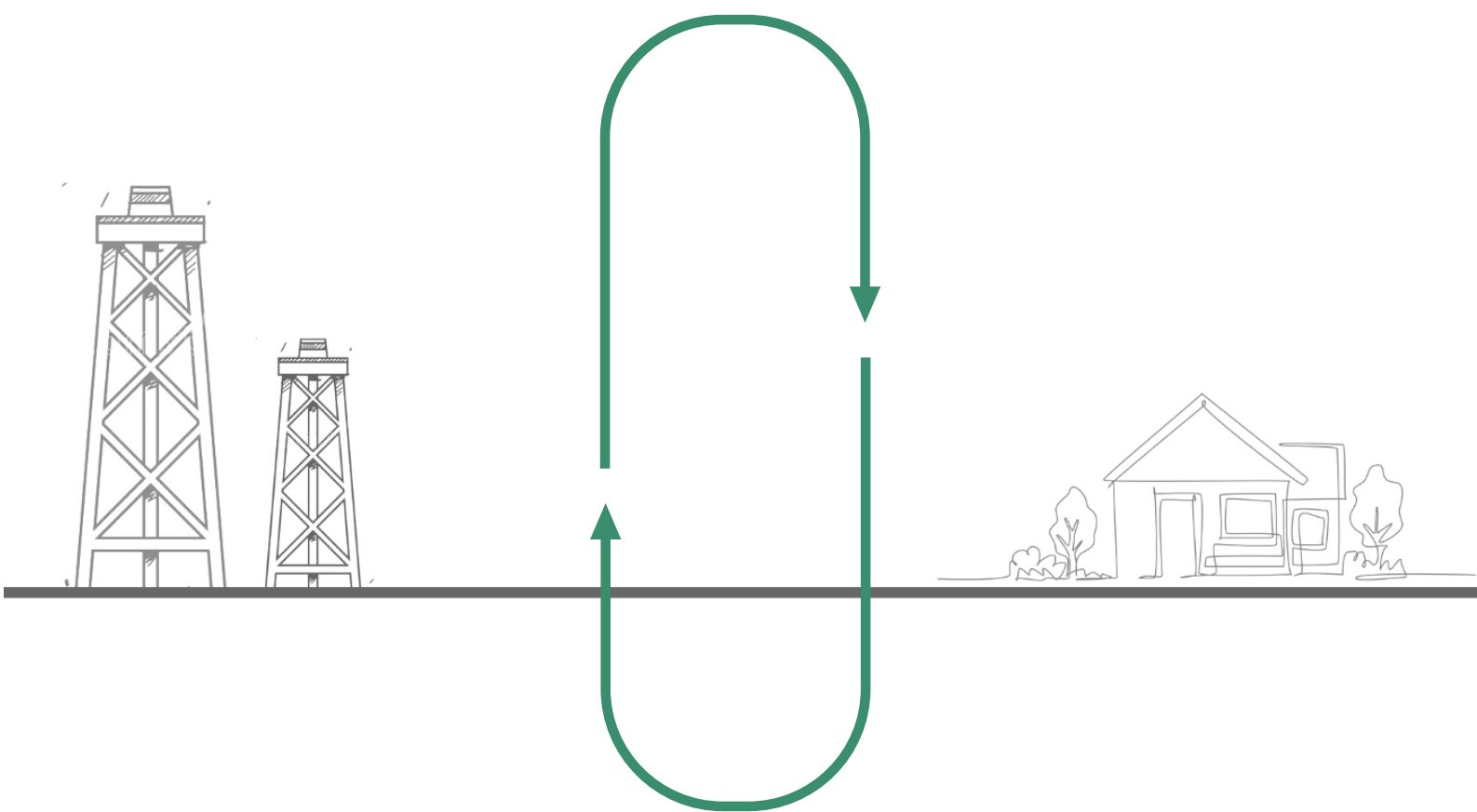


# Coproduceren rondom de gaswinning:

## Een (on) mogelijke opgave?

Een kwalitatief onderzoek naar het verband tussen coproductie en het vertrouwen in de overheid, op gebied van de gaswinning in Groningen



Floortje Jorna  
September 2022

Master Publiek  
Management  
Universiteit Utrecht

## Colofon

Een onderzoek naar het verband tussen de soort coproductie en het vertrouwen dat actoren ervaren in de overheid, op gebied van de gaswinning in Groningen

Masterscriptie, april – september 2022

12 september 2022

Student	F. E. Jorna
Studentnummer	6189261
Contact	f.e.jorna@students.uu.nl

Eerste lezer	S. Grimmelikhuijsen
Tweede lezer	N. de Boer

Bestuurs- en Organiseringswetenschappen, in de richting van Publiek Management  
Universiteit Utrecht

## Voorwoord

Beste lezer,

Graag presenteer ik u bij deze mijn masterscriptie “Coproducteren rondom de gaswinning: een (on)mogelijke opgave?”. De afgelopen maanden heb ik mij verdiept in de gaswinning, welke thema’s daaraan relateren, wie daarbij betrokken is en hoe. Dat was geen makkelijke puzzel, maar het paste absoluut bij mijn nieuwsgierigheid. Daar komt bij dat het fysieke domein, waar de gaswinning zich op afspeelt, af en toe aanvoelde als een atypisch domein voor een bestuurskundige. Het is een domein met veel technische aspecten en grote mijnbouwondernemingen. Toch weet het fysieke domein mijn interesse te prikkelen, blijkt na een scriptie over de energietransitie en nu de gaswinning. Dergelijke onderwerpen laten mij zien dat techniek en samenleving onlosmakelijk zijn verbonden en het verbinden van beiden levert interessante vraagstukken op.

Nu ik mijn scriptie heb afgerond, kan ik terugblikken op een bijzondere periode. Met de start van de parlementaire enquête over de gaswinning in Groningen was mijn scriptieonderwerp overal om mij heen. Via verschillende tv-programma’s, krantenartikelen en podcasts kon ik veel informatie tot mij nemen. Het zorgde ervoor dat ik meer gevoel kreeg voor het veranderende sentiment over de gaswinning en de huidige gebeurtenissen. Daarnaast was de afgelopen periode een turbulente tijd, waarin ik het belangrijkste onderdeel van mijn master afsluit. Ik combineerde mijn scriptie met een ontzettend leuke, uitdagende stage bij een adviesbureau. Tussen het lezen van wetenschappelijke artikelen en het afnemen van interviews door, schoot ik weer achter mijn computer voor een evaluatierapport of stapte ik de fiets op voor het begeleiden van een groepssessie. Na het vele schakelen ben ik opgelucht dat ik mijn scriptie naar tevredenheid heb volbracht.

Belangrijk is dat ik de periode heb volbracht, mede dankzij de mensen die mij ieder op een eigen manier hielpen. Allereerst de respondenten die vlak voor de parlementaire enquête tijd hebben gemaakt voor een interview. Zij vertelden met veel toewijding over hun ervaringen, ondanks de spanning die een parlementaire enquête met zich meebrengt op persoonlijk en/of professioneel vlak. Daarnaast had ik mijn onderzoek niet gerealiseerd zonder mijn familie, vrienden, vriend en huisgenoten. Bij hen kon ik altijd terecht voor steun, gezelligheid en heerlijke maaltijden. Last but not least, mijn scriptiebegeleiders. Ik begon het traject met Jelena Arsenijevic, die mij stimuleerde om mijn eigen nieuwsgierigheid te volgen en zorgde voor een vliegende start van mijn scriptie. Stephan Grimmelikhuisen nam het van haar over, wiens feedback het mogelijk maakte om mijn scriptie naar een hoger niveau te tillen en af te ronden met rust. Allen ontzettend bedankt!

Hopelijk gaat u, net als ik, mijn scriptieonderwerp met veel interesse tegemoet.

Floortje Jorna

11 september 2022

## Samenvatting

De gaswinning in Groningen is van een “sprookje” uitgelopen in een vertrouwenscrisis. Er zijn meerdere pogingen gedaan om de situatie te verbeteren, door partijen uit de regio te betrekken bij de veranderingen in de gaswinning en in de benadering van de gevolgen ervan. Om te analyseren wat voor soort betrokkenheid van waarde is bij een publieke dienst als de gaswinning, biedt het concept coproductie een relevant perspectief.

Coproductie betreft in haar algemeenheid activiteiten die reguliere dienstverleners zoals de overheid en niet-overheidsactoren samen ondernemen, zodat zij tezamen bijdragen aan voordelen voor de publieke dienstverlening. Inzichten over coproductie zijn bij uitstek relevant op gebied van de gaswinning, aangezien het mogelijk vertrouwen in de overheid bevordert. Ondanks de mogelijke relevantie van coproductie, is kennis over het concept beperkt. Het staat bekend als vertroebeld concept, is weinig onderzocht op gebied van onderdelen van de energievoorziening en eenduidige bevindingen over het verband met het vertrouwen in de overheid blijven uit. Daarom staat de volgende onderzoeksvraag in dit onderzoek centraal:

*“Wat is het verband tussen de soorten coproductie en het vertrouwen in de overheid, op gebied de gaswinning in Groningen?”*

In dit onderzoek is de soort coproductie gedefinieerd, middels een duiding van coproductiefases en –niveaus. Daarmee kon achterhaald worden bij welke fase in de dienstverlening de actor betrokken is, alsook hoeveel invloed degene daar heeft. Ook werd hen gevraagd naar het vertrouwen dat zij in het verantwoordelijke ministerie ervaren. In totaal zijn vijftien interviews afgenomen, met verschillende partijen die een relatie hebben tot de gaswinning of de gevolgen ervan.

Op basis van dit onderzoek kunnen twee conclusies worden getrokken. Ten eerste kan geconcludeerd worden dat dit onderzoek een kleinschalig inzicht geeft in het verband tussen soorten coproductie en het vertrouwen in de overheid. Van de soorten coproductie blijkt coproductie in de fase van planontwikkeling en ontwerpen direct verband te houden met het vertrouwen, waarbij het coproductieniveau zich positief verhoudt tot tot de mate waarin actoren de overheid vertrouwen. Daar waar in de fase van planontwikkeling of ontwerpen een laag coproductieniveau bestaat, wordt het vertrouwen als laag ervaren. Ook geldt dat daar waar in deze fases een hoger coproductieniveau bestaat, zich een neutraal tot positief vertrouwen wordt ervaren. Ten tweede constateert dit onderzoek dat coproductie niet zozeer bestaat op gebied van de gaswinning als dienstverlening, maar op gebied van de gevolgen ervan.

Aanbevelingen voor de wetenschap richten zich op het uitbreiden van kennis over coproductie en het verband met vertrouwen in de overheid, op gebied van de gaswinning, andere mijnbouwactiviteiten en meer algemene publieke dienstverlening. Dit vraagt om kwalitatief onderzoek, zodat kwantitatief en experimenteel onderzoek beter aan te sluiten op de specifieke context waar coproductie bestaat en deze methoden bijdragen aan de kennisontwikkeling op grote, systematische schaal. Een aanbeveling voor de praktijk is het inzetten van coproductie in de fases van planontwikkeling en ontwerpen, waarbij de invloed van actoren in ieder geval gelijk dient te blijven en waar relevant ook vergroot. Daarbij zijn de andere aanbevelingen relevant, die zich richten op het minderen van de overdaad aan beleid en het maken van duidelijke afspraken over de manier waarop partijen betrokken zijn.

# Inhoud

Colofon	2
Voorwoord	3
<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>11</b>
2.1 Wat wordt verstaan onder de soort coproductie?	11
2.2 Wat is vertrouwen in de overheid?	19
2.3 Wat is er bekend over het verband tussen coproductie en vertrouwen in de overheid?	22
<b>3. Methode</b>	<b>26</b>
3.1 Onderzoeksstrategie	26
3.2 Dataverzameling	27
3.3 Operationalisering	29
3.4 Data analyse	31
3.5 Betrouwbaarheid & validiteit	31
<b>4. Resultaten</b>	<b>33</b>
4.1 Context	33
4.2 Coproductie	35
4.3 Vertrouwen in de overheid	47
4.4 Analyse van de resultaten	52
<b>5. Conclusie en discussie</b>	<b>56</b>
5.1 Conclusie	56
5.2 Discussie	57
<b>Bijlagen</b>	<b>66</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>71</b>

# 1. Inleiding

## Van een nationaal sprookje tot nachtmerrie

De gaswinning in Groningen: het begon als een “sprookje”, maar liep uit op een zware vertrouwenscrisis (Ekker, 2022). Lange tijd kende de mijnbouw in Nederland een imago van maatschappelijke voorspoed vanaf de jaren '60 gingen mannen de hete, vuile gasfabrieken uit, vrouwen kwamen er warmpjes bij te zitten in de keuken en met de aardgasbaten werd het onderwijs verbeterd, armoede bestreden en de infrastructuur verder ontwikkeld (Andere Tijden, 2019). In Groningen werden echter al gauw de negatieve gevolgen van de gaswinning voelbaar. Met een toename in de winning van gas, nam eveneens het aantal en de zwaarte van bevingen toe. De vele bevingen en in het bijzonder de zware aardbeving in augustus 2012 bij Huizinge (3.6 op de schaal van Richter), vormden een kantelpunt in het imago van de mijnbouwactiviteit (RUG, 2017). Daarop volgde de schrijnende conclusie van het rapport door de Onderzoeksraad van de Veiligheid (OVV), dat aanwees dat de veiligheid van burgers niet is meegenomen in de afwegingen over de winning van aardgas (OVV, 2015). De conclusie opende de doos van Pandora - hoe veilig is de gaswinning en hoe goed zijn de processen van de overheid rondom de gaswinning om veiligheid te borgen – en was het begin van een continue daling van het vertrouwen in de overheid onder bewoners in de omgeving, maar ook daarbuiten (Kanne & Driessen, 2021).

Het dalende vertrouwen vormt een risico voor een belangrijk fundament van de maatschappij. Zowel burgers als overheden accepteren immers kwetsbaarheid, door eigen controle deels uit handen te geven en uit te gaan dat de ander daar zorgvuldig mee omgaat: overheden zijn voor de naleving van beleid afhankelijk van burgers, en, burgers zijn voor maatschappelijke problemen afhankelijk van overheden. De berichtgeving over de gebeurtenissen in het gasdossier maken duidelijk dat de relatie op basis van ieders zorgvuldigheid voortdurend onder spanning komt te staan: burgers verdwalen in een ‘bestuurlijke spaghetti’ (Nationale Ombudsman, 2016), lange rijen voor subsidieregelingen (RTV Noord, 2022) en onrust omdat de gaskraan wellicht toch verder open zou moeten vanwege de oorlog in Oekraïne (Hoekstra, 2022). Wel zijn er meerdere pogingen gedaan om het tij te keren door partijen uit de regio te betrekken bij veranderingen in de gaswinning, alsook in de benadering van de gevolgen ervan. Terwijl duidelijke verbeteringen uitbleven, ontstond en strandde de dialoogtafel, gevolgd door het maatschappelijk beraad (Ellenbroek, 2015) en recentelijk volgde bericht over een bewonersadviesraad (Jonkheid, 2022).

## De gaswinning door de bril van coproductie

Om te analyseren wat voor soort betrokkenheid van waarde is bij een publieke dienst als de gaswinning, biedt het concept coproductie een relevant perspectief. Coproductie hield oorspronkelijk in dat zowel professionals als gebruikers van de dienst betrokken worden bij de publieke dienstverlening (Nabatchi & Sancino, 2017). Karakteriserend voor het concept is dat coproductie zich richt op de realisatie van een publieke dienst, in plaats van gezamenlijk oplossen van een probleem (Loeffler, 2021). Ook betreft coproductie het actief in positie stellen van actoren, niet alleen door beraadslaging maar eveneens door acties ten behoeve van de dienstverlening. De recente opkomst van het concept heeft geleid tot een bredere betekenis van het concept, die het mogelijk maakt om coproductie te onderzoeken bij de gaswinning als publieke dienst. Inmiddels is coproductie gericht op activiteiten in meerdere fases van de productiecycclus van een dienst, dan alleen de dienstverlening zelf (Loeffler, 2021; Nabatchi & Sancino, 2017; Sicilia et al., 2016). Daardoor kunnen actoren betrokken worden voorafgaand of na afloop van de dienst, zoals de planontwikkeling tot monitoring en evaluatie, fases van betrokkenheid die meer aannemelijk zijn bij de gaswinning. Ook betreffen de reguliere

dienstverleners naast professionals ook publieke organisaties en de gebruikers van burgers tot eenieder buiten dezelfde organisatie. Hoewel energievoorzieningen over het algemeen een grotere afstand van haar gebruikers kent, onderstreept de literatuur het belang van coproductie bij deze dienstverlening. Coproductie bij de gaswinning zou het beter verbinden met haar omgeving, waarmee de kans op negatieve gevolgen ervan kleiner wordt (Brandsen et al., 2018).

### De waarde van coproductie

Inzichten over coproductie zijn in het bijzonder relevant op gebied van de gaswinning, aangezien het mogelijk vertrouwen in de overheid bevordert. Hoewel coproductie al in de jaren '80 in verband gebracht werd met het vertrouwen, ontstond hier recent pas echt aandacht voor (Dudau, Glennon & Verschuere, 2019; Levine & Fisher, 1984). Dit heeft te maken met de opkomst van het New Public Governance, een paradigma dat bepalend is voor het functioneren van de overheid en de verhouding tussen dienstverleners en burgers (Brandsen et al., 2018; Osborne, 2006; Sorrentino et al., 2018). Sindsdien is de vertrouwensrelatie een centraal onderdeel geworden in de dienstverlening, waarbij een gezamenlijk proces van essentieel belang is. In dit gezamenlijke proces is waar de waarde van coproductie voor vertrouwen om de hoek komt kijken: de veronderstelling is dat het de burger of een externe actor een gevoel van controle geeft over de dienstverlener en het responsiviteit vraagt van de dienstverlener naar aanleiding van de inbreng van de ander (Brandsen et al., 2018; Fledderus et al., 2014; Vanleene, Verschuere & Voets, 2015; Wang & van Wart, 2007). Gezien de vertrouwenscrisis in het gasdossier, is het interessant om na te gaan of en hoe deze mechanismen bestaan bij coproductie in deze context.

Niet alleen is coproductie relevant voor de vertrouwenscrisis van nu, maar ook voor uitdagingen in de Nederlandse energievoorziening. Het vertrouwen in de overheid dient namelijk als fundament voor de implementatie en uitvoering van haar beleid te faciliteren (Lee & Schachter, 2019; van der Meer & Zmerli, 2017). Met het ontbreken van vertrouwen in de overheid op gebied gaswinning, kan een situatie ontstaan waarin ook andere mijnbouwactiviteiten niet langer op steun kunnen rekenen vanuit de samenleving. Dit is problematisch, aangezien ten eerste de rol van het aardgas wellicht nog niet is uitgespeeld. Hoewel in 2018 het besluit is genomen om na 2022 geen gas meer te winnen, is de discussie over het al dan niet winnen van meer gas opgelaid vanwege de oorlog in Oekraïne (Müller & Rethmeier, 2022). Sindsdien zijn de spanningen op scherp gezet tussen Rusland en Europa, dat afhankelijk is van Russisch gas (Schmidt, 2022). De mondiale energiecrisis en het achterblijven van vooruitgang in hernieuwbare energie maken dat Europa wellicht toch gebruik moet maken van het Groningenveld. Een tweede reden die minder direct in urgentie is, maar des te groter in urgentie voor de langere termijn, is de waarde van mijnbouw voor de energietransitie. Zo spelen andere mijnbouwactiviteiten zoals geothermie en Carbon Capture Utilization and Storage (CCUS) een grote rol bij de transitie naar een duurzame energievoorziening. Ook hiervoor geldt dat het vertrouwen dat bestaat rondom de gaswinning van groot belang is voor de toekomst van andere mijnbouwactiviteiten (Hupkes, 2021). Inzichten over coproductie bij de gaswinning zijn gezien deze ontwikkelingen van groot belang, omdat het mogelijk bijdraagt aan vertrouwen en dus steun voor de handelingen van de overheid op gebied van de energievoorziening.

Hoewel het onderzoek naar coproductie vanwege deze verschillende redenen relevant is, bestaat echter nog veel onduidelijkheid over het concept. Zo heeft de snelle opkomst van coproductie geleid tot een diffuus gebruik van het concept. In de literatuur wordt dan ook wel gesproken over een vertroebeld concept (Brandsen et al., 2018; Nabatchi et al., 2017; Voorberg et al., 2015). Met de toename in populariteit van het concept, is het toegepast op uiteenlopende activiteiten waar dienstverleners met externe actoren in contact met elkaar staan, worden typering in

coproductiefases niet consistent gebruikt en betreffen deze beide partijen eveneens uiteenlopende actoren. Onderzoekers waarschuwen dat dit brede gebruik ervoor zorgt dat kennis over coproductie eerder versnipperd, dan opbouwt (Brandsen et al., 2018; Brandsen & Honingh, 2016; Nabatchi & Sancino, 2017; Osborne, 2016; Voorburg et al., 2015). Relevant voor de context van de gaswinning, is bovendien dat tot op heden weinig onderzoek verricht is naar coproductie op gebied van energievoorzieningen (Brandsen et al., 2018). Coproductie is veelal onderzocht in welzijn- en onderwijssectoren aangezien in de dienstverlening een directere relatie bestaat tussen beiden (Brandsen, et al., 2018; Voorburg et al., 2015). Onderzoek naar coproductie in energievoorzieningen is schaars, maar wordt wel van belang geacht. Dergelijke terreinen worden vaak gekenmerkt door een sterk gecentraliseerd productieproces, vanwege de grote rol van enkele actoren die vaak niet in contact staan met de omgeving en daardoor vaker leiden tot negatieve effecten. Inzichten over coproductie op gebied van de gaswinning maken inzichtelijk in hoeverre dit geldt voor dit specifieke onderdeel van de energievoorziening.

Een ander kennishiaat doet zich voor in de kennis over de uitkomsten van coproductie, zoals vertrouwen in de overheid daar een van is. Met de toegenomen populariteit van het concept is in toenemende mate onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld de drijfveren, obstakels, invloeden van organisatie en burger kenmerken (Torfing et al., 2019; Voorburg et al., 2014, 2015) en de risico's van coproductie (Brandsen et al., 2018). Desalniettemin is nog beperkt kennis over de uitkomsten die coproductie teweegbrengt en de onderliggende dynamieken achter het verband (Bentzen, 2022; Brix et al., 2020; Voorburg et al., 2015), mede vanwege de gebrekkige definiëring van het concept. Evenzo bestaat gebrekkige duidelijkheid over vertrouwen als uitkomst van coproductie. Het verband tussen beiden is tot op heden weinig onderzocht (Bentzen, 2022; Brandsen et al., 2018; Brix et al., 2020; Fledderus et al., 2014). Onderzoeken die wel zijn uitgevoerd wijzen echter niet op eenduidige resultaten over het verband. Ook is beperkt onderzoek gedaan naar vertrouwen in overheidsorganisaties als dienstverleners, wat opvallend is vanwege het grote belang van dit vertrouwen.

### Probleem-, vraag- en doelstelling

Coproductie biedt mogelijkheden, maar kennis over het concept is beperkt. Coproductie staat bekend als vertroebeld concept, is weinig onderzocht op gebied van onderdelen van de energievoorziening en eenduidige bevindingen over het verband met het vertrouwen in de overheid blijven uit. Dit is problematisch, omdat het analyseren van coproductie op gebied van de gaswinning mogelijk inzichten biedt voor het benaderen van de vertrouwenscrisis, verkrijgen van steun voor de gaswinning van nu, alsook voor andere mijnbouwactiviteiten die een rol spelen in de energietransitie.

Gezien de probleemstelling als beschreven, is het doel van dit onderzoek driedig. Het onderzoek tracht bij te dragen aan de versteviging van het concept coproductie, inzichten over coproductie op het nog vrij onbekende terrein van mijnbouwactiviteiten en kennis over het verband tussen soorten coproductie en vertrouwen in de overheid. Hiervoor positioneert dit onderzoek zich in het wetenschappelijk debat over de verschillende vormen van coproductie, door juist coproductie in haar veelzijdigheid te omarmen en te benutten. Voor de duiding van coproductie wordt daarom gebruik gemaakt van coproductiefases en -niveaus. Daarnaast wordt het vertrouwen in de overheid aan de hand van drie dimensies gedefinieerd, voor het onderscheiden van de verschillende elementen van vertrouwen evenals het onderscheiden van de samenhang met soorten coproductie. De doelstelling leidt tot de volgende hoofdvraag, aangevuld met theoretische en empirische deelvragen:



*“Wat is het verband tussen de soorten coproductie en het vertrouwen in de overheid, op gebied de gaswinning in Groningen?”*

Theoretische deelvragen:

1. Wat wordt verstaan onder de soort coproductie?
2. Wat is vertrouwen in de overheid?
3. Wat is er bekend over het verband tussen coproductie en vertrouwen in de overheid?

Empirische deelvragen:

4. Hoe zijn de verschillende actoren betrokken bij de gaswinning in Groningen?
5. Hoe ervaren de verschillende actoren het vertrouwen in de overheid op gebied van de gaswinning?

### Maatschappelijke relevantie

Deze scriptie richt zich op een maatschappelijke bijdrage, dat relevant is voor meerdere terreinen van publieke dienstverlening. Dit onderzoek draagt bij aan de kennis over mogelijke manieren om vertrouwen in de overheid te verbeteren. Hiervoor wordt in deze scriptie het verband tussen enerzijds de soort coproductie en anderzijds het vertrouwen in de overheid geanalyseerd. Door gebruik te maken van coproductiefases en -niveaus, kan met het concept coproductie de waarde van de betrokkenheid van actoren nauwkeuriger ontrafeld worden. Met de fases wordt inzichtelijk op welk moment de betrokkenheid van actoren van belang is voor het vertrouwen. Daarnaast geven de coproductieniveaus kennis over hoe de mate van invloed van de actoren zich verhouden tot de mate waarin actoren de overheid vertrouwen. Indien dit onderzoek wijst op een bevestiging van een verband met bepaalde fases en mate van invloed, is dat een aanleiding om de betrokkenheid van actoren op die manier te borgen bij verschillende publieke dienstverlening.

De publieke dienst waar dit onderzoek zich voornamelijk op richt, is de gaswinning als publieke dienst. Zoals beschreven, resulteerden verschillende gebeurtenissen tot de vertrouwenscrisis op gebied van de gaswinning in Groningen. Het fundament waar de maatschappij op is gebaseerd komt daarbij op losse schroeven te staan. Ook leidt het tot een afname in steun in overheidsbeleid op gebied van de energievoorziening, wat mogelijk gevolgen heeft voor de leveringszekerheid en de voortgang in de energietransitie. Gezien deze situatie zijn bevindingen over het verband relevant voor actoren die actief zijn op gebied van de gaswinning, en in het bijzonder het ministerie van EZK als verantwoordelijk ministerie. De bevindingen worden daarom gedeeld met de respondenten, die allen een relatie hebben tot de gaswinning.

Ook zijn diverse, andere publieke diensten gebaat bij de bevindingen van dit onderzoek. Immers heeft de overheid in algemene zin meer te maken met een laag vertrouwen onder burgers. Nog recent is Nederland gekarakteriseerd als een laag-vertrouwensamenleving (Engbersen et al., 2021). Specifiek in relatie tot de publieke dienstverlening waarschuwt de Nationale Ombudsman voor een te grote afstand tussen burger (NOS, 2022). Ook premier Rutte ziet dat de vertrouwensrelatie tussen overheid en de samenleving geen vanzelfsprekendheid is en in deze tijd meer aandacht vraagt (Raad van State, 2021). De ontwikkelingen maken het aannemelijk dat inzichten in het bevorderen van vertrouwen door coproductie, ook op voor andere publieke diensten relevant zijn. Bijvoorbeeld voor dienstverlening waar zich ook een extreem laag vertrouwen voordoet, zoals bij de toeslagenaffaire. Maar, indien coproductie zelfs in de extreme situatie bij de gaswinning verband houdt met het vertrouwen, zijn inzichten mogelijk ook goed te gebruiken voor diensten waar het vertrouwen minder laag is.

## Wetenschappelijke relevantie

Met dit onderzoek wordt gepoogd drie wetenschappelijke bijdrages te leveren. De eerste en ook voornaamste bijdrage die dit onderzoek poogt te maken, is over de kennis over de uitkomsten van coproductie, specifiek in dit onderzoek het vertrouwen in de overheid. Ondanks voorgaand onderzoek met kwalitatieve, experimentele en kwantitatieve methoden, blijven eenduidige resultaten over het verband uit (Bentzen, 2022; Fledderus, 2015a, b; Jo & Nabatchi, 2019; Kang & Van Ryzin, 2019; Sudhipongpracha, 2018). Wat in deze onderzoeken echter opvalt is dat deze of alleen onderzoek doen naar het moment van *dienstverlening* of niet duiden welke coproductiefase onderwerp is van onderzoek. Ook richten de onderzoeken zich veelal op de vertrouwensrelatie tussen een actoren en de professional als dienstverlener, maar niet de bijbehorende overheidsorganisatie. Gezien deze twee constatering, draagt dit onderzoek ten eerste bij aan kennis over het verband door coproductie te duiden aan de hand van *fases* en *niveaus*. Zo kan nauwkeuriger achterhaald worden welk moment en hoeveel invloed van de actoren belangrijk is in verhouding tot het vertrouwen. Ook draagt dit onderzoek bij aan kennis over vertrouwen dat expliciet de relatie met de bijbehorende overheidsorganisatie betreft.

De tweede bijdrage is het onderzoeken van coproductie op gebied van een context waar weinig bekend is over coproductie. Tot op heden is weinig kennis over de aard van coproductie bij energievoorzieningen als publieke dienst (Brandsen et al., 2018). Hoewel het verklaarbaar is vanwege de grote afstand dat dergelijke diensten hebben tot hun gebruikers, bestaat wel degelijk een behoefte aan kennis over coproductie in deze context. Dit wordt onderstreept door het feit dat coproductie in grote mate afhankelijk is van de context waarin het zich voordoet (Voorburg et al., 2015), dus inzichten van andere terreinen beperkt te generaliseren zijn. Ook is de gaswinning een interessante context om coproductie te onderzoeken, aangezien overheden van nature crises top-down benaderen (Steen & Brandsen, 2020). Daardoor is de ruimte voor partijen in de samenleving beperkt, terwijl zij juist veel potentieel met zich mee kunnen brengen in complexe situaties.

