblad van het Noorden*, p. 12.

- Spaanssen, A. (2012, 18 augustus). Groningers zijn bevingen beu; Roep om hogere schadevergoedingen. *De Telegraaf*, p. 7.
- Spaanssen, A. (2012, 21 augustus). Schaderecord na aardstok. *De Telegraaf*, p.9.
- Spaanssen, A. (2013, 28 januari). Groningen beeft voor aardbeving; Minister Kamp wil nog een jaar onderzoek naar gevolgen. *De Telegraaf*, p. 6.
- Spaanssen, A. (2013, 29 januari). 'Kijk naar de gevel, de scheuren lopen erdoor'. *De Telegraaf*, p. 21.
- Spaanssen, A. (2013, 31 januari). Rutte in ongerust Groningen. *De Telegraaf*, p. 11.
- Spaanssen, A. (2013, 2 november) Groningers lauw over herstelplan; 'Eerst zien, dan geloven'. *De Telegraaf*, p. 6.
- Spaanssen, A. (2014, 17 oktober). Bevingsschade van gaswinning wordt sneller hersteld. *De Telegraaf*, p. 12.
- Spaanssen, A. (2015, 4 november). 'Herstel eerst het vertrouwen maar'; Groningers hebben weinig fiducia in plannen Alders. *De Telegraaf*, p. 6.
- Spaanssen, A. (2015, 5 november). Grootse aanpak van gasschades; Plannen van Nationaal Coördinator Groningen vallen goed. *De Telegraaf*, p. 15.
- Spaanssen, A. (2015, 19 november). Opnieuw terugdraaien gaskraan 'stap vooruit';
- Spaanssen, A. (2015, 22 april). Langverwachte excuses NAM lauw ontvangen. *De Telegraaf*, p. 16.
- Van Dalen, R. (2013, 2 november). 'In het Westen denken ze dat beving kermisattractie is'. *Dagblad van het Noorden*, p. 4.
- Van Dalen, R. & J. De Veer. (2013, 2 november). Rapport bij Henk Kamp tussen de oren krijgen. *Dagblad van het Noorden*, p. 4.
- Van den Berg, J. (2014, 9 oktober). Groningse bestuurders willen wijder risicogebied bevingen. *de Volkskrant*, p. 15.
- Van den Berg, J. (2015, 3 maart). Kamp biedt Groningen excuses van kabinet aan. *de Volkskrant*, p. 2.
- Van den Berg, J. (2015, 4 maart). Zonder plan betekent spijt weinig. *de Volkskrant*, p. 2.
- Van den Berg, J. (2015, 5 november). Alders weet: het komt op daden aan. *de Volkskrant*, p. 17.

- Van den Berg, J. (2015, 15 april). Dorp wil eerst zien voor het gaat geloven. *de Volkskrant*, p. 3.
- Van den Berg, J. (2015, 15 april). Gaskraan bij Loppersum dicht. *de Volkskrant*, p. 3.
- Van den Berg, J. (2015, 19 december). Gasjaar waarin alles anders werd? *de Volkskrant*, p. 13.
- Van den Berg, J. (2015, 19 november). Gaskraan Groningen verder dicht. *de Volkskrant*, p. 27.
- Van den Berg, J. (2015, 22 april). Beter laat dan nooit: NAM zegt sorry voor wat Groningen is aangedaan. *de Volkskrant*, p. 2.
- Van der Laan, M. (2015, 4 maart). 'Wat koop je voor Kamps excuses?'. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Van Es, A. (2012, 18 augustus). 'Zwaarste Schok in Groningen'. *de Volkskrant*, p. 11.
- Van Es, A. (2013, 29 januari). 'Iedereen trekt hier weg, het is niet best'; Reportage Gaswinning in Groningen. *de Volkskrant*, p. 16.
- Van Es, A. (2013, 12 februari) Kamp onder druk: ook PvdA wil gaswinning verminderen. *de Volkskrant*, p. 3.
- Van Es, A. (2013, 2 november). 'Geef regio miljard uit gasbaten om bevingen te compenseren'. *de Volkskrant*, p. 12
- Van Es, A. (2014, 18 januari). Groningen onthaalt Kamp op gejoel. *de Volkskrant*, p. 2.
- Van Es, A. (2014, 20 januari). 'Vertrouwen van velen is geschaad'. *de Volkskrant*, p. 7.
- Van Hofslot, G. (2015, 3 maart). Gasdebat in Tweede Kamer heeft explosief karakter. *Dagblad van het Noorden*, p. 24.
- Van Hofslot, G. (2015, 4 maart). Kamp weigert gebaar. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.
- Van Hofslot, G. (2015, 5 november). Alders stuit op scepsis. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.
- Van Hofslot, G. (2015, 5 november). Veel vragen over plannen Alders. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Van Hofslot, G. (2015, 6 november). Volgende maand duidelijkheid over plannen van Hans Alders. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Van Hofslot, G. (2015, 11 maart). Groningse gemeenten in beroep tegen gasbesluit. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.

