



“Het is de schuld van Den Haag”

Over de rol van de gemeente in multi-level governance

22/06/2020
Masterthesis
Eduard Winter
5577292
Begeleider: Barbara Vis



Utrecht University

Inhoudsopgave

ABSTRACT	4
VOORWOORD	5
1. INLEIDING	6
MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	8
DOELSTELLING	8
2. THEORETISCH KADER	10
MULTI-LEVEL GOVERNANCE	10
ROL GEMEENTE IN MULTI-LEVEL GOVERNANCE	14
COMPLEMENTAIR BESTUUR	17
CONCLUSIE	18
3. AARDBEVINGSSCHADE IN GRONINGEN	21
ACHTERGROND	21
CASUS	23
EERDER ONDERZOEK	24
4. ONDERZOEKSONTWERP	26
DESIGN	27
DATA	28
DOCUMENT-ANALYSE	28
INTERVIEWS	29
CODING	31
BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	32
5. RESULTATEN	34
BETROKKEN PARTIJEN	34
HOOGWAARDIG OVERLEG	36
GELIJKWAARDIG OVERLEG	37
OPSTELLING GEMEENTEN	38
DE PROACTIEVE GEMEENTE	38
DE REGIO ALS ‘BLOK’	40
OMGEKEERDE FRAGMENTATIE	42
DISCUSSIE EN CONCLUSIE	44
BEANTWOORDING HOOFD- EN DEELVRAGEN	44
WETENSCHAPPELIJKE- EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	46
BIJVANGST	47
VOORUITBLIK	48
BIBLIOGRAFIE	49
BIJLAGE 1 DOCUMENTENLIJST	53
BIJLAGE 2 GESPREKSPARTNERS	56
BIJLAGE 3 CODE BOOM	57

Abstract

In deze scriptie is onderzocht hoe verschillende staat en non-staat actoren samenwerken om tot beleid te komen. Dit is gedaan aan de hand van de theorie van *multi-level governance*. Deze theorie houdt in dat verschillende overheden en maatschappelijke partijen op gelijkwaardige manier met elkaar aan tafel gaan. ‘Klassieke’ hiërarchische verhoudingen worden hierbij losgelaten. Binnen dit systeem is er specifiek gekeken naar de rol die de gemeente hierin heeft en hoe de gemeente invloed uitoefent op het rijk. Aan de hand van document-analyse en interviews met alle betrokkenen over de totstandkoming van *het nieuwe schadeprotocol voor aardbevingen in Groningen* is gebleken dat dit een succesvol proces geweest is. De verschillende overheden en maatschappelijke partijen hebben constructief samengewerkt om tot het protocol te komen. Om te onderzoeken welke rol de gemeenten precies hebben gespeeld is ingezoomd op de gemeenten Loppersum en Groningen. Deze gemeenten hebben zich proactief opgesteld om te laten zien dat ze mee wilden praten en invloed uit wilden oefenen. Dit hebben ze met name bewerkstelligd door een nauwe samenwerking aan te gaan met andere lokale partijen en zich te verenigen rond de *lokale aanwezigheid* in het gebied. De uitkomsten van dit onderzoek bieden perspectief voor *multi-level* overleggen op allerlei verschillende beleidsterreinen. Daarnaast bieden de uitkomsten inzicht in de manier waarop de gemeente invloed probeert uit te oefenen. Van deze inzichten kunnen lokale overheden gebruik maken op het gebied van *multi-level* beleidsterreinen.

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Het is de schuld van Den Haag: Over de rol van de gemeente in multi-level governance’. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen van de masteropleiding Bestuur en Beleid aan de USBO (Universiteit Utrecht). Het onderzoek naar *multi-level* samenwerking en invloeduitoefening van de gemeente is onderzocht aan de hand van de totstandkoming van het schadeprotocol in Groningen.

Ik heb het geluk gehad dat ik op weg ben geholpen en heb gesproken met een aantal zeer open en behulpzame mensen in de regio Groningen. Mensen waarbij de passie en commitment voor de ‘publieke zaak’ voelbaar is. Hoewel ik al bijna 10 jaar niet meer in Groningen woon, is het zeer plezierig om te merken dat deze passie om te zorgen dat ‘de Groningers’ krijgen wat ze verdienen, onverminderd aanwezig is. Hiervoor wil ik mijn gesprekspartners hartelijk danken.

Daarnaast gaat mijn dank uit naar mijn begeleider bij dit scriptietraject. Het was ontzettend prettig om Barbara Vis als begeleider te hebben. Door de gestructureerde manier van werken en kritische feedback is het onderzoek goed verlopen. Daarnaast wil ik mijn medestudent Derek te Veldhuis bedanken voor het meelesen en de verschillende suggesties.

Ook wil ik mijn ouders bedanken voor de suggesties en de hulp bij het kiezen van een onderwerp en het leggen van contacten.

Veel leesplezier!

Eduard Winter

22 juni 2020

1. Inleiding

“Wat ze op het Binnenhof doen, zoeken ze daar maar uit.” Deze beruchte woorden sprak burgemeester Van Aartsen over het doorzetten van de bed-bad-en-broodregeling in zijn stad (NOS, 2015). Van Aartsen was van mening dat ‘de gemeente de eerste overheid in Nederland is’ (WODC, 2015, p. 5). Van Aartsen deed deze uitspraken in het licht van het vasthouden aan gemeentelijke regelingen om dakloze asielzoekers op te vangen tegen de wil van het rijk in. Volgens de WODC (2015, p. 5) is het bovenstaande voorbeeld exemplarisch voor de groeiende kloof tussen de Haagse werkelijkheid en de gemeentelijke praktijk. Hoewel de gemeente een steeds grotere rol krijgt op bepaalde terreinen als de zorg, het onderwijs en het sociaal domein, lijkt het rijk op andere terreinen de touwtjes juist weer steviger in handen te willen hebben. Dit geldt met name op terreinen waarbij het rijk de beslismacht heeft, maar de lokale overheid met de uitwassen opgescheept zit.

Niet voor niets is er binnen de governance literatuur een uitgebreide stroming die zich bezig houdt met de multi-gelaagdheid van het overheidsbestel. Het centrale begrip dat hierbij naar voren komt is *multi-level governance* (Bache, Bartle & Flinders, 2016, p. 486). *Multi-level governance* is in eerste instantie vaak gebruikt om de context van Europese samenwerking te schetsen. Zo schreef Hooghe in 1995 al over *multi-level governance* om Europese integratie te verklaren. Ook is het principe goed toepasbaar op de context van lokale, regionale en nationale samenwerking. Behalve dat *multi-level governance* gaat over de samenwerking tussen overheden, spelen non-staat actoren op de verschillende niveaus een belangrijke rol in de theorie. Vandaar dat er niet gesproken wordt van *government* maar van *governance* (Bache, Bartle & Flinders, 2016, p. 487). Het concept van *multi-level governance* is in dit onderzoek getheoretiseerd door te stellen dat onder invloed van verschillende omstandigheden het speelveld *multi-level* geworden is. Dit wil zeggen dat er zowel horizontaal als verticaal een groot aantal actoren zijn die mee willen en ook mogen praten. Dit zorgt voor een situatie waarin geen enkele actor alleen zaken gedaan kan krijgen. Alle actoren zijn afhankelijk van elkaar. Dit *multi-level* netwerksysteem leidt er toe dat de verschillende actoren een plek aan de onderhandelingstafel hebben.

Als de bovenstaande theorie gekoppeld wordt aan de groeiende kloof tussen het rijk en de gemeente, ontstaat er een interessant perspectief binnen de *multi-level governance* theorie. Hierbij gaat het om het perspectief van de gemeente die zich, in

de samenwerking met het rijk en andere actoren, wil bemoeien met het vormen van nationaal beleid. Of het nou gaat om integratiebeleid waar de gemeente mee te maken krijgt doordat ze vreemdelingen opvangt of om softdrugsbeleid bij het veiliger maken van de gemeente (WODC, 2015, p, 5), er is sprake van een ingewikkeld spanningsveld waarbij de belangen van de verschillende partijen vaak niet in één lijn liggen. Hierbij heeft de gemeente, naast dat het uitvoerder van het beleid is, vaak ook een belang bij het (mede)vormgeven van beleid. Een onderdeel hiervan is dat de gemeente invloed uitoefent op het rijk. De gemeente heeft hier verschillende methoden voor. Zo is de verwachting dat de gemeente proactief veel aandacht besteedt aan het creëren van beeldvorming rond de gemeente als een partij die in staat is mee te doen in het besluitvormingsproces. Daarnaast is de verwachting dat de gemeente horizontale coalities aan gaat met andere lokale partijen. De laatste verwachting is dat de gemeente gebruik zal maken van de verscheidenheid aan rijks actoren om verticale coalities aan te gaan.

Aan de hand van een specifieke casus, *het opzetten van een schadeprotocol voor Groningse aardbevingen*, zal er bij dit onderzoek gekeken worden naar algemene mechanismen die hierbij optreden. Dit is een van de terreinen waarop het rijk de beslismacht heeft maar de lokale overheid met de uitwassen opgescheept zit. Omdat het gas uit het Groninger veld de Nederlandse staat over de afgelopen tientallen jaren honderden miljarden euro opgeleverd heeft (CBS, 2019), is het landsbelang evident. In de noordelijke gemeenten heeft de gaswinning echter geleid tot een vervelende bijkomstigheid: aardbevingen. De aardbevingen doen zich al tientallen jaren voor, maar een zware beving bij Huizinge (3.6 op de schaal van Richter) op 16 augustus 2012 heeft gezorgd voor een kantelpunt. Achteraf zou de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) in 2015 concluderen dat dit het moment was dat de stemming onder de bevolking van de betrokken gemeenten omsloeg. Men werd bang en was het zat. Niet in het minste om de grote schade die de beving met zich mee had gebracht (OVV, 2015, p. 5). Met name de schade aan gebouwen en huizen was enorm. Al in 2016 waren de totale kosten van schade door aardbevingen opgelopen tot een miljard euro (Van den Berg, 2016). Inmiddels hebben de verschillende betrokkenen een systeem opgetuigd dat de schademeldingen verwerkt en afhandelt: de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Dit heeft echter even geduurd en is niet zonder slag of stoot gegaan. Zo heeft de NAM

pas laat in het proces een stap terug gedaan: “De slager moet zijn eigen vlees niet keuren” aldus een landelijk politicus van D66 (AD, 2017).

Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Aan de hand van de theorie van *multi-level governance* is de totstandkoming van het schadeprotocol verklaard. Daarnaast is het handelen van de gemeenten verklaard aan de hand van enkele verwachtingen rond de uitoefening van invloed binnen *multi-level governance*. Dit kan leiden tot een beter begrip voor verschillende partijen hoe om te gaan met andere stakeholders in complexe situaties waarbij verschillende staat en non-staat betrokkenen een rol spelen. De maatschappelijke relevantie zal in de eerste plaats gelden voor de situatie rond de afhandeling van het aardbevingsdossier in Groningen. Echter is de verwachting dat het ook tot inzichten zal leiden die breder toepasbaar zijn. De verschillende overheden, zowel de gemeente als het rijk, kunnen hiervan leren omdat de studie zowel een spiegel voor houdt als lessen voor de toekomst voorschotelt. De bevindingen zullen echter vooral toekomstperspectief bieden voor de lokale overheid. Zo zullen mechanismen waar de gemeenten gebruik van hebben gemaakt bij de totstandkoming van het schadeprotocol wellicht ook terug te zien zijn bij beleid rond opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers, of toepasbaar zijn op de totstandkoming van beleid rond vuurwerkvrije zones in de komende jaren.

De wetenschappelijke bijdrage van deze studie heeft verschillende componenten. Er is op verschillende manieren een bijdrage geleverd aan de theorie van *multi-level governance*. Zo is de theorie getoetst in de praktijk. Daarnaast is invloeduitoefening van de lokale overheid bij de centrale overheid aan de theorie van *multi-level governance* gekoppeld. Dit is een concrete toevoeging aan de *multi-level governance* literatuur.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is dus om aan de hand van de theorie van *multi-level governance* inzicht te bieden in de totstandkoming van beleid waar verschillende overheden en maatschappelijke partijen bij betrokken zijn. Zoals gezegd zal bij de analyse de focus komen te liggen op de rol van de gemeente in het besluitvormingsproces. De gemeente is de eerste overheid is waar de burgers mee te maken hebben en dus ook naar toe gaan bij problemen, of zoals Van Aartsen et al. (2007, p. 9) het omschreven: ‘burgers lopen het huis van Thorbecke binnen door de

deur van de gemeenten.’ Daarom vormt de gemeente een interessante actor in het netwerk. Het doel hiervan is inzicht te bieden in welke mechanismen er optreden bij het uitoefenen van invloed door de gemeente op het rijk binnen het *multi-level governance* systeem. Dit alles leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre kan de invloed die op gemeente uitoefent op het rijk bij nationaal beleid verklaard worden vanuit de theorie van multi-level governance?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in verschillende deelvragen. Zo zal er als eerst onderzocht moeten worden welke actoren er een rol spelen in het netwerk. Daarom is de eerste deelvraag: Welke staat- en non-staatactoren waren er betrokken bij het nationale beleid? Vervolgens zal er verder gekeken worden naar de theorie: Hoe past de totstandkoming van het systeem in de theorie van *multi-level governance*? Als laatste wordt er gekeken naar invloeduitoefening van de lokale overheid: Hoe probeert de gemeente beleid te beïnvloeden binnen het systeem van *multi-level governance*?

In hoofdstuk twee wordt de theorie die gebruikt wordt voor dit onderzoek nader uitgewerkt. Vervolgens zal er in hoofdstuk drie uitgebreid aandacht besteed worden aan de casus waarop de theorie getoetst zal worden. In hoofdstuk vier en vijf zal respectievelijk de onderzoeksmethodiek en de resultatenweergave aan de orde komen. Aan het einde in hoofdstuk zes zullen er conclusies getrokken worden en zal er ruimte zijn voor reflectie.

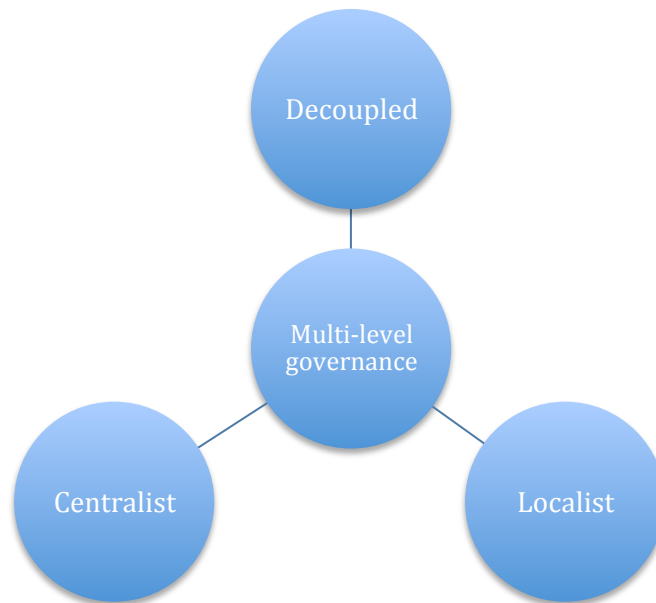
2. Theoretisch kader

Om aan de slag te kunnen met de onderzoeksvraag: *In hoeverre kan de invloed die op gemeente uitoefent op het rijk bij nationaal beleid verklaard worden vanuit de theorie van multi-level governance?*, worden enkele theoretische aspecten nader gedefinieerd. Er gaat daarbij veel aandacht uit naar theorie die ingaat op de relatie tussen lokale en nationale overheden. Als deze theorie nader uitgewerkt is, zal er verder gekeken worden naar de rol die de gemeente speelt in deze theorie.