Een laatste bijdrage richt zich op het verstevigen van het concept coproductie, door een duidelijke positie in te nemen in het wetenschappelijke debat over coproductie. In dit onderzoek wordt gekozen voor een definitie van coproductie, dat juist de breedte van het concept te accepteren en juist te benutten (Nabatchi & Sancino, 2017). Om binnen de brede definitie van coproductie wel te specificeren over wat voor activiteit het gaat en wat daarin de rol is van de externe actor, wordt gebruik gemaakt van de typologie van coproductiefases van planontwikkeling, ontwerpen, dienstverlening en monitoring en evaluatie (Loeffler, 2021; Nabatchi & Sancino, 2017; Sicilia et al., 2016). Bovendien maakt dit onderzoek nog een nadere specificering door binnen deze co-activiteiten te duiden wat het niveau van coproductie is op basis van het participatiespectrum van de International Association for Public Participation (IAP2, 2018). Op basis van de fases en niveaus kunnen verschillende soorten coproductie geanalyseerd worden in dit onderzoek, een duiding die bijdraagt aan de opbouw van kennis over coproductie en verdere versnippering tegengaat.

## 2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden de belangrijkste elementen van dit onderzoek beschreven en geconcretiseerd voor de operationalisatie. In de eerste deelvraag volgt de duiding van coproductie binnen dit onderzoek. Daarna wordt ingegaan op de betekenis van vertrouwen in de overheid. Als laatste wordt duidelijk wat reeds bekend is over het verband tussen coproductie en vertrouwen in de overheid. Uiteindelijk kan op basis van alle verzamelde kennis een set aan verwachtingen geformuleerd worden, die centraal staan in de uitvoering van dit onderzoek.

### 2.1 Wat wordt verstaan onder de soort coproductie?

De eerste deelvraag duidt de betekenis van de soort coproductie, als een van de twee centrale concepten. Eerst wordt besproken wat de oorsprong is van het concept, als ook de ontwikkeling. Vervolgens komen de verschillende percepties in de literatuur op coproductie aan bod, waarna een definitie voor dit onderzoek wordt gekozen. Daarna volgt een beschrijving van de verschillende soorten coproductie. Tot slot wordt coproductie afgezet tegen relaterende concepten, voor een verdere aanscherping van dit onderzoek.

#### Het ontstaan en de ontwikkeling van coproductie

De term coproductie wordt in de huidige bestuurskunde literatuur in het algemeen gebruikt voor het betrekken van zowel de publieke professionals als de gebruikers in de publieke dienstverlening (Nabatchi et al., 2017). De term is voor het eerst in het leven geroepen door Nobelprijs winnares Elinor Ostrom en haar team rond de jaren '70 (Alford, 2014; Loeffler, 2021; Brandsen et al., 2018). Het oorspronkelijke idee was dat burgers niet slechts participeren in het gebruiken van een bepaalde dienst, maar dit ook kunnen in het produceren van de dienst:

*“Coproductie involves a mixing of the productive efforts of regular and consumer producers. This mixing may occur directly, involving coordinated efforts in the same production process, or indirectly through independent, yet related efforts of regular producers and consumer producers.”* (Parks et al., 1981, in Loeffler, p. 24, 2021).

Coproductie betrof op dat moment aldus een relatie tussen reguliere producenten en gebruikers als producenten. Later duidt ze de gebruiker als “eenieder buiten dezelfde organisatie” als de reguliere producent en vanuit dat perspectief relevante kennis en ervaring inbrengt (Loeffler, 2021). De gedachte achter coproductie was volgens Ostrom dat reguliere producenten net zo afhankelijk waren van actoren in de samenleving, als dat de samenleving dat van hen was (Osborne, 2016). Ondanks de aandacht voor coproductie destijds verging, was het gedachtegoed een eerste teken dat de rol van burgers en externe actoren in de publieke dienstverlening aan het veranderen was. Zo zijn er sindsdien verschillende opvattingen ontstaan over de rol van de burger en externe actoren ten opzichte van de professional die namens de publieke organisatie een dienst verleent (Brandsen et al., 2018; Sicilia et al., 2016; Sorrentino et al., 2018). De opvattingen worden gevoed door drie paradigma's die in periodes bepalend zijn geweest of zijn voor het handelen van de overheid. Het eerste betreft het *Traditional Public Administration* (TPA) paradigma, daarna die van het *New Public Management* (NPM) en vervolgens die van *New Public Governance* (NPG) (Osborne, 2006). Belangrijk is om te noemen dat de paradigma's zijn ontstaan door ideeën die in bepaalde periode dominant zijn, maar tezamen het handelen van overheden bepalen. Het overheidshandelen bestaat als het ware uit *sediment* waar verschillende lagen bij komen en zijn dus geen afgesloten periodes ('t Hart, 2014; van der Steen et al., 2016).

De eerste verandering in de rol opvatting van burgers ten opzichte van professionals vond plaats in de overgang van het TPA naar het NPM paradigma. Het TPA paradigma was tijdens het grootste deel van de twintigste eeuw dominant (Osborne, 2006). Hier ligt de focus op de rechtsstaat, het controleren van wet- en regelgeving en het ontwikkelen van beleid in een publieke context. De werkwijze van overheden is sterk bureaucratisch en met verticale verhoudingen, gebaseerd op de ideeën van Max Weber (Brandsen et al., 2018). Publieke diensten of goederen werden geleverd door professionals, waarin hun kennis bepalend is voor de kwaliteit. Burgers zijn daarbij *passieve en homogene ontvangers* van de diensten of goederen (Sorretino et al., 2016). Professionals dienen de wet- en regelgeving en burgers, maar niet andersom.

Op het TPA paradigma volgde het NPM (Osborne, 2006). Hierbij werden managementpraktijken uit de private sector en marktprincipes leidend, zoals competitie, klanttevredenheid, controle van inputs en outputs en efficiëntie. Niet langer was de kennis van professionals leidend, maar door competitie tussen de aanbieders van diensten (Brandsen et al., 2018). Burgers veranderde met het NPM paradigma in *klanten* die met hun *keuzeruimte* bepaalde welke dienstverleners bleven bestaan en welke de kwaliteit onvoldoende was en kwam te verdwijnen (Sorretino et al., 2016). Hoewel beperkt, ontstond onder het NPM paradigma voor het eerst meer ruimte voor het betrekken van de burger vanwege de grote focus op klanttevredenheid.

Met het huidig dominante NPG paradigma is de overheid niet langer de centrale actor en ontstaat een samenwerkende rol voor overheden (Brandsen et al., 2018 Osborne, 2006). De focus ligt op processen en de uitkomsten, in plaats van inputs, outputs en efficiëntie. Een veelvoud aan actoren is betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Ook burgers worden gezien als *coproductanten van publieke diensten*, wat maakt dat zij invloed hebben op en kunnen kiezen tussen de dienstverlening (Sorretino et al., 2018). Met het NPG paradigma wordt de dialoog en wederzijds uitwisseling tussen dienstverleners en dienstgebruikers gestimuleerd.

Met de NPG-benadering is de aandacht voor het concept coproductie grootser geworden dan ooit (Voorburg et al., 2015). Het grootste deel van de wetenschappelijke literatuur betreffende het onderwerp is dan ook pas na 2016 gepubliceerd (Jukiç et al., 2019). Het wordt gezien als een van de belangrijkste hervormingen in de publieke sector, een 'magisch concept' (Osborne, 2016). Coproductie werd opnieuw onthaald, nu met hoge verwachtingen: het zou een oplossing bieden tegen de afnemende legitimiteit van de publieke sector en een stimulans voor de democratie en actief burgerschap, het zou leiden tot een efficiënter gebruik van middelen doordat diensten beter aansluiten bij de behoeften en men tezamen beter in staat is om tot de kern van problemen kan komen en tot slot zou het toegang geven tot een grotere hoeveelheid middelen vanuit de samenleving zelf (Brandsen & Honingh, 2016; Osborne, 2016). Onderzoek naar coproductie heeft zich met name gericht op sectoren als welzijn en onderwijs, dat wordt verklaard vanwege de directe relatie in de dienstverlening tussen burgers en professionals (Brandsen, et al., 2018; Voorburg et al., 2015).

### De definitie van coproductie

Met de toename in populariteit van coproductie, ontstond echter ook een toename in onduidelijkheid van het concept. Zo zijn er verschillende betekenissen aan het concept van coproductie ontleend en waarschuwen vele onderzoekers ervoor voor het risico dat kennis over het concept eerder versnipperd, dan cumuleert (Brandsen et al., 2018; Brandsen & Honingh, 2016; Nabatchi et al., 2017; Osborne, 2016; Voorburg et al., 2015). In het algemeen zijn er drie soorten definities van het concept te herkennen (Jukiç et al., 2019).

Een eerste stroom in de literatuur geeft geen specifieke definitie aan coproductie (Jukiç et al., 2019; Voorburg et al., 2015). Onderzoekers blijven in dat geval dichtbij de originele definitie door Ostrom (Boivard et al., 2016; Loeffler & Boivard, 2016). Het wordt, net als eerder besproken, duidelijk dat publieke professionals en gebruikers van de dienst zich samen inspannen voor het produceren van een dienst. Er wordt hierbij niet geduid om welke fase in de productiecycclus van de dienst het gaat.

Een tweede stroming in de literatuur definieert binnen het begrip coproductie verschillende soorten coproductie categorieën, activiteiten of voegt deze daaraan toe (Jukiç et al., 2019; Voorburg et al., 2015). Het kan dan ook gezien worden als een uitbreiding op de eerder beschreven definitie. Zo ontwikkelt Osborne (2016) een typologie, op basis van onvrijwillige en vrijwillige coproductie, dat resulteert in *co-production*, *-design*, *-construction* en *-innovation*. Ook zet hij de betekenissen van coproductie en co-creatie uiteen, waar net als in meerdere onderzoeken coproductie om de *dienstverlening* gaat en co-creatie *waardencreatie* betreft (Osborne, 2016; Voorburg et al., 2015). Een andere typologie werd ontwikkeld door Bovaird en Loeffler (2012), waar later onderzoek op voortbouwt (Loeffler, 2021; Nabatchi et al., 2017; Sicilia et al., 2016). Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen *co-commissioning*, *-design*, *-delivery* en *-assessment*. De typering duidt de verschillende *fases* in de coproductie. Bovendien wordt opgemerkt dat het concept coproductie voor meer actoren wordt gebruikt, dan de initiële twee, algemene actoren, namelijk de reguliere producenten en de gebruiker van de dienst (Nabatchi et al., 2017). De producenten variëren van publieke organisaties tot aan publieke professionals, de gebruikers variëren van burgers, tot lokale gemeenschappen, tot mensen buiten de overheid in het algemeen.

Een andere stroom ontstaat naar aanleiding van het diverse gebruik van de definitie coproductie. In dit geval betreft coproductie slechts het moment van dienstlevering zelf, dus de overeenkomend met de fases van *co-design* en *co-delivery* (Jukiç et al., 2019; Voorburg et al., 2015). Onderzoekers als Brandsen en zijn collega's (2016, 2018) sturen aan op deze specifiekere definitie, doordat het concept coproductie dermate divers wordt gebruikt zoals hierboven beschreven. Andere onderzoekers bouwen hier vervolgens op door, door te stellen dat andere fases zoals de *co-commissioning* en *co-assessment* behoren tot het concept van co-creatie (Ansell & Torfing, 2021; Bentzen, 2021, 2022; Brandsen et al., 2018; Torfing et al., 2019).

In dit onderzoek wordt de definitie van Nabatchi en collega's (2017) gebruikt, vanuit de tweede stroming in de coproductie literatuur. Dit onderzoek sluit daarmee aan bij het standpunt van de twee onderzoekers dat coproductie als *umbrella concept* juist van grote meerwaarde is voor het onderzoeken van een variëteit aan partijen en co-activiteiten, alsook dat het voor de versteviging van het concept belangrijk is om een typering van coproductie fases te maken.

Ten eerste sluit de definitie aan bij dit onderzoek, aangezien het poogt te achterhalen wat de betrokkenheid is van verschillende partijen die rondom de gaswinning actief zijn, zoals van kennisinstellingen tot maatschappelijke organisaties. Ook sluit de definitie daarmee aan bij de duiding van Ostrom zelf, dat externe actoren met relevante kennis en ervaring bij kunnen dragen aan het coproductieproces (Loeffler, 2021). Daarnaast sluit de definitie aan bij de aard van de publieke dienst die in dit onderzoek centraal staat, namelijk de gaswinning. De daadwerkelijke winning en levering van gas, dus de *co-delivery* fase, wordt uitgevoerd door mijnbouwondernemingen zoals dat is vastgelegd in de mijnbouwwet (Mijnbouwwet, 2002). Hierdoor is het aannemelijk dat andere partijen dan de overheid en de mijnbouwondernemingen betrokken zijn voorafgaand of na de winning en levering van gas, dus bij *verschillende fases* in de productiecycclus. Wat opvalt in de literatuur over co-creatie is dat nog geen onderscheid is

gemaakt in de verschillende fases in de productiecycclus. Hierin voorziet wel de tweede stroming in de literatuur, waar coproductie bestaat uit verschillende fases door diverse partijen en waarvoor een typering is ontwikkeld (Boivard & Loeffler, 2012; Loeffler, 2021; Nabatchi et al., 2017). Door deze betekenis te volgen, wordt het mogelijk de betrokkenheid van diverse partijen op verschillende fases in de dienstverlening te onderzoeken.

Ten tweede is de typologie van coproductie fases beter voor de versterking van het concept. Zoals eerder beschreven maakt onder andere Osborne (2016) een onderscheid tussen coproductie dat gericht is op de *dienstverlening*, en, co-creatie dat gericht is op *waardencreatie*. Een andere groep onderzoekers, van de derde stroming in de coproductieliteratuur, roept pas later op om co-creatie te gebruiken voor activiteiten in de fases van *co-commissioning* en *co-assessment* (Ansell & Torfing, 2021; Bentzen, 2021, 2022; Brandsen et al., 2018; Torfing et al., 2019). Daarmee ontstaat echter meer onduidelijkheid, omdat co-creatie twee verschillende betekenissen krijgt van *co-commissioning* en *co-assessment* én *waardencreatie*. Dit onderzoek kiest ervoor om verdere vertroebeling te voorkomen en aan te sluiten bij het eerder gemaakte onderscheid tussen coproductie en co-creatie. Door gebruik te maken van de typologie in fases, behoren alle vier de fases tot het concept coproductie.

Nu duidelijk is waarom de betekenis van coproductie volgens Nabatchi en collega's (2017) passend is in dit onderzoek en de bijdrage die het poogt te leveren, volgt hieronder de centrale definitie. In dit onderzoek wordt de gaswinning als publieke dienst gezien, aangezien het een onderdeel uitmaakt van de publieke energievoorziening. In de Mijnbouwwet (2002) is bepaald dat een mijnbouwonderneming een vergunning aanvraagt voor het winnen van delfstoffen, zoals aardgas. Het verantwoordelijke ministerie, het ministerie van EZK, en tegenwoordig de staatssecretaris gaan over het al dan niet verlenen van een vergunning. Specifiek geldt voor de context van de gaswinning in Groningen dat de overheid daarnaast een betrokkenheid kent vanwege haar financiële deelname in verschillende bedrijven die daar opereren. Als reguliere producenten gelden in dit onderzoek dan ook het ministerie van EZK, de mijnbouwondernemingen, gashandelaren en gastransportbedrijven. Gebruikers van de dienst zijn verschillende partijen die vanuit hun perspectief, ofwel bepaalde kennis ofwel ervaringen, een relevante bijdrage kunnen leveren om voordelen voor de dienst te produceren.

*“Coproductie betreft een breed scala aan activiteiten die in verschillende fases in de productiecycclus van de publieke dienst plaatsvinden en waarbij producenten, variërend van publieke organisaties tot aan publieke professionals, en gebruikers, variërend van burgers tot mensen buiten de overheid in het algemeen, samenwerken om gezamenlijk voordelen te produceren” (Nabatchi et al., 2017, p.769)*

### De soorten coproductie

Eerder is kort aangemerkt dat de definitie in dit onderzoek (Nabatchi et al., 2017) gebaseerd is op het gegeven dat verschillende fases van coproductie te onderscheiden zijn. Eerder onderzoek heeft een typologie ontwikkeld van co-activiteiten in verschillende fases van de productiecycclus van de dienstverlening (Boivard & Loeffler, 2012). Deze typering is vervolgens geactualiseerd en aangescherpt door vervolgonderzoek (Loeffler, 2021; Nabatchi et al., 2017; Sicilia et al., 2016). De typologie bestaat uit vier fases: *co-commissioning*, *co-design*, *co-delivery* en *co-assessment*. De aandacht voor meerdere fases maakt duidelijk dat externen op veel meer onderdelen van de publieke dienstverlening betrokken kunnen zijn, dan veelal gebeurt (Loeffler, 2021). Ook sluit de typering aan én voegt het een dimensie toe aan het kader van Hirschman (1970, in Bennington, 2009). Het kader stelt dat invloed kan worden uitgeoefend door *voice*, *exit* en *loyalty*: drie fases van coproductie gaan vooral over *voice*, maar *co-delivery* voegt daar *action* aan toe (Loeffler,

2021). De verschillende fases coproductie geven aldus aan dat externen naar behoefte of passend in de context een rol kunnen hebben via beraadslaging, maar ook via daadwerkelijke acties ten behoeve van de dienstverlening. De typologie biedt een recente en stevige basis om fases van coproductie te herkennen, waardoor een eerste deel van soorten coproductie geanalyseerd kan worden. Hieronder volgt een uiteenzetting van de verschillende fases:

- Co-commissioning, ofwel de fase van de planontwikkeling, zijn activiteiten die gaan over het identificeren en prioriteren van de publieke dienst die benodigd is, de uitkomsten en gebruikers ervan (Boivard & Loeffler, 2012; Loeffler, 2021). De activiteiten zijn in feite taken die worden uitgevoerd door politici en hoge managers, maar vanwege coproductie in een bepaalde mate in samenwerking met andere actoren ondernomen kunnen worden (Nabatchi et al., 2017). Het kunnen aldus als visievormende activiteiten worden gezien. Door externen te betrekken in deze fase maakt dat het gesprek over uitkomsten zich verplaatst van de uitkomsten die direct dienen te volgen uit de dienstverlening, naar uitkomsten die volgen uit *co-delivery* activiteiten met externen. Een voorbeeld van wat de activiteiten opleveren is een lijst van prioriteiten en behoeften. Zoals het begrip al aangeeft, gaat het vormgeven van de opdracht over toekomstige activiteiten.
- Co-design, het ontwerpen van de dienstverlening, betreft het betrekken van de ervaring van degenen die te maken hebben met de publieke dienst (Boivard & Loeffler, 2012; Loeffler, 2021; Voorberg et al., 2015). De ervaringen worden meegenomen in het ontwikkelen, plannen of regelingen van de dienstverlening. Het 'outside-in' perspectief staat hierbij centraal, om beter te begrijpen hoe de publieke dienst ontworpen kan worden zodat de dienst het meest gunstig is voor de individuen en groepen (Nabatchi et al., 2017). Het ontwerpen kent haar oorsprong in *design thinking*, waar de gebruiker van dienst centraal staat in het ontwikkelen en tussentijds testen van nieuwe ideeën. Het kan gaan om kleine vernieuwingen of grootschalige innovaties. Het ontwerpen is gericht op activiteiten die op dat moment plaatsvinden of in de toekomst zullen plaatsvinden.
- Co-delivery, de dienstverlening zelf, gaat over activiteiten die de overheid en andere actoren gezamenlijk ondernemen in (verbeteren van) het leveren van een publieke dienst (Boivard & Loeffler, 2012; Loeffler, 2021; Voorberg et al., 2015). Het heet ook wel co-implementatie, waar de activiteiten het meest passen bij de oorspronkelijke betekenis van coproductie. Hierbij staat het leveren van een dienst centraal, waar wordt gewerkt aan verbeteringen van kwaliteit en efficiëntie (Nabatchi et al., 2017). De externe partijen worden aldus betrokken bij het vertalen van beleid naar uitvoering. Zij beschikken immers over vaardigheden, tijd en middelen die kunnen bijdragen aan de dienstverlening. Een voorbeeld van een resultaat is de levering van een dienst. Deze variant van coproductie is gericht op huidige activiteiten die worden ondernomen.
- Co-assessment, is het monitoren en evalueren van publieke diensten (Boivard & Loeffler, 2012; Loeffler, 2021). Als een vorm van coproductie wordt dit niet langer gedaan door ambtenaren of externe adviseurs, maar door overheid en externen samen (Nabatchi et al., 2017). Externen kunnen namelijk vanuit hun eigen perspectief vertellen over of een dienstverlening voor hen werkt of niet. De activiteiten gaan om het beoordelen van de kwaliteit, problemen en verbetermogelijkheden. Een uitkomst is een protocol voor het monitoren of evalueren. Co-beoordelen vindt veelal achteraf plaats, maar kan tussendoor gebruikt worden voor het maken van verbeteringen.

De fases brengen een eerste onderscheid aan voor de soorten coproductie. Desalniettemin zegt een betrokkenheid van een externe partij nog niets over *de mate waarin* het betrokken is. Dát de partij een rol heeft bij de planontwikkeling maakt bijvoorbeeld niet duidelijk hoe groot die rol is, hoeveel invloed het daarbij heeft of ruimte bestaat voor de inbreng. Daarom maakt dit onderzoek ook onderscheid in *niveaus van coproductie*. De coproductie *fase* en *niveau* vormen tezamen de *soort coproductie* in dit onderzoek. Voor het onderscheiden van *niveaus* van coproductie wordt voortgebouwd op Nabatchi (2012). In het artikel zet zij verschillende keuzes uiteen wanneer externe actoren worden betrokken bij het benaderen van gezamenlijke kwesties. Een van deze keuzes is de mate waarin invloed met de externe actoren wordt gedeeld, waarvoor gebruik wordt gemaakt van het participatiespectrum van de International Association for Public Participation (IAP2, 2018). Hoewel het spectrum in feite bedoeld is voor invloed bij besluitvorming, kan het gebruikt worden om verschillende niveaus van invloed bij co-activiteiten te duiden. Belangrijk is om op te merken dat in de eerste twee spectrums niet sprake is van daadwerkelijke coproductie. Coproductie betreft immers intensievere betrokkenheid dan informeren en raadplegen, die passen bij participatie in het algemeen (Loeffler, 2021). Hieronder volgen de vier spectrums van invloed, dus in dit onderzoek het niveau van coproductie:

- Het eerste level van het spectrum gaat over het *informeren* van de actoren. Hier communiceert de overheid alleen richting de actoren. Er is sprake van eenzijdige communicatie en daarmee hebben de actoren geen daadwerkelijke invloed. De informatie die de overheid met hen deelt is objectief en dient ervoor dat de actoren het probleem kunnen begrijpen, net als de alternatieven, kansen en oplossingen die de overheid overweegt.
- Het tweede level betreft het *raadplegen* van de partijen. Met dit level is sprake van een- of tweezijdige communicatie, maar is de invloed van de actoren hierbij minimaal. Het raadplegen betreft het verzamelen van feedback op analyses, alternatieven of keuzes. Zo kunnen zorgen en wensen worden meegenomen door de overheidspartij en koppelt het terug wat er wordt gedaan met de uitingen van de actoren.
- Bij het derde level is er sprake van het *betrekken* van actoren. Hierbij is in ieder geval sprake van tweezijdige communicatie, maar is ruimte voor gezamenlijke overleggen en discussies ook mogelijk. De actoren worden langs het hele proces heen betrokken en op regelmatige basis. Op de zorgen en wensen vindt niet alleen terugkoppeling plaats, maar deze worden ook meegenomen door de overheid in alternatieven die het ontwikkelt. Dit kan in een kleine of grotere mate.
- Het vierde level staat voor *samenwerken* met actoren. Veelal vindt dit plaats in overleggen, maar soms alleen tweezijdige communicatie. Er wordt samengewerkt op ieder onderdeel, zoals het ontwikkelen van alternatieven en het identificeren van oplossingen die de voorkeur krijgen. Adviezen en vernieuwingen worden opgehaald voor oplossingen en worden zo veel als mogelijk verwerkt. De partijen hebben een gematigde tot hoge mate van invloed.
- De laatste stap op het spectrum is het *machtigen*. In deze stap is vooral overleg. De invloed ligt (in grote mate) in de handen van de partijen en dus hebben zij in deze stap de grootste mate van invloed.

Nu zowel de *fase* als het *niveau* van coproductie zijn beschreven, worden de inzichten gebundeld in figuur 1, op twee pagina's later. Op de linker as zijn de verschillende *fases* aangegeven. De



bovenkant betreffen de *niveaus* van coproductie, die van links naar rechts toenemen in intensiteit. Om te schetsen hoe op basis hiervan verschillende soorten coproductie ontstaan, wordt de figuur ingevuld met voorbeelden. Belangrijk is om te noemen dat het niet een doel is om in elke fase te streven naar het niveau met de meeste invloed voor externen. Het betrekken van partijen in verschillende fases en met welke invloed moet bepaald worden aan de hand van de context (Loeffler, 2021).

### Afbakening coproductie

Voordat verder wordt gegaan naar het volgende concept, is het goed om nog een aanscherping te maken wat coproductie betreft. Met de opkomst van het NPG paradigma zijn ook andere concepten ontstaan waarbij de betrokkenheid van diverse actoren centraal staat. Hierdoor raakt de betekenis van het concept coproductie aldus aan andere concepten zoals *collaborative governance* en *public participation*. Om de focus van dit onderzoek verder aan te scherpen, is het belangrijk te duiden waarin coproductie verschilt van de andere concepten. Onder het concept *collaborative governance* behoren veelal netwerktheorieën, waarbij organisaties deelnemen in netwerken en zij zich gezamenlijk inzetten voor het benaderen van een probleem of doel (zie bijvoorbeeld belangrijke werken als Ansell & Gash, 2008; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2015). Daarentegen betreft coproductie individuele, verspreide verbindingen met eenieder dat vanuit het eigen perspectief kan bijdragen aan een publieke dienst (Ansell & Torfing, 2020; Brandsen et al., 2018). Ook gaat het bij coproductie niet om een breed probleem of doel, maar specifiek om het realiseren van een publieke dienst. Met concept *public participation* wordt veelal geschreven over het betrekken van burgers en dat deze betrokkenheid in zeer lichte vorm is, door slechts beperkt te raadplegen (Loeffler, 2021). Coproductie wordt echter gezien als onderdeel van het veel bredere concept *public participation*. Dat maakt dat het onderscheid tussen beiden vaak onvoldoende gemaakt kan worden, maar wordt de term coproductie veelal gebruikt indien er intensievere contacten zijn tussen de overheid en niet-overheidspartijen.

	Informereren	Raadplegen	Betrekken	Samenwerken	Gemachtigd
Plan-ontwikkeling	Actoren worden geïnformeerd dat de dienstverleners een prioritering in publieke diensten, uitkomsten of budgetten hebben gemaakt, bijvoorbeeld per brief of mail over het beleid van de dienst	Actoren hun inbreng wordt gevraagd over welke publieke uitkomsten of dienstverleners gekozen wordt, bijvoorbeeld via een vragenlijst of ad hoc bijeenkomsten, waarna het verwerken van de inbreng aan de dienstverlener is	Actoren en dienstverleners gaan op vaste basis in gesprek over welke publieke uitkomsten of strategie gekozen wordt, door regelmatige bijeenkomsten of overleggen, waarna het verwerken van inbreng aan de dienstverleners is	Actoren en de dienstverleners werken samen publieke uitkomsten of strategieën uit, in bijvoorbeeld een visiedocument of beleidsplan van de dienst	Actoren hebben zelf zeggenschap over de publieke uitkomsten, strategie of budgetten, door bijvoorbeeld een visiedocument of beleidsplan die de basis vormt voor de planontwikkeling
Ontwerpen	Actoren worden geïnformeerd dat de dienstverleners rekening houden met de ervaringen met de dienstverlening in de verbetering ervan, bijvoorbeeld per brief of mail	Actoren hun ervaringen met of voorkeuren in de dienstverlening worden gevraagd, door bijvoorbeeld een vragenlijst of een ad hoc brainstormsessie	Actoren en dienstverleners komen regelmatig bijeen om ervaringen van de actoren op te halen, door bijvoorbeeld brainstormsessies of het testen van prototypen	Werken samen met reguliere dienstverleners, voor ontwikkelen van nieuwe ideeën en verbeteringen, door tezamen experimenten of projecten te ondernemen	Actoren hebben de ruimte om zelf tot verbeteringen te komen in de dienstverlening, door bijvoorbeeld het ondernemen van experimenten of een eigen project
Dienstverlening	Actoren worden geïnformeerd over de dienst en/of maken er gebruik van de dienstverlening wordt uitgevoerd door de dienstverleners	Actoren helpen eens een keer mee in de dienstverlening die in het algemeen volledig wordt uitgevoerd door de dienstverlener	Actoren helpen regelmatig mee in de dienstverlening die in het algemeen volledig wordt uitgevoerd door de dienstverlener	Werken samen met dienstverleners in de dienstverlening, door bijvoorbeeld gezamenlijke projecten of diensten door vrijwilligers	Actoren zijn zelfstandig in de dienstverlening, bijvoorbeeld door zelf projecten te implementeren, te managen
Monitoring en evaluatie	Actoren worden geïnformeerd dat de dienstverlening geëvalueerd wordt door de dienstverleners zelf een evaluatie uitvoeren	Actoren en dienstverleners worden af en toe gevraagd over de kwaliteit of hun ervaringen, door bijvoorbeeld een vragenlijst of ad hoc bijeenkomsten	Actoren en dienstverleners hebben op vaste basis contact over de ervaringen en kwaliteit of ervaring met de dienstverlening, bijvoorbeeld door groepsessies maar dienstverleners verwerken zelf de feedback	Actoren en dienstverleners doen samen onderzoek en komen tezamen tot	Actoren doen zelfstandig onderzoek, door zelf informatie op te halen en overzichtelijk te maken over de kwaliteit van of ervaringen met de dienstverlening

Figuur 1. Weergave coproductie in fases en niveaus, tezamen verschillende soorten coproductie

## 2.2 Wat is vertrouwen in de overheid?

In de tweede deelvraag wordt ingegaan op het tweede centrale concept, namelijk het vertrouwen in de overheid. Als eerst wordt het soort vertrouwen benoemd dat in dit onderzoek centraal staat. Hierna volgt waar het vertrouwen zich op richt en wat dat vertrouwen inhoudt. Uiteindelijk wordt daarmee duidelijk welke definitie van vertrouwen in de overheid daarbij aansluit en gekozen is voor dit onderzoek.