- Van Hofslot, G. (2015, 19 december). Hans Alders somber over woningmarkt. *Dagblad van het Noorden*, p. 22.
- Van Hofslot, G. (2015, 19 februari). 'Groningers zijn wel heel selectief, hoor'. *Dagblad van het Noorden*, p. 4.
- Van Hofslot, G. (2015, 19 februari). 'Nog te vroeg voor parlementaire enquête'. *Dagblad van het Noorden*, p. 4.
- Van Hofslot, G. (2015, 19 februari). Groningen eist excuses. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.
- Van Hofslot, G. (2015, 19 november). 'Kamp onder druk na uitspraak Raad'. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Van Hofslot, G. (2015, 2 mei). 'Ik heb in Groningen vaker voor volle zalen gestaan'. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Van Hofslot, G. (2015, 2 mei). Alders is geknipt voor opbouwklus. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Van Hofslot, G. & J. De Veer. (2015, 10 februari). 'Ik geloof niet dat die kraan weer open gaat'. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Van Hofslot, G. & J. De Veer (2015, 10 februari). Kamp overtuigt niet. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.
- Van Hofslot, G. & J. De Veer. (2015, 15 april). 'We moeten ermee leven en uitspraak respecteren'. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Van Hofslot, G. & J. De Veer (2015, 15 april). Rechter zet NAM en Staat onder druk. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.
- Van Hofslot, G. & J. De Veer. (2015, 19 december). Gasbesluit domper voor menig gedupeerden. *Dagblad van het Noorden*, p. 1.
- Van Hofslot, G. & J. De Veer. (2015, 22 april). 'Excuus NAM eerste stap'. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Van Kelckhoven, L. & D. Minkes (2012, 18 augustus). Beving is gesprek van de dag. *Dagblad van het Noorden*. P.10.
- Van Sluis, B. (2015, 9 november). Schokkend Groningen wordt waakvlammetje. *Dagblad van het Noorden*, p. 20.
- Vergoeden. (2012, 21 augustus). *De Telegraaf*, p.3.
- Wallage bemiddelt in Groningen. (2013, 8 november). *De Telegraaf*, p. 11.
- Wind, M. (2015, 5 november). Echtpaar strijdt voor stopzetten gaswinning. *Dagblad van het Noorden*, p. 2.
- Zuinige steun voor Groningen. (2014, 6 februari). *De Telegraaf*, p. 1.



Zware schok in Groningen. (2012, 17 augustus). *Dagblad van het Noorden*, p.1.

### 8.3.2. Parlementaire documenten

Kamp, H.G.J., (2015, 15 april). *Uitspraak voorzieningenrechter inzake instemmingsbesluit gaswinning Groningen*.