Multi-level governance

Om de relatie tussen de verschillende overheidslagen in Nederland te begrijpen, zal er als eerst gekeken worden naar een theorie die aandacht schenkt aan de manier waarop verschillende overheidslagen zich tot elkaar verhouden. Om te beginnen doen Scholten en Penninx (2016) een bijdrage aan de theorie rond governance in een multi-level setting. Ze geven vier verschillende ideaal typen van verhoudingen tussen overheden: *centralist*, *localist*, *multi-level* en *decoupled* (Scholten en Penninx, 2016, p. 93). Bij de *centralist* is er sprake van een top-down relatie waarbij er een sterke organisatorische macht ligt bij de nationale overheid. Op dit niveau worden de voorwaarden gesteld en op een hiërarchische manier gedecentraliseerd. Bij *localist* is dit precies andersom. De relatie is hier bottom-up: alles dat lokaal gedaan kan worden moet ook lokaal gedaan worden. Hierbij doen lokale overheden veel meer dan alleen het implementeren van beleid. Ze bemoeien zich ook actief met de vorming van beleid door zich te bemoeien met besluitvorming en samen te werken met andere lokale overheden (Scholten en Penninx, 2016, p. 93).

Naast deze uitersten geven Scholten en Penninx (2016, p. 94) nog twee andere ideaal typen. De *decoupled* relatie gaat om een verhouding tussen overheden waarbij er weinig coördinatie is tussen overheden. Dit zal in veel gevallen leiden tot een slechte verhouding en conflicten tussen overheden. Ook zal de effectiviteit van de werking van deze overheden hierdoor sterk afnemen, aangezien het zorgt voor onduidelijkheid onder burgers.



Tabel 1: Vier vormen van overheidssamenwerking in een multi-level setting.

Tussen deze vormen in zit de middenweg die *multi-level governance* (Scholten en Penninx, 2016, p. 94) heet. Bij dit ideaaltype werken verschillende overheden op verschillende niveaus samen op basis van gelijkwaardigheid. Er is geen leidende actor en de verschillende actoren hebben elkaar nodig om tot succesvol beleid te komen. Deze vormen zijn niet altijd zwart-wit van elkaar te scheiden. Ook zal het voorkomen dat het per onderwerp, locatie en actor verschilt welke vorm dominant is.

Bache, Bartle & Flinders hebben het concept *multi-level governance* (2016) verder uitgewerkt en in een theoretisch raamwerk gegoten. Ze definiëren *multi-level governance* als een continue onderhandeling tussen overheden op verschillende niveaus, waarbij supranationale, nationale, regionale en lokale overheden verwickeld zijn in een grens overkoepelend beleidsnetwerk (2016, p. 487). Daarmee is de verticale dimensie van *multi-level governance* gedefinieerd.

Bij deze beschrijving blijven echter de actoren die buiten de overheid staan buiten schot. Of terwijl, de horizontale dimensie van *multi-level governance* moet hier nog in meegenomen worden (Bache, Bartle & Flinders, 2016, p. 487). Om dit verder duidelijk te maken moet er terug gegrepen worden in de *governance* literatuur. De onderstaande tabel vat kort samen hoe de verschuiving van *government* naar *governance* er uit ziet.

Government	Governance
The State	The State and civil society
The public sector	Public, private and voluntary (or 'third) sector
Institutions	Processes
Organisational structures	Policies, outputs, outcomes
'Rowing', providing	'Steering', enabling
Commanding, controlling, directing	Leading, facilitating, collaborating, bargaining
Hierarchy and authority	Networks and partnerships

Tabel 2: Van *government* naar *governance* uit Valcke, 2010.

In tabel 2 is te zien dat de 'hiërarchische' overheid is veranderd in een partner in het netwerk en dat alles samen met de *civil society* gedaan moet worden. Zo is ook het maken van beleid niet langer alleen een zaak van de overheid. De private sector en de *civil society* zijn hier een steeds grotere rol in gaan spelen. De hiërarchische instituties hebben plaats gemaakt voor co-creatie en er is meer sprake van sturen in plaats van alles zelf willen doen (Valcke, 2010, p. 37). Daardoor is er een veel groter speelveld gekomen van elkaar afhankelijke actoren die samen moet werken in netwerk en partnerschappen. Deze netwerken zijn er op alle verschillende bestuurslagen en lopen in elkaar over.

Toch zijn er ook auteurs die vraagtekens zetten bij de ontwikkelingen die hierboven geschetst zijn (Valcke, 2010, 38). Zo valt niet te ontkennen dat de overheid met veel verschillende stakeholders te maken heeft, maar wordt er beargumenteerd dat de overheid toch altijd bezig is dingen naar de hand te zetten. Door het managen, oprichten en versterken van samenwerkingsverbanden waarbij de (hiërarchische) sturing steeds prominent aanwezig is blijft de overheid de belangrijkste actor in het netwerk. Deze kanttekening is heel belangrijk voor dit onderzoek, omdat er rekening mee gehouden moet worden dat de overheden andere stakeholders helemaal niet zo veel betrekken als ze voor doen komen.

Om de theorie van *multi-level governance* verder uit te werken onderscheiden Hooghe en Marks (2001) twee typen *multi-level governance*. In tabel 3 zijn de verschillen puntsgewijs weergegeven. De belangrijkste verschillen worden hier onder verder uitgewerkt. Het eerste type draait om een vorm van *multi-level governance* die gebaseerd is op federalisme (Hooghe & Marks, 2001, p. 5). Hierbij gaat het dus om een centrale overheid die grote delen van zijn macht afstaat aan een beperkt aantal

lokale overheden. Het delen van deze macht gaat meestal in een beperkt aantal grote duidelijk afgebakende jurisdicties. Belangrijke kenmerken hierbij zijn dat er geen overlap is in jurisdictie en dat de jurisdictie ophoudt bij de territoriale grenzen van een lokale overheid (Hooghe & Marks, 2001, p. 5). Een recent voorbeeld van dit type *multi-level governance* is de decentralisatie van het sociaal domein in Nederland.

Type 1 *multi-level governance* kan dan ook bestempeld worden als de klassieke vorm van *multi-level governance* (Bach, Bartle & Flanders, 2016, p. 493). Deze is vaak te herkennen bij verhoudingen tussen nationale en sub-nationale overheden. Daarvan is de groeiende verantwoordelijkheid van de gemeenten in Nederland een goed voorbeeld. Hier is er ook sprake van een *multi-task* overheveling van jurisdicties.

	Type 1 <i>Multi-level governance</i>	Type 2 <i>Multi-level governance</i>
Basis kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Algemeen doel • Afgebakende jurisdicties • Lange termijn, duurzaam design • Beperkt aantal niveaus 	<ul style="list-style-type: none"> • Taak specifiek doel • Overlappende jurisdicties • Flexibel, veranderlijk design • Onbeperkt aantal niveaus
Locatie	<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal en sub nationaal niveau • EU 	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale-nationale grens • Grensregio's • Lokaal
Vooroordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberatie en stem • Conflictarticulatie • Consolidatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Keuze en beëindiging • Conflictontwijking • Fragmentatie

Tabel 3: Twee typen multi-level governance uit Hooghe & Marks, 2010. Vertaald door auteur.

Bij het tweede type *multi-level governance* is er juist sprake van een veelvoud aan kleine jurisdicties die elke een specifieke taak nastreven. Ook zijn de jurisdicties niet gebonden aan afbakeningen en kunnen jurisdicties dus overlappen. Deze jurisdicties veel flexibeler dan bij het eerste type. Dat wil zeggen dat zeggenschap en macht veel makkelijker verschuiven tussen actoren en ook makkelijker toegeëigend kunnen worden (Hooghe & Marks, 2001, p. 8). Een mooi voorbeeld hiervan is de politie in de Verenigde Staten. Doordat er een groot aantal verschillende lagen en corpsen bestaan worden jurisdicties constant verplaatst en overgegeven. Ook is de verdeling van jurisdicties niet zwart-wit.

Bij type 2 *multi-level governance* is er meer sprake van een spontane vorm van *multi-level governance*. (Bach, Bartle & Flanders, 2016, p. 493) Zo komt het tweede type vaak voor op de grens waar het eerste type zijn verklaringkracht verliest. Dit is bijvoorbeeld zo in het geval dat publieke en private partijen botsen of gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor publieke goederen.

Zoals eerder benoemd is het Nederlandse gedecentraliseerde systeem ingericht volgens wat Hooghe & Marks (2010) Type 1 *multi-level governance* noemen. De belangrijkste decentrale overheden hebben de beslismacht en verantwoordelijkheid voor duidelijk afgebakende bundels van jurisdicties. Hierdoor zijn het aantal spelers beperkt. Dit zorgt voor een relatief overzichtelijk speelveld bij multi-level coordinatie. Als laatste redmiddel, mochten de partijen er samen niet uit komen is er bij type 1 *multi-level governance* vaak een *shadow of hierarchy* (Hooghe & Marks, 2010, p. 12) ingebouwd. Dit wil zeggen dat het laatste woord uiteindelijk belegd is bij een institutie hoger in de hiërarchie. Het verschilt per onderwerp waar deze scheidsrechtersrol belegd is. Omdat dit onderzoek gaat over de verhoudingen tussen actoren bij nationale thema's is deze scheidsrechtersrol bij de centrale overheid belegd.

Het is bij type 1 *multi-level governance* dus zo dat door de jurisdicties over zo min mogelijk partijen te verdelen de onderhandelingstafel klein wordt gehouden. Het is dan ook de bedoeling dat bij conflict of tegengestelde belangen de partijen met elkaar om de tafel gaan om het eens te worden. Mocht het onmogelijk zijn om consensus te bereiken, dan is er een actor vastgelegd die het laatst woord heeft. (Hooghe & Marks, 2010, p. 13) Globaal gezien zal een systeem van *multi-level governance* dus zorgen voor veel coördinatie en conflict tussen de verschillende betrokken partijen, waarbij het rijk zowel de rol van speler als arbiter op zich zal nemen. In het volgende deel zal verder gekeken worden naar verwachtingen over de rol van de gemeente in dit speelveld.

Rol gemeente in multi-level governance

Om verder te kijken naar de rol van de gemeente en invloedsoefening, en dus deelvraag drie en vier te kunnen beantwoorden, moet er gezocht worden naar specifieke literatuur die hier op toegespitst is. Hooghe en Marks (2016) hebben verder uitgeweid over de rol van de lokale overheid binnen *multi-level governance*. Hieruit blijkt dat het voorheen gebruikte verschil tussen centrale en federale systemen niet

meer zo zwart--wit is (Hooghe & Marks, 2016, p. 153). Dit komt doordat in de landen met centrale systemen er steeds meer macht verschoven is naar de lokale overheid. Daardoor is de kloof tussen centrale en federale landen verkleind. In de non-federale landen, waar Nederland een voorbeeld van is, is er net zo goed sprake van verschillende lagen van overheid die in staat zijn zichzelf te besturen en eigen beslismacht hebben (Hooghe & Marks, 2016, p. 153).

Het grote verschil tussen federale en non-federale landen zit hem dus niet in de mate waarin lokale overheden in staat zijn zichzelf te besturen. Het verschil zit hem juist in de vraag in hoeverre lokale overheden de capaciteit hebben het land mede te besturen. In federale landen hebben regio's afgevaardigden in een parlement die actief kunnen mee besluiten welke richting het land op gaat. In non-federale landen is dit niet het geval (Hooghe & Marks, 2016, p. 154). Door het ontstaan van *multi-level governance* is er echter een steeds grotere afhankelijkheid ontstaan tussen verschillende actoren. De verschillende bestuurslagen zullen op veel verschillende thema's te maken krijgen met hetgeen er op een ander niveau besloten wordt. Zo zal er, zoals bij type 1 *multi-level governance*, ook in non-federale landen bemoeienis zijn van de lokale overheid met nationale thema's. De verwachting voor dit onderzoek is dus dat (*verwachting 1*) de gemeente pro actief opereert in het uitdragen van opvattingen over allerlei thema's die het gemeentelijke niveau raken.

Zo geeft Agranoff (2014), in navolging van de verschillende typen van *multi-level governance* (Hooghe & Marks, 2010), een ontwikkeling van wat hij noemt de *intergouvernemental relations (IGR)*. IGR worden gedefinieerd als de verscheidene combinaties van afhankelijkheden tussen publieke actoren op alle verschillende types en niveaus van de overheid, met een speciale focus op financieel, beleid en politieke zaken. Deze *IGR* ontwikkeling heeft zich voorgedaan in vier fases: *legal/political, interdependency, partnership, networks* (Agranoff, 2014, p. 49). De *legal/political* fase gaat over het bouwen van de staat in de 19^e eeuw. Bij de vorming van deze centrale staten kwamen de lokale overheden terecht binnen de constitutionele paraplu van landen. Dit vloeide voort in de *interdependency* fase waarbij, door ontwikkeling van de verzorgingsstaat, lokale overheden een belangrijkere rol gingen spelen bij de invulling van nationaal beleid. Ook ontstonden er nieuwe actoren en ontstond er overlap in autoriteit tussen de verschillende actoren (Agranoff, 2014, p. 49).

Bij de *partnership* fase werden er voor het eerst publieke taken overgeheveld naar private partijen. Zo werden er verschillende NGO's in het leven geroepen om

bepaalde overheidstaken uit te voeren. Door middel van subsidies, contracten of andere mechanismen werden bepaalde overheidstaken geoutsourcet naar non-profit of for-profit bedrijven en instellingen (Agranoff, 2014, p. 49). Hierdoor werden de grenzen van de *IGR* verlegt tot buiten de overheid. In navolging van deze fase ontstond de meest relevante fase: *networks*. Nu moet de lokale overheid in staat zijn zich een weg te banen in speelveld waar een groot aantal actoren zich begeeft. Er moet constant interactie zijn tussen verschillende actoren in het netwerk, zowel verticaal, met regionale en nationale overheden en andere organisaties op deze niveau's, als horizontaal, met actoren op het eigen niveau (Agranoff, 2014, p. 52).

In Nederland is er van deze interbestuurlijke verhoudingen uiteraard ook op verschillende terreinen sprake. Om te zorgen dat dit in goede banen geleid wordt is in 2005 de code interbestuurlijke verhoudingen opgesteld. Hierin zijn algemene spelregels opgesteld waarbij de basis was: 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (Schaap, 2012, p. 9). Daarnaast staan er regels in beschreven over dat overheden elkaar moeten betrekken en consulteren bij beleidsvoornemens die andere overheden zullen raken (Rijksoverheid, 2013). Vier jaar na de eerste versie van de code waren er echter al vraagtekens bij de naleving er van. De Raad van State oordeelde dat er weliswaar verbeteringen te zien waren, maar dat de code nog lang niet altijd nageleefd werd: "Departementen waren te weinig op de hoogte van de afspraken over de bestuurlijke verhoudingen, het ministerie van BZK maakte zijn regierol niet waar en ook volksvertegenwoordigers lieten steken vallen door gebrek aan kennis." (Schaap, 2012, p. 9). Momenteel is het onduidelijk welke status de code heeft en of overheden zich hier op kunnen beroepen. Dit maakt dat de zelfde rechten steeds opnieuw uit onderhandeld moeten worden.

Daar ligt voor de gemeenten de uitdaging om door middel van het bespelen en het gebruik maken van het netwerk zo veel mogelijk invloed uit te oefenen. De gemeente moet zich realiseren dat er bij de ontwerp en uitvoeringsfase meer actoren betrokken zijn en dat deze actoren niet in dienst staan van de gemeente. De gemeente dient zich daarom aan te passen aan, naast de verticale banden, de horizontalisering van het netwerk (Van Aartsen, 2007, p. 11). Dit geldt zowel voor het verkrijgen van autonomie als voor het meebeslissen over nationale thema's. De verwachting voor dit onderzoek die hier uit volgt is dat de gemeente veel investeert in lokale en niet lokale, (*verwachting 2*) horizontale en (*verwachting 3*) verticale coalities binnen het netwerk om invloed uit te oefenen op nationaal beleid.