### Waar wordt in vertrouwen en wat is dat vertrouwen?

Vertrouwen in haar algemeenheid is een centraal en dus veel besproken onderwerp in de sociale wetenschappen (Kumagai & Iori, 2020; Levi & Stoker, 2000). Door de vele activiteiten rondom het onderwerp bestaan er verschillende percepties over wat vertrouwen is, op basis van verschillende wetenschappelijke disciplines (Blind, 2007; Grimmelikhuijsen, 2010, 2012; Grimmelikhuijsen & Knies, 2017; Hardin, 1993; Kumagai & Iori, 2020; Levi & Stoker, 2000; Mayer, Davids & Schoorman, 1995; van der Meer & Zmerli, 2017; Rousseau, Sitkin, Burt & Camerer, 1998). Het wordt gezien als de basis voor al het menselijk contact en dat het betekent dat iemand bereid is om ervan uit te gaan dat een ander zich aan zijn of haar beloftes houdt. Volgend op deze algemene betekenis van vertrouwen, wordt in de literatuur veelal onderscheid gemaakt tussen *social trust* en *political trust* (Blind, 2007; Dekker, 2016; Kumagai & Iori, 2020; Levi & Stoker, 2000). Waar *social trust* gaat om vertrouwen in personen, - variërend van interpersoonlijk vertrouwen in de directe omgeving, tot gegeneraliseerd vertrouwen in onbekenden – gaat *political trust* over het vertrouwen in democratische instituties en politiek gekozen leiders of benoemde ambtenaren. Aangezien dit onderzoek zich richt op het vertrouwen in een overheidsorganisatie, wordt hieronder voortgebouwd op de kennis over *political trust*.

Zoals van der Meer en Zmerli (2017) *political trust* mooi typeren, kan het gezien worden als de lijm dat het gehele systeem bijeenhoudt en als de olie dat het machine laat draaien. Het vertrouwen is essentieel voor de stabiliteit en kwaliteit van representatieve democratieën en voor de legitimiteit en duurzaamheid van de daarbij horende politieke systemen (Kumagai & Iori, 2020). Bovenal relevant in dit onderzoek, faciliteert het vertrouwen de implementatie en uitvoering van beleid, ondanks er meningsverschillen bestaan over het beleid (Lee & Schachter, 2019; van der Meer & Zmerli, 2017). Belangrijke fundamenten van *political trust*, over waarin wordt vertrouwen ervaren en wat wordt verstaan onder vertrouwen, zijn ontwikkeld in halverwege tot eind vorige eeuw.

Een van de eerdere fundamenten van *political trust* is gebaseerd op het kader voor *system support* door Easton in 1965 (Easton, 1965 in Zmerli & van der Meer, 2017). Hoewel in de praktijk onderdelen van het systeem lastig te onderscheiden kunnen zijn, kan steun zich richten op de verschillende onderdelen van het systeem: de gemeenschap waar men toe behoort, het regime dat het frame is om de staat te besturen en de zittende autoriteiten die zijn verkozen of benoemd. Deze steun kan *specifiek* zijn – gericht op verkozen of benoemde leiders die verantwoordelijk zijn voor politieke keuzes zoals een minister-president, partijleiders of hoge ambtenaren – of *algemeen*, een meer abstracte oriëntatie naar de gemeenschap, centrale waarden en principes of wijze van besluitvorming. Het begrip van *political trust*, waarvoor het kader van *system support* als basis diende, gaat over het vertrouwen in de regime instellingen en de goedkeuring van verkozen of benoemde leiders, zie de weergave hiernaast.

Volgend op het kader door Easton ontstond een wetenschappelijke discussie over waar onderzoek over vertrouwen in de overheid zich op zou moeten richten. De discussie bestond enerzijds uit een standpunt dat door Citrin (1974) werd vertegenwoordigd, waarbij vertrouwen in de op dat moment zittende overheid onderzocht dient te worden en meer past bij de *specifieke steun*. Anderzijds bestonden er standpunten geleid door Miller (1974), dat onderzoek zich dient te richten op het vertrouwen in de overheid als politiek regime en dus meer aansluit bij de *algemene steun*. Desalniettemin zijn beide standpunten relevant om mee te nemen in onderzoek naar vertrouwen in de overheid. Immers blijkt in de praktijk dat de twee soorten steun lastig te onderscheiden zijn (Zmerli & van der Meer, 2017). Bovendien heeft de *specifieke steun* invloed op de *algemene steun*, in de zin dat wanneer laag vertrouwen in een zittende overheid voortduurt, ook het vertrouwen afneemt in het gehele regime (Lee & Schachter, 2019).

Naast de basis van waar het vertrouwen zich op richt, zijn er enkele toonaangevende werken geweest over wat het vertrouwen zelf inhoudt. Een veelvoorkomende definitie van vertrouwen, die ook wordt gebruikt als het gaat om vertrouwen in de overheid, is de definitie van Hardin (Grimmelikhuijsen & Knies, 2017; Kumagai & Iori, 2020; Zmerli & van der Meer, 2017). Volgens Hardin (1993) betekent vertrouwen dat “A de ander, B, vertrouwt om X te doen, waarbij X in het belang is van A”. Aanvullend op deze drievoudige relatie, onderstrepen twee groepen onderzoekers nog andere elementen van de definitie van vertrouwen (Mayer et al., 1995; Rousseau et al., 1998). In beide definities komt terug dat het om de *bereidheid* van iemand gaat om *kwetsbaarheid te accepteren*, gebaseerd op de *positieve verwachting* van de *acties en het gedrag van een ander*.

Ook Grimmelikhuijsen en Knies (2017) bouwen voort op deze belangrijke definities van vertrouwen, bij het ontwikkelen van een meetinstrument voor vertrouwen van burgers in overheidsorganisaties. Zij zien immers dat zich eenzelfde vertrouwensrelatie voordoet als in de relatie tussen burgers en de overheid. Burgers en overheden accepteren een zekere mate van kwetsbaarheid door uit te gaan van ieders positieve acties: burgers zijn voor het benaderen van maatschappelijke problemen afhankelijk van het overheidshandelen, maar overheden zijn voor de naleving van beleid afhankelijk van de medewerking van burgers. Aangezien het hierbij gaat om *verwachtingen* over positieve acties, onderstrepen Grimmelikhuijsen en Knies (2017) dat het meten van vertrouwen in feite gaat over het meten van *ervaren betrouwbaarheid*. Onder de *ervaren betrouwbaarheid* zijn drie onderdelen te onderscheiden op basis van een literatuurreview die zij gebruiken: de competentie, goede intenties en integriteit van een organisatie. Deze onderdelen zijn verwerkt in een schaal om van *externe actoren* hun vertrouwen in een organisatie te meten, die vervolgens is aangepast op de publieke context. Het uiteindelijke meetinstrument van Grimmelikhuijsen en Knies (2017) is passend voor dit onderzoek omdat het mogelijk maakt dimensies van vertrouwen in overheidsorganisaties te analyseren in de empirie. Bovendien richt het zich op vertrouwen van *externe actoren*, dat past bij het achterhalen van vertrouwen door verschillende partijen in het ministerie, op gebied van de gaswinning.

Op basis van de hierboven beschreven inzichten, wordt het volgende duidelijk over de betekenis van vertrouwen in de overheid in dit onderzoek. Wat betreft hetgeen waar het vertrouwen zich op richt, kan in dit onderzoek naar vertrouwen in de overheid gekenmerkt worden als *political trust*. Ook is hierbij de meer specifieke en algemene steun van belang als onderdeel van het vertrouwen – het vertrouwen richt zich niet alleen op de zittende overheid, maar ook op de overheid als politiek regime. Dan wat het vertrouwen zelf inhoudt, komt naar voren dat *bereidheid van kwetsbaarheid*, *positieve verwachtingen* en *handelingen van een ander* centrale elementen zijn. Het is een *ervaren betrouwbaarheid* van een externe actor in de overheid,

bestaande uit de integriteit, competentie en goede intenties van een overheidsorganisatie. De uiteindelijke definitie van vertrouwen in de overheid die in dit onderzoek centraal staat, luidt daarmee zoals hieronder. Op basis van deze definitie is het mogelijk vertrouwen in de overheid te onderzoeken, namelijk het verantwoordelijke ministerie op gebied van de gaswinning en de gevolgen ervan.

*“De bereidheid van een individu om kwetsbaarheid te accepteren, gebaseerd op de ervaren betrouwbaarheid van de desbetreffende overheidsorganisatie, bestaande uit het oordeel over de integriteit, competentie en goede intenties” (Grimmelikhuijsen & Knies, 2017, p.586, p.587)*

## 2.3 Wat is er bekend over het verband tussen coproductie en vertrouwen in de overheid?

Nu de twee centrale concepten van dit onderzoek uiteen zijn gezet, worden beiden met elkaar in verband gebracht. Het eerste onderdeel gaat in op de mechanismen die coproductie met vertrouwen verbinden. Vervolgens wordt ingegaan op de eerdere onderzoeken die zijn gedaan naar het verband tussen beiden. In de deelconclusie wordt kort teruggekomen op de kern van het verband, waarmee het toegepast kan worden op de context van dit onderzoek. Ook maakt het onderdeel duidelijk welke aanscherpingen dit onderzoek maakt en volgt tot slot de verwachting die in dit onderzoek centraal staat.

### Mechanismen achter het verband

Al in 1984 benadrukten Levine en Fisher het belang van coproductie, vanwege het alsmaar dalende vertrouwen in de overheid zoals eerder beschreven. De kern van burgerschap en de basis voor vertrouwen is volgens hen dat burgers verantwoordelijkheid dragen voor de publieke diensten waar zij gebruik van maken. De les voor ambtenaren is duidelijk: coproductie is de nieuwe tool om burgerschap te activeren, verantwoordelijkheden te spreiden en zo het vertrouwen in overheden te bevorderen.

Vele jaren later, wordt coproductie nog steeds gezien als een oplossing voor de problemen waar overheden tegenaan lopen (Dudau, Glennon & Verschuere, 2019). Ondanks de tijd die is verstreken, wordt tot recentelijk geconstateerd dat het verband tussen beiden nog weinig is onderzocht (Bentzen, 2022; Brandsen et al., 2018; Brix et al., 2020; Fledderus et al., 2014). Volgens onderzoekers heeft dit te maken met de uiteenlopende definities die worden gegeven aan zowel coproductie als vertrouwen in de overheid, zoals in eerdere deelvragen ook aangestipt. Wat opvalt is dat met name onderzoeksgroep van Fledderus, Brandsen en Honingh actief is in onderzoek naar het verband tussen de twee concepten. Net als Levine en Fisher (1984), beschrijven ook zij hoe veranderingen in het beeld van de verhouding tussen professional en burger invloed hebben op de vertrouwensrelatie. Aangezien deze veranderingen op zichzelf zijn beschreven in de eerste deelvraag, wordt hieronder alleen ingegaan op de verhouding tot de vertrouwensrelatie.

In de tijd dat de publieke dienstverlening werd gekenmerkt door het TPA paradigma, was vertrouwen gebaseerd op voorspelbaarheid en kunde van de dienstverlener (Fledderus et al., 2014). Doordat kennis en vaardigheden van de professional centraal staan in dit paradigma, kan de burger ervanuit gaan dat de professional daarmee zijn of haar best gaat doen om hulp te verlenen. Tevens kunnen burgers de professional of ambtenaar vertrouwen op basis van voorspelbaarheid, vanwege de belangrijke plaats van routines, regels en standaardisatie. De dienstverlening is gebaseerd op gezamenlijkheid of is proces georiënteerd. Met de komst van het NPM paradigma, maakte vertrouwen plaats voor contracten, prestatiemetingen en controles. Leidend was marktwerking: wanneer ontevredenheid over de dienstverlening bestond, zou de markt vanzelf leiden tot een vervanging. De alternatieve vormen van dienstverlening die toen bestonden door privatisering en operationele productiviteit boden weinig mogelijkheden voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers, die juist zo belangrijk is voor het vertrouwen in de overheid (Levine & Fisher, 1984). Pas met de NPG benadering keerde de vertrouwensrelatie weer terug. Gelijkwaardige relaties staan centraal, waarbij verantwoordelijkheden worden gedeeld met andere actoren (Fledderus et al., 2014; Levine & Fisher, 1984).

Met vertrouwen weer als centraal onderdeel in de relatie tussen de dienstverlener en de burger, keert tevens het belang van coproductie terug. Immers blijken niet uitkomsten van de dienstverlening bepalend voor het vertrouwen, maar het proces waarmee de dienst tot stand komt (Brandsen et al., 2018; Van Ryzin, 2011). Coproductie geeft de burger een actieve plaats in de dienstverlening. Verondersteld wordt dat twee mechanismen een rol spelen in de wijze waarop coproductie bijdraagt aan vertrouwen. Een eerste mechanisme is dat coproductie maakt dat een burger ervaart *controle* te hebben over de dienstverlening waar hij of zij mee te maken heeft (Brandsen et al., 2018; Fledderus et al., 2014; Vanleene, Verschuere & Voets, 2015). Immers wordt de inhoud en totstandkoming van dienstverlening als het ware onderhandeld tussen de dienstverlener en de burger, in plaats van dat dit alleen voor de dienstverlener is weggelegd. Het onderhandelen over de dienst vraagt bovendien om meer interactie (Fledderus et al., 2014), hetgeen waarmee coproductie zich onderscheidt van algemene participatie (Loeffler, 2021).

Het tweede mechanisme dat maakt dat coproductie leidt tot vertrouwen, is de *responsiviteit* van de dienstverlener (Vanleene et al., 2015; Wang & van Wart, 2007). Met onderhandeling ontstaat overeenstemming over de vorm en totstandkoming van de dienst, maar vervolgens is belangrijker dat de afspraken hierover worden nagekomen. Ook valt onder deze responsiviteit dat het delen van informatie niet volstaat voor het afleggen van verantwoordelijkheid. *Responsiviteit* als mechanisme voor vertrouwen, vraagt om zichtbare handelingen naar aanleiding van de inbreng van de burger. Het is dit tweede mechanisme waarmee wordt aangegeven dat niet zozeer het coproductie an sich leidt tot vertrouwen, maar de manier waarmee met coproductie wordt omgegaan en hoeveel wordt gedaan met de inbreng (Brandsen et al., 2018; Fledderus, 2015a; Fledderus et al., 2014; Fisher & Levine, 1984). Indien weinig gevolg wordt gegeven aan de inbreng van burgers in het coproductie proces, zal vertrouwen niet ontstaan en bestaat zelfs het risico op wantrouwen vanwege de misplaatse verwachtingen.

Ook komt naar voren in de literatuur dat niet alleen coproductie het vertrouwen bevordert, maar eveneens dat een vertrouwensbasis de bereidheid van burgers tot coproductie vergroot. Zo zijn verschillende onderzoeken gedaan naar het omgekeerde verband, waar vertrouwen coproductie stimuleert (Eriksson, 2022; Fledderus, Brandsen & Honingh, 2015c; Fledderus & Honingh, 2016; Ma & Wu, 2019; Worsley et al., 2021). Hoewel deze observatie niet behoort tot het centrale verband in dit onderzoek, is het een relevant inzicht. Coproductie kan daarmee dienen als een belangrijke voedingsbodem in de samenleving: een goede omgang met coproductie voedt het vertrouwen, waar vervolgens de mogelijkheden tot coproductie ook worden versterkt.

### Onderzoek naar het verband

Zoals benoemd, heeft de onderzoeksgroep bestaande uit Fledderus, Brandsen en Honingh meerdere onderzoeken verricht naar het verband tussen coproductie en vertrouwen (2014, 2015a, 2015b, 2016). De definities in hun onderzoek hebben de basis gevormd voor vervolgonderzoek, met name op gebied van gezondheidszorg en welzijn (Bentzen, 2022; Bussu & Galanti, 2018; Jo & Nabatchi, 2019; Kang & Van Ryzin, 2019; Sudhipongpracha, 2018). De resultaten wijzen echter niet op een overduidelijk verband. Een onderzoek heeft te weinig resultaten om te wijzen op een duidelijk resultaat (Fledderus, 2015a); onderzoek vindt geen verband (Fledderus, 2015b); ander onderzoek kent wel een significante of positieve bevestiging van het verband (Bentzen, 2022; Jo & Nabatchi, 2019); of voor een deel van de coproductie wordt het verband gevonden, voor een deel niet (Kang & Van Ryzin, 2019; Sudhipongpracha, 2018).

Veel van deze onderzoeken betrekken het verband op de vertrouwensrelatie tussen de burger en de directe dienstverlener. Wel benoemt Fledderus (2015a) het vertrouwen in de bijbehorende

overheidsorganisatie als een *spill over effect* van de vertrouwensrelatie tussen twee actoren, maar maken Kang & Van Ryzin (2019) de keuze om vertrouwen in de overheidsorganisatie mee te nemen in hun onderzoek. Zij benadrukken het belang van dit vertrouwen voor zowel *social trust* als *political trust*. Bovendien geldt eveneens voor een ruime meerderheid dat het verband alleen wordt onderzocht op het moment van de dienstverlening zelf, hier gedefinieerd als *co-delivery* ofwel de *dienstverleningsfase*. Onderzoeken die coproductie op verschillende momenten in de productiecycclus van de dienstverlening lijken daarentegen schaars (Bentzen, 2022; Sicilia et al., 2016). In de onderzoeken vindt over de gehele productiecycclus coproductie plaats en is vertrouwen ofwel een van de gevonden uitkomsten, ofwel een centraal concept dat wordt onderzocht.

### Tussentijdse conclusie: het verband tussen coproductie en vertrouwen in dit onderzoek

Naar aanleiding van dat wat is beschreven, kan het volgende geconcludeerd worden over het verband tussen coproductie en vertrouwen. Met het NPG paradigma is de gelijkwaardigheid en gedeelde verantwoordelijkheid centraal komen te staan in de relatie tussen burger en dienstverlener. Het gedeelde proces waarmee de dienst tot stand komt, is dan ook essentieel voor de vertrouwensrelatie. Coproductie maakt dit gedeelde proces mogelijk en lijkt daarmee het vertrouwen te bevorderen. Twee mechanismen spelen daarbij een rol: coproductie geeft burgers het gevoel *controle* te hebben over de dienstverlening te hebben, maar ook de manier waarop de dienstverlener omgaat met de inbreng van de burger, de *responsiviteit*, is daarbij belangrijk. Worden burgers wel betrokken voor coproductie, maar wordt hun inbreng weinig meegenomen, kan dit leiden tot een laag vertrouwen of verdwijnen van vertrouwen. Onderzoeken wijzen niet op een overduidelijk verband tussen de concepten, maar desondanks wordt benadrukt dat voldoende aanwijzingen zijn voor een positief verband.

Voor het analyseren van dit verband, wordt deze kennis toegepast in de context van dit onderzoek. Het directe contact tijdens de dienstverlening maakt het logisch dat voorgaand onderzoek zich heeft gericht op de één op één relatie tussen burger en dienstverlener. Tevens gaat coproductie uit van individuele verbindingen tussen een dienstverlener en een individu. Aangezien de dienstverleners echter tezamen de gehele organisatie vormen en juist het vertrouwen in een overheidsorganisatie dermate belangrijk is voor de implementatie van beleid (Lee & Schachter, 2019; van der Meer & Zmerli, 2017), richt dit onderzoek zich op de coproductie en evenzo de vertrouwensrelatie van een individu met de dienstverlenende overheidsorganisatie. Zoals gedefinieerd in de eerste deelvraag, is de dienstverlenende organisatie in dit onderzoek het ministerie van EZK. In lijn met de brede definitie van Nabatchi en collega's (2017), alsook de definitie van Ostrom (Loeffler, 2021), richt coproductie zich in dit onderzoek niet alleen op burgers, maar op eenieder die vanuit een bepaald perspectief relevante kennis en ervaring kan inbrengen in de productiecycclus.

Tevens maakt dit onderzoek enkele aanscherpingen ten opzichte van voorgaand onderzoek. Als is behandeld in de eerste deelvraag, onderscheid dit onderzoek verschillende *fases* van coproductie om het verband met vertrouwen te analyseren. Immers valt op dat de andere onderzoeken zich grotendeels richten op de *dienstverleningsfase* en dus geen kennis bestaat over de relevantie van andere fases. Door gebruik te maken van fases wordt het mogelijk om te onderzoeken welke *fase* van coproductie het meest relevant is voor de vertrouwensrelatie.

Als tweede brengt dit onderzoek *niveaus* van coproductie aan, wat aansluit bij de bevinding dat het er niet alleen om gaat dát individuen worden betrokken, maar ook h<sup>o</sup>e zij betrokken worden (Brandsen et al., 2018; Fledderus, 2015a; Fledderus et al., 2014; Fisher & Levine, 1984; Vanleene



et al., 2015; Wang & van Wart, 2007). Immers blijkt de mate van invloed van belang te zijn voor het vertrouwen en maken de *niveaus* het mogelijk om mate van invloed te duiden.

Tot slot, vult dit onderzoek de definitie van vertrouwen verder in. De eerdere onderzoeken naar coproductie en vertrouwen delen dezelfde definitie van vertrouwen, waar het gaat om de bereidheid kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen. Echter kennen zij geen verdere dimensies toe aan het concept van vertrouwen. Hierdoor bestaat de ruimte voor de drie onderdelen van vertrouwen, zoals beschreven in de tweede deelvraag.

Nu duidelijkheid bestaat over reeds bestaande kennis over het verband tussen coproductie en vertrouwen, maar ook over de aanscherpingen van dit onderzoek, wordt ingegaan op de verwachtingen. Wat betreft de *fases*, blijkt nog geen kennis te bestaan over welke *fase* mogelijk meer relevant is voor het vertrouwen dan een ander. Aangezien wel aanwijzingen bestaan voor een verband tussen coproductie in de algemene zin, wordt een direct verband verwacht voor iedere coproductiefase en het vertrouwen in de overheid. Wat betreft de *niveaus*, wijst literatuur op het belang van de mate van invloed van een actor op het vertrouwen dat de actor heeft in de dienstverlener. Deze kennis impliceert de verwachting dat een positief verband bestaat tussen het *coproductieniveau* en de mate van het vertrouwen. Dit leidt tot de volgende verwachtingen over de soorten coproductie:

- Iedere coproductie fase verhoudt zich direct tot het vertrouwen in de overheid, waar bij relatief lagere coproductieniveau een relatief laag vertrouwen in de overheid bestaat
- Iedere coproductie fase verhoudt zich direct tot het vertrouwen in de overheid, waar bij een gematigd coproductieniveau een gematigd vertrouwen in de overheid bestaat
- Iedere coproductie fase verhoudt zich direct tot het vertrouwen in de overheid, waar bij een relatief hoog coproductieniveau een relatief hoog vertrouwen in de overheid bestaat

## 3. Methode

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden beschreven. Als eerst volgt de onderzoeksstrategie. Vervolgens wordt ingegaan op de keuze voor het Groningenveld als *extreme case analysis*. Daarna wordt de wijze van dataverzameling, operationalisatie en data analyse beschreven. Als laatst een uitleg over de borging van validiteit en betrouwbaarheid in dit onderzoek.

### 3.1 Onderzoeksstrategie

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een deductieve, kwalitatieve benadering en is dit toegepast in een *extreme case analysis*. De deductieve benadering sluit aan bij de hoofdvraag – “*Wat is het verband tussen de soort coproductie en het vertrouwen in de overheid, op gebied van de gaswinning in Groningen?*” – waarbij wordt uitgegaan van een samenhang tussen de soort coproductie en het ervaren vertrouwen in de overheid, op gebied de gaswinning in Groningen. Een deductieve benadering is passend wanneer reeds beschikbare kennis de basis vormt voor het formuleren van verwachtingen, alsook de dataverzameling en analyse (Bryman, 2015). De benadering sluit aldus aan bij dit onderzoek waar op basis van voorgaand onderzoek een verwachting geformuleerd kon worden (Bentzen, 2022; Bussu & Galanti, 2018; Jo & Nabatchi, 2019; Kang & Van Ryzin, 2019; Sudhipongpracha, 2018). Tevens werd reeds bestaande kennis gebruikt voor het onderscheiden van coproductie *fases* en niveaus, alsook onderdelen van vertrouwen in een overheidsorganisatie (Grimmelikhuisen & Knies, 2017; IAP2, 2018; Loeffler, 2021; Nabatchi et al., 2017; Sicilia et al., 2016).

Er is gekozen voor kwalitatieve methode aangezien deze meer gericht zijn op het begrijpen van de sociale werkelijkheid vanuit het perspectief van degenen die worden onderzocht (Bryman, 2015). Een belangrijke voorwaarde hiervoor is ‘face to face’ interactie, zodat niet alleen achterhaald kon worden welke betrokkenheid zij hebben tot het ministerie, maar juist welke ervaringen en gedachtes zij hebben over hun betrokkenheid en de vertrouwensrelatie. Daarnaast dienen de kwalitatieve methoden om sociale verschijnselen te begrijpen in hun natuurlijke context (Boeije, 2016). Door meer aandacht te besteden aan het begrijpen van de betrokkenheid van partijen kon nieuwe kennis vergaard worden over het verband tussen de *soort* coproductie en vertrouwen, in plaats van coproductie an sich. Zo ontvouwen zich in de antwoorden de verschillen tussen co-activiteiten in *fases* en *niveaus* naar voren en de verhouding daarvan met de vertrouwensrelatie. Tevens zorgde een intensievere beschouwing van de context ervoor dat de beweegredenen achter de ervaringen en gedachtes achterhaald worden over hun betrokkenheid en de relatie met het ministerie. Ook maakt dit het mogelijk om kennis te ontwikkelen over hoe coproductie zich voordoet in de context waarin dit concept nog relatief onbekend is (Brandsen et al., 2018). Er is aldus expliciet niet gekozen voor kwantitatief onderzoek, waar minder ruimte bestaat voor de achterliggende beweegredenen van de respondenten, alsook voor het goed begrijpen van de context van de gaswinning.

Het onderzoek vindt plaats middels een *extreme case analysis* dat vanwege meerdere redenen passend is. Een *case study* in het algemeen is gericht op een intensieve beschouwing van de context (Bryman, 2015). Dit is passend voor het onderzoeken van coproductie waarbij het van belang is om rekening te houden met contextuele factoren (Brandsen et al., 2018; Voorburg et al., 2015). Zoals eerder benoemd, is dit tevens belangrijk omdat nog weinig bekend is over coproductie op gebied van energievoorzieningen, in dit geval de gaswinning. Daarnaast dient een *extreme case analysis* voor het selecteren van een casus die gekenmerkt wordt door een extreme waarde voor de onafhankelijke of afhankelijke variabele (Seawright & Gerring, 2008). De

gaswinning in Groningen is een terrein dat gekenmerkt wordt door het lage vertrouwen in de overheid. Het gegeven dat daar sprake is van een dermate groot vertrouwensprobleem, maakt dat in ieder geval sprake is van een extreem lage waarde van de afhankelijke variabele. Hierdoor kon achterhaald worden welke dimensies schuil gaan achter het lage vertrouwen, alsook of en hoe het verband houdt met de *soorten* coproductie. Aangezien het verband wordt verkend en veel aandacht wordt besteed aan de context, legt dit onderzoek minder nadruk op het generaliseren van de bevindingen. Tegelijkertijd creëert de extreme lage waarde van het vertrouwen een mogelijkheid voor de generaliseerbaarheid. Indien in dit onderzoek het verband tussen coproductie en vertrouwen wordt bevestigd, is het mogelijk aanwezig in minder extreme vertrouwenssituaties. Daarmee kan met inzichten over het verband het vertrouwen ook in andere situaties bevorderd worden.