Tweede Kamer 2012-2013, 53, nr. 11  
Tweede Kamer 2012-2013, 33529, nr. 1  
Tweede Kamer 2012-2013, 33529, nr. 2  
Tweede Kamer 2012-2013, 33529, nr. 17  
Tweede Kamer 2012-2013, 33529, nr. 18  
Tweede Kamer 2012-2013, 33529, nr. 19  
Tweede Kamer 2012-2013, 33529, nr. 20  
Tweede Kamer 2012-2013, 33529, nr. 21  
Tweede Kamer 2012-2013, 33529, nr. 22  
Tweede Kamer 2012-2013, 33529, nr. 23  
Tweede Kamer 2012-2013, 33529, nr. 24  
Tweede Kamer 2013-2014, 12, nr. 8  
Tweede Kamer 2013-2014, 50, nr. 7  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 25  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 26  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 27  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 28  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 29  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 30  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 31  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 32  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 33  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 58  
Tweede Kamer 2013-2014, 33529, nr. 60  
Tweede Kamer 2014-2015, 54, nr. 11  
Tweede Kamer 2014-2015, 58, nr. 20  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 61  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 84  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 87  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 88  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 90  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 91  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 93  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 94  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 95  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 96  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 98  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 99  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 123  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 124  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 143  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 144  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 145  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 146  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 171  
Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 172

Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 173  
 Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 174  
 Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 175  
 Tweede Kamer 2014-2015, 33529, nr. 198  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 199  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 200  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 201  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 202  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 203  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 204  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 205  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 206  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 207  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 208  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 209  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 210  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 211  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 212  
 Tweede Kamer 2015-2016, 33529, nr. 213

### 8.3.3 Rapporten en verantwoordingsdocumenten

*Aanvulling bestuursakkoord 'Vertrouwen op Herstel, Herstel van Vertrouwen.* (2015).

Algemene Rekenkamer. (2014). *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's.* Den Haag.

Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen. (2013). *Vertrouwen in een duurzame toekomst.* Groningen: WM Veenstra.

Instellingsbesluit Technische commissie bodembeweging. (2000). *Staatscourant* 27 januari 2000, nr.19.

Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (2013). *The August 16, 2012 earthquake near Huizinge (Groningen).* KNMI, De Bilt.

Ministerie van Financiën. (2013). *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2013.* Den Haag.

Nationaal Coördinator Groningen. (2015). *Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2016-2020.* Groningen.

Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014).* Den Haag.

Raad van State. (2015). *Uitspraak 201501544/2/A4.* Den Haag.

Raad van State. (2015). *Voorlopig geen gaswinning in en rond Loppersum.* Den Haag.

Staatstoezicht op de Mijnen. (2013). *Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field.* De Bilt.

Van Geel, P. & J. Wallage (2014). *"Aan Tafel!"*. Groningen: Grafisch centrum provincie Groningen.

Verklaring van Huizinge. (2013). Huizinge.

*Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*. (2014). Loppersum.

## APPENDIX

### De oprichting van de NCG

- Onduidelijkheid rond de gaswinning
  - o Vele actoren, vele belangen
- Onvoorspelbare aardbevingen
- Luisteren naar bewoners

### De opdrachten van de NCG

- De drieslag versnellen, verbreden en intensiveren via gebiedsgericht werken
  - o Schadeherstel, versterking van infrastructuur en gebouwen en energietransitie.
- Onveiligheid, onzekerheid en wantrouwen in de overheid bij inwoners
- Partijen verbinden en uitvoeringsproblemen identificeren en oplossen
- Onduidelijkheid wegnemen
- Omgaan met gevolgen van gaswinning

### Partners van de NCG

- Overheid en bedrijfsleven - conflicterende belangen?
- Een uniek governance model (bijlage 3 'Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen')
- Verantwoordelijkheden van partners in het winningsgebied
- Eenduidige communicatie over de gebeurtenissen