Complementair bestuur

Aan de hand van de theorie van *complementair bestuur* (Hoogerwerf, 1980) worden de verwachtingen uit het vorige deel verder uitgewerkt. Hoogerwerf (1980) geeft een vroege uitwerking van de relatie tussen lokale en nationale overheden in Nederland. Deze uitwerking zou met terugwerkende kracht onder *multi-level governance* kunnen vallen. Hoewel deze literatuur aan de oude kant is, heeft het nog steeds veel verklarende kracht. Dit geldt vooral wat betreft het duiden van de invloed die lokale en nationale overheden op elkaar uitoefenen. Zo zet Hoogerwerf (1980, p. 331) de theorie van *complementair bestuur* uiteen. Waar theorieën over decentralisatie en centralisatie de verdeling van macht vooropstellen en focussen op de vraag waar het zwaartepunt van de macht moet liggen, ligt bij *complementair bestuur* de focus juist op gelijkwaardig overleg en samenwerking. Lokale bestuurders treden dan ook op vele manieren in contact met de nationale overheid om de belangen van hun gemeente te behartigen (Hoogerwerf, 1980, p. 338). Deze invloed gaat een stuk verder dan alleen strategieën om de rijksoverheid op afstand te houden. Er is een drietal oorzaken die zorgen voor mogelijkheden voor de gemeente om invloed uit te oefenen.

Bij de eerste mogelijkheid gaat het om *politieke hulpbronnen*. Hierbij is er sprake van een beleidsinhoudelijk en organisatorisch afhankelijke situatie tussen het rijk en de gemeente (Toonen, 1981, p. 336). Op veel terreinen is het rijk afhankelijk van de gemeente voor informatie en het uitwerken van nationale beleidsvoornemens. Deze voorsprong op het terrein van politieke hulpbronnen kan samengevat worden onder de noemer *lokale aanwezigheid* (Toonen, 1981, p. 337). Kennis van lokale omstandigheden, contact met burgers en het koppelen van doelgroepen aan overheidsprogramma's zijn hier onderdeel van. De gemeente kan hier legitimiteit en dus autonomie aan ontleen. Dit kan nog versterkt worden door samenwerking aan te gaan met bewonersverenigingen en lokale actiegroepen om politieke steun te mobiliseren (Toonen, 1981, p. 337). Dit is eerder aan bod gekomen onder de naam horizontale samenwerking.

Een andere mogelijkheid voor invloed van de gemeente ligt verscholen in de *institutionele fragmentatie* (Toonen, 1981, p. 338). Er is, met name bij het rijk, een grote fragmentatie van de politiek-bestuurlijke infrastructuur. Dit wordt meestal beschouwd in een negatief kader, maar voor de lokale overheid brengt het kansen met zich mee. Het maakt het systeem in bepaalde zin flexibeler. Door de grote

fragmentatie is het aantal keuzemogelijkheden voor het vinden van bondgenoten en hulpbronnen bij andere overheden groter (Toonen, 1981, p. 338). Dit is eerder aan bod gekomen onder de naam verticale samenwerking. Deze fragmentatie geeft meer marge in de onderhandelingen en zal eerder leiden tot consensus.

De laatste kans voor het uitoefenen van invloed door de gemeente ligt in de *beeldvorming* met betrekking tot andere actoren. Het gaat hierbij om de intenties en mogelijkheden die er aan de actoren worden toegeschreven (Toonen, 1981, p. 339). Verschillende actoren zullen hun opstelling (gedeeltelijk) laten afhangen van deze *beeldvorming* over andere actoren. Zo zijn algemene beelden bijvoorbeeld dat actoren bij het rijk vinden dat lokale bestuurders te dicht op hun eigen problemen zitten om te kunnen meepraten over de grote lijnen in de samenleving of vinden lokale actoren dat nationale actoren te ver af staan van lokale problemen of lokale politiek om die goed te kunnen beoordelen. Als deze actoren er voor zorgen dat de *beeldvorming* over hen minder negatief is, zal er eerder kans zijn dat er geluisterd wordt.

Conclusie

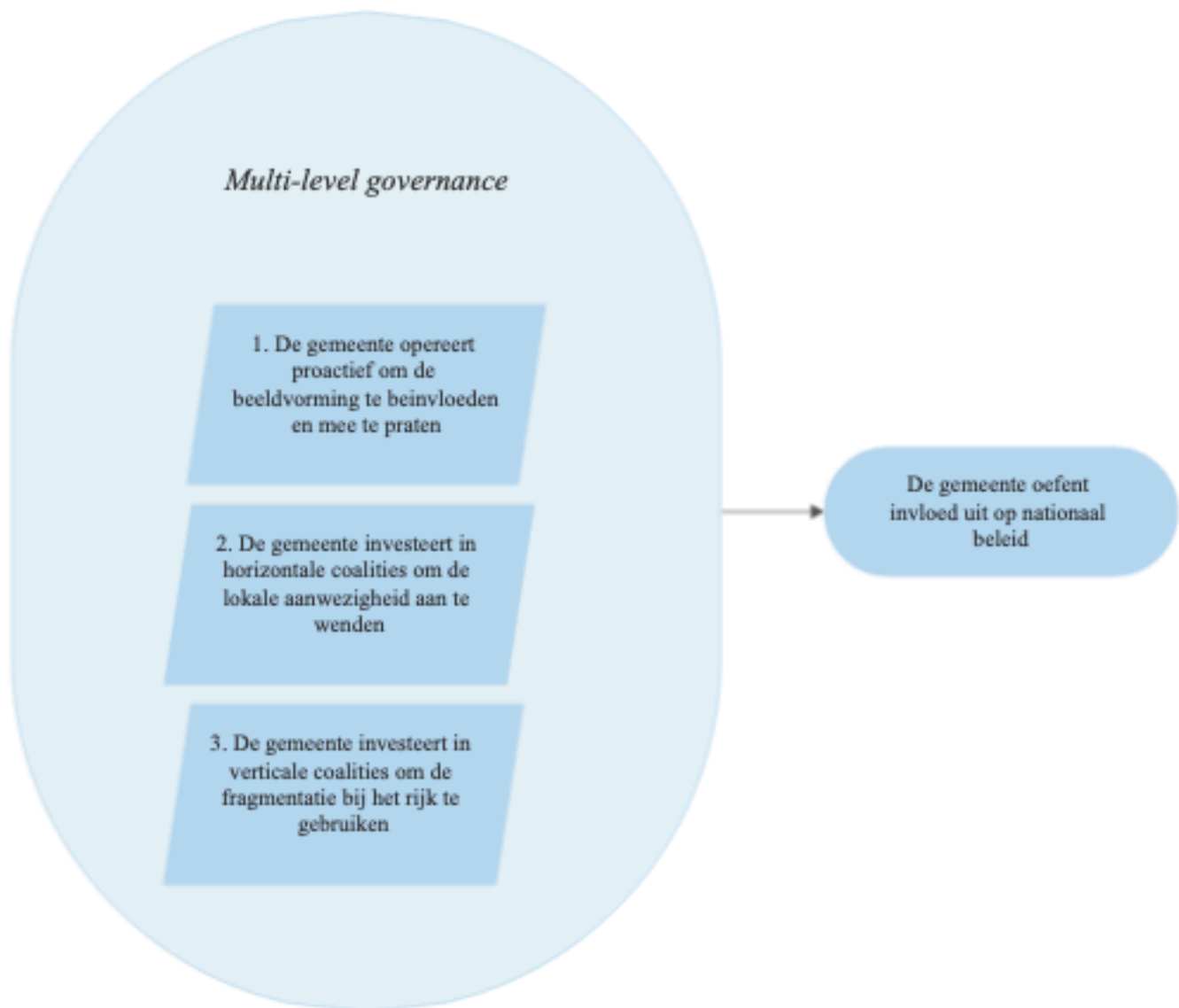
Om verder te kunnen met deze theoretische verkenning is het belangrijk een aantal zaken nogmaals aan te stippen. De theorie die centraal staat bij dit onderzoek, *multi-level governance*, gaat over de verhoudingen tussen verschillende staat en non-staat actoren. *Multi-level governance* is waar we van spreken als er veel samenwerking is tussen de verschillende overheidslagen, maar bij geen van de partijen de specifieke focus ligt. Behalve deze verticale dimensie, is er ook sprake van non-staat actoren die om de overheid heen hangen op de verschillende niveaus. Hierin heeft de overheid een sturende rol waarbij het partnerschappen aangaat met allerlei private partijen. De overheid begeeft zich dus in een netwerk waarbij het een tweeledige, verticale en horizontale rol op zich neemt. Dit geldt ook voor de lokale overheid, in dit geval de gemeente.

Het type 1 *multi-level governance* doet erg denken aan de situatie zoals die in het Nederlandse decentrale systeem over het algemeen is. Er zijn een beperkt aantal decentrale spelers die grote pakketten van jurisdicties op hun bord gekregen hebben. Bij dit type hoort dat er ruimte is voor conflict articulatie en het delibereren over besluiten. Als de partijen er niet uitkomen ligt de uiteindelijke beslismacht wel bij een hiërarchische actor. Bij besluiten die meerdere actoren in het netwerk raken zal dan

dus ook ruimte zijn voor discussie en zullen de verschillende actoren hier gebruik van maken om invloed uit te oefenen.

Voor de gemeente geldt dat door de jaren heen de rol van de lokale overheid steeds belangrijker is geworden bij het uitvoeren van beleid. Mede daardoor is er grote afhankelijkheid ontstaan tussen de verschillende lagen van de overheid. Om dit in goede banen te leiden is er in Nederland in een code vastgelegd hoe de verschillende overheden verwacht worden elkaar te betrekken bij beleidsvoornemens die andere overheden zullen raken. Daarom is de eerste verwachtingen dat de lokale overheid in dit systeem pro actief zal handelen om invloed uit te oefenen. Dit zullen ze met name doen door te werken aan *beeldvorming* over de intenties en mogelijkheden van het lokale bestuur. Dit zal er toe leiden dat er meer geluisterd wordt naar de inbreng van de lokale actoren.

Daarom is de **eerste verwachting** dat de gemeente proactief opereert om de beeldvorming over de eigen rol te beïnvloeden en actief mee doet in het besluitvormingsproces. Ook is de gemeente steeds meer terechtgekomen in een netwerk op het horizontale niveau. Verschillende non-profit, for-profit en belangenorganisaties behoren tot het netwerk van de gemeente. De **tweede verwachting** is dat er zal worden geïnvesteerd in het smeden van horizontale coalities om de legitimiteit die de gemeente heeft op basis van de *lokale aanwezigheid* te benadrukken. Daarnaast is de **derde verwachting** dat de gemeente gebruik zal maken van de fragmentatie bij het rijk en zal investeren in het vormen van verticale coalities met nationale actoren. Figuur 1 geeft het conceptuele schema van dit onderzoek weer.



Figuur 4: Conceptueel schema: Het systeem van *multi-level governance* biedt de gemeente de kans om invloed uit te oefenen

3. Aardbevingschade in Groningen

Zoals in het theoretische hoofdstuk naar voren is gekomen, is de invloedsuitoefening van de lokale overheid bij totstandkoming van beleid in een multi-level setting de focus van dit onderzoek. Zoals uit eerder gegeven voorbeelden blijkt kan dit zich op allerlei verschillende beleidsterreinen voordoen: van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers tot de totstandkoming van nationaal beleid omtrent vuurwerk. Om te kunnen onderzoeken hoe *multi-level governance* in de praktijk werkt en welke rol gemeenten spelen binnen de theorie van *multi-level governance* is er gezocht naar een beleidsterrein waarbij de jurisdictie gedeeld is en er veel verschillende actoren een rol spelen. Dit beleidsterrein is gevonden in het aardbevingsdossier. Het aardbevingsdossier kent een lange geschiedenis. Deze geschiedenis zal in dit hoofdstuk nader uitgewerkt worden. Hoewel dit in het onderzoek meegenomen zal worden als achtergrond, ligt de focus van het onderzoek bij het ontstaan van het nieuwe schadeprotocol waarbij de schadeafhandeling rond aardbevingen in Groningen een publiekrechtelijke zaak werd. De periode waar dit onderzoek over gaat loopt van half 2017 tot half 2018.

Achtergrond

Sinds 2012 heeft Nederland te maken met een van de ingewikkeldste problemen van de afgelopen paar decennia: het aardbevingsdossier. Al sinds de jaren '60 van de vorige eeuw wordt er in het noorden van het land geboord naar gas. Dit heeft de Nederlandse staat over de afgelopen tientallen jaren honderden miljarden opgeleverd (CBS, 2019). Het gas werd onder andere gebruikt om huizen te verwarmen en om te exporteren naar omringende landen. Met het geld dat hier mee verdiend werd zijn grote nationale projecten gerealiseerd en is de verzorgingsstaat gedeeltelijk opgebouwd. Tot het begin van de huidige eeuw werd het Groningse gas dan ook gezien als een ware goudmijn (Koster, 2016). Deze successen hadden echter ook een keerzijde. In 1986 werd al de eerste aardbeving gevoeld in Groningen. De landelijke politiek hield in die jaren lang vol dat de gasboring geen aardbevingen kon veroorzaken. Daar tegenover stond dat Groningers het gevoel hadden dat ze niet serieus werden genomen en geen van de gasbaten terug stroomde naar het gebied. Deze status quo zou aanhouden tot de beving bij Huizinge (3.6 op de schaal van Richter) op 16 augustus 2012.

In Groningen wordt er gesproken over de vier elementen die een belangrijke rol spelen bij de oplossing van het probleem (interview respondent 5). Het eerste element is de hoogte van de gaswinning uit het Groninger veld. Hier is jarenlang strijd over gevoerd tussen de regio (bestuurders en maatschappelijke organisaties) en het rijk. Dit blijkt ook uit het beroep dat de regionale partijen hadden ingediend bij de Raad van State (RTLnieuws, 2019). Inmiddels is er door het Rijk besloten om de gaswinning in Groningen in 2022 volledig te beëindigen (Wiebes, 2018). Het tweede element van het probleem rond gaswinning is de versterking van woningen in het getroffen gebied. De verantwoordelijkheid hier voor ligt sinds enkele jaren bij de Nationaal Coördinator Groningen. Deze opgave verloopt voor alsnog alles behalve effectief. Er zijn sinds 2012 zo'n 1.000 woningen versterkt van de ruim 26.000 woningen die in het gebied beoordeeld moeten worden (Van Hofslot, 2020). Uit een rapport van de SodM van begin 2020 blijkt dat de versterkingsopgave minimaal vier keer zo snel moet en kan gaan verlopen. Daarnaast moet de communicatie van de overheid naar de burger over deze versterking duidelijker en eerlijker (Van Hofslot, 2020). Onderdeel drie van het probleem is het werken aan een duurzame toekomst voor Groningen. Het idee dat hier achter schuilt is dat de regio dit wel kan gebruiken na de (financiële) hectiek rond het de aardbevingsproblematiek. Dit heeft uitvoering gekregen in het Nationaal Programma Groningen dat ruim een jaar geleden van start is gegaan (RTVnoord, 2020).