## 3.2 Dataverzameling

### Interviews

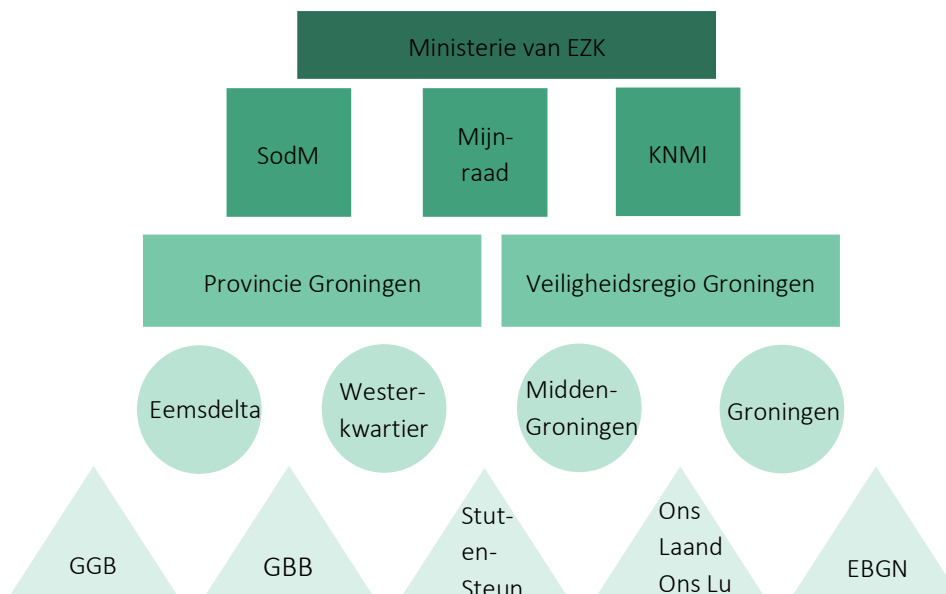
De dataverzameling heeft plaatsgevonden middels interviews. Deze werden uitgevoerd middels een semigestructureerde topiclijst. Met de topic-lijst kan in ieder interview de nodige informatie verzameld worden, maar bestaat de ruimte om in te gaan op onderwerpen die niet zijn meegenomen in dit onderzoek (Boeije, 2016). Ook werd in elk interview de topic-lijst gebruikt, waardoor de informatie met elkaar vergeleken kon worden. De vragenlijst is gebaseerd op de twee hoofdconcepten in dit onderzoek, namelijk de betrokkenheid bij activiteiten op gebied van het gaswinning waarmee verschillende *fases* bevestigd konden worden en het ervaren vertrouwen in het ministerie. Zie hiervoor bijlage 1. De vragenlijst bevat drie onderdelen. Het eerste deel betreft vragen over de manieren waarop de partij betrokken is bij de vier fases. Daarna werd in het tweede deel gevraagd naar vertrouwen in het ministerie. Hier is gevraagd naar het vertrouwen dat de respondent ervaart in het ministerie, maar ook de controlevraag of de respondent denkt of de huidige betrokkenheid verband houdt met het vertrouwen dat zij ervaren als de betrokkenheid nog niet aan bod is gekomen in het antwoord op het ervaren vertrouwen. Tot slot is de respondent gevraagd of hun betrokkenheid nog anders vorm zou kunnen krijgen volgens hen. Alleen bij de interviews met het ministerie is de vertrouwensvraag niet aan bod gekomen, aangezien de focus in dit onderzoek lag op het vertrouwen dat de externe partijen in hen ervaren. De interviews duurden allen gemiddeld één uur en vonden online plaats via MS-Teams.

### Respondentselectie

Voor de interviews zijn middels een *generieke, doelgerichte* sampling methode de relevante partijen en vervolgens respondenten in kaart gebracht (Bryman, 2015). Deze methode houdt in dat respondenten geselecteerd worden op basis van de veronderstelling dat zij een relatie hebben tot hetgeen dat wordt onderzocht en dat zij inzichten hebben die ertoe leiden dat antwoord gegeven kan worden op de vragen in dit onderzoek. Daarom zijn respondenten benaderd op basis van de onafhankelijke variabele van coproductie. Dit onderzoek gaat uit van een definitie van coproductie waarbij reguliere producenten van een dienst samenwerken met andere actoren, om tezamen voordelen te produceren (Nabatchi & Sancino, 2017). Enerzijds zijn hierbij aldus de reguliere dienstverleners van belang, het ministerie en de gasondernemingen. Anderzijds zijn hierbij actoren relevant die een bijdrage kunnen leveren aan de voordelen voor de dienstverlening middels de kennis en ervaringen waar zij over beschikken. Voor deze actoren is een selectie gemaakt op basis van of zij een relatie hebben tot het ministerie op gebied van de gaswinning, of, vanuit het perspectief dat zij vertegenwoordigen mogelijk een bijdrage kunnen leveren. Er is rekening mee gehouden om tot een sampling te komen, bestaande uit de

verschillende perspectieven die zij belichten, alsook de niveaus waar zij op actief zijn. De uitkomst van deze sampling is visueel weergegeven in figuur 2 en als respondentenlijst verwerkt in bijlage 2.

Het ministerie zelf is een belangrijke partij vanuit het perspectief van de reguliere dienstverleners en als verantwoordelijke van het vaststellingsbesluit. De andere partijen die onderdeel uitmaken van de reguliere dienstverleners zijn benaderd, maar waren niet binnen de beschikbare tijd van dit onderzoek beschikbaar voor een interview. Voor de andere actoren zijn drie landelijke overheden benaderd, namelijk het SodM, het KNMI en de Mijnraad, die vanuit hun technische kennis en ervaring toezien op de gaswinningsactiviteiten. De twee regionale overheden vertegenwoordigen net als de gemeenten deels het perspectief van de bewoners in de regio, maar ook kennis en ervaring over thema's die interfereren met de gaswinning en die gemeente overstijgend zijn, denk aan veiligheid, klimaat en natuur. Daarnaast zijn vier gemeenten benaderd die zich boven en rondom de kern van het Groningenveld bevinden, zij zijn relevant voor de vertegenwoordiging van de onderwerpen die spelen op lokaal niveau en de plaatselijke bewoners. Er zijn vier gemeenten geselecteerd, namelijk Eemsdelta, Groningen, Midden-Groningen en Westerkwartier. Een laatste groep respondenten zijn de maatschappelijke organisaties. In tegenstelling tot de andere partijen, vertolken zij het perspectief van degenen in het gebied zelf en behelzen daarbij een focus vanuit waar zij actief zijn in en om de gaswinning, bijvoorbeeld belangenbehartiging van bewoners, van sectoren in de regio, ondersteuning van bewoners of het activeren van economisch perspectief. Het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging vertegenwoordigen de belangen van degenen die te maken hebben met de gevolgen van de gaswinning, waarbij de eerste een sectorale vertegenwoordiging is van bijvoorbeeld woningcorporaties, bedrijven tot boeren en de laatstgenoemde van bewoners. Stuten-Steun en Ons Laand Ons Lu zijn organisaties die op basis van hun verzamelde kennis bewoners ondersteunen in de omgang met de gevolgen van de gaswinning. Een laatste is Economic Board Groningen, dat specifiek is opgericht voor structuurversterking in de regio door het ondernemen van projecten die economische activiteiten verbinden aan maatschappelijke thema's. De verschillende partijen zijn ofwel via persoonlijke contacten benaderd, ofwel via algemeen beschikbare contactgegevens. In het eerste contact moment werd gevraagd of de onderzoeker in contact gebracht kon worden met degene die namens de desbetreffende organisatie actief is op gebied van de gaswinning in Groningen of daaraan relaterende thema's.



Figuur 2. Weergave partijen waarvan respondenten zijn verworven: het Rijk, landelijke partijen, regio, lokaal en maatschappelijke organisaties

### 3.3 Operationalisering

Op basis van het theoretisch kader is gekomen tot twee hoofdconcepten die centraal staan in het verzamelen en analyseren van data. De hoofdconcepten worden geoperationaliseerd in zeven dimensies op basis van de kennis over de verschillende co-activiteiten in vier fases (Loeffler, 2021; Nabatchi et al., 2017; Sicilia et al., 2016) en onderdelen van het ervaren vertrouwen (Grimmelikhuisen & Knies, 2017). De typologie van de verschillende *fases* in co-activiteiten zijn gebruikt als dimensies van coproductie. Daarmee kon onderscheid worden gemaakt tussen de onderdelen van de productiecyclus van de dienstverlening waar de respondent betrokken is op gebied van de gaswinning, namelijk via activiteiten die zich richten op de *planontwikkeling*, de *ontwerpfase*, de *dienstverlening* zelf of het *monitoren en evalueren*. De dimensies van vertrouwen die reeds onderscheiden in de literatuur maakten het mogelijk te herkennen waar het vertrouwen van de respondent betrekking op had, namelijk de *competentie*, *goede intenties* of *integriteit* van de overheid. Voor de dimensies van de *coproductie fases* evenals van het *ervaren vertrouwen* geldt dat de literatuur voorbeelden geeft van onderdelen behorend bij de dimensies. Deze zijn aan de operationalisatie toegevoegd als sub-dimensies, zodat in de analyse nauwkeuriger geduid kon worden op welke overkoepelende dimensies data betrekking had. De *niveaus* van coproductie zijn niet verwerkt in de operationalisatie, aangezien deze werden gebruikt als analyse om de data behorend bij een *fase* tezamen te specificeren tot de *soort* coproductie. Het totaaloverzicht van de operationalisatie is op de volgende bladzijde uiteengezet in tabel 1.

Tabel 1. Operationalisering kernconcepten

Kernconcept	Dimensie	Sub-dimensie
Coproductie	Planontwikkeling	Plannen van strategieën
		Prioriteren van persoonlijke en publieke uitkomsten en publieke budgets
		Selecteren van publieke dienstverleners door middel van tenders
		Financiering van projecten en diensten
	Ontwerpen	Ontwikkelen van publieke ruimten, projecten, communicatie en diensten
		Ontwikkelen van verbeteringen in processen
		Ontwikkelen van radicale nieuwe ideeën voor sociale innovatie
		Ontwikkelen van experimenten en disruptieve prototypes
	Dienstverlening	Implementatie van projecten
		Management van projecten en publieke voorzieningen
		Uitvoeren van steunverlening
		Uitvoeren van diensten door vrijwilligers
		Beïnvloeden van gedragsverandering
		Gezamenlijke acties om publieke diensten effectiever te maken
		Gezamenlijke acties voor het verbeteren van publieke uitkomsten
	Monitoren en evalueren	Invullen van een vragenlijst of klachtenformulier
		Inspecties op dienstverlening
		Feedback op dienstverlening
	Vertrouwen in de overheid	Ervaren competentie
De overheid is effectief		
De overheid is vaardig		
De overheid is professioneel		
De overheid vervult haar plicht zeer goed		
Ervaren goedwillendheid		De overheid doet haar best doen om burgers te helpen die hulp nodig hebben
		De overheid handelt in het belang van haar burgers
		De overheid is oprecht geïnteresseerd in het welzijn van haar burgers
Ervaren integriteit		De overheid benadert haar burgers op een oprechte manier
		De overheidsorganisatie is oprecht
		De overheidsorganisatie houdt zich aan haar beloftes
		De overheidsorganisatie is eerlijk

### 3.4 Data-analyse

De data-analyse vond plaats door de interviews op te nemen, te transcriberen en te coderen. Ieder interview is opgenomen, waarna deze uitgewerkt zijn in transcripten. De transcripten zijn vervolgens gebundeld in Nvivo, een programma dat het proces van coderen ondersteunt. Over het algemeen kent het coderen drie fases van open, axiaal en selectief coderen (Boeije, 2016). In dit onderzoek kon direct worden overgegaan op axiaal coderen, aangezien de zeven dimensies op basis van de literatuur en als geoperationaliseerd gebruikt konden worden voor het categoriseren van data en toekennen van codes. Vervolgens kon gestart worden met selectief coderen, waarbij sub-codes werden toegepast op basis van de sub-dimensies zoals bij het ervaren vertrouwen 'geven om welzijn van bewoners'. Ook werden andere sub-codes toegekend aan sub-onderdelen die vaker terugkeerden in de data, bijvoorbeeld een bepaalde co-activiteit, als 'ondersteunen bewoners'. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag is meermaals en iteratief door de codes gegaan, zodat de samenhang tussen de soort coproductie en het ervaren vertrouwen in het ministerie aan het licht kon komen. In bijlage 4 is de codeboom bijgevoegd.

### 3.5 Betrouwbaarheid & validiteit

Voor het borgen van de objectieve waarde, dus de kwaliteit van dit onderzoek, wordt aandacht besteed aan betrouwbaarheid en validiteit (Bryman, 2015; Boeije, 2016). In dit onderzoek worden toevallige fouten zoveel als mogelijk voorkomen, dat bijdraagt aan de betrouwbaarheid en de mogelijkheid om het onderzoek te herhalen. Wat betreft de validiteit, gaat de interne validiteit over of in deze scriptie wordt onderzocht wat wordt beoogd te onderzoeken. De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van de resultaten naar andere situaties. In de beschrijving van de criteria is rekening gehouden met de aard van kwalitatief onderzoek.

#### Betrouwbaarheid

In dit onderzoek wordt op verschillende manieren de betrouwbaarheid gewaarborgd. Een herhaling van dit onderzoek is mogelijk doordat de keuzes en verantwoording daarvan uiteen zijn gezet in dit methodehoofdstuk. Tevens zijn de verschillende stappen in dit onderzoek navolgbaar, doordat is beschreven hoe van de theorie tot een operationalisatie, dataverzameling en -analyse is gekomen. In deze onderdelen is bovendien de herhaalbaarheid bevordert door dichtbij de theorie te blijven voor de verschillende hoofd- en sub-dimensies, als ook de vragenlijst en codeboom. Een laatste manier waarop de betrouwbaarheid is gewaarborgd, is door rekening te houden met de sociale situaties waarin dit onderzoek plaats nam. Zo zijn toevallige fouten zoveel mogelijk vermeden door de invloed van de onderzoeker te beperken. De kans op sociaal wenselijke antwoorden is verkleind door in de inleiding van het interview aandacht te besteden aan privacyregelingen, namelijk dat de gegevens alleen zijn gebruikt voor deze scriptie en zij onder algemene labels als 'gemeente' of 'maatschappelijke organisatie' zijn aangehaald. Daarnaast hield de onderzoeker aantekening bij tijdens het uitwerken van interviewtranscripten om goed te letten op haar invloed bij de volgende interviews. Ook zijn regelmatig citaten van de respondenten gebruikt om zo dichtbij de verzamelde data te blijven.

#### Validiteit

Aan de interne validiteit wordt aandacht besteed door het beschrijven van de kernconcepten in dit onderzoek, coproductie en vertrouwen in de overheid, op zo'n manier dat er voldoende aanwijzingen bestaan om deze te herkennen in de empirie. In de operationalisatie is beschreven hoe vanuit het theoretisch kader is gekomen tot de dimensies van de vier *fases* coproductie, als ook de *onderdelen* van het ervaren vertrouwen. De operationalisatie is leidend geweest voor de interviews via de topic-lijst en daarnaast dienden ze als hoofd- en sub-codes bij het analyseren

van data. Een ander aandachtspunt voor de interne validiteit is dat er rekening gehouden is met een spreiding van respondenten qua niveau waar zij actief op zijn en het perspectief dat zij vertegenwoordigen. Zo is het mogelijk geweest het ervaren vertrouwen in het ministerie vanuit verschillende perspectieven te belichten en te onderzoeken hoe het vertrouwen verband houdt met de verschillende soorten betrokkenheid.

Met betrekking tot de externe validiteit is het belangrijk te benadrukken dat door het ontwerp van een *extreme case analysis* de generaliseerbaarheid naar andere terreinen beperkt is. Immers vormt het terrein van de gaswinning in Groningen een unieke context. De gaswinning kent een lange bestaansgeschiedenis en met de toenemende aandacht voor de gevolgen zijn evenzo veel veranderingen in gang gezet op de andere thema's. Met zekerheid kan gesteld worden dat geen ander onderdeel van de Nederlandse energievoorziening te maken heeft met eenzelfde context, wat maakt dat de inzichten in mindere mate te generaliseren zijn. Zoals eerder opgemerkt bij de onderzoeksstrategie, behoort de generaliseerbaarheid echter niet tot het doel van dit onderzoek. Immers is juist voor dit ontwerp gekozen aangezien de gaswinning een Groningen een goede context biedt om het verband tussen coproductie en vertrouwen te onderzoeken, maar ook omdat aandacht voor de context bij coproductie in zijn algemeenheid van belang is (Brandsen et al., 2018; Voorburg et al., 2015). Tevens is een belangrijke bijdrage van dit onderzoek om te analyseren hoe coproductie, in fases met niveaus, zich ontvouwen in de vrij onbekende context van de gaswinning als onderdeel van de energievoorziening. Aangezien de context apart geschetst is en deze ook is meegenomen via citaten, kan de lezer van dit onderzoek destilleren hoe en of de inzichten bruikbaar zijn in diens eigen context. Door de grote aandacht aan de context van dit onderzoek, zijn de bevindingen wel representatief voor de context van de gaswinning in Groningen en daarmee is de ecologische validiteit sterker (Bryman, 2015).

### Privacy

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is via verschillende wegen rekening gehouden met de privacy van de geïnterviewden. Voor de start van het inhoudelijke deel van het interview worden zij ingelicht over de privacyregelingen. De geïnterviewden is uitgelegd dat zij spreken onder algemene labels van de partij waarbij zij horen en verdere gegevens anoniem blijven. Voor een gemakkelijker verloop van het interview is gekozen om vervolgens de strekking van de toestemmingsverklaring mondeling door te lopen. De geïnterviewden zijn gevraagd om hun toestemming, die is vastgelegd op de opnames. In bijlage 5 is de toestemmingsverklaring toegevoegd. Na het afnemen van de interviews, werden de opnames getranscribeerd en geanonimiseerd. De opnames, de transcripten en het onderzoek zijn bewaard in een beveiligde One Drive omgeving via de Universiteit Utrecht. Nadat het onderzoek is afgerond worden deze gegevens definitief verwijderd. Het definitieve onderzoek is enkel gedeeld met de begeleiders van de universiteit en de respondenten die geïnteresseerd zijn het te lezen. De transcripten worden alleen gedeeld met de begeleiders van de universiteit.



## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten uiteengezet op basis van de interviews. Allereerst volgt een beschrijving van de context om duidelijkheid te geven over welke onderwerpen er spelen in op gebied van de gaswinning. Daarna wordt ingegaan op de bevindingen over de twee hoofdconcepten, gestructureerd aan de hand van de verschillende dimensies. Na de bespreking van ieder concept, volgt een beantwoording van de empirische deelvraag als deelconclusie.

### 4.1 Context

Het doel van dit onderzoek is het verband tussen coproductie en vertrouwen te analyseren, op gebied van de gaswinning. Naargelang de interviews werden afgenomen, ontstond meer duidelijkheid over welke thema's bestaan rondom de gaswinning, welke rollen partijen hebben en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Ondanks dat deze onderwerpen deels naar voren komen in de bespreking van de soorten coproductie, is het belangrijk in te gaan op de context. Het biedt een beeld van de achtergrond waar dit onderzoek op plaatsvindt en zorgt voor een betere beschrijving van de resultaten. Zo kan in de beschrijving voornamelijk op de twee hoofdconcepten in worden gegaan en kan de beschrijving gestructureerd worden aan de hand van de thema's.

De Mijnbouwwet (2002) komt oorspronkelijk voort uit de Franse Mijnwet uit 1810 (Vis, 2018). Waar de wet destijds begon met de vrijheid dat iedereen onderzoek mocht doen naar de aanwezigheid van delfstoffen, veranderde dit met de ontdekking van het Groningergasveld in de jaren 60. Een aanpassing in de wet maakte dat zowel voor het opsporen van delfstoffen als het winnen van de delfstof een vergunning vergeven moest worden door het verantwoordelijke ministerie. Pas in 2002 is de Franse Mijnwet vervangen voor de nieuwe Mijnbouwwet (Mijnbouwwet, 2002). Een meer fundamentele verandering vond plaats in 2017, toen de provinciale en lokale overheden zijn opgenomen als wettelijke adviseurs voor de mijnbouwactiviteiten. De verandering vond plaats naar aanleiding van een maatschappelijke ontwikkeling, namelijk dat de bevolking een rol wil hebben in 'Haagse beslissingen', zoals Wim Meijer zegt, de voormalige voorzitter van de Mijnraad (Toonen, 2018).

Als eerder benoemd is via de wet (2022) bepaald dat mijnbouwondernemingen voor het winnen van delfstoffen een vergunningaanvraag doet bij het ministerie van EZK. In de Mijnbouwwet (2002) zijn regelingen vastgelegd zoals omtrent de vergunningverlening voor verschillende mijnbouwactiviteiten, de zorg voor een goede uitvoering van activiteiten (zorgplicht van de mijnbouwonderneming), bijzondere regels voor het Groningenveld, financiële bepalingen, wie de adviseurs zijn voor het verlenen van vergunningen en rapportages en toezicht. Tevens is in de wet vastgelegd dat de delfstoffen behoren tot de Staat (Mijnbouwwet, artikel 3, 2002). De eigenaar van de grond waarin de delfstof aanwezig is, is verplicht toegang te verlenen aan de mijnbouwonderneming die een vergunning voor de winning heeft. Voor het verlenen van toegang ontvangt de eigenaar een vergoeding die bepaald wordt door de minister. Deze vorm van eigenaarschap is anders dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, waar de grondbezitters eigenaar zijn van hetgeen wat in de bodem zit en de toegang tot de delfstoffen een aangelegenheid is tussen de grondbezitter en de mijnbouwonderneming (Toonen, 2018).

Voor het Groningenveld geldt dat de NAM in 1963 een winningsvergunning verkreeg (Ministerie van EZK, 2018). De NAM is een bedrijf dat deels in bezit is van Shell, deels van ExxonMobil (NAM, z.d.). Het beleid voor de gaswinning in Groningen wordt bepaald door de Maatschap Groningen, waarin de NAM, dus Shell en ExxonMobil, regeringsvertegenwoordigers van het ministerie van EZK en het staatsbedrijf Energie Beheer Nederland (EBN) plaatsnemen

(Luyendijk & van Sluis, 2022)<sup>1</sup>. De Nederlandse overheid neemt via de regeringsvertegenwoordigers deel, maar ook via het staatsbedrijf EBN. De zeggenschap is verspreid als 50% voor de Nederlandse overheid en 50% voor de NAM. In de Maatschap werd afgesproken wat de maximale hoeveelheid gas was dat gewonnen mocht worden, voor een bepaalde periode (Start, 2018). Vanaf 2015 werd gewerkt met een winningsplafond voor een periode van vijf jaar om de gaswinning te minderen. Sinds het besluit in 2018 om vanaf 2022 geen gas meer te winnen, bepaalt het ministerie van EZK ieder jaar de hoogte van de gaswinning via het vaststellingsbesluit (Rijksoverheid, 2020). Hiervoor vraagt de minister, nu staatssecretaris, een operationele strategie op bij de NAM. De strategie betreft een onderbouwing van hoe en hoeveel gas gewonnen kan worden, rekening houdend met het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en het minimaliseren van de verwachte bodembeweging (Mijnbouwwet, artikel 52c, 2002). Wanneer de operationele strategie is vastgesteld door de staatssecretaris, wordt een adviesvraag uitgezet aan de wettelijke adviseurs. Daarna volgt een definitief vaststellingsbesluit voor de gaswinning in het volgende jaar.

Als gevolg van de gaswinning ontstond in toenemende mate aardbevingen in het gebied. De beving in Huizinge, in Groningen, in 2012 kende een kracht van 3.6 op de schaal van Richter en vormde een kantelpunt in het gasdossier (RUG, 2017). Vanaf dat moment bestaat een constante aandacht voor de aardbevingsproblematiek. De bevingen door menselijke activiteiten kennen dan ook grotere effecten dan natuurlijke bevingen, doordat gas wordt gewonnen uit een laag zandsteen en met als gevolg inklinking van het gesteente. Waar natuurlijke bevingen plaatsvinden op 10 kilometer diepte, vinden de bevingen in Groningen plaats op slechts 3 kilometer diepte. Verschillende acties worden in gang gezet om de effecten van de bevingen voor de bewoners boven het Groningergasveld te verminderen. Naast het besluit om de gaswinning te stoppen vanaf 2022, zijn acties op hoofdlijnen georganiseerd langs schadeherstel, de versterkingsoperatie en toekomstperspectief

Door de aardbevingen hebben huizen en andere gebouwen te maken met schade. De schadeafhandeling vond als eerst privaatrechtelijk plaats tussen de NAM en de bewoners zelf. Hiervoor richtte de NAM in 2014 het Centrum Veilig Wonen (CVW) op (NOS, 2017). Met het Besluit Mijnbouwschade vond vanaf 2018 vervolgens de schadeafhandeling onafhankelijk van zowel de NAM als de overheid (Rijksoverheid, 2019). Met het besluit werd de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) in het leven geroepen. Daaropvolgend is via de Tijdelijke Wet Groningen (TwG) (2020) geregeld dat de TCMG over is gegaan in het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), als zelfstandig bestuursorgaan. Het IMG handelt materiële en immateriële schade af die is ontstaan door de beweging van de bodem als gevolg van de gaswinning in Groningen of gasopslag Norg. Voor de schadeafhandeling besluit zij over aanvragen tot vergoeding van schade. Daarbij heeft het IMG de opdracht de schade 'onafhankelijk, rechtvaardig, ruimhartig en voortvarend' af te handelen.

Een ander gevolg van de aardbevingen is dat huizen of andere gebouwen niet langer veilig genoeg zijn. Huizen en gebouwen worden versterkt om toekomstige schade tegen te gaan en veiligheidsrisico's te minderen. Voor de versterkingsoperatie is de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) opgericht in 2015 (Braakman & Miskovic, 2022). Bij de start van de NCG ging het over zowel de versterkingsoperatie als het toekomstperspectief voor de regio. Vanaf 2020 is de NCG een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van EZK geworden, dat zich alleen richt op de versterking. De NCG onderzoekt en versterkt gebouwen in het gebied boven het Groningengasveld (Rijksoverheid, z.d.-b). Op basis van een veiligheidsnorm wordt bepaald of

---

<sup>1</sup> Op 29 juni 2022 maakte staatssecretaris Vijlbrief bekend dat de regeringsvertegenwoordiging uit de Maatschap Groningen stapt (Luyendijk & van Sluis, 2022)

huizen versterkt moeten worden of niet. De werkvoorraad voor de NCG bestond in 2019 uit ongeveer 26.000 adressen die beoordeeld moeten worden, waarna wel of niet een versterking plaatsvindt (SodM, 2020). Het doel is om de versterkingsoperatie in 2028 te hebben afgerond.

Een ander thema dat is ontwikkeld is het toekomstperspectief van de regio. Vanwege de grote impact van de gaswinning, is besloten om in te zetten op structuurversterking van Groningen. Het thema werd gedragen door Economic Board Groningen (EBGN), met een fonds dat is verkregen van de NAM en de provincie Groningen (EBGN, z.d.). Het EBGN was actief tussen 2015 en 2020, maar is in 2021 met een nieuwe periode begonnen. Daarnaast is in het thema het Nationaal Programma Groningen (NPG) opgericht met startkapitaal en als samenwerkingsverband tussen het Rijk, provincie en gemeenten (NPG, z.d.). Beiden voeren verschillende programma's uit, bestaande uit plannen en projecten gericht op bijvoorbeeld de economie, leefomgeving, banen, klimaat.

## 4.2 Coproductie

Dit tweede onderdeel van de resultaten beantwoordt de deelvraag: *“Hoe ervaren de verschillende partijen het vertrouwen in de overheid op gebied van de gaswinning?”* Deze wordt besproken aan de hand van de *fases* waartoe de activiteiten behoren en worden daarbij in hun *niveau* van coproductie geduid.

### Planontwikkeling

#### *Gaswinning, versterkingsoperatie en schadeafhandeling*

In de interviews komt naar voren dat een belangrijke activiteit voor de *planontwikkeling* het vaststellingsbesluit over de gaswinning is. Voor een groot deel van de partijen uit dit onderzoek is vastgelegd dat zij de wettelijke adviseur zijn voor het besluit. De wettelijke adviseurs betreffen een onafhankelijk adviesorgaan, toezichthouder, commissie, onderzoeksorganisatie en de regionale en lokale overheden. De wijze waarop de wettelijke adviseurs betrokken zijn, lijkt relatief standaard voor besluitvorming. Nadat de staatssecretaris de adviesvraag uitzet, kunnen de adviseurs hun zienswijze indienen (R5, R6, R8). In de periode waar de adviseurs hun zienswijze kunnen opstellen vindt informeel en formeel overleg plaats, zoals het adviesorgaan ook een bijeenkomst zegt te organiseren met alle wettelijke adviseurs (R2, R5). Buiten de gevraagde adviezen om zetten de actoren hun zienswijzen bij door middel van ongevraagde adviezen of regionale brieven. Zowel de zienswijzen op het vaststellingsbesluit als de ongevraagde adviezen en regionale brieven zijn voorbeelden *prioriteren van publieke uitkomsten* en *plannen van strategieën*. De zienswijzen richten zich namelijk vooral op de hoogte en wijze van de winning, maar ook op de voortgang en aandachtspunten in de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling. Op basis van de gevraagde en ongevraagde zienswijzen neemt de staatssecretaris vervolgens een definitief vaststellingsbesluit. Indien de adviseurs daar redenen voor zien, hebben zij de mogelijkheid om in bezwaar of beroep te gaan.

Veel van de adviseurs geven aan dat de urgentie van het centrale onderwerp, de hoogte van de gaswinning, in het vaststellingsbesluit is afgenomen, doordat besloten is dat het gasveld gaat sluiten. Voor de landelijke partijen is de urgentie afgenomen omdat het adviesorgaan voor het vaststellingsbesluit zich met name richt op de operationele strategie van de gaswinning en de toezichthouder op dat de meest recente technieken en modellering wordt gebruikt bij het ontwikkelen daarvan (R2, R3). Voor de regionale kopgroep heeft dit te maken met het feit dat het belangrijkste doel voor de regio is behaald, namelijk het einde van de gaswinning (R6, R8, R10, R11). Ondanks dat de sluiting is vastgelegd, noemt een van de respondenten wel dat de frequentie van de informele en formele overleggen met de adviseurs toeneemt, vanwege de geopolitieke ontwikkelingen rondom Oekraïne (R5).

Ook komen verschillen naar voren tussen de partijen die op landelijk niveau actief zijn en de partijen uit de regio, namelijk omtrent de onderwerpen waar partijen aandacht aan besteden en de mate van betrokkenheid. De landelijke partijen adviseren in het algemeen gericht op de aspecten van de techniek, veiligheid en leveringszekerheid (R3). De toezichthouder houdt vanuit haar rol oog voor de veiligheid en de zorgplicht, waarmee mijnbouwondernemingen maatregelen moet nemen om de gevolgen van de winning te beperken (R3). Het ziet erop toe dat de meest actuele kennis van grondbewegingen mee worden genomen in de modellen waarop de versterkingsoperatie zich op baseert voor het al dan niet versterken van huizen. Daarnaast heeft de toezichthouder zich bijvoorbeeld ook uitgelaten over de wijze waarop de versterkingsoperatie georganiseerd moet worden, om sneller te handelen op de veiligheid van de Groningers. Ook het algemene adviesorgaan brengt regelmatig adviezen uit over de zorgplicht, versterkingsoperatie en balans tussen leveringszekerheid en sluiten van het Groningenveld (R2). De kennisinstelling adviseert op basis van haar onderzoeken over grondbewegingen (R4).