Het laatste belangrijke element in de oplossing van de aardbevingsproblematiek ligt in de schadeafhandeling. Dit is in eerste instantie een private aangelegenheid geweest tussen degene met schade en de NAM. De schadevergoeding door aardbevingen die weer veroorzaakt werden door de gaswinning moesten dus op de NAM verhaald worden. Dit koste echter, met name in de beginjaren, zeer veel moeite. De strategie van de NAM hierin was namelijk om zo lang en zwaar mogelijke juridische middelen in te zetten om te ontmoedigen dat er grootschalige claims zouden komen en jurisprudentie te voorkomen (interview respondent 4). Doordat er veel kritiek was op deze werkwijze richtte de NAM, in overleg met de rijksoverheid, het Centrum Veilig Wonen (CVW) op. Deze organisatie zou vanaf dat moment schades gaan opnemen en uitkeren. Echter bleek in de jaren die volgden dat deze constructie ook veel ontevredenheid met zich mee bracht. Doordat het CVW was opgericht en werd gefinancierd door de NAM kon er geen sprake zijn van een onafhankelijke positie (DvhN, 2015). Mede door deze gebreken besloten de

NCG en NAM op 31 maart gezamenlijk om de schadeafhandeling van het CVW stil te leggen en te gaan werken aan een nieuw schadeprotocol (interview respondent 4). Hier is na een periode van iets meer dan een jaar in 2018 een systeem opgetuigd dat zorgt voor een goede manier van schadeafhandeling. Hiervoor is de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) opgericht (website TCMG). Deze periode is de periode waar het onderzoek op toegespitst zal zijn. Omdat deze periode uiteraard niet geïsoleerd is van deze voorgeschiedenis en ook niet los te koppelen is van de andere pijlers binnen het aardbevingsdossier, zal deze achtergrond bij de interpretatie van de data altijd in het achterhoofd gehouden moeten worden.

Casus

Het ontstaan van het nieuwe schadeprotocol is zeer geschikt voor het onderzoek, omdat het voldoet aan enkele belangrijke kenmerken. Ten eerste is er bij de aardbevingsproblematiek sprake van beleid dat de verschillende (binnenlandse) bestuursniveaus overstijgt. Alle verschillende overheden krijgen te maken met het probleem. De keuze voor het wel of niet dichtdraaien van de gaskraan ligt in Den Haag, maar de problemen die de gaswinning met zich mee brengt worden op lokaal niveau gevoeld. Ook de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de burgers ligt in de gemeenten. Daarnaast is de gemeente de eerste overheid waar burgers mee te maken krijgen en zullen ze zich bij deze overheid melden als er problemen zijn. Hoewel de gemeente geen formele rol heeft in de schadeafhandeling, zullen ze hierdoor toch nauw betrokken zijn. Besluiten over schadevergoedingen liggen bij het rijk. Dit maakt het een zeer mooie situatie om te analyseren hoe de samenwerking zich heeft ontwikkeld aan de hand van de theorie over *multi-level governance*. Ook is er een groot aantal actoren dat een belang heeft bij deze casus. Ook daarom leent de casus zich zeer goed om bekeken te worden vanuit een *multi-level governance* perspectief. Omdat het systeem van schadeafhandeling (de TCMG) al redelijk ver gevorderd is, zal dit beter te onderzoeken zijn dan het dichtdraaien van de gaskraan of het uitvoeren van herstel werkzaamheden.

De gemeente Groningen en de gemeente Loppersum worden gebruikt als analyse eenheden bij dit onderzoek. Dit zorgt voor een rijk beeld van de situatie; de gemeente Loppersum ligt midden in het getroffen gebied en zal dus in overvloed te maken hebben gehad met de problematiek. De gemeente Groningen ligt meer aan de

rand van het gebied, maar heeft naar verwachting wel meer institutionele ervaring met onderhandelingen met Den Haag.

Eerder onderzoek

Omdat de governancestructuur rond de oprichting van het nieuwe schadeprotocol grotendeels vorm heeft gekregen aan verschillende onderhandelingstafels is het goed om te kijken naar eerder onderzoek rond dit soort overlegstructuren binnen deze casus. In maart 2014 werd de Dialoogtafel Groningen opgericht (Stoker, Winter, Akerboom & Geertsma, 2015). Aan deze Dialoogtafel zaten de verschillende belanghebbenden aan tafel: de NAM, de verschillende overheden en de maatschappelijke organisaties. Het doel van deze Dialoogtafel was het herstel van het vertrouwen in de regio. Dit opzet om dit te doen was door overheden, bedrijven en burgers horizontaal bij elkaar te brengen. Op die manier zou er over de verschillende problemen van gedachte gewisseld kunnen worden en zouden er oplossingen bereikt kunnen worden waar alle partijen mee konden leven. In zekere zin kan deze dialoogtafel gezien worden als voorloper voor de onderhandelingen die in een later stadium plaats hebben gevonden rond de verschillende pijlers. Een van deze structuren die we later nog tegen zullen komen is ‘Groningen Bovengronds’ dat EZK in het leven heeft geroepen om te onderhandelen met de verschillende betrokkenen.

De werking van de Dialoogtafel is in 2015 geëvalueerd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en onderzoeksbureau Pro Facto. Hoewel de Dialoogtafel uiteindelijk niet heeft gebracht wat er bij de oprichting beoogd was, levert het rapport wel enige interessante inzichten op voor dit onderzoek. Zo blijkt er uit de analyse uit het rapport dat er een grote kloof bestond tussen de maatschappelijke partijen en de overheden. Zo kwam er naar voren dat de maatschappelijke partijen twijfelden of de overheden wel echt wilden werken volgens de ‘horizontale’ filosofie van de Tafel. Het bleek in de praktijk, of dit nou onwil of onmacht was, dat het vaak lastig was om de klassieke verticale werkwijze tussen overheden los te laten. Dit was bijvoorbeeld terug te zien in de passieve houding van de gemeenten bij de overleggen. Ook de rijksoverheid zag de Dialoogtafel met name als ‘klassiek’ adviesorgaan waar het vooral ging om het creëren van draagvlak (Stoker, Winter, Akerboom & Geertsma, 2015, p. 27).

Een andere reden voor de kloof tussen overheden en maatschappelijke organisaties is het gebrek aan bestuurlijke ervaring en organisatiekracht. De meeste

vertegenwoordigers van de maatschappelijke partijen deden de activiteit aan de Tafel naast hun dagelijkse werkzaamheden. Voor de vertegenwoordigers van de overheden en de bedrijven was het een onderdeel van hun werk. Daar komt nog bij dat deze partijen een grote organisatie achter zich hadden waar bepaalde voorbereidingen belegd konden worden. Dit gold voor de meeste maatschappelijke partijen absoluut niet. Dit zorgde er voor dat de maatschappelijke partijen vaak met een informatieachterstand aan tafel zaten.

Kortom, de totstandkoming van het nieuwe schadeprotocol lijkt een mooie casus om de theorie van *multi-level governance* aan te spiegelen en om onderzoek te doen naar invloedsuitoefening van de lokale overheid binnen dit systeem. Er is zowel inhoudelijke voorkennis over de casus zelf als voorkennis over de werking van eerdere overlegstructuren waarbij de zelfde partijen aan tafel zaten. Het onderzoek over de dialoogtafel is daarin zeer relevant; de partijen die hier aan tafel zaten (behalve de NAM) namen na het opheffen van de dialoogtafel plaats in de maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroep van de NCG. De leden van deze stuurgroepen zaten nu weer aan tafel rond de totstandkoming van het nieuwe schadeprotocol.

4. Onderzoeksonderwerp

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de methodologie die gebruikt is bij het opzetten en uitvoeren van dit onderzoek. Er is bij dit onderzoek gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden van onderzoek doen. Hierbij is gebruik gemaakt van een deductieve manier van werken. Dit houdt in dat er eerst een theorie geselecteerd is. Deze theorie is vervolgens gebruikt om bepaalde verwachtingen te formuleren. Vervolgens is de gevonden data geanalyseerd en geïnterpreteerd aan de hand van het eerder gestelde theoretisch kader (Bryman, 2012, p. 24). De theorie die bij dit onderzoek centraal staat is de theorie van *multi-level governance*. Een deel van het onderzoek gaat over de toetsing van deze theorie in de praktijk. Dit is gedaan door te kijken naar de governance structuur rond het ontstaan van het systeem van schadeafhandeling door aardbevingen in Groningen.

In het theoretisch kader is de theorie van *multi-level governance* uitgebreid uiteengezet. De conceptualisering van deze theorie heeft er voor gezorgd dat er ook bepaalde verwachtingen zijn geschetst van hoe bepaalde actoren zich gedragen binnen dit systeem. Hierbij ligt de focus van dit onderzoek bij een specifieke actor: de lokale overheid. Omdat er aan de rol van de lokale overheid binnen *multi-level governance* nog niet heel veel aandacht wordt besteed in de bestaande literatuur, is de verwachting dat er op dit punt iets toegevoegd kan worden aan de theorie. Er zal dus een duidelijker beeld ontstaan van de manier waarop de lokale overheid functioneert in het *multi-level governance* netwerk en hoe de lokale overheid hierbinnen invloed uitoefent.

Het bovenstaande is onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre kan de invloed die op gemeente uitoefent op het rijk bij nationaal beleid verklaard worden vanuit de theorie van multi-level governance?

Deze onderzoeksvraag is opgedeeld in een aantal deelvragen:

1. *Welke staat- en non-staatactoren waren er betrokken bij de totstandkoming van het nationale beleid?*
2. *Hoe past de totstandkoming van het beleid in de theorie van multi-level governance?*

3. *Hoe probeert de gemeente beleid te beïnvloeden binnen het systeem van multi-level governance?*

Design

Bij de keuze voor een design van dit onderzoek is er gekozen voor een *case study design*. Bij de casestudy gaat het om een intensieve en gedetailleerde analyse van één gekozen setting (Bryman, 2012, p. 66). Bij zo'n setting gaat het vaak om een organisatie of gemeenschap. Bij dit onderzoek is deze gekozen setting de governance structuur rond het ontstaan van het systeem van schadeafhandeling door aardbevingen in Groningen. Om deze setting goed te kunnen reconstrueren is er onderzoek gedaan bij alle verschillende betrokken partijen. Om vervolgens verder te kijken naar de rol van 'de gemeente' binnen deze setting is er voor gekozen om twee gemeenten in het gebied als focus te nemen. De verschillende gemeenten zijn dus de analyse eenheden binnen de casus. Het gaat er hierbij niet om de verschillen tussen de gemeenten bloot te leggen, maar uit te sluiten dat door irrelevante omstandigheden er verkeerde uitkomsten naar voren komen.

De twee gemeenten die dienen als analyse eenheden binnen de casus zijn de gemeente Loppersum en de gemeente Groningen. De gemeente Groningen is opgenomen als analyse eenheid omdat dit de gemeente is met de meeste inwoners en naar verwachting de meest invloedrijke gemeente in het getroffen gebied. Als een van de grotere steden in het land zal er naar verwachting geregelder contact zijn met het rijk en zal er hier meer institutionele ervaring zijn met het uitoefenen van invloed. Daarentegen heeft de gemeente Groningen, doordat het zich aan de rand van het aardbevingsgebied bevindt, minder last van de aardbevingen dan andere gemeenten. Toch heeft de gemeente Groningen in absolute cijfers de meeste schadegevallen van alle gemeenten in het gebied. Daardoor is de gemeente Groningen een belangrijke actor aan de onderhandelingstafel geweest.

De gemeente Loppersum is juist een van de kleinere gemeenten die last hebben van aardbevingen en bevindt zich precies in het hart van het aardbevingsgebied. De last en schade als gevolg van de aardbevingen is dan ook (relatief) groot. Door de keuze voor een invloedrijke gemeente en een gemeente met veel schade zijn deze twee vereisten voor het onderzoek afgedekt. Er is in ieder geval sprake van schade en dus een reden om mee te praten (gemeente Loppersum en Groningen) en er is op zijn minst de mogelijkheid geweest om invloed uit te oefenen

(gemeente Groningen). Deze manier van het selecteren van analyse eenheden wordt *purposive sampling* genoemd (Bryman, 2012, p. 418). Na verloop van tijd is er tijdens het onderzoek gebleken dat het eigenlijk niet heel veel uit heeft gemaakt welke gemeenten er gekozen zijn. Binnen de onderhandelingen over het nieuwe schadeprotocol hebben alle gemeenten in het betroffen gebied samen opgetrokken. Alle resultaten die gaan over de onderhandelingen zijn gelden dus voor alle gemeenten in het gebied.

Bryman (2012, p. 70) onderscheidt verschillende soorten casestudies. Bij casus rond de totstandkoming van het schadeprotocol gaat het om een *extreme case*. Dit wil zeggen dat het gaat om een extreme versie van een situatie die zich vaker voor doet. Bij deze casus zijn er vanzelfsprekend vele actoren die mee willen praten. Het blijkt dan ook dat er veel frictie is geweest tussen partijen en dat er sprake is van een ingewikkeld speelveld. Ook is er zeer veel aandacht voor geweest (Miskovic, Jach & Folkers, 2019). Mede omdat er een vergrootglas op ligt maakt het een ideale casus om bepaalde patronen in te kunnen ontwaren. Deze patronen zijn naar verwachting echter ook in andere gevallen te zien. De gemeente is op tal van beleidsterreinen bezig met het coproduceren en invloed uit oefenen om zo veel mogelijk gedaan te krijgen. Ook bij gevallen waar de druk minder groot is zullen er bij de lokale overheid naar verwachting de zelfde mechanismen zich voordoen. Daarom zullen de lessen uit deze studie ook breder te interpreteren zijn.

Data

Bij een casestudy kan gebruik gemaakt worden van verschillende methoden van dataverzameling. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van document-analyse en semigestructureerde interviews.

Document-analyse

Er is in eerste instantie gebruik gemaakt van documenten om het netwerk aan actoren te analyseren. Hierbij gaat het dus met name om deelvragen een en twee. Er is hierbij gebruik gemaakt van documenten van de belangrijkste betrokken organisaties die mee hebben gepraat over het ontstaan van de TCMG. Uit de eerste indrukken bij het bekijken van documenten zal het hierbij gaan om in ieder geval de volgende organisaties: gemeente Groningen, gemeente Loppersum, provincie Groningen, Groninger Bodem Beweging (GBB), Groninger Gasberaad, de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en het rijk (ministerie van economische zaken en klimaat) (Wiebes,

2018). Hierbij is er gekeken naar openbare verslagen. Daarbij kan gedacht worden aan verslagen van raadsvergaderingen, rapportages over onderhandelingen en visiestukken. Om vervolgens verder in te zoomen op de rol van de gemeenten in dit netwerk is er ook gebruik gemaakt van document-analyse. Er kan hierbij gedacht worden aan verslagen van raadsvergaderingen, raadsbrieven en andere vergelijkbare stukken. De documenten die geanalyseerd zijn, betreffen allemaal openbare documenten en zijn afkomstig van de websites van de verschillende partijen die hierboven vermeld staan. Er is hier uitgebreid gezocht naar relevante documenten. Uit deze zoektocht zijn 28 documenten overgebleven. Een totale lijst van geraadpleegde documenten is te vinden in bijlage 1.

De documenten zijn geanalyseerd volgens de methode van *qualitative content analysis* (Bryman, 2012, p. 557). Hierbij ligt de nadruk op het zoeken naar signalen van *multi-level governance* en impliciete en expliciete signalen die gaan over de drie verwachtingen weergegeven in het theoretische hoofdstuk.

Interviews

De interviews zijn gericht op hoofdrolspelers binnen het netwerk die ten tijde van de optuiging van het schadeprotocol een rol hebben gespeeld. Er is gesproken met een belangrijke vertegenwoordiger van elk van de partijen die in de onderzoeksperiode aan de onderhandelingstafel hebben gezeten. Omdat de gemeente Groningen en de gemeente Loppersum als analyse eenheden zijn gekozen in het onderzoek is er voor gekozen om met vertegenwoordigers van deze gemeenten te spreken in plaats van met de onderhandelaars vanuit de groep gemeenten als geheel. Vanuit de gemeente Groningen is er gesproken met iemand die bij de onderhandelingen ook een van de vertegenwoordigers van de gemeenten als geheel was. Uiteindelijk is er dus gesproken met vertegenwoordigers van de volgende organisaties: gemeente Loppersum, gemeenten Groningen, provincie Groningen, Groninger Bodem Beweging, Groninger Gasberaad, Nationaal Coördinator Groningen en ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In het totaal zijn dit dus zeven partijen. Bij het ministerie is er gesproken met twee vertegenwoordigers, wat het totaal brengt op acht respondenten.