Wat betreft de mate van betrokkenheid, geven de landelijke partijen aan dat hun invloed wisselend is en zeggen dat ook te begrijpen vanwege de adviseursrelatie die zij al voor lange tijd met het ministerie hebben (R2, R3). Zij zien namelijk dat af en toe andere keuzes gemaakt moeten worden dan zij adviseren: *“Wij adviseren vanuit een bepaalde inhoudelijke deskundigheid en uiteindelijk is ook er de politieke realiteit, die kan betekenen dat je dat je bepaalde adviezen anders weegt.”* (R2). De wisselende invloed van hen als adviseurs heeft aldus te maken met ofwel politieke afwegingen ofwel bredere, maatschappelijke afwegingen, voegt de toezichthouder daaraan toe (R3). Wel lijkt hun invloed te zijn toegenomen, door de groeiende aandacht bij het ministerie voor de aardbevingen in Groningen (R4) en een verandering in bewindspersoon, waarover de toezichthouder zegt: *“Op basis van dezelfde standpunten heeft hij toch een andere mening gevormd dan zijn voorganger. Ja dat maakt dat we wel meer impact hebben denk ik.”* (R3). De wettelijke adviseursfunctie lijkt bepalend voor de wisselende invloed van de landelijke partijen en betekent dat het verwerken van adviezen nog steeds een aangelegenheid is voor het ministerie zelf. Wel wekken de interviews de indruk van een stabiele werkrelatie met het ministerie vanwege het lange bestaan ervan en lijkt de invloed van hen zelfs licht toe te nemen. Daarmee is het niveau van coproductie voor de landelijke partijen te typeren als *betrekken tot samenwerken*, bij de co-activiteit van de ongevraagde en gevraagde adviezen op het vaststellingsbesluit.

Daarnaast vertegenwoordigen de regionale en lokale overheden gezamenlijk hun standpunt als *“regionale kopgroep”* en brengen met name het perspectief in van de bewoners uit de regio (R5, R6, R8, R11). Zoals net benoemd, is het einde van de gaswinning vastgelegd en daarmee is in het grootste belang van de regio voorzien wat betreft de hoogte van de winning. Enkele respondenten vertellen dat de regio vaker in beroep is gegaan bij de Raad van State over het vaststellingsbesluit dat er destijds lag (R5, R6, R8, R10, R11). Daar zijn zij drie maal in het gelijk gesteld, waarover de provincie het volgende zegt: *“Onze grootste inzet op het niveau van gaswinning is daar al in meegenomen of is daar al in gehoord. Nu is het met ieder gas jaar spannend of we dat tijdpad halen, maar onze grootste wens om het Groninger veld dicht te doen, dat is natuurlijk al gehoord, het gaat nu nog om details.”*(R5). Een grotere mate van invloed creëren wat betreft de hoogte van de gaswinning, heeft voor de regio dan ook geen zin (R5, R10, R10). Wel noemt een van de gemeenten dat dit voor de nabije toekomst niet volledig is uitgesloten, doordat het onderwerp vanwege de geopolitieke ontwikkelingen en vertraging van een stikstof fabriek weer bovenaan de agenda staat (R10). Nu de urgentie van de hoogte van de gaswinning is afgenomen, is de aandacht in de adviezen en overleggen vooral gericht op de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie. Hierbij vertalen de regionale en lokale overheden

dan ook hoe de versterkingsoperatie en schadeafhandeling wordt ervaren door de bewoners van de regio. Wat betreft de onderwerpen waar de regionale kopgroep aandacht aan besteedt zegt een van de gemeenten passend: *“We kijken naar heel erg naar de voortgang van de versterking, voortgang in het schadeherstel, dus: loopt het goed, worden mensen snel geholpen of duurt dat allemaal heel lang. We proberen wat dat betreft ook een beetje tegenwicht te bieden tegen de partijen die vooral kijken naar het nationale belang, de leveringszekerheid dat soort zaken.”* (R10).

Over de mate waarin de regio over deze onderwerpen door het ministerie wordt betrokken, valt op dat de relatie steeds meer vorm krijgt door bestuurlijke overleggen. Twee gemeenten vertellen dat zij niet langer het nut van in beroep gaan zien, omdat het belangrijkste doel van de gaswinning is behaald – het sluiten van het Groningenveld – en overeenstemming met de staatssecretaris bestaat over de doelen van schade en versterking (R10, R11). Zij vertellen dat de regio in plaats daarvan meer met het ministerie in gesprek zijn over de ‘hoe’ van schade en versterking, dus de wijze waarop de doelen worden behaald. Belangrijke onderwerpen over de ‘hoe’ zijn bijvoorbeeld de randvoorwaarden voor een goede versterkingsoperatie, welke schade wel of niet wordt meegewogen en dat hierbij het principe van ‘ruimhartigheid’ gewaarborgd blijft (R5, R6, R10, R11). Een van de regionale verheden merkt op dat met het toenemend gesprek, meer aandacht is gekomen voor immateriële schade, dus de psychologische effecten van de aardbevingen en de wijze waarop schade en versterking worden afgehandeld, maar ook maatschappelijke onrust (R6). Ondanks de ontwikkeling in de afgelopen jaren, lijkt de inbreng van de regionale kopgroep omstreden en beperkt. Een van de gemeenten beschrijft deze bevinding met het volgende citaat: *“Kijk de gaswinning stopt dus ja dan is het ook makkelijker om een paar kleine punten die wij aandragen, ... om daar dan van te zeggen van: nou ja dat kennen we toe. Waar het echt om gaat, dat is hoe ga je om met de gevolgen van gaswinning en hoe ga je daar met mekaar om, daarin moet ik zeggen is dat beeld veel wisselender.”* (R8). De antwoorden van andere respondenten sluiten hierbij aan en vertellen dat over de hoe nog veel gediscussieerd wordt tussen het ministerie en de regio (R11), hun inbreng *“wisselend”* wordt meegenomen (R5) of de inbreng vanuit de regio op afstand wordt gehouden (R6). De antwoorden suggereren dat de betrokkenheid van de regio tot het ministerie zich meer als adviseursrelatie heeft ontwikkeld, aangezien de relatie zich heeft verplaatst van juridische procedures naar regelmatig bestuurlijk overleg. Ondanks deze ontwikkeling betekent de adviseursfunctie ook voor de regio dat het verwerken van de adviezen een aangelegenheid is voor het ministerie en lijkt hun inbreng daarbij geen vanzelfsprekendheid of zelfs beperkt. Op basis van hoe deze betrokkenheid is beschreven, oogt het niveau van coproductie als *betrekken*.

Naast de wettelijke adviseurs, worden ook enkele maatschappelijke organisaties meer en meer betrokken bij de onderwerpen die relateren aan de gaswinning. Aangezien zij geen officieel deel uitmaken van de wettelijke adviseurs, leveren zij niet direct zienswijzen aan voor het vaststellingsbesluit. Wel is hun toenemende betrokkenheid te merken aan de contacten met zowel regionale kopgroep, als de landelijke overheid. Een van hen beschrijft de huidige trend: *“In hele algemene zin zijn wij overal bij betrokken. (...) de regio zijn wij natuurlijk. De bewoners en de vertegenwoordigers van de bewoners. Dat is een golvende lijn. Op dit moment zitten we hoog in de golf, wij worden op dit moment ook in de aanloop van dingen erg betrokken. De beleidsbepaling, de planvorming en alles wat daar rond omheen ligt wordt met ons gedeeld, althans met een bestuurlijke deputatie.”* (R12). Zo nemen maatschappelijke organisaties plaats bij overleggen die door de regionale overheid worden georganiseerd, met als doel het gezamenlijk standpunt van de regio te coördineren op verschillende onderwerpen (R5). Hun advies op vaststellingsbesluiten of andere vormen van communicatie zoals de brieven uit de regio wordt op die manier meegenomen. Daarnaast lijkt regelmatig contact te bestaan met het

verantwoordelijke ministerie, vanwege de bestuurlijke overleggen waar de organisaties over spreken (R12, R13). Voorheen bestond hiervoor het 'Maatschappelijk Beraad' (R5), waar nu een nieuwe vorm voor gevonden lijkt te worden (Jonkheid, 2022). Een van de organisaties merkt daarbij op dat hij zijn inbreng direct heeft terugzien komen in enkele zinsneden van een wetwijziging van de Tijdelijke wet Groningen (R12). Ook een derde organisatie merkt dat de contacten met de landelijke overheid "*mondjesmaat*" op gang komen: het ministerie benadert de bewoners via hen en ook de politiek weet hen te vinden voor informatie tijdens tweede kamer debatten (R15). Toch is de inbreng van de maatschappelijke organisaties veelal te typeren als een keuze tussen alternatieven die het ministerie zelf ontwikkelt. De overleggen en contacten lijken veelal gericht op het ophalen van informatie die anderen verwerken, dan dat de maatschappelijke organisaties met hen werken of hierin zelf leidend zijn. Ondanks een maatschappelijke organisatie vertelt dat zij "*hoog in de golf*" zitten, zegt de respondent ook dat hun inbreng vaak gaat over "*een keuze uit twee kwaden en sommige keuzen kunnen wat minder zijn en sommige wat meer.*" (R12). Aangezien de maatschappelijke organisaties steeds regelmatig in het proces worden betrokken, maar hun inbreng vooral gericht is op het ophalen van feedback, lijkt het niveau van coproductie overeen te komen met het *raadplegen* tot *betrekken* van de maatschappelijke organisaties.

#### *Toekomstperspectief*

Het andere, gerelateerde onderwerp dat nog niet aan bod is gekomen betreft het toekomstperspectief. Ondanks dat het één van de centrale thema's is in de regio, is het beperkt aan bod gekomen in de interviews. Met betrekking tot de planontwikkeling, gaf een van de respondenten aan dat over dit thema veel formele en informele overleggen plaatsvinden met diverse partijen (R5). In de praktijk zal naar alle waarschijnlijkheid meer gebeuren dan in dit onderzoek bekend is.

#### *Expres op afstand*

Een van de maatschappelijke organisaties en de organisatie dat zich inzet voor de regionale economie zijn niet betrokken in de planontwikkeling op de verschillende onderwerpen. Wanneer naar de betrokkenheid bij de planontwikkeling wordt gevraagd, zegt een van hen: "*Daar bemoeien wij ons niet mee, dus wij houden ons puur bezig het creëren van economisch perspectief, het creëren van allianties, zodat partijen geënthousiasmeerd worden en nieuwe dingen beginnen, dus de focus op een toekomst na het gas, ... En wij bemoeien ons niet met die hele gas kant want dan ben je ook, dan ben je onderdeel van een systeem dat best negatief is in z'n verschijning.*" (R7). De andere partij fungeert als punt waar bewoners terecht kunnen voor ondersteuning voor de afhandeling van mijnbouwschade (R14). Aangezien deze partij wel nauw samenwerkt met andere maatschappelijke organisaties, wordt hetgeen dat zij signaleren over bewoners wel indirect meegenomen naar de regionale en landelijke contacten. Beide partijen benoemen expliciet dat zij geen onderdeel willen uitmaken van de partijen die daarbij wel een rol hebben. Juist de onafhankelijkheid wordt benadrukt. In deze fase van coproductie lijken zij aldus geen rol te hebben.

## Ontwerpen

#### *Versterkingsoperatie en schadeafhandeling*

Wanneer de respondenten vragen worden gesteld gericht op de *ontwerpfase*, valt op dat veel partijen nogmaals ingaan op de onderwerpen behorend bij de *planontwikkeling* en *monitoring en evaluatie*. Zo gaan de landelijke partijen, regionale en lokale overheden grotendeels wederom in op hun inbreng bij het vaststellingsbesluit, middels gevraagde en ongevraagde adviezen of regionale brieven (R2, R3, R4, R5, R6, R10, R11). De respondenten wijden verder uit over deze

manieren van betrokkenheid of lichten toe hoeveel invloed zij via hun advisering ervaren. De bevindingen hierover zijn al beschreven onder *planontwikkeling* en volgen bij *monitoring en evaluatie*. Als nieuwe informatie voegen de overheden uit de regio en maatschappelijke organisaties daaraan toe dat reeds volledig rekening met hun ervaringen is gehouden door de aankomende sluiting van het veld. Daarnaast belichten zij hoe hun perspectief wordt meegenomen in de dienstverlening van de gevolgen, namelijk in de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling. De co-activiteiten zijn gericht op het inbedden van de ervaringen van gemeenten en bewoners, via het *ontwikkelen van diensten en verbetering van processen*.

Naar aanleiding van de vragen over de *ontwerpfase*, vertellen de gemeenten over hun ervaringen als organisatie, maar ook over ervaringen als vertegenwoordiging van haar bewoners. De gemeente is immers in de versterkingsopgave de opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie van het ministerie, doordat het de volgorde bepaalt voor de versterking in de eigen gemeente via een lokaal plan van aanpak (R3, R5, R8, R10, R14). In de volgorde houden zij enerzijds rekening met de gemeente als organisatie, dat de versterking gebiedsgericht plaatsvindt en een aanleiding vormt voor een integrale gebiedsverbetering (R8, R11). Anderzijds geeft de gemeente het perspectief van de bewoner plaats in de volgorde, door rekening te houden met welke bewoners de meeste problematiek ervaren en dat de volgorde uitlegbaar is (R8, R12). Door deze activiteiten van de gemeenten kunnen zij het perspectief van de organisatie en de bewoners meenemen in *de verbetering van processen* bij de versterking. Aangezien de gemeenten de opdrachtgever zijn voor de uitvoeringsorganisatie van het ministerie, komt het niveau van coproductie voor gemeenten hierbij overeen met een *samenwerking*. De gemeenten zijn zelf aan zet in de ontwikkeling van de dienstverlening van de versterking en hun oordeel is grotendeels leidend om de planning te maken, waarbij zij het perspectief mee van zowel de gemeentelijke organisatie als de bewoner inbedden.

Desalniettemin schetsen de gemeenten ook de complexiteit waar zij in de *ontwerpfase* tegenaanlopen. Zo vertellen zij over de verschillende subsidieregelingen die zijn ingevoerd en vervolgens ook weer zijn veranderd, waar een van de gemeenten het volgende zegt over de versterking: *“Zo simpel is het niet, want vanuit het verleden zijn er zoveel verschillende programma's, regimes, blokken, methodes, dat in de praktijk eigenlijk niemand er meer iets van snapt.”* (R8). Het levert volgens de respondent niet alleen moeilijkheden voor de gemeente op, maar ook voor bewoners bij wie het steeds lastiger is om te volgen wat de versterkingsoperatie voor hun woning inhoudt. Een andere respondent zegt dit tevens te herkennen bij de schadeafhandeling, dat de gemeente meer en meer te maken krijgt met bewoners die *“er niet uitkomen met (het zbo), niet weten wat ze moeten doen, hulp zoeken.”* (R10).

Daarnaast maken ook de maatschappelijke organisaties duidelijk hoe zij ervaren dat het perspectief van bewoners plaats krijgt in de dienstverlening. Net als de regionale en lokale overheden, stippen eveneens twee maatschappelijke organisaties allereerst aan dat het feit dat de gaswinning gaat stoppen al een verandering is in de manier waarop rekening met de bewoners wordt gehouden (R13, R14). Een andere maatschappelijke organisatie benoemt zelfs dat het ook niet in het belang van de regio is om direct het gasveld te sluiten, want *“Ook hier in het noorden van het land maken we gebruik van gas”* en *“Dat (direct sluiten van het Groningenveld) levert technisch zulke problemen op dat je juist bevingen gaat triggeren”* (R15). Wel zegt de organisatie dat een voorwaarde voor de gaswinning is dat daarmee op gepaste wijze wordt omgegaan. Deze organisatie, maar ook de andere respondenten suggereren dat de manier waarop wordt omgegaan met de gevolgen juist de plek is waar problemen voor bewoners ontstaan.

Een manier waarop gepoogd wordt rekening te houden met ervaringen van bewoners, is dat de maatschappelijke organisaties contact hebben met de dienstverleners. Deels betreft het

contact de *planontwikkeling* voor de hoofdlijnen, zoals daar beschreven. Deels zijn er ook andere manieren van contact. Een voorbeeld zijn regelmatige “*bila’s*” met de uitvoeringsorganisatie van de versterkingsoperatie en het zbo van de schadeafhandeling (R13). Soms leidt dit ertoe dat regelingen worden aangepast, aan de hand van hun inbreng. Een andere waarop ervaringen van bewoners worden opgehaald, is door bezoeken aan de regio. Meermaals vertellen de respondenten over ministers, nu staatssecretaris, en ambtenaren die langskomen om de problematiek te zien en verhalen van bewoners op te halen voor het verbeteren van de versterking- en schadeoperaties (R1, R12, R13, R14, R15). Desalniettemin wekken de interviews de indruk dat de inbreng van de maatschappelijke organisaties beperkt wordt meegenomen. Een maatschappelijke organisatie zegt bijvoorbeeld dat de uitvoeringsorganisatie en het zbo toch vooral bezig zijn “*met wat ze zelf allemaal bedenken*” (R13). Ook vertelt een ander organisatie dat zij meermaals een onbegrijpelijk verschil in regelingen hebben aangekaart, maar dat noch het ministerie noch het zbo daar iets mee heeft gedaan (R12). Waar bijvoorbeeld het ene gebied is aangemerkt als effectgebied van het Groningenveld en bepaalde regelingen zijn ingericht, zijn deze niet van toepassing op gebieden waar sprake zou zijn van andere soort mijnbouwactiviteiten en andere effecten: “*(...) kleine velden die vallen dus niet onder de discipline van het Groningenveld. En daar lopen werkelijk in dezelfde dorpen loopt per postcode een streep over de kaart, dit wel, dit niet. (...) Een stukje verderop staat precies zo'n zelfde blok, in dezelfde week nog opgeleverd, door dezelfde bouwer, in hetzelfde dorp, met dezelfde woningbouwvereniging. Eerste blokje valt onder het Groningenveld, tweede blokje valt niet onder het Groningenveld.*”. Hoewel op regelmatige basis contacten bestaan met de dienstverleners lijkt het niveau van deze co-activiteit voor de maatschappelijke organisaties overeenkomend met *raadplegen*. Immers blijkt dat de co-activiteit gericht is op het ophalen van feedback en dit in mindere mate daadwerkelijk wordt meegenomen, dan bijvoorbeeld bij het *betrekken* van partijen het geval zou zijn. Ook lijken de werkbezoeken ad hoc plaats te vinden en zijn deze met name gericht om ervaringen op te halen die de dienstverleners vervolgens zelf uitwerken in alternatieven en keuzes voor de schadeafhandeling en versterkingsoperatie.

Wat bovendien vooral wordt onderstreept door de respondenten, is dat zij ervaren dat helemaal geen rekening wordt gehouden met het perspectief van bewoners. Een aanwijzing hiervoor is volgens hen dat daadwerkelijke voortuitgang in de schadeafhandeling en versterkingsoperatie uitblijft (R13, R14, R15). Als onderbouwing van hun ervaring verwijzen zij naar de verschillende regelingen die in plaats zijn, de veranderingen daarin en de lange doorlooptijd van schade en versterking. Tijdens alle veranderingen wordt niet gesproken met de bewoners, maar over de bewoners zeggen zij. Een van hen geeft een voorbeeld van veranderingen in zowel het schadeprotocol en subsidieregelingen voor versterking zijn veranderd, waardoor verschillen ontstaan die onlogisch lijken voor de bewoners. De respondent schetst de gevolgen van het schadeprotocol: “*Dus je krijgt mensen in een bepaald gebied waarvan nu wordt gezegd: ja nee sorry je woont buiten het gebied, de trilling is niet sterk genoeg, dus je krijgt geen schadevergoeding. Maar de buurman in een identiek huis, in dezelfde straat, die heeft wel schadevergoeding gehad.*” (R14). Bovendien zouden mensen in mindere mate hun schade melden en liever wachten op versterking, omdat beide sporen onnavolgbaar worden ervaren (R13). De lange doorlooptijd ontstaat door de vele afstemming tussen de uitvoeringsorganisatie en de aannemers die zij in dienst hebben, tijdelijk onderkomen laat op zich wachten of berichtgeving over de dienstverlening überhaupt ontbreekt (R13, R14). Ook is laatst de termijn voor schadeopname verlengd van acht naar vijftien maanden. De respondenten zeggen dat de vertraging zich met name voordoet in de kern van het aardbevingsgebied omdat daar veel complexe schade bestaat, maar juist daar is de urgentie voor veiligheidsrisico's het grootst. Een respondent schetst de situatie met de volgende uitspraak: “*Sindsdien (sinds de overheid de schade en versterking heeft overgenomen) hebben we ook nog wel te maken met een overheid*



*die ja, hoe zal ik het zeggen, die meestal denkt dat als zij goede wetten maken, de goede regels, dat het probleem is opgelost. En dat is gewoon niet zo. Er is een wereld van verschil tussen beleid en uitvoering en dan nog hoe die uitvoering ter plekke overkomt.”* (R13). Het ministerie herkent de complexiteit in de schade en versterking. Zo benoemt de respondent het opspelen van de tweezijdige belangen van de gemeente, alsook dat mensen “*rare verschillen*” ervaren in de regelingen (R1). Al met al uit de geschetste situatie zich in wachttijden van zes tot zeven jaar voor de nodige hulp (R14) en wordt het leven niet meer als prettig wordt ervaren, maar sprake is van “*ontwrichting*” (R13).

## Dienstverlening

### *Gaswinning*

Geen van de respondenten geeft aan een betrokkenheid te hebben tot de gaswinningsactiviteit zelf. In de gaswinning als onderdeel van de publieke energievoorziening, bestaat er alleen een rol voor de *reguliere dienstverleners*. Zo beraamt de gashandelaar de nodige hoeveelheid aardgas voor de leveringszekerheid, de mijnbouwonderneming wint het aardgas en de transportdienst zorgt er volgens voor dat gas wordt geleverd aan de netbeheerders of grootgebruikers (R5, R12, R13). De Nederlandse staat, ofwel de overheid, is in al deze onderdelen van de keten betrokken door de aandelen die zij heeft in de organisaties (R1). Gezien hierbij geen rol is voor andere organisaties, bestaat bij de gaswinning in de fase van *dienstverlening* geen coproductie.

### *Versterkingsoperatie en schadeafhandeling*

Op gebied van de schadeafhandeling en versterking is wel sprake van verschillende co-activiteiten tijdens de fase van *dienstverlening*. Nadat de gemeenten een lokaal plan van aanpak hebben ontwikkeld, gaat de uitvoering van de versterkingsoperatie van start. In de versterking betreft het concrete versterkingsprojecten of sloop-nieuwbouwprojecten die de gemeente in samenwerking met projectleiders van de uitvoeringsorganisatie onderneemt (R5, R8). Als versterking benodigd is én schade voordoet, proberen gemeenten nauwer contact te coördineren tussen de uitvoeringsorganisatie en het zbo van de schadeafhandeling (R10). Dit soort activiteiten door de gemeenten zijn voorbeelden van de dienstverlening die passen bij het *implementeren* en *managen van projecten*. De mate van coproductie is lastig op te maken uit de interviews, maar de nauwe verbondenheid in de projecten tussen de gemeenten en de uitvoeringsorganisaties raakt met name aan *samenwerking*.

Naast de dienstverlening in de versterkingsoperatie, organiseren partijen ondersteuning van bewoners die te maken hebben met de gevolgen van aardbevingen. In de interviews wordt bijvoorbeeld gesproken over aardbevingscoaches die hulp aanbieden bij problemen als gevolg van de bevingen en helpen bewoners hun weg te vinden in de juiste richting (R10). Daarnaast zijn twee maatschappelijke organisaties ontstaan vanuit het doel om bewoners goed te ondersteunen bij proces rondom de afhandeling van mijnbouwschade (R14, R15). Beiden ontvangen financiële middelen om in deze ondersteunende taak te voorzien: “*Langzamerhand heeft de overheid, en dan bedoel ik zowel de landelijke als regionale overheid, zoveel belang bij het functioneren en een goed functionerend (naam organisatie), dat daar werkelijk afzonderlijk overleg over wordt gepleegd en dat is werkelijk een samenwerking waarbij bepaalde taken overgeheveld kunnen worden van de overheid naar de particuliere club die zij zijn.*” (R12). Dit soort activiteiten zijn tekenen van *dienstverlening door vrijwilligers* en *steunverlening door lotgenoten*. Gezien zij met financiële ondersteuning van overheden zelfstandig aan de slag kunnen, zijn de organisaties voor hun eigen functioneren *gemachtigd*.

### *Toekomst*

Net als dat de gemeenten aan *implementatie* en *management van projecten* doen, geldt dit ook voor de organisatie die zich inzet voor het toekomstperspectief. De respondent zegt dat de organisatie een organiserende en signalerende functie heeft (R7). Met als doel structuurversterking van de regio, signaleert zij wanneer de uitvoering niet tot stand komt omdat marktpartijen er niet op handelen. Vervolgens organiseert zij een gesprek tussen partijen die de uitvoering kunnen realiseren, zodat een plan van aanpak tot stand komt en het programma of project de nodige financiële middelen werft. In de programma's en projecten werkt de organisatie samen met de regionale overheid en gemeenten, maar ook met de uitvoeringsorganisatie van de versterking en een programma dat ook is voortgekomen door een samenwerking tussen het ministerie en de regio. Voorheen was het de enige partij op dit gebied en kreeg het via het ministerie financiële middelen voor haar activiteiten. Inmiddels is zij niet meer de enige op dit gebied en is zij afhankelijk van overheden in de regio, maar ook de uitvoeringsorganisatie en een toekomstprogramma. Door haar ervaringen voor een langere periode, lijkt zij nog wel een van de centrale partijen op dit gebied. Aangezien zij niet langer de enige partij is op dit gebied, maar wel programma's en projecten eigenstandig onderneemt kan de mate van coproductie geduid worden als een *samenwerking*.

### Monitoren en evalueren

#### *Gaswinning*

Bij de monitoring en evaluatie van de gaswinning zelf, lijkt vooral een rol weggelegd voor de mijnbouwonderneming, kennisinstelling, toezichthouder en het adviesorgaan. Zo gebruikt de mijnbouwonderneming modellen over wat de gaswinning met de ondergrond doet en monitort daarmee de risico's (R3, R6). Sinds enkele jaren heeft de landelijke overheid eenzelfde model in handen (R1). De kennisinstelling en de toezichthouder zijn actief in *onderzoeksactiviteiten* gericht op de monitoring van de gaswinning en bevingen. De kennisinstelling heeft een meetnetwerk om de groundbewegingen te monitoren en op basis daarvan zet het nieuwe onderzoeken uit (R1, R4). De toezichthouder ziet erop toe dat de laatste techniek in de modellen wordt gebruikt, hoeveelheid winning en verdeling van productieclusters (R3). Daar hadden ze heel duidelijk een rol, maar sinds de afbouw van de gaswinning speelt het toezicht daarop minder. Het adviesorgaan onderneemt geen onderzoeksactiviteiten, maar zegt afgelopen ervaringen mee te nemen in nieuwe adviezen (R2). De inbreng van de kennisinstelling, toezichthouder en adviesorgaan krijgt aldus plaats in de adviezen voor het winningsbesluit of ongevraagde adviezen, net als omschreven is bij de *planontwikkeling*. Zoals daar benoemd, komt de mate van betrokkenheid overeen met het *betrekken* en *samenwerken*, aangezien het verantwoordelijke ministerie bepaalt welke informatie wel of niet wordt meegewogen en soms de inbreng zwaarder wordt gewogen dan anders.

In de interviews komt daarnaast naar voren dat deze landelijke partijen contact hebben met gemeenten en maatschappelijke organisaties. Dit geldt met name voor de kennisinstelling en de toezichthouder, die monitoring van groundbewegingen publiekelijk publiceren (R3, R4). Gemeenten gebruiken dit soort informatie bijvoorbeeld bij de *planontwikkeling*, zoals dat eerder omschreven (R10, R11). Maatschappelijke organisaties die zich vooral bezighouden met de beleidsvorming hebben af en toe contact met de toezichthouder over de groundbewegingen (R12, R13). In deze gevallen betreft het een verbinding met de kennisinstelling en toezichthouder, niet met het verantwoordelijke ministerie. Ook betreft de verbinding alleen het *informereren* van de gemeenten en maatschappelijke organisaties. Daarmee lijkt voor de gemeenten en maatschappelijke organisaties geen rol te bestaan in de *evaluatie of monitoring* en is er dus geen sprake van *coproductie* in deze fase, op gebied van de gaswinning zelf.

### *Schadeafhandeling en versterkingsoperatie*

Ook op gebied van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie lijkt de monitoring en evaluatie van de landelijke partijen verbonden te zijn met de adviesrol. De toezichthouder heeft immers als taak toezicht te houden op de veiligheid, wat een centraal onderdeel is bij de versterkingsoperatie (R3). Evenals bij de monitoring van de gaswinning, ziet het erop toe dat de juiste kennis wordt gebruikt in de grondbewegingsmodellen die bepaalt waar wel of niet versterkt hoeft te worden. Daarnaast houdt het samen met het andere adviesorgaan de voortgang van de operatie in de gaten. De monitoring door deze partijen krijgt wederom plaats in de (ongevraagde) adviezen aan het verantwoordelijke ministerie en krijgt evenzo plaats in de *planontwikkeling* (R2, R3).

Uit de interviews blijkt dat de lokale en regionale overheden actief zijn in deze coproductie fase vanwege hun activiteiten in de versterking en komt wederom de adviesrol naar voren. De lokale overheden doen aan monitoring via hun formele rol in de versterking en vormt hun eigen oordeel de basis voor de activiteiten voor de *ontwerpfase*, als eerder beschreven (R10). Aangezien de gemeenten en regionale overheden geen rol hebben in de schadeafhandeling, worden zij hiervan op de hoogte gehouden. Zij hebben regelmatig contact met de uitvoeringsorganisatie en het zbo over de voortgang van de schade afhandeling en versterkingsoperatie (R8, R10, R11). Voor beide partijen geldt dat deze wijze van monitoring landt in hun zienswijzen of regionale brieven aan het verantwoordelijke ministerie: *“Nee dus dat formele deel, dat is naar aanleiding van ieder beroep vindt een nieuw besluit plaats, waarin het formele deel vind je in de regel de input van het vorige besluit terug.”* (R5). Naast dat de monitoring een basis biedt voor hun eigen *dienstlevering*, worden de partijen zodoende vooral *geïnformeerd*.