Bij het afnemen van interviews is er gekozen voor de vorm van semigestructureerde interviews. Een semigestructureerd interview is een interview waarbij het verloop van het interview minder vast staat dan bij gestructureerde

interviews. De onderzoeker stelt van tevoren wel enkele topics of vragen vast, maar hier kan vervolgens in gedifferentieerd worden. De onderzoeker is op zoek naar de mening en gedachten van de respondent. Daarom laat hij zich in het interview leiden door de koers van de respondent (Bryman, 2012, p. 470). Er wordt dus met de vragen wel een bepaalde richting gegeven aan het gesprek, maar er wordt zo min mogelijk gestuurd op de antwoorden van de respondent. Een uitzondering hierop is om af en toe, voor de verduidelijking van de casus, een aanname te schetsen en dan te vragen of dit correct is. De topiclijst die gebruikt is bij het afnemen van de interviews is te vinden in bijlage 4.

Deze manier van interviews afnemen is echter gebaseerd op face-to-face interviews. Omdat de maatregelen rond het COVID-19 virus nog van kracht waren gedurende de periode van dataverzameling, waren face-to-face interviews geen mogelijkheid. Daarom is er verder gekeken naar vervangende manieren van interviews afnemen. Een van deze mogelijkheden is VoIP (Voice over Internet Protocol) technologieën. Voorbeelden hiervan zijn Skype en FaceTime (Lo Iacono, Symonds & Brown, 2016, p. 2). Er zitten verschillende voor en nadelen aan VoIP ten opzichte van face-to-face interviews. Zo zijn er auteurs die claimen dat door een gebrek aan interactie tussen de interviewer en de geïnterviewde niet alle informatie boven tafel komt. Daar staat tegenover dat in sommige gevallen, mensen meer geneigd zijn om zich open te stellen als ze zich in een veilige omgeving bevinden (Lo Iacono, Symonds & Brown, 2016, p. 11). Deze voor- en nadelen wegen dus min of meer tegen elkaar op. Een groot voordeel van deze manier van contact maken is uiteraard het bereik. Zo zal geografische afstand geen rol meer spelen (Lo Iacono, Symonds & Brown, 2016, p. 18). Ook biedt het een goede uitkomst voor de situatie waarin Nederland zit met het zo veel mogelijk vermijden van sociaal contact om het corona virus in te dammen. Door VoIP konden er dus nog steeds semigestructureerde interviews afgenomen worden. Dit is naar verwachting verlopen. Ondanks incidentele problemen met de verbinding is het interviewen via een videoverbinding een prima alternatief gebleken voor face-to-face interviews. De ervaring is dat de openheid van het gesprek niet hoeft te leiden onder dit alternatief. Echter is het wel zo dat het gevoelsmatig een minder prettige manier van dataverzameling is. Dit komt met name doordat je gevoelsmatig meer het idee krijgt dat je goed begrijpt hoe iets in elkaar zit als je op de 'sfeer geproefd hebt'. Er zijn echter geen concrete redenen om aan te

nemen dat de online afname van interviews invloed heeft gehad op de effectiviteit van de dataverzameling of de verzamelde data.

Coding

Bij zowel data uit documenten als data uit interviews is er gebruik gemaakt van *coding* (Bryman, 2011, p. 575). *Coding* wil zeggen dat interessante fragmenten uit documenten of interviews worden gekoppeld aan een code. De interviews zijn woordelijk uitgeschreven om deze werkwijze mogelijk te maken. Vervolgens zijn bij de interviews interessante fragmenten gelabeld met bepaalde algemene labels. Dit worden *open codes* genoemd. Deze codes zijn tot stand gekomen tijdens het coderen, maar hebben wel een achtergrond in de literatuur. Deze *open codes* zijn gecategoriseerd onder grotere groepen. Dit zijn de zogenaamde *axiale codes*. Deze codes stonden wel van tevoren vast. Deze codes zijn gebaseerd op de theoretische achtergrond van het onderzoek. Bij het coderen van de documenten is direct gecodeerd aan de hand van de *axiale codes*. Bij het halen van fragmenten uit de data is de context waarin het fragment zich bevond zo veel mogelijk meegenomen. Hierdoor zijn de fragmenten allemaal aan de lange kant. Dit is echter om te zorgen dat de citaten niet uit hun verband getrokken zijn. De codeboom is te vinden in bijlage 3.

Om dit proces duidelijk te maken zal er een voorbeeld van worden gegeven aan de hand van het volgende citaat dat respondent 2 (van de gemeente Groningen) gaf:

Natuurlijk zijn er verschillende opvattingen, maar we hebben wel echt geprobeerd als team te opereren. Met de commissaris als boegbeeld. Het was niet zo dat we aan tafel de hele tijd zeiden ik ben van de gemeente ik ben van de provincie. Vanwege de AB-regio, daarom hadden we dat intensieve overleg ook, geprobeerd om steeds als regio als een geheel te opereren. Om geen licht te laten ontstaan tussen wethouders onderling of burgemeesters onderling.

Dit citaat kreeg in eerste instantie de *open code* ‘samenwerking met overheidspartners’. Dit is later ondergebracht bij de *axiale code* ‘horizontale coalities’. Onder deze code werden dit en andere vergelijkbare citaten verzameld die te maken hadden met het sluiten van horizontale coalities met partners in de regio. Deze codes werden later gecategoriseerd onder de *hoofdcodes* ‘rol lokale overheid’.

Betrouwbaarheid en validiteit

De kracht en zwakte van dit onderzoek zal behandeld worden aan de hand van criteria die door Bryman (2012, p. 47) worden gesteld. Deze criteria zijn: *reliability*, *replicability* en *validity*.

Reliability, ofwel betrouwbaarheid, van een onderzoek is op te delen in verschillende categorieën. Het belangrijkste onderdeel is de stabiliteit van de resultaten van het onderzoek (Bryman, 2012, p. 46). De data bij dit onderzoek bestaan uit een combinatie van gegevens uit documenten en interviews. Dat betekent dat een (groot) deel van de data een herkomst heeft die op papier vastgelegd is. Hierdoor zal je bij herhaling van het onderzoek overwegend de zelfde data krijgen. Bij de data uit interviews zouden de resultaten kunnen verschillen door persoonlijke eigenschappen van de onderzoeker. Dit is echter niet de verwachting, omdat er zo min mogelijk richtinggevend vragen gesteld zijn tijdens de interviews. Ook lijkt de data uit interviews betrouwbaar en is er een goed beeld ontstaan van de situatie, doordat er is gesproken met vertegenwoordigers van alle verschillende organisaties die betrokken waren bij de totstandkoming van het schadeprotocol.

Het criterium *replicability*, ofwel reproduceerbaarheid, zit erg dicht tegen het criterium van betrouwbaarheid aan. Toch is het net iets anders. reproduceerbaarheid gaat namelijk over de mogelijkheid het onderzoek te herhalen (Bryman, 2012, p. 47). Om dit mogelijk te maken moeten procedures tot in detail uitgewerkt worden. Dit is in dit hoofdstuk uitgebreid aan de orde gekomen. Zo zijn alle bronnen duidelijk gearhiveerd en is er uitgebreid stil gestaan bij de werkwijze.

Het meest belangrijke criterium is *validity*. Validiteit gaat over de integriteit van de conclusies die worden getrokken uit de data (Bryman, 2012, p. 47). Validiteit is ook weer op te delen in verschillende onderdelen. *Meet validiteit* gaat over de vraag of een bepaalde meting, het concept dat gemeten dient te worden, ook daadwerkelijk meet (Bryman, 2012, p. 47). De combinatie van document-analyse en interviews is een goede combinatie geweest om dit te ondervangen. Zo zorgen de interviews er voor dat er geen conclusies worden getrokken op basis van een ‘papieren werkelijkheid’. Daarnaast zorgt het er voor dat statements uit de interviews kunnen worden geverifieerd in documenten uit die periode.

Interne validiteit gaat over de causale relatie tussen de resultaten en de theorie of conclusies die de onderzoeker trekt. Over het algemeen is dit een sterk onderdeel

van kwalitatief onderzoek. Omdat het er bij kwalitatief onderzoek om gaat diep in een bepaalde situatie te duiken (Bryman, 2012, p. 390). Zo kan er een duidelijke relatie gevonden worden tussen concepten en resultaten. Dat gaat in het geval van dit onderzoek ook op. Doordat er uitgebreid onderzoek is gedaan naar een relatief overzichtelijke setting in een relatief korte periode, is er veel kennis opgedaan over deze casus. Doordat deze kennis groot is, kunnen er makkelijker conclusies over worden getrokken. Dit heeft echter ook zijn keerzijde. Doordat er onderzoek is gedaan binnen een vrij specifieke casus, is het de vraag of de bevindingen makkelijk te generaliseren zijn en dus ook terug gezien worden bij onderhandelingen op andere beleidsterreinen. Dit heeft gevolgen voor de externe validiteit. Externe validiteit gaat over de vraag of de resultaten van een studie gegeneraliseerd kunnen worden (Bryman, 2012, p. 47). Dit blijft lastig. Echter, omdat de verwachtingen voortkomen uit eerder onderzoek, wordt hier wel vanuit gegaan.

Het laatste aspect van validiteit is de ecologische validiteit. ecologische validiteit gaat over de vraag of de resultaten corresponderen met het alledaagse leven. (Bryman, 2012, p. 48) Dit is bij een case study automatisch een sterk punt. Het onderzoek wordt namelijk uitgevoerd in het veld. Dat geldt bij dit onderzoek natuurlijk ook.

5. Resultaten

In het volgende hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek stapsgewijs weergegeven worden. De belangrijkste bevindingen worden hier naar voren gebracht. Dit zal in dezelfde volgorde zijn als in de deelvragen aangehouden is. Daarom zal er begonnen worden met de bevindingen over het netwerk en hoe dit past in de theorie rond *multi-level governance*. Als de bevindingen rond dit thema zijn uitgewerkt, zal er verder gekeken worden naar de rol van de gemeente in dit netwerk. Hierbij gaat het om bevindingen over de gemeente Groningen en de gemeente Loppersum. Daarnaast zijn er uit de interviews bevindingen meegenomen die gelden voor ‘de gemeenten’ als geheel. De reden dat er, met name uit de gesprekken, van deze algemene bevindingen naar voren zijn gekomen is dat de verschillende gemeenten in het aardbevingsgebied vaak samen optrokken. Zo waren er bij de onderhandelingen rond het schadeprotocol twee burgemeesters en een wethouder aanwezig die de gemeenten in de hele regio vertegenwoordigden.

Betrokken partijen

Om te onderzoeken welke partijen er allemaal betrokken waren bij de totstandkoming van het schadeprotocol van begin 2018, is begonnen bij de brief van minister Wiebes aan de Tweede Kamer over het nieuwe schadeprotocol. In deze brief staat dat de volgende organisaties betrokken zijn geweest bij de onderhandelingen: de Groninger gemeenten, de provincie Groningen, de Groninger Bodem Beweging (GBB), het Groninger Gasberaad en het rijk (ministerie van economische zaken en klimaat). Uit een documentenstudie en gesprekken met vertegenwoordiger van de verschillende organisaties blijkt dat deze organisaties inderdaad op een zeker moment onderdeel zijn geweest van het proces om te komen tot het nieuwe schadeprotocol. Dit heeft zich in verschillende verbanden afgespeeld. Na dat de NCG op 31 maart 2017 de toenmalige schade afhandelingsorganisatie Centrum Veilig Wonen (CVW) failliet had verklaard nam de NCG ook de taak op zich om tot een nieuw schadeprotocol te komen. Hiervoor werd, in overleg met toenmalig minister Zalm een platform in het leven geroepen om hier over te onderhandelen. Ook hier zaten afgevaardigden van de gemeenten, de provincie, de maatschappelijke organisaties GBB en Groninger Gasberaad en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) aan tafel.

Daarnaast was de NCG een belangrijke adviseur (interview respondent 5). In die periode is voor het eerst het idee van de ‘verantwoordelijke staat’ op tafel gekomen (Uitgangspunten naar een nieuwe schadeafhandeling, 23 mei 2017). Dit ging over de grote verandering om van de privaatrechtelijke schaderegeling die er tot nu was naar een publiekrechtelijke schaderegeling te gaan. Of terwijl, de regio wilde dat de staat de verantwoordelijkheid voor de schadevergoeding op zich zou gaan nemen. De vertegenwoordigers van EZK die hier aan tafel zaten onderhandelden wel mee, maar konden uiteindelijk geen stappen zetten. Het demissionaire kabinet had namelijk besloten dat het dossier te gevoelig lag om zonder mandaat van de kamer een knoop door te hakken. Toen is er gezamenlijk besloten om dan maar te stoppen met de onderhandelingen en te wachten tot er een kabinet was dat wel knopen door kon hakken (interview respondent 3).

Aan deze situatie kwam eind oktober 2017 een einde met het aantreden van het kabinet Rutte III. Erik Wiebes werd als de nieuwe minister van EZK verantwoordelijk voor het aardbevingsdossier. Wiebes toonde zich op meerdere gelegenheden, op bezoek in Groningen en in de kamer zeer welwillend om het gesprek met de regio zoals dat eerder was gevoerd een nieuw leven in te blazen.

“Met elkaar om de tafel gaan om eruit te komen, is een prachtige Nederlandse traditie. Het is heel simpel, maar het is niet makkelijk. Het is heel simpel, want er is niks anders voor nodig dan met elkaar om tafel te gaan zitten en naar elkaar te luisteren, maar het is niet makkelijk; dat weten we ook.” (Wiebes in de Tweede Kamer, 16 januari 2018)

Om dit te bewerkstelligen richtte Wiebes het gremium Groningen Bovengronds op. Hier zaten weer de zelfde partijen aan tafel als bij de eerdere overleggen: afgevaardigden van de gemeenten, de provincie, de maatschappelijke organisaties GBB en Groninger Gasberaad, NCG en EZK. Er werden vier deel terreinen waar de overleggen in opgedeeld werden: Schadeprotocol, Instituut Mijnbouwschade en Schadefonds, Toekomstperspectief Groningen en Versterkingsaanpak (brief GS aan Provinciale Staten - Brief ontwikkelingen gaswinning, 2017).

Het nieuwe schadeprotocol zou dus binnen dit overleg tot stand komen. Er was echter in de vorige onderhandelingsperiode al heel veel voorwerk gedaan. Daarnaast zaten de regionale partijen veel meer op een lijn dan jaren geleden. Zo was er een vaste lokale overlegstructuur overgebleven uit de onderhandelingsperiode na het stoppen van CVW.

“Binnen dat regionale clubje (burgemeesters, gedeputeerden en de maatschappelijke organisaties) was het een volstrekt gelijkwaardig overleg. We waren met elkaar bezig om het zo goed mogelijk voor elkaar te krijgen.”
(respondent 3)

Hoogwaardig overleg

Er zijn enkele kenmerken van deze verschillende overleggen die in het oog springen. Met name in vergelijking met de eerder genoemde Dialoogtafel zijn er grote stappen genomen om te komen tot een effectievere manier van samenwerking. Zo was de insteek van zowel de overleggen onder minister Kamp als onder minister Wiebes om volledig gelijkwaardig aan tafel te zitten.