Met de maatschappelijke organisaties vinden ook verschillende activiteiten plaats voor het *monitoren en evalueren*. Dit vindt zowel indirect als direct plaats. Een van de maatschappelijke organisaties die is opgericht om de bewoners te ondersteunen, zegt dat zij namelijk tevens een signalerende functie hebben (R14). Door de ondersteuning ervaren zij waar bewoners in de schadeafhandeling en versterking tegenaan lopen. Hierover heeft de organisatie nauw contact met de andere twee maatschappelijke organisaties die zich meer richten op de planontwikkeling: *“En ten aanzien van het beleid he, wij doen signaleren en wij signaleren richting het bestuur, wat bestaat uit mensen vanuit (namen van de twee andere organisaties), en die, zij kaarten het weer aan aan tafels en dat maakt ook dat wij die onafhankelijke positie ook kunnen waarborgen.”* (R14). Daarnaast vindt een indirecte vorm van monitoring plaats, doordat twee maatschappelijke organisaties regelmatig contact hebben met de toezichthouder over de versterkingsoperatie (R12, R13). Dit is informatie waar de toezichthouder haar adviezen mede op kan baseren, dus ook hier landt de *monitoring* in de *planontwikkeling*. Een voorbeeld van directe monitoring is via de eerder benoemde *“bila’s”* tussen de maatschappelijke organisaties en de uitvoeringsorganisatie en het zbo (R13). Een andere manier is via het meten van klanttevredenheid door het zbo, waarbij over verschillende regelingen een reactie wordt gevraagd nadat een besluit bekend is gemaakt bij de aanvrager (Instituut Mijnbouwschade Groningen, z.d.). In ieder geval kan gesteld worden dat de maatschappelijke organisaties worden betrokken bij de indirecte en directe vormen van monitoring en evaluatie, gericht op de schadeafhandeling en versterkingsoperatie. Net als de andere manieren van monitoring en evaluatie, landen ook deze manieren in de *planontwikkeling* en het *ontwerpen* van de dienstverlening.

### *Toekomst*

De organisatie die zich richt op het toekomstperspectief, heeft vanwege haar organiserende en signalerende functie ook een rol bij de evaluatie en monitoring. Zoals uitgebreider omschreven is

bij *dienstverlening*, bestaat haar organiserende functie uit het creëren van verbindingen tussen partijen om beleidsuitvoering tot stand te brengen (R7). Als basis van het organiseren, gaat hier haar signalerende functie aan vooraf. Zo zegt de respondent dat de organisatie vanuit haar meerjarige ervaring in de regio veelal signaleert aan overheden wanneer er zich een probleem voordoet bij de uitvoering. Vervolgens organiseert de organisatie daarop het gesprek tussen verschillende partijen, dus is deze vorm van *monitoring* een fundament voor het *implementeren en managen van de dienstverlening*. De signalering en vervolgens het organiseren wordt veelal richting lokale, regionale overheden in Groningen gedaan. Daarnaast ook richting de organisaties die voortkomen uit het verantwoordelijke ministerie, namelijk de uitvoeringsorganisatie van de versterking en een programma zich evenzo inzet voor het toekomstperspectief.

### Deelconclusie soorten coproductie

Nu de verschillende fases en niveaus van coproductie aan bod zijn gekomen, is het mogelijk de verschillende soorten coproductie te onderscheiden. Daarmee volgt tevens een antwoord op de eerste empirische deelvraag: “Hoe bestaat coproductie op gebied van de gaswinning in Groningen?”. Na het bespreken van de soorten coproductie volgt een visuele weergave van de bevindingen in figuur 4.

Een eerste set van drie soorten coproductie betreffen activiteiten in het kader van de *planontwikkeling*, die opvallen door de intensiteit van interacties tussen de betrokken partijen. Het centrale onderdeel hiervan is het vaststellingsbesluit waarbij bijna alle partijen betrokken zijn via het indienen van zienswijzen of via het indienen van tussentijdse ongevroegde adviezen of regionale brieven. Jaarlijks wordt tot een definitief besluit gekomen, met daaromheen veel overleggen. Ook blijkt de centrale positie van deze co-activiteit doordat de informatie via *monitoring en evaluatie* tevens landt in de zienswijzen, adviezen of brieven. Aangezien standpunten worden geformuleerd over de hoogte van de gaswinning en de wijze van de gaswinning, alsook over de voortgang en de aandachtspunten van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie, is sprake van betrokkenheid bij het *prioriteren van publieke uitkomsten* en het *plannen van strategieën*. Hoewel veel partijen een betrokkenheid kennen tot het vaststellingsbesluit, bestaan in deze soort coproductie verschillen in de *niveaus* van coproductie.

Een hoger niveau van coproductie is te herkennen voor de landelijke partijen, variërend tussen het *betrekken* of *samenwerken*. Deze observatie houdt verband met hun wettelijke adviesrol die zij al voor een lange tijd vervullen en hun adviezen in meer of mindere mate worden overgenomen. Voor de regionale kopgroep, dus zowel de regionale en lokale overheden, komt een mindere gradatie van coproductie naar voren, namelijk *betrekken*. Zij zijn sinds kortere tijd wettelijke adviseurs en, naast dat zij gehoord zijn wat betreft de hoogte van de gaswinning, komt een wisselend beeld naar voren van de ruimte voor hun inbreng over de schadeafhandeling en versterkingsoperatie. Twee maatschappelijke organisaties worden in toenemende mate door het ministerie en de kopgroep betrokken bij de planontwikkeling. Er is op regelmatige basis contact en de ruimte voor hun inbreng verschilt van het kiezen uit alternatieven of dat hun inbreng grotendeels wordt overgenomen, waarmee te spreken is van het *raadplegen* tot *betrekken* van deze organisaties. Andere maatschappelijke organisaties maken heel duidelijk niet onderdeel uit van de planontwikkeling en is dus geen sprake van coproductie.

De tweede set betreffen eveneens drie soorten coproductie, de activiteiten van de *dienstverlenende fase* die, in tegenstelling tot die van hierboven, juist gekenmerkt worden door hogere *niveaus* van coproductie. Ook vindt coproductie alleen plaats in relatie tot de schadeafhandeling en versterkingsoperatie en dus niet in de gaswinning zelf. Bij de gaswinning

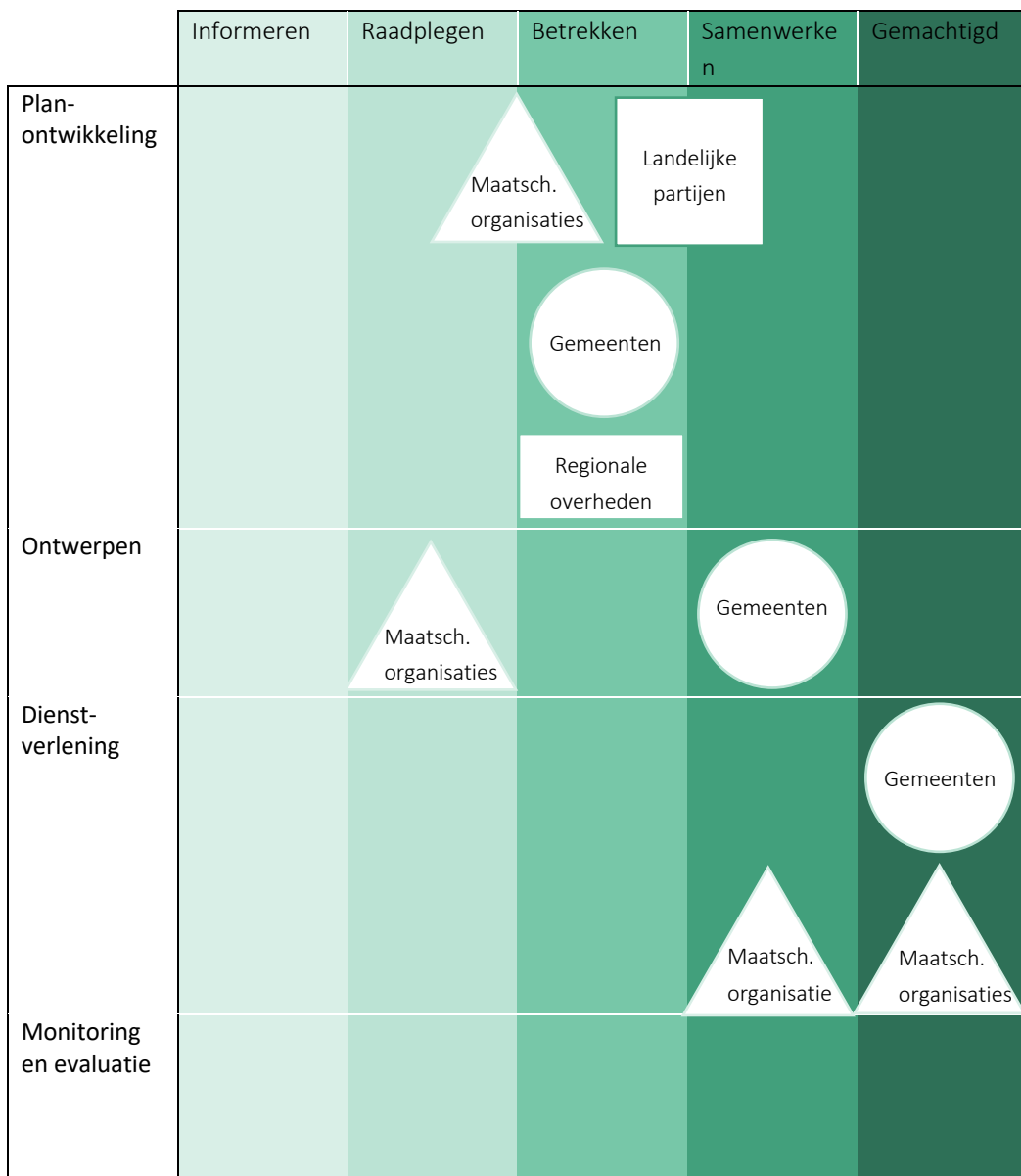
als dienstverlening is immers alleen een rol weggelegd voor de reguliere dienstverleners, namelijk de gasondernemingen en het ministerie.

Een activiteit in deze fase betreft het *implementeren* en *managen van projecten*. De maatschappelijke organisatie dat zich inzet voor het toekomstperspectief initieert immers in het thema toekomstperspectief programma's en projecten. Zij werkt in *samenwerking* met overheden in de regio, maar ook met de uitvoeringsorganisatie en een toekomstprogramma, ook wel de reguliere dienstverleners op dat gebied. Ook de gemeenten zijn actief met het *implementeren* en *managen van projecten*. Zij zijn de opdrachtgevers van de versterkingsoperatie en werken in de projecten nauw samen met projectleiders van de uitvoeringsorganisatie, waarmee hun betrokkenheid te herkennen is als *samenwerking*. Een andere activiteit wordt ondernomen door zowel gemeenten als twee maatschappelijke organisaties en dienen als voorbeeld van *dienstverlening door vrijwilligers* en *steunverlening door lotgenoten*. Beide voorzien immers in ondersteuning van bewoners die te maken hebben met de gevolgen van de gaswinning en via financiële ondersteuning vanuit het ministerie voeren zij dit autonoom uit, waardoor zij voor die activiteiten *gemachtigd* zijn.

Vervolgens bestaan twee soorten coproductie met activiteiten in de *ontwerpfase*. De activiteiten zijn voorbeelden van activiteiten die gericht zijn op het *ontwikkelen* van diensten en het *verbeteren van processen* daarin. Hoewel onderstaande activiteiten worden ondernomen met gemeenten en maatschappelijke organisaties, spreken de partijen vooral over de complexiteit van het beleid, waardoor de rol van gemeenten wordt bemoeilijkt en ervaren maatschappelijke organisaties dat überhaupt geen rekening wordt gehouden met hen of de bewoners.

Een co-activiteit vindt plaats via het opdrachtgeverschap van de gemeente in de versterkingsoperatie. Het werkt in *samenwerking* met de uitvoeringsorganisatie van het ministerie een plan voor de versterking uit, waarin zowel het perspectief van de gemeentelijke organisatie en bewoners in meegenomen wordt. Een andere co-activiteit is dat maatschappelijke organisaties op wisselende basis contact met de dienstverleners en zij komen regelmatig op werkbezoek. Aangezien de activiteiten gaan om het ophalen van ervaringen ter uitwerking en aanpassing van alternatieven in de dienstverlening, is te spreken over *raadplegen*.

Als laatste blijken geen soorten coproductie te bestaan op gebied van de *monitoring en evaluatie*. Uit de resultaten blijkt dat hiervoor geen co-activiteiten worden ondernomen en dat de activiteiten die daar wel aan relateren in feite worden uitgevoerd ten behoeve van een andere coproductie soort. Zo voeren landelijke partijen *onderzoeksactiviteiten* uit, maar ondernemen zij deze zelfstandig en vormt de informatie de basis voor de inbreng van henzelf alsook de inbreng van de andere partijen voor het vaststellingsbesluit bij de *planontwikkeling*. Andere vormen van *monitoring* vinden vooral plaats tijdens de uitvoering van activiteiten behorend bij de *dienstverlening* van de partijen. Ook deze informatie wordt meegenomen in de *planontwikkeling* en *ontwerpfase* of vormt de basis voor de eigen *dienstverleningsactiviteiten*.



Figuur 3. Weergave de soorten coproductie die zijn gevonden op gebied van de gaswinning en daaraan relaterende thema's

### 4.3 Vertrouwen in de overheid

Het derde onderdeel van de resultaten geeft antwoord op de deelvraag: *“Hoe ervaren de verschillende actoren het vertrouwen in de overheid op gebied van de gaswinning?”* Deze wordt besproken aan de hand van de drie dimensies van vertrouwen en twee onderwerpen die ook naar voren komen in de interviews, namelijk de betrokkenheid van partijen en de overdaad aan beleid.

#### Vertrouwen in drie dimensies

##### *Competentie*

Over de competentie van het ministerie laat een deel van de respondenten zich uit, op basis waarvan een wisselend beeld ontstaat. Sommigen van hen spreken zich positief uit over het vertrouwen dat zij hebben, omdat er het ministerie en de ambtenaren volgens hen deskundig zijn op gebied van de gaswinning (R4, R5, R6). Wanneer het ministerie de situatie in Groningen zelf uiteenzet, benoemt de respondent dat de problemen niet voortkomen uit ambtenaren die hun werk niet goed uitvoeren (R1). De anderen merken tevens op dat de deskundigheid van het ministerie over de tijd is toegenomen (R4, R5). Zij vertellen dat vanaf de aardbeving bij Huizinge in 2012 de aandacht en vervolgens de kennis toenam: *“Je moet niet vergeten, het is allemaal nieuw, aardbevingen in deze schaal en met zo'n oppervlakte, daar hebben we geen ervaring in.”* (R5).

Desondanks komt een ontwikkeling qua competentie nog niet terug in de antwoorden van andere respondenten. Een van hen zegt zelfs dat het kennisniveau *“uitermate slecht”* is: *“(…) in de debatten, vooral in de plenaire zaal, maar ook in de commissievergaderingen. Dan zie je wel dat ze best wel her en der weten hoe het in elkaar zit, maar dat is meer hoe het in mekaar zit, van kunnen we oplossen en hoe moeten we het oplossen, actueel nu natuurlijk met Rusland, (…), maar over wat beving en zijn hoe die ontstaan, wat die voor gevolgen kunnen hebben. Dat is meer de algemene kennis die de gemiddelde Nederlander heeft, en dat is al bedroevend laag.”* (R15). Daarnaast zijn er verschillende wisselingen geweest van verantwoordelijkheden tussen ministeries om te zorgen voor de juiste kennis voor de versterking, maar een gemeente betwijfelt of de situatie daarmee is verbeterd (R8).

##### *Integriteit*

Daarnaast suggereren de interviews dat huidige ontwikkelingen de ervaren integriteit en daarmee vertrouwensrelatie onder druk zetten. Meerdere respondenten vragen zich af of wel aan de afspraak wordt vasthouden om het gasveld in 2023 te sluiten. Ondanks dat het besluit tot sluiting is genomen, zorgt namelijk de vertraging van een stikstoffabriek voor veel onzekerheid (R5, R6, R10, R11, R12, R14). Bovendien is de discussie over het al dan niet open houden van het gasveld opgelaaid sinds de oorlog in Oekraïne en de grote afhankelijkheid van Russisch gas. Een van hen beschrijft de gevolgen voor het vertrouwen: *“(…) We willen die gaskraan echt dichtdraaien. Maar als dan keer op keer weer berichten komen, daarvoor is die bal voor de stikstof nodig, dat keer op keer de bouw vertraagd is, en er wordt constant aangekondigd dat het onzeker is wanneer de gaskraan daadwerkelijk dicht gaat en mensen zitten al heel erg lang in de problemen. Het is moeilijk voor hen om te geloven en te vertrouwen dat het nog steeds gaat gebeuren (…)”* (R6). Te midden van de onzekerheid, lijkt het aantreden van de nieuwe staatssecretaris een positieve ontwikkeling te zijn. De standvastigheid waarmee hij aan de sluiting vasthoudt wordt opgemerkt, maar, zegt een respondent, *“Vertrouwen is hier een term die niet meer aan de orde is (…). Het onderscheid tussen vertrouwen en respect, dat idee.”* (R12).

##### *Goede intenties*

Sommige respondenten laten zich positief uit over de inzet voor de Groningers door het ministerie, op basis van hun ervaring met bepaalde personen die daar onderdeel van uitmaken. Enkel van hen noemen bijvoorbeeld dat de moeilijkheden in het dossier niet voortkomen uit slechte intenties van ambtenaren (R1, R7, R8). Een van de maatschappelijke organisaties vult daarop aan dat hij merkt dat de ambtenaren in toenemende mate de belangen van Groningers inzien, in plaats van dat het wordt afgedaan als gezeur (R12). Ook bepaalde bewindspersonen zijn van invloed op het vertrouwen. Het besluit van een voorgaande bewindspersoon om de gaswinning af te bouwen heeft gezorgd voor een “omslag” in het vertrouwen, zegt een maatschappelijke organisatie (R13). Net als opgemerkt bij de dimensie integriteit, speelt ook het aantreden van de nieuwe bewindspersoon een rol in de erkenning van het belang van Groningers. Meerdere partijen lijken optimistisch gestemd doordat de staatssecretaris de afbouw blijft volhouden, veel van zijn tijd wijdt aan de gaswinning in Groningen en regelmatig aanwezig is in de regio (R5, R8, R12, R15).

Ondanks de partijen dit soort punten opmerken in het vertrouwen, lijkt onder hen het gevoel te overheersen dat andere belangen de boventoon voeren in plaats van het welzijn van de bewoners. Zo verbinden de respondenten het lage of ontbreken van vertrouwen ook aan hun ervaring dat de ernst van de bevingen en bijbehorende gevolgen herhaaldelijk worden ontkend. Bepalend is volgens een respondent dat na een van de zwaarste bevingen in 2012 niet minder, maar méér gas is gewonnen (R14). Een ander schetst het ontkennen van de ernst van de situatie van de bewoners: *“Die (verantwoordelijke centrale overheden destijds) hebben met zijn allen beweerd dat bodem trillingen kunnen niet leiden tot schade. Dat is ook in de krant gezet, dat is ook officieel gemaakt en dat is steeds de leidende gedachte, dat iedere stelling moet eerst worden onderzocht en bevochten. Dus vertrouwen bestaat er niet echt meer.”* (R12). De partijen namens bewoners en bedrijven merken het uitblijven van erkenning doordat veel soorten schade en versterking niet toegekend worden, op basis van een tal uiteenlopende redenen, ook wel *“idiotie uitvluchten”* (R7, R15). Volgens gemeenten blijft slagvaardigheid in de versterking en schade tevens uit vanwege het financieel belang van het ministerie en de aansprakelijke mijnbouwonderneming. Zij zien dat de mijnbouwonderneming niet in alle kosten tegemoetkomt, waardoor het ministerie voortdurend moet afwegen in welke kosten zij wel en niet voorzien en daardoor een tekort is aan middelen (R8, R11).

### Vertrouwen en betrokkenheid

De betrokkenheid van partijen komt op verschillende manieren terug in de antwoorden op de vragen op het vertrouwen dat zij ervaren. Zo spreken de landelijke partijen zich bij het vertrouwen grotendeels uit over de werkrelatie die zij met het ministerie hebben, zonder dat de drie dimensies aan bod komen. Naar aanleiding van de vragen gericht op het vertrouwen refereren de landelijke partijen allen aan hun wettelijk adviseurschap (R2, R3, R4). Hun adviezen worden wisselend meegenomen en daarmee wisselt volgens hen ook de vertrouwensrelatie. Wel is het volgens twee respondenten daarbij belangrijk dat het ministerie transparant is over wat wel en niet wordt meegenomen en suggereren hun antwoorden dat daar momenteel sprake van is. Zo lijken zij de vertrouwensrelatie te ervaren als een die neutraal tot overwegend positief is.

Ook de regionale en lokale overheden noemen hun betrokkenheid in het vertrouwen dat zij als ontbrekend of gespannen ervaren. Respondenten van beide soorten overheden benoemen dat zij in het verleden, maar ook nog tot op heden laat worden betrokken bij keuzes op hoofdlijnen van het gasdossier (R5, R8, R10). Een van hen vertelt daarover dat de regio in het verleden pas werd geïnformeerd wanneer de informatie met de Tweede Kamer werd gedeeld en tevens dat vorig jaar nog de gaswinning is verhoogd zonder contact met de regio (R5). Daarnaast komt de



betrokkenheid van gemeenten naar voren. Zoals eerder onder coproductie is beschreven, hebben de gemeenten een opdrachtgeversrol in de versterking. Echter ervaren de respondenten dat zij minder ruimte krijgen van het ministerie voor hun rol (R8, R10, R11). Zo zeggen zij dat het ministerie de uitvoeringsorganisatie sterker is gaan aansturen, met als gevolg dat zij minder het perspectief van de lokale gemeenschap kunnen inbedden in de versterkingsoperatie, minder op uitvoeringsniveau zaken kunnen regelen en laat worden geïnformeerd over keuzes inzake de versterking. Een gemeente zegt daarom *“te weinig grip”* (R10) te ervaren op de versterkingsoperatie en een ander beschrijft het als volgt: *“Ik merk het nu ook weer dat er binnen de (uitvoeringsorganisatie) besluiten worden genomen over dingen waar wij eigenlijk over zouden gaan, of in ieder geval over moeten worden geïnformeerd, geconsulteerd, terwijl eigenlijk we heel graag dingen samen willen doen met de (uitvoeringsorganisatie). Als er een nieuwe aanpak ergens wordt bedacht, waarmee het sneller kan, er mensen wel kunnen worden geholpen, nou hartstikke graag, maar dat doen we vanuit die betrokkenheid graag samen.”* (R8). Naast de formele opdrachtgeversrol, benadrukken de gemeenten hun rol in het creëren van betrokkenheid onder bewoners en draagvlak voor wat gebeurt in het gasdossier (R8, R9).

De maatschappelijke organisaties verwijzen naar zowel hun eigen betrokkenheid, als de betrokkenheid van het perspectief van de bewoner dat zij vertegenwoordigen. Zo is voor de twee maatschappelijke organisaties die zich met name richten op de beleidsvorming hun betrokkenheid belangrijk voor het samenwerken met de dienstverleners aan resultaten (R12, R13). Zo vertelt een van hen over een *“sociaal handvest”* waaraan wordt gewerkt, om de ervaringen van de bewoners vast te leggen in beleid, wanneer ambtenaren daar minder mee in contact staan. De ander stelt echter dat het erom gaat wat met de inbreng wordt gedaan, maar dat het vertrouwen ontbreekt omdat weinig wordt gedaan met de inbreng en de organisatie pas betrokken worden als de keuzes als zijn gemaakt. De andere twee organisaties benoemen niet zozeer de betrokkenheid vanuit de organisatie, maar dat het perspectief van bewoners belangrijk is voor het vertrouwen. Daarover zegt een respondent: *“maar er moet bij schadeafhandeling en versterking meer gedacht worden bij het maken van beleid over de positie van die bewoner, die burger. Er moet meer dacht worden van: nou stel het is mij mijn huis.”* (R14). De ander benoemt ook dat in plaats van te praten met bewoners, juist met hen gewerkt moet worden aan oplossingen (R15).

### Vertrouwen en een overdaad aan beleid

Een ander onderwerp waar veelvuldig en uitgebreid op wordt ingegaan de overdaad aan beleid en veranderingen daarin. Met name de gemeenten en maatschappelijke organisaties vertellen dat zij zelf het vertrouwen weinig tot geen vertrouwen ervaren, wat eveneens geldt voor de bewoners die zij vertegenwoordigen, en verwijzen daarbij naar de ontwikkelingen in beleid. Zo vertellen maar liefst tien van de vijftien respondenten dat bewoners geen vertrouwen meer hebben omdat de nodige hulp uitblijft, door de hoeveelheid beleid, werkwijzen, procedures, regels en wisselingen van instanties. De schadeafhandeling en versterkingsoperatie zijn hierdoor *“muurvast”* (R1) komen te zitten.

De gemeenten delen hun ervaringen over de overdaad aan beleid en wat daarvan de gevolgen zijn voor bewoners. Een algemeen indruk wordt gegeven door een van hen: *“Aan de ene kant zie ik de processen en programma's, de grote lijnen binnen die organisaties, maar aan de andere kant: goh, wat voor effect heeft dit nou op individuele mensen gehad, (...) dus het verschil tussen een individu en het systeem, die zo enorm groot is, die koppeling wordt veel te weinig gemaakt (...).”* (R8). Deze indruk wordt verder onderbouwd door respondenten die vertellen dat wel op elk besluit eenieder een zienswijze kan indienen, maar dat zij zien dat dit voor bewoners te statisch

en procedureel is (R1, R9). Ook lijkt de aard van het publieke domein een rol te spelen, namelijk de rechtsbeginselen van “*precedentwerking*” (R8) en de redenering van “*gelijke monniken, gelijke kappen*” (R1). Een gemeente vertelt dat een effect van de geschetste situatie is dat bewoners regelmatig verdwaald raken aangezien zij niet weten of zij aanspraak kunnen maken op de regelingen voor het Groningengasveld, of op andere regelingen van andere gaswinningsactiviteiten in de buurt (R9). Ook ziet een andere gemeente dat vanuit het ministerie wordt gestuurd op aantallen in de schadeafhandeling en versterkingsoperatie, terwijl bewoners met complexe schade in het kerngebied van de bevingen daardoor langer op hulp wachten (R10).

In de interviews komt evenzo naar voren dat de overdaad aan beleid en veranderingen problemen oplevert voor de rol die gemeenten vervullen. De gemeenten vervullen een verbindende rol tussen beleid en inwoner. Enerzijds pogen zij het perspectief van bewoners een plaats te geven in het beleid van de versterking. Een van de gemeenten beschrijft echter hoe het zelf vast kwam te zitten in de veranderingen van het beleid, toen werd onderhandeld tussen het ministerie en de regio over de nieuwe subsidieregeling van de versterking (R11). De gemeente stelde zich pro-actiever op om het goed te regelen voor haar inwoners, maar werd in plaats daarvan ook onderdeel van de partijen die onnavolgbare verschillen creëert. Anderzijds vertalen gemeenten wat zij zien in het beleid van schade en versterking naar de bewoner. Desalniettemin maakt het veelvoud aan beleid dat de gemeenten het “*onuitlegbaar*” ervaren naar de bewoners en daardoor niet hun rol kunnen vervullen om het vertrouwen terug te brengen (R8, R10, R11). Een van hen onderstreept het belang van hun rol: “*(...) Kijk wij kunnen natuurlijk een aantal processen wel uitleggen van wat er gebeurt of moet gebeuren en waarom dingen op een bepaalde manier gebeuren. Maar als je zelf onvoldoende beeld hebt, onvoldoende vertrouwen hebt dat nou ja bijvoorbeeld dat afspraken worden nagekomen, dat er voldoende middelen zijn om woningen te versterken, dat voldoende snelheid wordt gemaakt, ja dan gaan we daar ook niet uitspraken over doen en dat maakt dus dat we zelf ook veel slagen om de arm houden en dat we soms aan inwoners moeten aangeven van: ja, wij weten het ook niet. En dat wekt natuurlijk geen vertrouwen.*” (R10).

Ook maatschappelijke organisaties gaan in op de overdaad aan beleid en veranderingen daarin, naar aanleiding van de vragen over het vertrouwen. Zo zegt een van het dat het vertrouwen laag is, omdat het beleidsdenken van het ministerie problematische effecten heeft: “*Zij denken in termen van: er is een bepaald probleem, we hebben daar beleid op gezet, we moeten vervolgens een proces doorlopen om dat beleid te realiseren, je moet eerst wetgeving maken, dus er moet even een commissie komen die een advies voor de wet maakt, weet je wel. En dat is ontzettend ver weg van een Groninger die in een huisje zit dat gevaarlijk is ofzo.*” (R13). Een andere respondent deelt deze ervaring en onderbouwt dat door nogmaals, net als bij de *ontwerpfase*, in te gaan op de veranderingen in subsidieregelingen voor de versterking en het schadeprotocol (R14). Tevens hebben de vele wisselingen in zowel regelingen als organisaties ertoe geleid dat processen hebben stilgelegen en bewoners moesten wachten. Ook bevestigt een respondent dat de stem van de bewoners zich een weg moet banen door sterk juridische processen, zoals in het onderdeel hierboven is beschreven: “*Dan het is al voor iemand al moeilijk: hij meldt zijn schade, dan komt hij in de tang van de groepen die daarmee bezig zijn, dan word je geconfronteerd met schade expertise waar dat uitkomt, veelal wordt dat dan afgewezen die schade. Dan moet je daar alweer bezwaarschrift op schrijven, als dat bezwaarschrift, dat mond meestal uit in een hoorzitting, daar moet je naar toe en je bent eigenlijk elke stap zijn die zij doen, ben je eigenlijk bezig om die stappen te ontkrachten.*” (R15).