Zowel NCG als minister Kamp hebben in brieven bevestigd dat het proces een open proces is waarbij de opvattingen, wensen en ideeën van de betrokken maatschappelijke partijen en overheden (Rijk, provincie en gemeenten) een volwaardige plaats krijgen. (Brief NCG aan gemeenteraden, 21 april 2017)

Door de verschillende gesprekspartners, bij zowel de lokale overheden als de maatschappelijke organisaties is ook bevestigd dat dit het geval is geweest. Dit heeft een aantal mogelijke verklaringen. Als een van de verklaringen wordt door verschillende gesprekspartners genoemd dat alle organisaties vertegenwoordigers aan tafel hadden zitten die welwillend en in staat waren mee te praten. Zo lijkt hiermee de informatie achterstand van de maatschappelijke organisaties, waar bij de Dialoogtafel nog sprake van was, weg genomen te zijn.

“Iedereen gelijkwaardig, het was niet zo dat de minister dominant was. Iedereen kwam goed aan het woord, het zijn een paar hele welbespraakte mensen aan tafel. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor ... (de vertegenwoordiger) van het gasberaad, die was net zo dominant aan tafel als een minister en een commissaris. Dus je zag in die zin geen verschil. Je functie zei niks over je positie inhoudelijk aan die tafel.”
(Respondent 5)

Ook blijkt uit interviews dat de passieve houding, die de gemeenten bij de dialoogtafel nog wel eens innamen, veranderd is. De gemeenten lijken in te zijn gaan zien dat ze een belangrijke rol spelen in het dossier en door zich actief op te stellen zaken voor burgers gedaan te kunnen krijgen.

“Ik denk dat dit gelukt is omdat er twee bestuurders zaten die er de affiniteit mee hadden. Die niet al te formalistisch dachten. ... Je hebt ook van die bestuurlijke

types die alleen maar op hoofdlijnen en in kaders willen denken. De uitwerking moeten ambtenaren doen. Maar dit waren er toevallig drie die er niet vies van waren om er ook gewoon in te duiken, zich er in te verdiepen, de details in te gaan.” (Respondent 3)

Gelijkwaardig overleg

De verschillende organisaties moesten er ook wel voor zorgen dat alle andere betrokkenen zich gehoord voelden aan de tafel. Er was in het begin van het proces uitgesproken dat de steun van alle verschillende betrokkenen nodig was om tot het beste resultaat te komen. Dit bleek in de praktijk ook toen minister Wiebes op een gegeven ogenblik probeerde om het eerder genoemde Witteveen en Bos onderzoek weer als basis te gebruiken voor het nieuwe protocol. Toen hebben de lokale partijen gezegd: dan houdt het op. Toen heeft de minister direct ingebonden en besloten meer te luisteren naar de wensen vanuit de regio.

Zo ontstond er dus een situatie aan de onderhandelingstafels die erg doet denken aan de definitie van *multi-level governance* zoals die eerder gegeven is. Er zijn verschillende staat en non-staat actoren aanwezig op verschillende hiërarchische niveaus. Deze partijen werken samen op basis van gelijkwaardigheid en het belangrijkste is dat alle partijen binnen boord gehouden moeten worden. Het beleid komt niet, of heel moeilijk tot stand zonder een van deze partijen. Ook was de *shadow of hierarchy* hier duidelijk aanwezig. Mochten de partijen er echt niet samen uitkomen dat zou de minister een besluit nemen. Deze arbiters rol werd dus door de minister vervuld.

“Ik beschouw dit terrein echt als een falen van overheden en ik vind dat daar een eind aan moet komen. Ik weet dat ik daar nu verantwoordelijk voor ben, samen met de regio, maar ik heb wel een belangrijke rol.” (Minister Wiebes in de Tweede Kamer, 16 januari 2018)

Kortom, het beeld van *multi-level governance* zoals in het theoretische hoofdstuk geschetst is, komt grotendeels overeenkomt met de situatie zoals we die rond de totstandkoming van het nieuwe schadeprotocol gezien hebben. Met name in de laatste fase van de onderhandelingen dat door verschillende gesprekspartners ‘de pressurecooker’ genoemd werd, waren alle partijen gelijkwaardige partners. Dit gold voor zowel de overheden als de maatschappelijke partijen. Alle gesprekspartners die bij deze onderhandelingen aan tafel zaten hebben dit als zeer waardevol ervaren. Deze

gelijkwaardigheid is dan ook meerdere keren genoemd als de belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van een succesvolle uitkomst. Doordat de onderzoekssituatie goed past in het kader *multi-level governance*, kan er nu verder gekeken worden naar de rol van invloedsoefening door de lokale overheid binnen dit systeem.

Opstelling gemeenten

Aan de hand van de theorie zijn er drie verwachtingen gevormd over invloedsoefening van de gemeente binnen *multi-level governance*. De **eerste verwachting** is dat de gemeente proactief opereert om de beeldvorming over de eigen rol te beïnvloeden en actief mee doet in het besluitvormingsproces. De **tweede verwachting** is dat er zal worden geïnvesteerd in het smeden van horizontale coalities om de legitimiteit die de gemeente heeft op basis van de lokale aanwezigheid te benadrukken. Daarnaast is de **derde verwachting** dat de gemeente gebruik zal maken van de fragmentatie bij het rijk en zal investeren in het vormen van verticale coalities met nationale actoren. De bevindingen zullen aan de hand van deze verwachtingen besproken worden.

De proactieve gemeente

Zoals in het deel hiervoor ook al aan de orde is gekomen, is de opstelling van de gemeenten veranderd ten opzichte van die in de tijd van de Dialoogtafel. Uit de documentanalyse blijkt dat zowel de gemeente Groningen als de gemeente Loppersum willen inzetten op een proactieve werkwijze als het gaat om het uitoefenen van invloed. Het onderstaande fragment uit een collegebrief van de gemeente Groningen is een voorbeeld van voornemens van beide gemeenten om actief bezig te zijn met het beïnvloeden van andere stakeholders.

Dat vergroot het belang om als gemeente te bepalen wat je wil bereiken en om een gedegen en een onderscheidende strategie te vormen op basis daarvan. Vervolgens willen we etaleren wat we goed doen en (pro)actief lobbyen, ter bereiking van onze doelen. ... Recente voorbeelden en lobbythema's komende periode: Aardbevingsproblematiek: schadeprotocol, stad en dorpsvernieuwing, toekomstperspectief voor de regio. (Brief college aan gemeenteraad Groningen 'versteviging lobby' 22 januari 2018)

Beide gemeenten zijn dus actief bezig met het stellen van doelen en te lobbyen als de macht om dingen te veranderen (deels) bij andere partijen ligt. Daarnaast kwam er in

het theoretische hoofdstuk naar voren dat de beeldvorming bij andere partijen een belangrijke rol speelt in de mogelijkheid om mee te kunnen praten. Het is dus van essentieel belang dat de andere actoren de gemeente zien als een volwaardige partner die de problematiek kan overzien en bereid is verder te kijken dan enkel de gemeente belangen. De gemeenten lijken actief bezig te zijn om de beeldvorming rond de eigen rol te veranderen. Zo blijkt uit verschillende documenten dat de gemeenten hun best doen om aan andere partijen kenbaar te maken graag mee te willen praten.

Wij voelen ons door uw uitnodiging om samen te werken in het herstel van vertrouwen zeer aangesproken. Uw erkenning dat met name de rijksoverheid in de aanpak tot nu toe tekort is geschoten en uw ambitie om bijvoorbeeld het aspect duurzaamheid beter bij de opgave te betrekken vormen daarvoor een goede basis. Op de uitdaging om daarvoor voor de regio een nieuw vergezicht te ontwikkelen kan eigenlijk niemand tegen zijn. ... We zien uit naar een goede samenwerking en zijn op elk moment bereid om daarover met u van gedachte te wisselen. (Brief gemeenteraad Loppersum aan minister Wiebes, 29 december 2017)

Deze voornemens blijken ook vaak in de praktijk gebracht te zijn. Zo is het merendeel van de gesprekspartners van mening dat de gemeenten uiteindelijk een proactieve rol hebben aangenomen in de onderhandelingen die hebben geleid tot de totstandkoming van het schadeprotocol. Dit blijkt onder andere ook uit verschillende gezamenlijke of individuele brieven of moties van de gemeenten. Zo heeft de gemeenteraad van de gemeente Loppersum op 15 januari een motie aangenomen richting de Tweede Kamer, om de minister zo ver te krijgen dat er haast wordt gemaakt met het nieuwe schadeprotocol. Een ander voorbeeld is het manifest 'Nu eenheid over gaswinning in Groningen', ondertekend door alle Groningse partijen, om te zorgen dat alle politieke partijen zich zouden scharen achter een snelle optuiging van een schadeprotocol. Hier moet wel bij vermeld worden dat het grootste gedeelte van de inzet van de gemeente een samenwerking is geweest tussen alle lokale partijen. Daarom is het lastig om te zeggen in hoeverre de gemeenten hierin een leidende rol hebben gehad. Het feit dat het merendeel van de gesprekspartners de gemeente als proactief omschrijft in de onderhandelingen blijft echter wel overeind. Aan de verwachting dat de gemeente zich proactief opstelt om de beeldvorming van de eigen rol te veranderen en actief mee praat is dus voldaan.

De regio als ‘blok’

Uit de verschillende gesprekken met de respondenten is gebleken dat het vormen van horizontale coalities de belangrijkste inzet is geweest van de gemeente bij de beïnvloeding van het beleid rond het nieuwe schadeprotocol. Deze coalities ontstonden rond, zoals het in de literatuur is aangeduid, de *lokale aanwezigheid* (Toonen, 1981, p. 337). Doordat de lokale partijen direct geconfronteerd werden met problemen waar inwoners van het gebied tegen aan liepen en vaak zelf ook te maken kregen met de grote problemen die de aardbevingen veroorzaakten, waren ze veel beter op de hoogte wat er moest gebeuren. Deze voorsprong kon echter alleen effectief gebruikt worden als de regionale partijen zich als een blok presenteerden. De lokale overheden waren georganiseerd in het overleg dat de AB regio heet.

‘Toen bedachten we de AB regio (algemeen bestuur regio) onder voorzitterschap van de commissaris, waarin we in ieder geval de voortgang van de verschillende tafels naar voren brachten en ook met elkaar inzet gingen bepalen voor het vervolg. Dat waren toen in die tijd van de hectiek waren het wekelijkse overleggen op vrijdagmiddag in het provinciehuis. Dit waren de burgemeesters die de AB regio vormden.’ (Respondent 5)

Namens dit overleg zaten er enkele bestuurders aan tafel bij de onderhandelingen. De strategie werd aan deze tafel bepaald en de overleggen werden aan deze tafel teruggekoppeld. De vertegenwoordigende bestuurders sloten op hun beurt weer een verbond met de maatschappelijke partijen om samen op te trekken in de onderhandelingen met het ministerie.

Als de lokale actoren, die allemaal het argument van *lokale aanwezigheid* konden aanvoeren, verschillende zienswijzen op het probleem ten toon zouden spreiden dan konden ze makkelijk tegen elkaar uitgespeeld worden door andere belanghebbenden. In de periode voor en na de totstandkoming van het protocol zijn hier een aantal voorbeelden van. Een van de voorbeelden is dat de provincie zich in november 2017 liet verleiden om weer in direct gesprek te gaan met de NAM.

‘Ergens in november 2017 liet de provincie ons weten dat ze gesprekken voerden met de NAM. Dat was natuurlijk erg opmerkelijk. Dat vond ik ook ontzettend stom. Die gingen dus bilateraal praten met de NAM om er maar uit te kunnen komen.’ (Respondent 4)

Daarnaast probeerde premier Rutte de schuld van het lang op zich laten wachten van het nieuwe schadeprotocol (deels) bij de regio neer te leggen. Hiermee insinuerend

dat de regionale partijen het onderling niet eens konden worden. Zo citeerde een lokaal medium Rutte met de volgende uitspraak:

'Het is niet alleen een zaak van de Rijksoverheid, maar ook de regionale partijen. Gezamenlijk moeten we daar nu snel uit zijn.' (Bakker, 2018)

Desondanks hebben de regionale partijen in het geval van de onderhandelingen rond het nieuwe schadeprotocol voet bij stuk gehouden. Ook als de druk van andere partijen groter werd. De verschillende partijen die hier vanuit de regio bij betrokken waren zien dit als een van de grootste resultaten die er behaald zijn in het aardbevingsdossier.

'Als we als regio daar niet op dat moment gestaan hadden en elkaar vast gehouden hadden, en ook echt gezegd hadden van dit gaan we gewoon echt zo doen. Dan waren er hele andere dingen gebeurd. Dat hebben we ook lang volgehouden ondanks de druk. Het was allemaal onze schuld dat het zo lang duurde.' (Respondent 3)

De gemeenten Loppersum en Groningen hebben hier ook duidelijk op ingezet. Voor de gemeenten was het ook duidelijk wie de bondgenoten waren op dit terrein.

'Er is natuurlijk wel veel meer eenheid in belang tussen de gemeenten, provincie en maatschappelijke organisaties dan tussen de gemeenten, provincie en het rijk.' (Respondent 1)

Kortom, het is duidelijk dat er aan de verwachting dat de gemeenten inzetten op horizontale coalities om de *lokale aanwezigheid* aan te wenden, is voldaan. De bovenstaande citaten en fragmenten geven een mooi beeld van de resultaten die naar voren zijn gekomen. Uit zowel de documenten als de interviews blijkt dat de gemeente, met alle lokale partijen, in heeft gezet op grote mate van samenwerking op lokaal niveau. Hier waren alle gesprekspartners het mee eens. Wel werd er door enkelen de kanttekening geplaatst dat het binnen het aardbevingsdossier over het algemeen ook vaak mislukte om alle lokale bestuurders op een lijn te krijgen, maar dat het in het geval van de totstandkoming van het schadeprotocol wel goed is gegaan. Hierbij speelden de lokale partijen naar verwachting vaak de kaart van de *lokale aanwezigheid*. De lokale partijen hadden zich immers verenigd om de schrijnende situatie, die ze allemaal van dichtbij meemaakten, op te lossen.

Omgekeerde fragmentatie

Van het sluiten van belangrijke verticale coalities en het gebruik maken van de fragmentatie zoals dit in de literatuuranalyse terug is gekomen lijkt bij de rijksoverheid in het geval van de totstandkoming van het protocol nauwelijks sprake. Geen van de gesprekspartners heeft aangegeven dat dit een rol heeft gespeeld bij de inzet van de gemeenten. Dit lijkt met name te komen doordat er met het minister van Economische Zaken een akkoord bereikt moest worden. In dat opzicht was er dus geen sprake van meerdere partijen. De NCG speelt in dit verband wel een bijzondere rol. De NCG in 2015 officieel is ingesteld en viel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. Tegelijkertijd was de Nationaal Coördinator zeer betrokken bij de regio. De regio heeft in de periode voor de onderzoeksperiode van dit onderzoek ook een grote bijdrage geleverd aan het inwilligen van de wensen vanuit de regio. Hierdoor stond de NCG in grote mate tussen deze partijen in. Doordat de Groningse partijen het voor elkaar hebben gekregen dat de Nationaal Coördinator op veel punten instemde met het Groningse perspectief, kregen ze een belangrijke speler aan boord.

Toch kan dit niet onder de noemer van het gebruik maken van institutionele fragmentatie geschaard worden. Er is wel een ander mechanisme dat verband houdt met het mechanisme dat in de literatuur institutionele fragmentatie genoemd wordt. Dit is voor de gemeenten eerder een gevaar dan een kans geweest. Het gaat daarbij om het mechanisme van fragmentatie bij het rijk, maar dan omgekeerd. Hierbij is het gevaar voor de gemeenten dat de instituties op rijksniveau gebruik maken van de grote verscheidenheid aan actoren op lokaal niveau.

‘Als je minister bent en je komt 12 of meer bestuurders tegen, dan is het niet zo moeilijk om daar zonder kleerscheuren uit te komen. Er is altijd wel iemand die iets net even wat anders zegt. Ministers zijn vaak ervaren genoeg om daar gebruik van te maken. Dus we moeten ook zorgen dat we de bestuurlijk drukte in het noorden een beetje beperken om daar effectief in te worden.’ (Repondent 2)

Ook het onderhandelen met individuele actoren kan het wantrouwen op lokaal niveau weer voeden. Een (eerder genoemd) voorbeeld hiervan is dat de NAM eind 2017 nog een poging heeft gedaan om het gevormde blok van regionale partijen uit elkaar te spelen door met de provincie te gaan onderhandelen.

‘Ik denk dat de provincie op een gegeven moment de gemeenten ook is verloren door een op een te gaan onderhandelen met NAM. Dat heeft het vertrouwen ook niet geholpen zeg maar.’ (Respondent 6)

De verwachting dat de gemeente gebruik zou maken van de fragmentatie bij het rijk om invloed uit te oefenen is dus niet bevestigd. Wel lijkt het mechanisme omgekeerd plaats te hebben gevonden. Door het grote aantal actoren op lokaal niveau was het juist voor het rijk makkelijker om gebruik te maken van de fragmentatie.

Discussie en conclusie

In het volgende hoofdstuk zal er antwoord worden gegeven op de verschillende deelvragen en daarmee ook de hoofdvraag. Daarnaast zal er worden teruggeblikt op het onderzoek en zal er vooruit gekeken worden naar kansen voor nader onderzoek op dit onderwerp.

Beantwoording hoofd- en deelvragen

Bij dit onderzoek is er getracht een antwoord te vinden op de volgende vraag: *In hoeverre kan de invloed die op gemeente uitoefent op het rijk bij nationaal beleid verklaard worden vanuit de theorie van multi-level governance?* Dit is onderzocht aan de hand van de totstandkoming van het nieuwe schadeprotocol rond aardbevingen in Groningen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn er verschillende deelvragen opgesteld die in dit deel beantwoord zullen worden.

De eerste deelvraag luidt: *Welke staat- en non-staatactoren waren er betrokken bij de totstandkoming van het nationale beleid?* Bij de totstandkoming van het nieuwe schadeprotocol zijn deze partijen helder te onderscheiden. Omdat meerdere respondenten aangeven dat dit voor het belangrijkste deel tot stand is gekomen aan de onderhandelingstafel, waren de verschillende partijen makkelijk te onderscheiden. Dit waren de volgende actoren: alle gemeenten in het gebied (vertegenwoordigd door drie bestuurders), de provincie Groningen, het Groninger Gasberaad, de Groninger Bodem Beweging (GBB), de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Omdat in de periode die is onderzocht de NAM al uit het proces was gesloten was dit geen partij meer aan tafel. De maatschappelijke partijen en de NCG waren officieel adviseurs aan de onderhandelingstafel. In de praktijk leek de rol van de maatschappelijke partijen meer op die van een volwaardige onderhandelingspartner.

De deelvraag die hier op aansluit gaat over hoe het netwerk rond de totstandkoming van het schadeprotocol tussen de verschillende actoren past binnen het theoretische kader van *multi level governance*: *Hoe past de totstandkoming van het beleid in de theorie van multi-level governance?* In het begin van hoofdstuk twee zijn verschillende vormen van overheidssamenwerking in de multi-level setting omschreven. Binnen dit model was *multi-level governance* eigenlijk de enige vorm die uitging van een volledig gelijk speelveld. Alle verschillende actoren hadden een

even grote stem en er was dus geen actor of niveau bovenliggend. Als er word gekeken naar de verschillende onderhandelingstafels rond het nieuwe schadeprotocol, dan valt op dat er steeds getracht is om te zorgen dat alle partijen gelijkwaardig aan tafel zaten. De vertegenwoordigers van alle verschillende partijen beamen ook steeds het gevoel gehad te hebben een gelijkwaardig gesprek te kunnen voeren. Een andere voorwaarde van *Multi-level governance* is de aanwezigheid van de *civil society*. Hier aan is voldaan door de rol die de maatschappelijke organisaties Groninger Gasberaad en GBB vervullen binnen de onderhandelingen. De vertegenwoordigers van deze organisatie hebben het gevoel dat ze op dit specifieke onderdeel van het dossier in staat zijn geweest om hun stempel te kunnen drukken op de besluitvorming. De vertegenwoordigers van deze organisaties geven zelfs aan dat ze hier waarschijnlijk een grotere rol in hebben gespeeld dan de gemeenten. Daarnaast was er sprake van een *shadow of hierarchy*. Mochten de partijen er gezamenlijk niet uit zijn gekomen dat had de beslismacht uiteindelijk bij de rijksoverheid gelegen.

Nadat het netwerk waarin het nieuwe schadeprotocol tot stand is gekomen uitgewerkt was, is er verder gekeken naar de rol die de gemeenten hier in gespeeld hebben: *Hoe probeert de gemeente beleid te beïnvloeden binnen het systeem van multi-level governance?* Hierbij is de focus gelegd op de gemeenten Loppersum en Groningen. De bevindingen gelden grotendeels voor de alle gemeenten uit het gebied, omdat de gemeenten op de essentiële vlakken gezamenlijk naar buiten zijn getreden. De gemeenten hebben bij de beïnvloeding van het schadeprotocol met name gebruik gemaakt van het sluiten van een sterke horizontale coalitie met andere lokale partijen. Deze coalitie had veel te maken met de in de literatuur geschetste *lokale aanwezigheid*. De partijen die zich in het lokale blok verenigden zijn allemaal zeer bekend met de grote problemen die de aardbevingen voor Groningers hebben meegebracht. Door de inwoners centraal te stellen kwamen de lokale partijen gemakkelijk samen. Het ging hierbij om zowel alle gemeenten in het gebied, als de provincie en de maatschappelijke partijen. Een voorwaarde voor deze goede samenwerking was wel dat de gemeenten zich doordrongen waren van de taak die er voor de gemeente weggelegd was op dit dossier. Dat was, zoals in het vorige hoofdstuk aan bod is gekomen, in de periode van het nieuwe schadeprotocol het geval. De gemeenten hebben hier een actieve en productieve rol in gehad en hebben zich gerealiseerd dat er van ze verwacht werd dat ze zich actief zouden mengen in de onderhandelingen. Dit werd door de gemeente Loppersum en de gemeente Groningen

ook actief naar buiten gebracht. Zo werd er op verschillende manieren gecommuniceerd aan andere partijen dat de gemeente bereid was mee te praten en is er uit de interviews gebleken dat de vertegenwoordigers van de gemeenten zich proactief opstelden aan de onderhandelingstafel. Van het derde verwachte mechanisme, het gebruik maken van institutionele fragmentatie bij het rijk, is geen sprake gebleken. Dit heeft waarschijnlijk de reden dat bij de totstandkoming van het schadeprotocol alleen het ministerie van EZK een rol speelde. Er was dus simpelweg weinig sprake van veel fragmentatie op rijksniveau. Dit mechanisme speelt zich overigens wel andersom af. Door het grote aantal actoren op lokaal niveau is het voor de minister makkelijker om zonder kleerscheuren uit de onderhandelingen te komen (respondent 2).

Al met al is bij de gebruikte casus rond het optuigen van het nieuwe schadeprotocol de theorie van *multi-level governance* zeer bruikbaar. Ook is de wijze waarop de gemeente een rol heeft gespeeld binnen dit netwerk goed te verklaren. De manier waarop dit is gegaan bij de vormgeving van het schadeprotocol biedt perspectief voor andere onderhandelingen. Zo kan er geleerd worden van de gelijkwaardige manier waarop de partijen met elkaar om de tafel zijn gaan zitten. Juist omdat men bereid was om op basis van de inhoud met elkaar in gesprek te gaan. Daarnaast bieden de uitkomsten perspectief voor lokale overheden binnen een dusdanig netwerk. Door sterke banden te smeden met andere lokale partijen, op basis van de argumenten en de betrokkenheid die gecreëerd worden door de *lokale aanwezigheid*, kan de gemeente een belangrijke rol op zich nemen.

Wetenschappelijke- en maatschappelijke relevantie

Op wetenschappelijk niveau is dit onderzoek relevant geweest doordat er een bijdrage is geleverd aan het inzicht in de werking van *multi-level governance* op de binnenlandse schaal. Zo blijkt dat, door in een netwerk waar meerdere staat en non-staat actoren een rol spelen een gelijkwaardig gesprek te voeren, er uitkomsten bereikt kunnen worden waar alle verschillende betrokkenen achteraf tevreden over zijn. Daarnaast biedt het onderzoek inzicht in de manier van opereren van de lokale overheid als actor binnen dit netwerk. Hoewel de lokale overheid geen (vol) mandaat heeft op het terrein betekent dit niet dat de lokale overheid zich niet kan mengen in de discussie. De lokale overheid kan dus op basis van het vertegenwoordigen van de stem van de inwoners een grotere rol voor zichzelf opeisen.

Wat betreft de maatschappelijke relevantie van het onderzoek zijn de zelfde lijnen zichtbaar. In de eerste plaats kan er binnen het aardbevingsdossier veel geleerd worden van de gang van zaken rond het schadeprotocol. Zo werd er door verschillende respondenten verzucht dat ze hadden gewild dat het bij de versterkingsopgave (het aardbevingsbestendig maken van huizen) ook zo was afgelopen. Deze lessen kunnen ook breder getrokken worden. Buiten het aardbevingsdossier zijn er ook vele dossiers waarbij er verschillende overheden en maatschappelijke actoren een rol spelen. Daarnaast kan de studie een interessant inzicht bieden voor gemeenten die iets gedaan willen krijgen bij het rijk. Er zijn verschillende mechanismen onderscheiden waar de gemeente gebruik van kan maken. Zo kan het proactief handelen en laten zien dat de gemeente een partij is die echt mee wil doe een bijdrage leveren aan de ruimte die de gemeente krijgt van andere partijen om mee te praten. Daarnaast blijkt uit deze casus dat het loont om met lokale partners een ‘blok’ te vormen en zo gezamenlijk te zorgen dat het standpunt van de inwoners gehoord wordt.

Bijvangst

Er zijn enkele interessant zaken naar voren gekomen die niet beoogd waren met dit onderzoek. De eerste heeft te maken met de ‘omgekeerde fragmentatie’ zoals het eerder in hoofdstuk vijf aan de orde is gekomen. Het gaat er hierbij om dat, waar er verwacht werd dat er door de gemeente gebruik gemaakt zou worden van de *institutionele fragmentatie* bij het rijk, dit fenomeen zich andersom lijkt voor te doen. Zo gaven verschillende respondenten aan dat het rijk juist handig gebruik wist te maken van het grote aantal actoren in de regio. Het is lastig om hier een wetmatigheid in te ontdekken. Doordat er op rijksniveau nu eigenlijk maar een belangrijke actor was, kon de verwachting van fragmentatie bij het rijk ook niet optreden. Daarom zou het zo kunnen zijn dat bij een andere casus waarbij er meerdere actoren op rijksniveau zijn, dit mechanisme wel te zien is. Wat wel geconcludeerd kan worden is dat het mechanisme in ieder geval beide kanten op werkt.

Daarnaast is het interessant om op te merken dat alle partijen die aan de onderhandelingstafel hebben gezeten het schadeprotocol tot op de dag van vandaag zien als een succesverhaal. Er zijn door de respondenten enkele suggesties gedaan over hoe het kan dat de *multi-level* samenwerking in het geval van deze casus zo goed is gegaan. De reden die het breedst gedragen werd is dat er een unieke groep

individuen aan tafel zaten die allemaal bereid waren om de handen uit de mouwen te steken en vooral ook verder te kijken dan alleen het eigen belang.

Vooruitblik

De belangrijkste boodschap die voortkomt uit deze studie is dat het, ook bij een ingewikkeld onderwerp met een complexe landschap aan actoren, mogelijk is om er gezamenlijk uit te komen. Als alle betrokkenen bereid zijn om op gelijkwaardige basis samen aan tafel te gaan zitten. Dit kan alleen als alle partijen bij deze onderhandelingen worden betrokken en de ‘klassieke’ verticale hiërarchie wordt losgelaten. Als aan deze voorwaarden is voldaan dan blijkt dat er ook voor lokale overheden mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen. Omdat alle betrokkenen op een gelijkwaardige manier een stem gehad hebben, staan ze nu ook nog steeds achter het resultaat van deze onderhandelingen. Dit zorgt voor een duurzame oplossing van het probleem. Die manier van werken zou op veel verschillende beleidsterreinen een succesvolle bijdrage kunnen leveren aan een productief resultaat.

De vraag is echter waarom dit in het ene geval wel kan ontstaan en in het andere geval niet. In het vorige onderdeel is de individuele kwaliteiten van de onderhandelaars als een van de oorzaken genoemd. Er zullen echter meer redenen zijn waarom het lang niet altijd lukt om samen aan tafel te gaan. Uitzoeken waarom dit bij de ene casus wel lukt en bij de andere niet zou interessant zijn voor vervolgonderzoek.

Ook zou het interessant zijn om verder onderzoek te doen naar de vertegenwoordiging van inwoners bij beleidsterreinen die *multi-level* zijn. Dit zou betekenen dat er dieper wordt ingedoken in het mechanisme dat in die onderzoek de *lokale aanwezigheid* werd genoemd. Bij het ontstaan van het nieuwe schadeprotocol zaten de gemeenten en de maatschappelijke organisaties beiden in deze rol. Onderzoek naar welke manieren deze partijen hier voor gebruiken en hoe ze elkaar daar in aan kunnen vullen zou een verrijking zijn voor de *multi-level governance* literatuur.

Bibliografie

Van Aartsen, J., Van Gils, A., Engels, H., Van Gunsteren, H., Bijleveld-Schouten, A., Niederer, J., ... De Vlieger, C. (2007). De eerste overheid. Geraadpleegd op <https://vng.nl/sites/default/files/vng/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/Rapport%20Van%20Aartsen.pdf>

Agranoff, R. (2014). Local governments in multilevel systems: Emergent public administration challenges. *The American Review of Public Administration*, 44(4 suppl), 47S-62S.

AD. (31 maart 2017). NAM trekt zich terug: 'De slager moet zijn eigen vlees niet keuren'. Geraadpleegd op <https://www.ad.nl/binnenland/nam-trekt-zich-terug-de-slager-moet-zijn-eigen-vlees-niet-keuren~aef4198/>

Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2016). Multi-level governance. In *Handbook on theories of governance*. (p. 486 – 498). Cheltenham, Verenigd Koninkrijk: Edward Elgar Publishing.

Bakker, C. (12 januari 2018). Gedeputeerde Eikenaar is 'heel erg boos' om uitspraken Rutte. Geraadpleegd op <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/188790/Gedeputeerde-Eikenaar-is-heel-erg-boos-om-uitspraken-Rutte>

Van den Berg, J. (22 oktober 2016). Kosten aardbevingen Groningen opgelopen tot ruim 1 miljard euro. Geraadpleegd op <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kosten-aardbevingen-groningen-opgelopen-tot-ruim-1-miljard-euro~b419b0ed/>

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.