### Conclusie vertrouwen in de overheid

Op basis van de resultaten over het vertrouwen in de overheid, kunnen de bevindingen uiteengezet worden. Door kort in te gaan op de verschillende dimensies van vertrouwen, wordt de volgende deelvraag beantwoord: *“Hoe ervaren de verschillende actoren het vertrouwen in de overheid op gebied van de gaswinning?”*.

In termen van de drie vertrouwensdimensies wordt wisselend gesproken over de ervaren competentie van het ministerie, maar blijken vooral andere onderwerpen tekenend voor de vertrouwensrelatie. Wat betreft goede intenties als dimensie van vertrouwen, worden personen als onderdelen van het ministerie weliswaar positief beoordeeld, maar wordt in zijn algemeenheid ervaren dat andere belangen dan die van de bewoners leidend zijn. Eveneens hebben recente ontwikkelingen ertoe geleid dat de ervaren integriteit onder spanning is komen te staan in de vertrouwensrelatie, door het al dan niet overeind blijven staan van gemaakte afspraken in de huidige ontwikkelingen.

Naast de drie dimensies komt de wijze waarop partijen betrokken zijn terug in het vertrouwen dat zij ervaren in het ministerie. De landelijke partijen spreken zich helemaal niet uit over de drie dimensies van vertrouwen, maar verbinden het vertrouwen aan de werkrelatie die zij met het ministerie hebben. Het vertrouwen wisselt op basis van hoe hun adviezen worden meegenomen, maar lijkt op het moment neutraal tot positief. Onder de regionale en lokale overheden wordt daarentegen geen vertrouwen ervaren of als gespannen. Dit heeft voor hen te maken met dat zij in het verleden en heden laat worden betrokken bij keuzes op hoofdlijnen in het gasdossier. Specifiek voor gemeenten geldt ook dat zij het vertrouwen zo ervaren, doordat zij minder ruimte krijgen van het ministerie om hun opdrachtgeversfunctie in de versterkingsoperatie te vervullen wat juist belangrijk is voor het inbedden van het perspectief van de lokale gemeenschap en het verkrijgen van draagvlak. De maatschappelijke organisaties benoemen in hun vertrouwenservaring hun betrokkenheid als organisatie, maar ook het perspectief van de bewoner. Twee van hen benadrukken hun betrokkenheid bij de beleidsvorming, maar ontbreekt hun vertrouwen omdat zij regelmatig niet tijdig worden betrokken. Twee andere organisaties benoemen dat voor het vertrouwen meer met en vanuit het perspectief van bewoners gedacht moet worden in de dienstverlening van versterking en schade.

Tot slot verwijst een groot deel van de partijen in hun ervaren vertrouwen naar de overdaad aan beleid, veranderingen daarin en lange doorlooptijd in de versterkingsoperatie en schadeafhandeling. Het vertrouwen van de gemeenten en maatschappelijke organisaties is laag tot niet bestaand, evenals het vertrouwen van de bewoners die zij vertegenwoordigen, omdat de vooruitgang in hulp via schade of versterking uitblijft ondanks de vele pogingen daartoe. De indruk ontstaat dat de pogingen via beleid, procedures, regelingen en werkwijzen er niet toe hebben geleid dat in hulp werd voorzien die passend is voor de problematiek waar de bewoners mee zitten. Specifiek voor de gemeenten is de overdaad aan beleid problematisch, omdat zij door de complexiteit niet hun verbindende rol kunnen vervullen, die het vertrouwen bij bewoners terug kan brengen. Voor de bewoners is het problematisch omdat hulp niet moet uitgaan van beleid maar van het perspectief van de bewoners, zeggen de maatschappelijke organisaties.

#### 4.4 Analyse van de resultaten

Nu de resultaten van de twee centrale hoofdconcepten zijn beschreven, is het mogelijk te analyseren welke aanwijzingen bestaan voor een verband tussen de soorten coproductie en vertrouwen in de overheid. Op basis van de resultaten wordt gekomen tot bevindingen over het verband tussen beiden. Na de analyse zijn bevindingen over de relatie van coproductie tot het vertrouwen samengevoegd in tabel 2 en 3. Daarin worden citaten weergegeven over de vertrouwenservaringen die tekenend zijn voor dezelfde soort partijen. In de citaten is de relatie tot coproductie af te lezen, maar volgt daarnaast een korte analyse.

De eerste aanwijzingen voor het verband is dat de overdaad aan beleid een rol speelt in zowel de resultaten over de coproductie in de *ontwerpfase*, als in de resultaten over het vertrouwen in het ministerie. Het vertrouwen onder gemeenten en maatschappelijke organisaties is laag of gespannen vanwege het uitblijven van de nodige hulp bij de gevolgen van de gaswinning, ondanks de vele pogingen via allerlei beleid. Volgens hen wordt dit gevoel gedeeld onder de bewoners die zij vertegenwoordigen of is bij hen helemaal geen sprake van vertrouwen. In het geval van de gemeenten voegen zij daaraan toe dat zij niet hun verbindende rol kunnen vervullen door de overdaad aan beleid. Het maakt dat zij er niet in slagen het bewonersperspectief in te bedden in het beleid van de versterkingsoperatie en schadeafhandeling of de logica ervan niet kunnen uitleggen aan bewoners. Deze constatering komt overeen met de resultaten over de rol van de gemeente in de *ontwerpfase* met een coproductieniveau van *samenwerken*. Immers beschreven zij ook daar in hun antwoorden dat zij bij de uitvoering van hun opdrachtgeversrol in de knel komen met de complexiteit van de versterking en schadeafhandeling. In het geval van de maatschappelijke organisaties benadrukken zij in hun lage vertrouwen de afstand tussen de problematiek waarin bewoners leven en de oplossingen die worden geboden. Ook deze constatering komt overeen met de resultaten van hun coproductie in de *ontwerpfase*. Ondanks dat zij regelmatig contact hebben met de uitvoeringsorganisatie en het zbo, ervaren zij door de overdaad aan beleid namelijk vooral dat helemaal geen rekening wordt gehouden met de bewoners.

Op het eerste beeld delen de gemeenten en maatschappelijke organisaties de ervaring dat het vertrouwen onder hen laag of gespannen is, doordat de nodige hulp uitblijft ondanks de vele pogingen daartoe. Vervolgens schetsen zij beiden toe wat de implicaties zijn van de overdaad aan beleid voor hun co-activiteiten. Gemeenten kunnen geen uitvoering geven aan hun opdrachtgeversrol en onder maatschappelijke organisaties is het gevoel overheersend dat geen rekening wordt gehouden met de ervaringen van bewoners. Ondanks de co-activiteiten in de *ontwerpfase*, worden deze vooral belemmerd te worden door de overdaad aan beleid. Daarmee lijken de coproductieniveaus in de realiteit lager dan bedoeld. Aangezien de beperking en dus lagere niveau van coproductie een reden is voor het lage of gespannen vertrouwen, blijkt een verband te bestaan tussen coproductie en vertrouwen. Doordat de bevindingen worden onderbouwt aan de hand van resultaten over zowel coproductie als vertrouwen, staan over beiden citaten weergegeven in tabel 2.

Volgende aanwijzingen doen zich voor bij een andere co-activiteit in de *ontwerpfase*. Allereerst verbinden gemeenten hun lastige vertrouwensrelatie aan het feit dat zij minder ruimte ervaren voor hun opdrachtgeversrol. Zij vervullen deze rol in de versterkingsopgave, maar blijken daarin beperkt doordat het ministerie daar een actievere rol inneemt. Hierdoor zeggen zij dat het lastig is om de bewoners te vertegenwoordigen en te betrekken, wat volgens hen juist van belang is voor het creëren van draagvlak en vertrouwen onder bewoners. Hoewel volgens de Tijdelijke wet Groningen voor gemeente sprake zou zijn van een *samenwerkend* coproductieniveau in de *ontwerpfase*, lijkt op basis van de bevindingen het niveau in feite lager te zijn. Op basis van de

bevinding dat het coproductieniveau in de *ontwerpfase* lager is dan verwacht en terugkeert als reden voor de gespannen vertrouwensrelatie, ontvouwt zich een verband tussen coproductie en het vertrouwen.

De laatste aanwijzingen voor een verband tussen coproductie en vertrouwen doet zich voor in de soorten coproductie in de *fase van planontwikkeling*. De landelijke, regionale, lokale overheden en de maatschappelijke organisaties benoemen immers allen in hun vertrouwenservaring de betrokkenheid bij beleidskeuzes op hoofdlijnen. De landelijke partijen verbinden hun ervaren vertrouwen direct aan de wettelijke adviseursrol. Hun adviezen worden wisselend meegenomen, waarmee ook hun vertrouwen in het ministerie wisselt maar nu neutraal tot positief wordt ervaren. De regionale en lokale overheden verwijzen niet expliciet naar hun wettelijke adviseursrol. Wel komen zij en de maatschappelijke organisaties in hun vertrouwenservaring terug op de ruimte voor hun inbreng bij beleidskeuzes. Allen verbinden hun lastige vertrouwensrelatie aan situaties van het verleden, maar ook tot op heden, waarin zij slechts werden geïnformeerd over grote keuzes die al waren gemaakt, op het laatste moment werden geconsulteerd of hun inbreng beperkt werd meegenomen. Gezien de bevindingen dat zowel de landelijke als de regionale partijen hun vertrouwenservaring uitleggen aan de hand van hun co-activiteiten in de *planontwikkeling*, komt een verband op twee manieren naar voren. Zo blijkt dat daar waar de activiteit voor de *planontwikkeling* met een niveau van *betrekken* tot *samenwerken*, het vertrouwen neutraal tot positief wordt ervaren. Ook wijst het aan dat waar het niveau bestaat uit *informereren* tot *betrekken*, het vertrouwen laag of moeizaam wordt ervaren.

Tabel 2. Bevindingen over het verband tussen coproductie in de ontwerpfase en het vertrouwen in de overheid, onderbouwt met voorbeeldcitaten

Voorbeeld citaat voor resultaten coproductie	Voorbeeld citaat voor resultaten vertrouwen
<p>“Wij zijn als gemeente, zijn we verantwoordelijk voor prioritering binnen de versterkingsoperatie. We moeten een lokaal plan van aanpak schrijven, (...). De (uitvoeringsorganisatie) die moet zorgen voor de productie, (..) maar als gemeente willen we toch vooral kijken van oké hoe komen onze bewoners er nou uit. He, of, het algemeen belang, het hele plaatje, een hele straat, een hele woonplaats, hoe zijn dingen uit te leggen of niet uit te leggen, en wat kun je daar tegen doen.” (R8)</p> <p>+</p> <p>“Zo simpel is het niet, want vanuit het verleden zijn er zoveel verschillende programma's, regimes, blokken, methodes, dat in de praktijk eigenlijk niemand er meer iets van snapt. In ieder geval niet op het eerste gezicht. En de inwoners al helemaal niet (...), ja wat moeilijk uit te leggen, moeilijk te managen is.” (R8)</p>	<p>“Ja, ik vind het soms wel ingewikkeld (...). Zouden we zien van ja maar onze inwoners die die kunnen het niet volgen, die hebben daar geen vertrouwen in, dan zouden wij natuurlijk een rol kunnen spelen in en het terugbrengen van het vertrouwen. (...) Maar als je zelf onvoldoende beeld hebt, onvoldoende vertrouwen hebt dat nou ja bijvoorbeeld dat afspraken worden nagekomen, dat er voldoende middelen zijn om woningen te versterken, dat voldoende snelheid wordt gemaakt, ja dan gaan we daar ook niet uitspraken over doen (...) Te weinig vertrouwen hebben en te weinig invloed hebben op het geheel op het hele proces, kunnen we ook niet die rol spelen en het vertrouwen daarmee terugbrengen.” (R10)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Co-activiteit met gemeenten via opdrachtgeversrol in de ontwerpfase, met coproductieniveau van samenwerken</li> <li>➤ Echter, door overdaad aan beleid is de opdrachtgeversrol moeilijk uit te voeren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vertrouwensrelatie wordt door gemeenten als ingewikkeld ervaren, omdat zij door de overdaad aan beleid niet hun verbindende rol uitvoeren naar bewoners</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eerste aanwijzing verband: co-activiteit van gemeente in de ontwerpfase wordt belemmerd door de overdaad aan beleid en het feitelijk lagere coproductieniveau is een reden voor de ingewikkelde vertrouwensrelatie met het ministerie</li> </ul>	
<p>“Daarnaast hebben we met zowel met schade dat wordt afgehandeld door het (zbo) hebben we periodiek overleg met het (zbo). Bila's noemen we dat. Dat is ongeveer een keer per maand. En hetzelfde speelt met de (uitvoeringsorganisatie) (..) maar de (uitvoeringsorganisatie) en het (zbo) zijn toch vooral bezig met wat ze zelf allemaal bedenken.” (R13)</p> <p>“Niet dus he. (...). Ja nou ja, misschien moet ik dan zeggen te weinig. (...) In mijn overtuiging wordt het al eigenlijk alleen maar slechter, want je krijgt door al die nieuwe regels ook ongelijkheid, hè. (...) de buurman in een identiek huis, in dezelfde straat, die heeft wel schadevergoeding gehad. En ja dus dan raken mensen het spoor bijster.” (R14)</p>	<p>“Ja dat was altijd heel laag. (...) Dat heeft toch te maken dat ambtenaren in een eigen wereld leven (...) Zij denken in termen van: er is een bepaald probleem, we hebben daar beleid op gezet, we moeten vervolgens een proces doorlopen om dat beleid te realiseren, je moet eerst wetgeving maken, dus er moet even een commissie komen die een advies voor de wet maakt, weet je wel. En dat is ontzettend ver weg van een Groninger die in een huisje zit dat gevaarlijk is ofzo.” (R13)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Co-activiteit met maatschappelijke organisaties in de ontwerpfase, met coproductieniveau van raadplegen</li> <li>➤ Echter, door de overdaad aan beleid overheerst het gevoel dat te weinig rekening wordt gehouden met de ervaringen van bewoners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vertrouwens wordt als laag ervaren door maatschappelijke organisaties, vanwege de overdaad aan beleid</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tweede aanwijzing verband: co-activiteit van maatschappelijke organisaties in de ontwerpfase wordt belemmerd door de overdaad aan beleid en het feitelijk lagere coproductieniveau is een reden voor het lage vertrouwen in het ministerie</li> </ul>	

Tabel 3. Bevindingen over verband tussen coproductie in de fase van ontwerpen en planontwikkeling en het vertrouwen in de overheid, onderbouwt met voorbeeldcitaten

Voorbeeld citaat voor resultaten coproductie	Voorbeeld citaat voor resultaten vertrouwen
<p>“Ja, ik vind het soms wel ingewikkeld (...) Wat wij nu zien is dat bijvoorbeeld die groep, dat is voor ons allemaal (het ministerie), (...) die stuurt heel direct de (de uitvoeringsorganisatie) aan. Ja ook op een manier waardoor wij dan vaak, ja allerlei dingen achter komen achteraf of ja dan is er al een opdracht gegeven en dan ja dus dan. Wij worden niet altijd zo vaak bij dingen betrokken aan de voorkant.” (R10)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vertrouwensrelatie wordt door gemeenten als ingewikkeld ervaren, omdat zij over minder ruimte beschikken dan eigenlijk de bedoeling op basis van hun opdrachtgeversrol</li> <li>➤ Derde aanwijzing verband: co-activiteit van gemeente in de ontwerpfase met een coproductieniveau dat in feite lager is en deze vormt een reden voor de ingewikkelde vertrouwensrelatie met het ministerie</li> </ul>
<p>“Ik heb nooit gezien dat mensen zeiden van ah nee dat is niet relevant. Het is altijd wel een goede discussie geweest. (...) Dus zeg maar de technische informatie hoe wij die geven, hoe die ontvangen wordt, daar zijn wij heel tevreden over.” (R4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vertrouwen wordt als neutraal tot positief ervaren door landelijke partijen, vanwege het zorgvuldig meenemen van hun adviezen</li> <li>➤ Vierde aanwijzing verband: co-activiteit van landelijke partijen in de fase van planontwikkeling met een coproductieniveau van betrekken tot samenwerken, dat eveneens terugkeert als reden voor een neutraal tot positieve vertrouwenservaring</li> </ul>
<p>“Daar hebben we natuurlijk jarenlang ervaringen mee. Die van uiterst slecht tot broos is (...). Met (minister) als minister, die overlegde niets met de regio. Allemaal hele ingewikkelde technische rapporten. Als overheden bij hem op bezoek kwamen, die letterlijk hun beurt kregen om wat te zeggen en werden wij permanent overvallen met een rapport, wat uit werd verstuurd naar de kamer en op die manier de regio ook bereikte, dat de regio op een zelfde manier werd geïnformeerd. (...) Daarin is met eind vorig jaar een minister er geweest, heel onhandig joeg hij die gasverhoging er even doorheen in december, zonder daarin ons te betrekken.”(R5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vertrouwen wordt als laag ervaren door regionale en lokale overheden, doordat zij weinig inbreng hebben (gehad) bij beleidskeuzes op hoofdlijnen</li> <li>➤ Zesde aanwijzing verband: co-activiteit van regionale en lokale overheden in de fase van planontwikkeling die tot op heden gekenmerkt werd door een coproductieniveau met weinig inbreng en dat ook een reden is voor het lage vertrouwen in het ministerie</li> </ul>
<p>“Ja dat was altijd heel laag. (...) Nu is het heel vaak zo dat een heel traject en ambtenaren hebben met elkaar overlegd, afgelopen maandag hebben ze de knoop doorgehakt, afgelopen donderdag was dan het overleg wat erbij hoorde, woensdag worden de stukken verstuurd en dan mogen we donderdag nog zeggen wat wij ervan vinden. Dat dat is relatief zo zinloos.” (R13)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vertrouwen wordt als laag ervaren door maatschappelijke organisaties, aangezien zij laat betrokken worden bij de beleidsvorming</li> <li>➤ Vijfde aanwijzing verband: co-activiteit van maatschappelijke organisaties in de fase van planontwikkeling met een coproductieniveau van raadplegen en dat deze een reden vormt voor het lage vertrouwen in het ministerie</li> </ul>

## 5. Conclusie en discussie

In het resultatenhoofdstuk zijn de aanwijzingen voor het verband tussen de soort coproductie en het vertrouwen in de overheid uiteengezet. Op basis hiervan volgt in dit hoofdstuk een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek: “*Wat is het verband tussen de soort coproductie en het vertrouwen in de overheid, op gebied van de gaswinning in Groningen?*”. Daarna volgt de discussie, met daarin verdere reflecties op dit onderzoek.

### 5.1 Conclusie

In deze masterscriptie is onderzoek gedaan naar het verband tussen soorten coproductie en het vertrouwen in de overheid, in de context van de gaswinning in Groningen. Coproductie betreft activiteiten die reguliere dienstverleners zoals de overheid en externe actoren samen ondernemen, om tezamen bij te dragen aan de publieke dienstverlening. Coproductie is in het bijzonder relevant voor de vertrouwenscrisis op gebied van de gaswinning, gezien de veronderstelling dat coproductie het vertrouwen in de overheid bevordert. Tot op heden bestaat echter veel onduidelijkheid over het concept coproductie, blijven eenduidige resultaten over het verband uit en is weinig bekend over coproductie bij energievoorzieningen. Daarom is in deze scriptie onderzoek gedaan naar het verband en is coproductie geduid aan de hand van vier coproductiefases, alsook via vijf niveaus van invloed die de actoren in de co-activiteit hebben. Vanwege de vertrouwenscrisis in het gasdossier vindt dit onderzoek plaats middels een extreme case analysis en is gebruik gemaakt van interviews.

Op basis van de analyse kunnen er twee conclusies worden getrokken. Ten eerste kan geconcludeerd worden dat dit onderzoek een kleinschalig inzicht geeft in het verband tussen coproductie en vertrouwen in de overheid. Specifiek geldt dat van de soorten coproductie, co-activiteiten in de fase van *planontwikkeling* en *ontwerpen* direct verband houden met het vertrouwen. Zoals uiteengezet in de analyse keren zes soorten coproductie terug in de vertrouwenservaring van actoren, behorend bij deze twee fases. Daarbij blijkt naast deze fases, het *coproductieniveau* zich positief te verhouden tot de mate waarin actoren de overheid vertrouwen. Daar waar in de fase van planontwikkeling of ontwerpen een laag coproductieniveau bestaat, wordt het vertrouwen als laag ervaren. Ook geldt dat daar waar in deze fases een hoger coproductieniveau bestaat, zich een neutraal tot positief vertrouwen wordt ervaren.

Meerdere aanwijzingen over de soorten coproductie in de *ontwerpfase* zijn als volgt. Als eerst blijkt dat de overdaad aan beleid de coproductie van gemeenten en maatschappelijke organisaties in de *ontwerpfase* belemmert. Het *coproductieniveau* ligt hierdoor in feite lager en is een reden voor de slechte of moeizame vertrouwenservaring. Daarnaast bestaat een soort coproductie in de *ontwerpfase* waar volgens beleid voor gemeenten sprake is van een *coproductieniveau* van samenwerken, maar wordt hun ruimte daarbij beperkt door het ministerie. Het daadwerkelijk lagere *coproductieniveau* is eveneens een reden voor een moeilijke vertrouwensrelatie.

Als laatst twee aanwijzingen voor het verband met de soort coproductie in de *fase van planontwikkeling*. Het *coproductieniveau* van betrekken tot samenwerken is voor de landelijke partijen een argument voor een neutraal tot overwegend positieve vertrouwenservaring van de landelijke partijen. De aanleiding voor de lage of moeizame vertrouwensrelatie onder de regionale en lokale overheden, alsook de maatschappelijke organisaties, is dat zij in het verleden en tot op heden zijn *geïnformeerd* of *geraadpleegd*. Kortom, de soorten coproductie in de fases van *planontwikkeling* en *ontwerpen* houden direct verband met het vertrouwen en daarbij verhoudt het *coproductieniveau* zich positief tot de mate waarin actoren de overheid vertrouwen.



Ten tweede constateert dit onderzoek dat coproductie niet zozeer bestaat op gebied van de gaswinning als dienstverlening, maar op gebied van de gevolgen ervan. Uit de resultaten blijkt dat slechts één co-activiteit plaatsvindt met betrekking tot de gaswinning. Deze co-activiteit betreft het vaststellingsbesluit als onderdeel van de *planontwikkeling*. De andere co-activiteiten vinden plaats in de dienstverlening van de gevolgen, zoals de schadeafhandeling, versterkingsoperatie en het toekomstperspectief. Vanwege het besluit om te stoppen met de gaswinning en de urgentie van de andere thema's blijkt de aandacht verschoven te zijn.

Gezien deze conclusies, richt dit onderzoek zich op twee voornaamste inzichten. Het eerste inzicht is dat de *ontwerpfase* van het grootste belang blijkt voor het vertrouwen in de overheid. Van de vier coproductiefases die zijn onderzocht, keren namelijk drie soorten coproductie in de *ontwerpfase* terug in de vertrouwenservaring. De belemmering van de co-activiteiten door de overdaad aan beleid, alsook de beperking in een andere co-activiteit door het ministerie zijn voor gemeenten en maatschappelijke organisaties redenen voor het lage of moeizame vertrouwen. Deze factoren compliceren de dienstverlening van de versterkingsoperatie en schadeafhandeling in zo'n mate, dat gemeenten en maatschappelijke organisaties er niet in slagen om op basis van hun ervaringen de dienstverlening te verbeteren. Het resulteert in een dienstverlening die niet aansluit op de problematiek in de praktijk en nodige hulp die uitblijft, met nadelige gevolgen voor het vertrouwen. Tegelijkertijd biedt dit inzicht over de *ontwerpfase* mogelijkheden voor het benaderen van de vertrouwensproblematiek. Wanneer de overdaad aan beleid geminderd wordt en gemeenten de ruimte krijgen voor hun rol zoals bedoeld, beschikken zij over meer ruimte om hun ervaringen te gebruiken voor een verbetering van de dienstverlening in de gevolgen van de gaswinning. Daarmee resulteert een zorgvuldige omgang met coproductie in de *ontwerpfase* mogelijk in een verbetering in het vertrouwen in de overheid.

Het tweede inzicht is de nuancering over de bruikbaarheid van coproductie als middel om het vertrouwen in de overheid te verbeteren. Co-activiteiten komen voor in drie van de vier fases in de productiecycclus van de dienstverlening, maar, de invloed van de actoren is daarbij beperkt. Het niveau van coproductie voor verschillende co-activiteiten varieert namelijk grotendeels tussen *raadplegen* en *betrekken*. Over uitzonderingen hierop blijkt bovendien dat hogere *niveaus* van coproductie in de praktijk als lager worden ervaren, namelijk door de overdaad aan beleid en de actievare rol van het ministerie. Op basis van dit onderzoek ontstaat daarmee de vraag in hoeverre coproductie ingezet kan worden in een politiek gevoelige context zoals bij de gaswinning, waar de betrokkenheid van partijen beperkt is en verwachtingen over betrokkenheid van partijen lastig te realiseren blijken.

## 5.2 Discussie

In de discussie wordt gereflecteerd op verschillende onderdelen van dit onderzoek. Als eerst worden de bevindingen gerelateerd aan zowel de literatuur van dit onderzoek als nieuwe literatuur. Daarna volgen de beperkingen, waar wordt gereflecteerd op keuzes in dit onderzoek en hoe daarmee is omgegaan. Tot slot worden aanbevelingen gegeven voor de wetenschap en praktijk.

### Interpretatie aan de hand van de literatuur

De belangrijkste bevinding in dit onderzoek is dat tussen verschillende soorten coproductie en het vertrouwen in de overheid een positief verband is gevonden. Zo keren zes soorten coproductie terug in de vertrouwenservaring van actoren. Meer specifiek geldt dat de co-activiteiten in de fases van *ontwerpen* en *planontwikkeling* het meest van belang zijn en het

coproductieniveau zich daarbij positief verhoudt tot het vertrouwen in de overheid. Daarnaast zijn negen soorten coproductie gevonden op gebied van de gaswinning. Deze soorten bestaan uit drie *fases*, met *coproductieniveaus* tussen *raadplegen* en *samenwerken*. Uit dit onderzoek volgen zes bijdragen aan het wetenschappelijke debat die hieronder worden beschreven.

Ten eerste benadrukt dit onderzoek het belang van coproductie in de *fases* van *planontwikkeling* en *ontwerpen*, in tegenstelling tot coproductie in de *fases* van *monitoring en evaluatie* en de *dienstverlening*. Daarmee wordt de verwachting verworpen, dat iedere fase direct verband houdt met het vertrouwen en zijn alleen de verwachtingen over de fase van *planontwikkeling* en *ontwerpen* bevestigd. Vooral het belang van de *ontwerpfase* blijkt uit het feit dat drie soorten coproductie in deze fase verband houden met het vertrouwen in de overheid. Daarentegen zijn geen soorten coproductie in de fase van *monitoring en evaluatie* geconstateerd en blijkt coproductie in de *dienstverlening* geen verband te houden met het vertrouwen. Het verschil in relevantie van de *fases* is een opvallende bevinding, aangezien er geen aandacht aan is besteed in het theoretisch kader. Desalniettemin is het te verklaren op basis van andere wetenschappelijke literatuur.

In een onderzoek bestaande uit verschillende casestudies komt immers naar voren dat coproductie een grotere impact heeft op het vertrouwen dat wordt ervaren, wanneer sprake is van co-activiteiten in fase van dienstverlening gecombineerd wordt met de fase van het *ontwerpen* (Boivard, 2007; Fledderus, 2015a). In het licht van dit onderzoek is het verklaarbaar dat een gebrek aan co-activiteiten in de *ontwerpfase* of lagere coproductieniveaus verband houden met een negatieve vertrouwensrelatie met de overheid. Daarnaast is het onderscheid tussen *"complementaire"* coproductie en coproductie van een *"kerndienst"* (Brandsen & Honingh, 2015) een mogelijke verklaring voor het ontbreken van een verband tussen de soort coproductie in de *dienstverlening* en het vertrouwen. Complementaire coproductie zijn activiteiten waarbij actoren betrokken zijn, maar die niet deel uitmaken van de hoofdzakelijke dienstverlening. Een voorbeeld hiervan is dat studenten helpen bij het organiseren van open dagen, hoewel het onderwijs alleen wordt uitgevoerd door docenten. De *dienstverlening door vrijwilligers* en *steunverlening door lotgenoten* als co-activiteit door gemeenten en maatschappelijke organisaties is dan ook aanvullend omdat het bewoners helpt die moeilijkheden in de dienstverlening van schade en versterking te ervaren. Ongeacht het belang dat dergelijke co-activiteiten hebben en de hoge *niveaus* van coproductie daarbij, maken de activiteiten geen onderdeel uit van de hoofdzakelijke dienstverlening maar is hun bestaan een gevolg van de moeilijkheden daarin. Zoals de maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld aangeven in de interviews hadden zij het liefst gezien dat er geen reden zou zijn voor hun bestaan, wat mogelijk verklaart waarom deze co-activiteit ondanks een hoog coproductieniveau geen verband houdt met een hoog of goed vertrouwen. Gezien de verschillen in de relevantie van de coproductiefases, is het vervolgonderzoek naar het centrale verband aan te raden evenzo onderscheid te maken in de *fases*. Op die manier kan de relevantie van de *planontwikkeling* en *ontwerpfase* ofwel bevestigd worden, ofwel weerlegd.

Een tweede bijdrage is dat dit onderzoek het positieve verband bevestigt tussen het coproductieniveau en het vertrouwen, wat interessant is omdat het overeen komt met hetgeen dat is beschreven in het theoretisch kader. Met een bevestiging van het positieve verband, kunnen bovendien de verwachtingen hierover worden aangenomen.