- CBS. (28 mei 2019). Aardgasbaten uit gaswinning bijna 417 miljard euro. Geraadpleegd op <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/22/aardgasbaten-uit-gaswinning-bijna-417-miljard-euro>
- DvhN. (1 februari 2015). 'CVW is niet onafhankelijk'. Geraadpleegd op <https://www.dvhn.nl/archief/CVW-is-niet-onafhankelijk-20849533.html>
- Ekker, H. & Start, R. (10 september 2019). Waarom kan de gaswinning in Groningen nu wel naar nul? Geraadpleegd op <https://nos.nl/artikel/2301176-waarom-kan-de-gaswinning-in-groningen-nu-wel-naar-nul.html>
- Van Hofslot, G. (3 februari 2020). Staatstoezicht: versterking in Groningen moet vier keer zo snel!. Geraadpleegd op <https://www.dvhn.nl/groningen/Versterking-moet-vier-keer-zo-snel-25309586.html>
- Hoogerwerf, A. (1980). Relaties tussen centrale en lokale overheden in Nederland. *Beleid en Maatschappij*, 7(12), 330-346.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European integration online papers (EIoP)*, 5(11).
- Hooghe, L., & Marks, G. (2016). *Community, scale, and regional governance: A postfunctionalist theory of governance* (Vol. 2). Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.
- Hooghe, L. (1995). Subnational mobilisation in the European Union. *West European Politics*, 18(3), 175-198.
- Koster, R. (7 december 2016). Hoe het aardgas verdwijnt uit Nederland. Geraadpleegd op <https://nos.nl/artikel/2147054-hoe-het-aardgas-verdwijnt-uit-nederland.html>
- Lo Iacono, V., Symonds, P., & Brown, D. H. (2016). Skype as a tool for qualitative research interviews. *Sociological Research Online*, 21(2), 1-15.

- Miskovic, M., Jach, S. & Folkers, M. (2019). Onkunde en kinnesinne; provincie en gemeenten medeschuldig aan drama gasdossier. Geraadpleegd op <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/205961/Onkunde-en-kinnesinne-provincie-en-gemeenten-medeschuldig-aan-drama-gasdossier>
- NOS. (15 april 2015). Van Aartsen: ze doen maar op het Binnenhof. Geraadpleegd op <https://nos.nl/artikel/2030591-van-aartsen-ze-doen-maar-op-het-binnenhof.html>
- OVV. (2015). Aardbevingsrisico's in Groningen. Geraadpleegd op file:///Users/eduardwinter/Downloads/b67a5a1b6356publieksversie_gaswinnig_groningen_web.pdf
- Rijksoverheid. (2013). Code interbestuurlijke verhoudingen 2013. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/02/11/code-interbestuurlijke-verhoudingen-2013>
- RTLnieuws. (3 juli 2019). Raad van State vernietigt gasbesluit van het kabinet. Geraadpleegd op <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4767016/raad-van-state-gasbesluit-gaswinnig-groningen>
- RTVnoord. (22 april 2020). Nationaal Programma Groningen verdeelde al 128 miljoen euro. Geraadpleegd op <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/221408/Nationaal-Programma-Groningen-verdeelde-al-128-miljoen-euro>
- Schaap, L. (2012). *Decentrale autonomie?. Rapportage ter Voorbereiding op het Onderzoek van de Raad van Europa naar de Staat van de Decentrale Autonomie in Nederland (Tilburg: Tilburg University)*.
- Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and

integration. In *Integration Processes and Policies in Europe* (pp. 91-108). Springer, Cham.

Stoker, J., Winter, H., Akerboom, M. C., & Geertsema, B. (2015). Dialoogtafel: woorden én daden. *Eindrapport van de tussentijdse evaluatie*.

Toonen, T. A. (1981). Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur. De relaties tussen nationale en lokale overheden. *Beleid en maatschappij*, 8(11), 334-342.

Valcke, T. (2010). *Over leiderschap in multi-level governance: een vergelijkend onderzoek over de provinciegouverneur in Vlaanderen en de commissaris van de Koningin in Nederland* (Doctoral dissertation, Ghent University).

Wiebes, E. (31 januari 2018). Nieuw schadeprotocol Groningen. Geraadpleegd op <https://schadedoormijnbouw.nl/sites/default/files/documenten/kamerbrief.pdf>

Wiebes, E. (29 maart 2019). Kamerbrief over gaswinning Groningen. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/29/kamerbrief-over-gaswinning-groningen>

WODC. (2015). *Spanningen tussen rijk en gemeenten*. Geraadpleegd op https://www.wodc.nl/binaries/jv1502-volledige-tekst_tcm28-77280.pdf

Bijlage 1 documentenlijst

Rijksoverheid:

- Brief minister Wiebes aan de Tweede Kamer ‘Gaswinning’ (22 december 2017)
- Tweede Kamer debat ‘Besluit Mijnbouwschade Groningen’ (16 januari 2018)
- Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (17 januari 2018)
- Besluit Mijnbouwschade Groningen (1 februari 2018)

Nationaal Coördinator Groningen:

- ‘Brief Raden nieuw schadeprotocol definitief concept’ NCG aan Gemeenteraden (21 april 2017)
- ‘Meerjarenprogramma brief’ NCG aan stuurgroepen (7 december 2017)

Gezamenlijke stukken lokale partijen:

- Manifest ‘Nu eenheid over gaswinning in Groningen’ van een brede coalitie lokale partijen (15 februari 2017)
- Uitgangspunten naar een nieuwe schadeafhandeling (23 mei 2017)
- Brief Tweede Kamer van Groninger Gasberaad en Groninger Bodembeweging (18 april 2017)

Provincie Groningen:

- Motie Provinciale Staten ‘Zeggenschap in de regio’ (12 juli 2017)
- Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten ‘Update ontwikkelingen gaswinning’ (23 januari 2018)
- Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten ‘Overeenstemming Schadeafhandeling’ (31 januari 2018)

- Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten ‘Ontwikkelingen in het gaswinningsdossier’ (6 maart 2018)

Gemeente Groningen:

- Powerpoint ‘Dossier gaswinning & aardbevingen: Een introductie voor de nieuwe raad’ (z.d.)
- Regeerakkoord 2017-2021 ‘Vertrouwen in toekomst’ (10 oktober 2017)
- Brief B&W aan Gemeenteraad ‘Stand van zaken gaswinningsdossier Groningen en Ten Boer’ (12 oktober 2017)
- Verslag raadscommissievergadering financiën en veiligheid (1 november 2017)
- Verslag Raadsvergadering (29 november 2017)
- Brief B&W aan Gemeenteraad ‘Versteving lobby’ (22 januari 2018)

Gemeente Loppersum:

- Strategisch communicatieplan Gemeente Loppersum (Oktober 2010)
- Brief Gemeenteraad aan minister Wiebes ‘Gaswinning’ (29 december 2017)
- Motie Gemeenteraad over schadeprotocol (15 januari 2018)
- Verslag extra Raadsvergadering (15 januari 2018)
- Memo B&W aan Gemeenteraad ‘Stand van zaken gaswinningsdossier’ (27 maart 2018)

Groninger Bodem Beweging:

- GBB Krant nummer 6 (oktober 2017)
- GBB Krant nummer 7 (februari/maart 2017)

Groninger Gasberaad:

- Brief aan de nieuwe minister (27 oktober 2017)

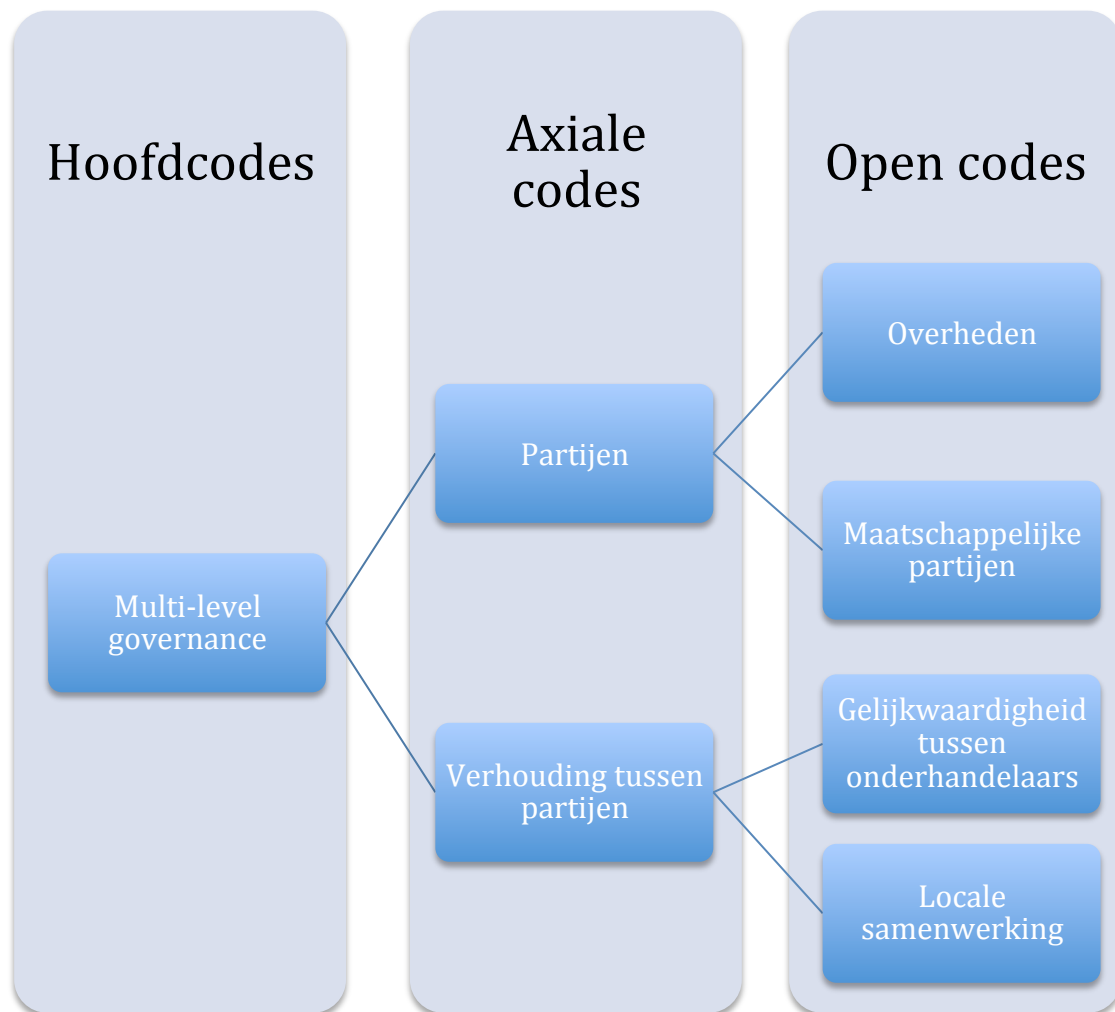
- Tussen hoop en vrees (14 december 2017)

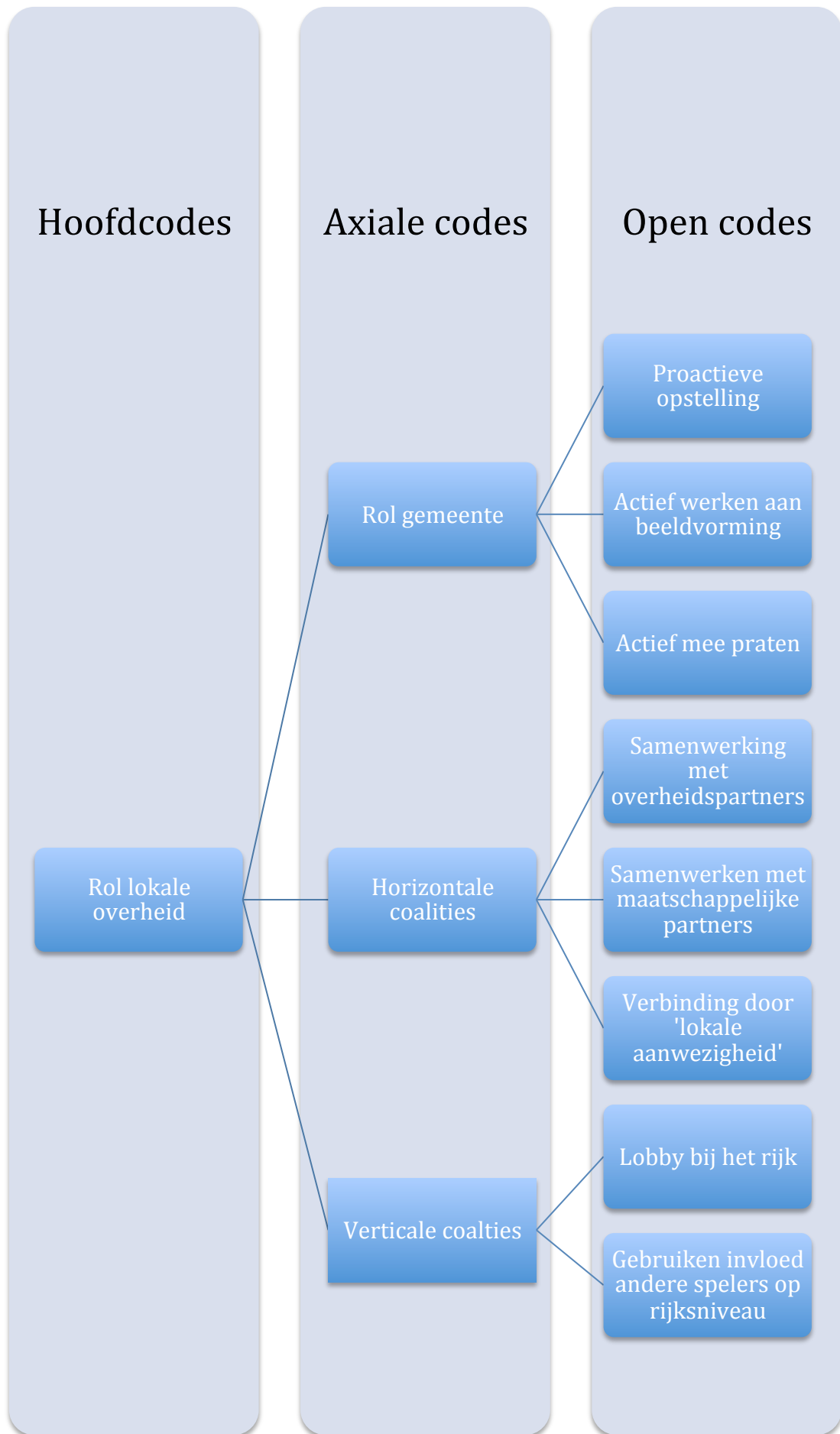
Bijlage 2 gesprekspartners

Er is contact opgenomen met de verschillende partijen die bij de onderhandelingen rond het schadeprotocol aan tafel zaten. Er is gesproken met een of meerdere vertegenwoordigers van alle beoogde partijen. Het gaat hierbij om belangrijke betrokkenen bij de volgende organisaties:

- Gemeente Loppersum (hierna respondent 1)
- Gemeente Groningen (hierna respondent 2)
- Groninger Gasberaad (hierna respondent 3)
- Groninger Bodem Beweging (hierna respondent 4)
- Provincie Groningen (hierna respondent 5)
- Nationaal Coördinator Groningen (Hierna respondent 6)
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (Hierna respondent 7 respondent 8)

Bijlage 3 code boom





Bijlage 4 topiclijst interviews

- Kort stilstaan bij privacy/ vertrouwelijkheid en anonimiseren van gegevens
- Toestemming om citaten op te nemen in de tekst?
- Toestemming om het gesprek op te nemen?

- Inleiding onderwerp onderzoek

Topics/ vragen:

- Betrokken actoren
- Gremia gesprekken/ onderhandelingen (Groningen bovengronds, NCG, AB regio, ...)
- Verhoudingen tussen de verschillende actoren
- Gelijkwaardige gesprekspartners
- Rol non-staat actoren tegenover de rol overheden

- De rol van de gemeente in het systeem

Proactief/ beeldvorming

- Rol gemeente (college of raad, of andere vertegenwoordiger) in de onderhandelingen
- Wordt de gemeente serieus genomen
- Proactief/reactief in het meepraten
- Beeldvorming via de media

Horizontale coalities

- Lokale samenwerking
- Lokale aanwezigheid
- Effecten

Verticale coalities

- Samenwerking met actoren op rijksniveau

- Allianties met verschillende rijkspartijen
- Lessen uit de praktijk
- Wat kan er beter? Wat ging er wel goed?