In het theoretisch kader werd beschreven dat binnen het NPG paradigma vertrouwen wederom een centraal onderdeel is in de dienstverlening en coproductie het vertrouwen kan bevorderen, door het gezamenlijke proces (Brandsen et al., 2018; Fledderus et al., 2014; Levine & Fisher, 1984; Van Ryzin, 2011). Twee mechanismen spelen hierbij een rol, namelijk de *controle*

die de externe actor ervaart en *responsiviteit* van de reguliere dienstverlener op basis van de inbreng van de actor (Brandsen et al., 2018; Fledderus et al., 2014; Vanleene, Verschuere & Voets, 2015; Wang & van Wart, 2007). Daarmee ontstond de verwachting dat een positief verband bestaat tussen de *responsiviteit*, oftewel het *niveau* van coproductie, en het vertrouwen in de overheid, die op basis van de bevindingen in dit onderzoek kan worden aangenomen. Voor vervolgonderzoek is het daarom relevant om inzichten over het verband verder te verstevigen met methoden die gericht zijn op het verwerven van meer respondenten en een causaal verband kunnen achterhalen.

Ten derde wijst dit onderzoek op het belang van de beleidscontext waarin coproductie plaatsvindt. Zo worden de twee soorten coproductie in de *ontwerpfase* met de gemeenten en maatschappelijke organisaties belemmerd door de overdaad aan beleid. Bovendien speelt de overdaad van beleid voor het grootste deel van de respondenten een rol in het lage of ontbrekende vertrouwen. Het vertrouwen van de gemeenten en maatschappelijke organisaties is laag tot niet bestaand, evenals het vertrouwen van de bewoners die zij vertegenwoordigen, omdat de vooruitgang in hulp via schade of versterking uitblijft ondanks de vele pogingen daartoe. Deze bevinding over de overdaad aan beleid is opvallend aangezien daar geen rekening mee is gehouden, in tegenstelling tot de dimensies, coproductiefases of niveaus.

Wel kan dit verschijnsel aan de hand van bestaande literatuur geduid worden als “de systeemwereld” (Buiting & Hart, 2017). De systeemwereld is een wereld van beleid, protocollen, werkinstructies die ondersteunend behoort te zijn aan de leefwereld. In deze leefwereld staan de professional en klant in contact met elkaar om de bedoeling van een organisatie, het helpen van de klant, te realiseren. De auteurs merken echter op dat in organisaties een steeds grotere focus op de systeemwereld is ontstaan, waardoor professionals actiever zijn in het naleven van de systemen dan het handelen op de bedoeling. De verschillende voorbeelden van beleid en veranderingen die in dit onderzoek naar voren komen in zowel de resultaten over coproductie als over vertrouwen, zijn een aanwijzing dat eveneens in deze context de systeemwereld dominant lijkt. Hoewel de actoren deels hun lage tot ontbrekende vertrouwen relateren aan de drie dimensies en hun betrokkenheid, suggereren de actoren vooral dat zij het vertrouwen zo ervaren doordat de hulp aan bewoners ontoereikend is – niet met de reden dat het ministerie en de bijbehorende organisaties niet over de nodige *competenties* beschikken, niet de *goede intenties* hebben of dat zij *intentioneel afspraken verbreken* – maar omdat de dienstverlening gedomineerd is door de systeemwereld. Het lage tot ontbrekende vertrouwen richt zich in het geval van deze bevinding niet zozeer op een concrete organisatie zoals het ministerie, maar een groter, en ongrijpbaar, fenomeen zoals het omringende systeem. Het is een interessante bevinding, deels omdat het ongrijpbare karakter van de systeemwereld en de grote rol ervan in het vertrouwen vragen oproept over waar te beginnen met het verminderen ervan en aan wie die taak is. Tevens is het een interessante bevinding voor vervolgonderzoek naar coproductie en het verband met vertrouwen in de overheid. Uit dit onderzoek blijkt immers dat de systeemwereld enkele soorten coproductie belemmert en speelt het een grote rol in het vertrouwen van actoren. Voor vervolgonderzoek is het belangrijk om aandacht te besteden aan de rol van de beleidscontext en de mogelijke invloed ervan op het centrale verband.

De vierde bijdrage van dit onderzoek is de nuancering over de bruikbaarheid van coproductie als benadering voor de vertrouwenscrisis van de overheid, op gebied van het gaswinning. Hoewel in drie van de vier *fases* co-activiteiten zijn gevonden, is het *coproductieniveau* echter grotendeels beperkt tussen *raadplegen* en *betrekken* van actoren. Over uitzonderingen hierop blijkt dat hogere *niveaus* van coproductie in de praktijk als lager worden ervaren door de desbetreffende partijen. De lage *niveaus* van coproductie hebben als gevolg dat het perspectief van partijen met

relevante kennis van of ervaringen met de gaswinning of de gevolgen daarvan minder is vertegenwoordigd op gebied van de gaswinning, in tegenstelling tot de reguliere dienstverleners. Deze bevinding is opvallend omdat het in contrast staat het hedendaagse, dominante NPG-paradigma, maar is wel te verklaren aan de hand van andere wetenschappelijke literatuur.

Zo is in het theoretisch kader beschreven dat met het NPG-paradigma de overheid niet langer de centrale actor is, maar samenwerkt met een breed scala aan partijen (Brandsen et al., 2018; Osborne, 2006). De ontwikkeling en uitvoering van beleid komt tot stand door en met verschillende partijen, waarbij het gezamenlijk proces van groot belang is (Brandsen et al., 2018; Osborne, 2006; Van Ryzin, 2011). Echter blijkt in dit onderzoek de invloed van externe actoren in de samenwerking op gebied van de gaswinning beperkt. Een mogelijke verklaring hiervoor is de periode waarin met de gaswinning is begonnen. Zoals beschreven in het onderdeel over de context, verkreeg de NAM in 1963 haar winningsvergunning. Passend in het dominante TPA-paradigma van destijds, was dienstverlening aan de professionals en ambtenaren en waren burgers slechts passieve ontvangers (Brandsen et al., 2018; Sorrentino et al., 2016). Het beleid van de gaswinning was een aangelegenheid voor de NAM als uitvoerder, regeringsvertegenwoordigers vanuit EZK en het staatsbedrijf EBN (Luyendijk & van Sluis, 2022). Bovendien blijken overheden in complexe situaties veelal terug te schieten in het TPA-paradigma, waarmee top-down benaderingen een voorkeur krijgen over horizontale samenwerkingen en het potentieel van andere partijen onbenut blijft (Steen & Brandsen, 2020). Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn ons eveneens te richten op onderdelen van de energievoorziening die hun ontwikkeling in de huidige NPG-paradigma kennen om te achterhalen of zich daar wel een intensievere betrokkenheid van andere actoren voordoet.

Een vijfde bijdrage aan het wetenschappelijk debat over coproductie is het feit dat verschillende soorten coproductie zijn te onderscheiden middels het gebruik van *fases* en *niveaus*. Deze constatering is in overeenkomst met dat is beschreven in het theoretisch kader. Een typologie van coproductie *fases* zou bijdragen aan de duiding van de aard van de activiteit doordat het verbonden wordt aan een moment van de productiecycclus van een dienst (Loeffler, 2021; Nabatchi et al., 2017; Sicilia et al., 2016). Daaraan heeft dit onderzoek *niveaus* van coproductie toegevoegd aangezien het gegeven dat een actor betrokken is bij een co-activiteit niets zegt over de invloed, wat tevens van belang is in relatie tot het vertrouwen in de overheid (Brandsen et al., 2018; Fledderus, 2015a; Fledderus et al., 2014; Fisher & Levine, 1984). De nadere duiding van coproductie maakte het mogelijk te achterhalen wat de aard van een co-activiteit is, welke invloed een partij daadwerkelijk heeft en deze eigenschappen met elkaar te vergelijken. Vanwege de waarde van de duiding van coproductie in dit onderzoek is het vervolgonderzoek aan te raden coproductie inderdaad als “umbrella concept” (Nabatchi et al., 2017) te omarmen en daarbij gebruik te maken van de coproductie *fases* en *niveaus*.

Tot slot een nuancering van de mogelijkheden van coproductie in energievoorzieningen als publieke dienst. In dit onderzoek blijkt coproductie met name te bestaan in de dienstverlening van de gevolgen ervan, maar in veel mindere mate in de gaswinning zelf. Slechts één co-activiteit vindt plaats, namelijk in de *planontwikkeling*. Deze bevinding is een nuancering op de stellingname dat coproductie in de energievoorziening bijdraagt aan het verminderen van negatieve effecten in het productieproces (Brandsen et al., 2018). Aangezien co-activiteiten vooral bestaan op gebied van de gevolgen ervan, draagt in dit onderzoek de coproductie niet bij aan het veranderen van de uitkomsten van de gaswinning zelf, maar wel aan het omgaan met de gevolgen van de gaswinning. In vervolgonderzoek kan coproductie geanalyseerd worden op gebied van andere mijnbouwactiviteiten die deel uitmaken van de energievoorziening. Daarmee kan meer kennis verworven worden over de aard van coproductie in dergelijke contexten,

bijvoorbeeld of daar wel coproductie in de energievoorziening plaatsvindt of dat het eveneens gericht is op het benaderen van de gevolgen.

## Beperkingen

### *Beperkte methodiek van dit onderzoek*

Een eerste punt dat raakt aan de interne validiteit, is de dataverzameling van dit onderzoek. Immers heeft de dataverzameling alleen plaatsgevonden via semigestructureerde interviews. Dit heeft als gevolg dat de bevindingen over de twee hoofdconcepten niet middels andere onderzoeksmethoden bevestigd of weerlegd zijn. Een vragenlijst was passend geweest voor de specifieke aard van coproductie. Coproductie onderscheidt zich immers van netwerken vanwege de nadruk op individuele verbindingen, die op een grotere schaal in kaart gebracht kunnen worden met een vragenlijst. Een andere methode is een documentanalyse die aanvullend gebruikt had kunnen worden voor informatie over de soorten coproductie, maar documenten voor een overkoepelend beeld waren niet beschikbaar. Desalniettemin sluiten de interviews aan bij het doel om coproductie op gebied van de gaswinning te onderzoeken. De interviews bieden ruimte om de nuances over het concept in deze nog vrij nieuwe context te onderzoeken. Ook maken interviews het mogelijk om dieper in te gaan op de context, waardoor duidelijkheid is ontstaan over de onderwerpen die gerelateerd zijn aan de gaswinning zoals de schadeafhandeling, versterkingsoperatie en het toekomstperspectief. Allerbelangrijkst is dat dit onderzoek dan ook geen harde uitspraken doet over een al dan niet bestaand verband tussen de twee hoofdconcepten, maar hierin een eerste inzicht biedt. Voor verdere versteviging van de conclusie of duiding van het verband zijn aanvullende methodes van groot belang. In de literatuur over coproductie wordt bijvoorbeeld de inzet van methodes benadrukt die op grotere schaal data kunnen verzamelen en causale verbanden kunnen aantonen, zoals kwantitatieve vragenlijsten of experimenten (Brandsen et al., 2018; Voorburg et al., 2015)

### *Selectie van respondenten*

Tevens heeft de uiteindelijke selectie van respondenten mogelijk invloed op de interne validiteit. Zo zijn meer partijen actief op gebied van de gaswinning en daaraan relaterende onderwerpen, dan in dit onderzoek zijn geïnterviewd. Denk bijvoorbeeld aan andere reguliere dienstverleners dan het ministerie, zoals de gasondernemingen, het zbo en de uitvoeringsorganisatie. Desalniettemin vond dit onderzoek plaats binnen een bepaald tijdsbestek en konden interviews met deze partijen niet bijtijds worden ingepland. Binnen de beschikbare tijd is in ieder geval nagestreefd partijen te spreken die op verschillende niveaus actief zijn, zoals nationaal tot lokaal. Daarbij is ook rekening gehouden met de verschillende bijdragen die zij kunnen leveren in het coproduceren in de dienst, van technische kennis tot aan de kennis die zij hebben als gebruiker van de diensten. Bovendien leek saturatie bereikt, aangezien na verloop van tijd gelijksoortige data naar voren kwam.

### *De aard van kwalitatief onderzoek*

Inherent aan kwalitatief onderzoek middels interviews zijn de risico's voor de betrouwbaarheid van de resultaten. Enerzijds is het risico verbonden aan de geïnterviewde, die mogelijk met sociaal wenselijke antwoorden reageren op vragen. Anderzijds is het risico verbonden aan de onderzoeker, wiens rol invloed kan hebben op de dataverzameling. Daar komt bij dat alle interviews online hebben plaatsgenomen. Een online omgeving maakt het lastiger om non-verbale communicatie te herkennen en daarop te acteren of waar nodig de geïnterviewde tussendoor te interrumperen. Om het risico op sociaal wenselijke antwoorden zoveel als mogelijk te minderen, is ieder interview begonnen met een toelichting van de privacyregelingen, enkele

vragen over de context en daaropvolgend werd gevraagd voor de bevestiging van de toestemmingsverklaring. De onderzoeker hield rekening met haar rol door gedurende het transcriberen aantekeningen te maken over haar vragen, de reacties die daarop volgden en aandachtspunten voor volgende interviews.

#### *Onderscheid tussen ontwerpfase en ervaren vertrouwen*

Ook is het naar aanleiding van de resultaten goed om in te gaan op de interne validiteit van de twee hoofdconcepten. Wat opvalt in zowel de resultaten over de ontwerpfase als de resultaten over het vertrouwen, is dat de respondenten spreken over zaken die eerder in de discussie geïnterpreteerd zijn als de systeemwereld. Zoals dit onderzoek concludeert, ontstaat daarmee een eerste inzicht in het verband tussen enerzijds de soort coproductie en het vertrouwen in de overheid. Echter is een mogelijke kritische noot op deze conclusie dat de respondent geen onderscheid maakt tussen de twee concepten. Immers zijn de vragen over de ontwerpfase en het vertrouwen beide gericht zijn op de ervaringen van de respondent. De vragen over de andere coproductiefases lijken daarentegen meer gericht op het feitelijk in kaart brengen van de betrokkenheid bij de desbetreffende fase. Belangrijk is om te benadrukken dat dit onderzoek uitgaat van een deductieve benadering en dus dicht bij de dimensies van de hoofdconcepten is gebleven. Vervolgonderzoek zou bijvoorbeeld meer gerichte vragen kunnen besteden aan de ontwerpfase. Zo zou mogelijk meer informatie verkregen kunnen worden over welke acties worden ondernomen voor het meenemen van ervaringen, in plaats van de bevinding dat dit helemaal niet gebeurt.

#### *Generaliseerbaarheid vanwege extreme-case study onderzoek*

Wat betreft de externe validiteit, is een aandachtspunt dat het onderzoek een extreme case study betreft. De gaswinning in Groningen en de daaraan relaterende onderwerpen vormen een unieke context. De gaswinning kent een lange bestaansgeschiedenis en met de toenemende aandacht voor de gevolgen zijn ook veel veranderingen in gang gezet op de andere thema's. Met zekerheid kan gesteld worden dat geen ander onderdeel van de Nederlandse energievoorziening te maken heeft met eenzelfde context, wat maakt dat de inzichten in mindere mate te generaliseren zijn. Echter is het belangrijk om te benadrukken dat een sterke externe validiteit niet tot het doel behoort van dit onderzoek. Zoals benoemd in de methode, biedt de situatie in Groningen juist een goede context om het centrale verband te onderzoeken vanwege de duidelijke vertrouwensproblematiek. De grote aandacht voor de context maakt dat geanalyseerd kon worden welke dimensies schuilgaan achter het lage vertrouwen en, of de betrokkenheid in de soort coproductie daar een rol in speelt. Bovendien is een belangrijke bijdrage van dit onderzoek om te interpreteren hoe de coproductie, in fases met niveaus, zich ontvouwen in deze nog vrij onbekende context. Aangezien de context apart geschetst is en deze ook is meegenomen via citaten, kan de lezer van dit onderzoek destilleren of en hoe de inzichten bruikbaar zijn in diens eigen context.

#### *Generaliseerbaarheid vanwege moment van onderzoek*

Daarnaast heeft het moment waarop dit onderzoek heeft plaatsgevonden mogelijk invloed op de generaliseerbaarheid. Het onderzoek vond plaats in een periode met veranderingen in belangrijke wetgeving. Zo is de Tijdelijke wet Groningen ingegaan vanaf 1 juli 2020 en is de schadeafhandeling verankerd in het publieke domein. Hoewel reeds in een onafhankelijke schadeafhandeling was voorzien met de Tijdelijke Commissie Groningen, is een belangrijk verschil met het IMG welke schade afgehandeld mag worden. Via de TwG is namelijk een 'ruimhartige' schadeafhandeling geregeld en is het doel meer ruimte te geven aan zowel materiële en immateriële soorten schade. Daarnaast wordt momenteel een wetwijziging voorbereid om naast

de schade, ook de versterking in het publieke domein te verankeren. De resultaten uit het onderzoek zijn gebaseerd op de huidige betrokkenheid van partijen en het vertrouwen in het ministerie als dat zij tot op heden ervaren. Aangezien de TwG recent in werking is getreden en de wijziging mogelijkwerwijs veranderen teweegbrengt, bestaat de kans dat de bevindingen van zowel coproductie en vertrouwen in de overheid onderhevig zijn aan veranderingen. Net als bij het discussiepunt hierboven, geldt dat de aandacht voor de context ervoor zorgt dat lezers de inzichten naar eigen inschatting kunnen destilleren.

## Aanbevelingen

### *Aanbevelingen voor wetenschappelijk onderzoek*

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek richten zich vooral op het vermeerderen van kennis over het verband tussen coproductie en vertrouwen dat in dit onderzoek is bevestigd. Ten eerste kan de kennis die opgedaan is over het verband in de context van de gaswinning en uitgebreid worden met andere methoden. Het gebruik van interviews sloot aan bij de noodzaak om coproductie en het verband met vertrouwen beter te begrijpen in hun eigen context (Brandsen et al., 2018). Nu meer bekend is over de aard van coproductie op gebied van de gaswinning biedt de inzet van kwantitatieve vragenlijsten en experimenteel onderzoek mogelijkheden. Ten eerste kan de kwantitatieve vragenlijst op grotere schaal data verzamelen over hoeveel actoren bij welke soorten coproductie betrokken zijn. Ten tweede kan de vragenlijst, alsook het experimenteel onderzoek de bevindingen over het gevonden verband nader duiden. Onderzoek met deze methoden moet een bevestiging of weerlegging bieden van het belang van de fases van *planontwikkeling* en *ontwerpen* voor het vertrouwen. Daarnaast maken de methoden het mogelijk om te onderzoeken of een causaal verband bestaat tussen het *coproductieniveau* en het vertrouwen, ter versteviging van het inzicht dat een positief verband bestaat. Door de bevindingen aan te vullen met data uit andere methoden, anticipeert vervolgonderzoek op de behoefte om meer systematisch en op grotere schaal kennis te verzamelen over de aard van coproductie en haar mogelijke uitkomsten (Brandsen et al., 2018; Voorburg et al., 2015).

De tweede aanbeveling is om zowel de soort coproductie als het verband met vertrouwen in de overheid te onderzoeken bij andere mijnbouwactiviteiten en deze activiteiten met elkaar te vergelijken. Het is relevant om dit onderzoek voort te zetten op andere mijnbouwactiviteiten aangezien weinig bekend is over coproductie bij onderdelen van de energievoorziening (Brandsen et al., 2018). Denk bijvoorbeeld aan andere mijnbouwactiviteiten die momenteel volop worden ontwikkeld, zoals CCUS en geothermie. In het onderzoek naar deze activiteiten kunnen dezelfde stappen genomen worden zoals hierboven: als eerst kwalitatief onderzoek voor kennis over de context en de aard van coproductie, daarna deze kennis uitbreiden met kwantitatief of experimenteel onderzoek. Door op grote schaal data te verzamelen over meerdere mijnbouwactiviteiten, is het mogelijk deze als casestudies met elkaar te vergelijken. Dit sluit aan bij de behoefte aan *comparative casestudies*, zodat stappen gemaakt worden in het veralgemeniseren van kennis over coproductie in verschillende beleidscontexten (Brandsen et al., 2018; Voorburg et al., 2018)

Een laatste aanbeveling is vervolgonderzoek te doen naar het verband tussen de soorten coproductie en vertrouwen in de overheid, op gebied van diverse publieke diensten. Dit

onderzoek heeft aangewezen dat in deze context een onderscheid in *fases* en *niveaus* van belang is om het verband met het vertrouwen in de overheid nauwkeuriger te achterhalen. Het is aan te raden deze wijze van het verband tussen coproductie en vertrouwen voort te zetten, aangezien nog weinig bekend is over het verband en voorgaand onderzoek geen nadere duiding van coproductie geeft. Gezien het belang van aandacht voor de context waarin coproductie plaatsvindt, wordt eveneens aangeraden om eerst kwalitatief onderzoek te verrichten en dit later uit te breiden met andere methoden.

#### *Aanbeveling voor de praktijk*

In lijn met de hoofdconclusie van dit onderzoek, is de eerste en voornaamste aanbeveling om huidige co-activiteiten vast te houden en daar de invloed van de actoren te vergroten. In dit onderzoek zijn negen soorten coproductie gevonden op gebied van de gaswinning. In het bijzonder zijn de co-activiteiten in de fase van *planontwikkeling* en *ontwerpen* van belang, aangezien deze direct verband houden met het vertrouwen in de overheid. Voor deze co-activiteiten geldt dat daarbij de coproductieniveaus zich positief tot de mate waarin actoren de overheid vertrouwen. Wat betreft de *planontwikkeling* blijkt in dit onderzoek een relatief lager coproductieniveau te bestaan voor de regionale en lokale overheden, alsook de maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd is een coproductieniveau van *informer* tot *raadplegen* een reden voor een slechte tot gespannen vertrouwensrelatie. Gezien deze bevindingen is het aan te raden om lage coproductieniveaus te vermijden en de verschillende partijen in de regio meer invloed te geven bij de planontwikkeling. Specifiek met betrekking tot de regionale en lokale overheden is het belangrijk om in ieder geval het huidige niveau van *betrekken* te borgen en eventueel te verhogen. Met betrekking tot de maatschappelijke organisaties is het van belang hun invloed te vergroten, ten opzichte van het huidige niveau van *raadplegen*. Wat betreft de coproductie in de *ontwerpfase*, is volgens beleid sprake van een coproductieniveau van *samenwerken* door hun opdrachtgeversfunctie in de versterking. Echter blijkt het coproductieniveau in de praktijk lager en is dat een reden voor de gespannen vertrouwensrelatie met het ministerie. Op basis van deze constatering is het aan te raden het coproductieniveau van *samenwerken* te borgen en dat zij in staat worden gesteld om uitvoering te geven aan hun rol. Dit onderzoek onderstreept het belang van het borgen en eventueel verhogen van de coproductieniveaus van de regionale en lokale overheden, alsook de maatschappelijke organisaties aangezien zij het perspectief van de regio belichten die anders ontbreekt.

De tweede en derde aanbevelingen voor de praktijk, zijn gericht op het ondersteunen van de eerste aanbeveling. De tweede aanbeveling gaat over het minderen van de systeemwereld en de derde over het maken van heldere afspraken over de betrokkenheid van partijen. Door gevolg te geven aan deze twee aanbevelingen, kunnen de co-activiteiten zoals hierboven beschreven beter uitgevoerd worden. Dan nu de tweede aanbeveling, dat gaat over twee acties met als doel om de systeemwereld beter aan te laten sluiten op de leefwereld. Dit onderzoek wijst immers aan dat de systeemwereld op twee manieren een rol speelt in het vertrouwen. Zo zorgt het overheersen van de systeemwereld ervoor dat de nodige hulp in schade en versterking uitblijft onder de bewoners, wat voor het grootste deel van de actoren een reden is voor het lage of ontbrekende vertrouwen. Deze vertrouwenservaring wordt gedeeld door gemeenten en maatschappelijke organisaties, maar specifiek voor hen geldt dat de systeemwereld ook hun coproductie in de *ontwerpfase* belemmert. In lijn met de literatuur over de systeem- en leefwereld (Buiting & Hart, 2017), is het allereerst aan te raden om onderdelen van de systeemwereld uit te “gummen”, zoals de vele vormen beleid, werkwijzen, procedures, regels en wisselingen van instanties. Dit heeft als



doel om de dienstverlening van schade en versterking in de leefwereld meer ruimte te geven om de bedoeling te realiseren, namelijk het helpen van bewoners met schade.

Na het gummen dient de systeemwereld op zo'n manier ingericht te worden dat het ondersteunend is aan de dienstverlening in de leefwereld. Dit kan op basis van het gedachtegoed van de *ontwerpfase*, namelijk "design thinking" (Loeffler, 2021; Nabatchi & Sancino, 2017).). Design thinking is een methode die in toenemende mate in de publieke sector wordt gebruikt om tot innovatieve oplossingen te komen voor de gebruikers van een publieke dienst (Bason, 2018). Een belangrijk onderdeel van de methode is het bedenken van oplossingen samen mét de gebruiker in plaats van vóór, en, de oplossing tussentijds met hen testen om feedback op te halen en te verwerken. Het is aan te raden om dit toe te passen in de dienstverlening van schade en versterking, zodat veranderingen in de dienstverlening beter aansluiten bij de leefwereld van de dienstverlening en de problematiek waar bewoners mee zitten. Een voorbeeld hoe de methode ingezet kan worden is door veranderingen in de dienstverlening vooraf te testen met bewoners en dienstverleners. Hiervoor dienen groepsessies georganiseerd te worden, met bewoners en aanwezigen van het ministerie, de NCG en het IMG. In de sessies worden voorstellen voor veranderingen getest door de dienstverlening te volgen vanuit de ogen van de bewoners, te ervaren wat de consequenties zijn van de verandering en gezamenlijk aan alternatieven te werken. Door te gummen en vervolgens "design thinking" toe te passen, wordt een systeemwereld gecreëerd die ondersteunend en niet langer belemmerend is. Voor coproductie in de *ontwerpfase* heeft dit hopelijk als gevolg dat gemeenten minder in de knel komen als opdrachtgever in de versterking, en, komt de inbreng van maatschappelijke organisaties meer tot hun recht. Gezien het verband van deze activiteiten met het vertrouwen, is een mogelijk gevolg bovendien een verbetering in het vertrouwen dat de partijen hebben in de overheid. Belangrijk is om te noemen dat een veel gehoord punt van kritiek is dat "design thinking" meer tijd en geld zou kosten, maar het tegendeel blijkt in de praktijk (Bason, 2018).

De derde en laatste aanbeveling voor de praktijk gaat over heldere afspraken en het naleven ervan, met betrekking tot de rol van actoren bij coproductie op gebied van de gaswinning. Uit dit onderzoek blijkt bij enkele soorten coproductie het coproductieniveaus lager te zijn dan verwacht werd op basis van beleid of afspraken onderling. Zoals opgemerkt in de andere aanbevelingen, hebben de actievare rol van het ministerie en de systeemwereld negatieve gevolgen voor het vertrouwen. Het is belangrijk om duidelijke afspraken te maken over de rol van de partijen, zodat misplaatste verwachtingen niet resulteren in een daling van het vertrouwen. Op het moment dat deze afspraken er zijn, is het van belang dat deze afspraken worden geborgd door andere partijen en overeind blijven bij veranderingen in beleid.

# Bijlagen

## Bijlage 1, topiclijst

### Start

- Voorstellen
- Uitleg van het onderzoek en interview
- Doorlopen toestemmingsverklaring en toestemming vragen
- Opname starten met daarop toestemming van respondent

### Introductie

- Kunt u mij vertellen hoe u in uw activiteiten te maken heeft met de gaswinning en de gevolgen daarvan?
- Zou u mij een eerste beeld kunnen geven over de relatie tussen u en het ministerie van EZK, in het kader van deze activiteiten op gebied van de gaswinning en de gevolgen daarvan?

### Coproductie fases

- Wat is uw betrokkenheid bij de planontwikkeling van de gaswinning en de gevolgen daarvan?
- Hoe wordt rekening gehouden met uw ervaringen in de gaswinning en de gevolgen daarvan?
- Op welke manieren heeft u een rol in de gaswinning zelf of in de dienstverlening van de gevolgen ervan?
- Hoe bent u betrokken bij het monitoren en evalueren van de gaswinning en de gevolgen daarvan?

### Vertrouwen in de overheid

- Hoe ervaart u uw vertrouwen in het ministerie op gebied van de gaswinning?
- U heeft mij verteld over de verschillende manieren waarop u betrokken bent bij de gaswinning en daaraan relaterende onderwerpen. Denkt u dat uw betrokkenheid verband houdt met het vertrouwen dat u ervaart in het ministerie? Zo ja of nee, hoe?

### Afronding interview

- Navragen of respondent nog andere onderwerpen wil belichten of iets wil toevoegen
- Uitleg verder verloop van onderzoek
- Bedanken

## Bijlage 2, respondentenlijst

Respondent nummer	Soort partij	Partij
R1	Nationale overheid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
R2	Kennisorganisaties en organisaties voor regionale ontwikkeling	Mijnraad
R3		Staatstoezicht op de Mijnen
R4		Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
R7		Economic Board Groningen
R5	Regionale overheid	Provincie Groningen
R6		Veiligheidsregio Groningen
R8	Gemeente	Eemsdelta
R9		Westerkwartier
R10		Midden-Groningen
R11		Groningen
R12	Vertegenwoordiging van bewoners	Groninger Gasberaad
R13		Groninger Bodem Beweging
R14		Stut-en-Steun
R15		Ons Laand Ons Lu

### Bijlage 3, operationalisering kern concepten

Kernconcept	Dimensie	Sub-dimensie
Coproductie	Planontwikkeling	Plannen van strategieën
		Prioriteren van persoonlijke en publieke uitkomsten en publieke budgets
		Selecteren van publieke dienstverleners door middel van tenders
		Financiering van projecten en diensten
	Ontwerpen	Ontwikkelen van publieke ruimten, projecten, communicatie en diensten
		Ontwikkelen van verbeteringen in processen
		Ontwikkelen van radicale nieuwe ideeën voor sociale innovatie
		Ontwikkelen van experimenten en disruptieve prototypes
	Dienstverlening	Implementatie van projecten
		Management van projecten en publieke voorzieningen
		Uitvoeren van steunverlening door lotgenoten
		Uitvoeren van diensten door vrijwilligers
		Beïnvloeden van gedragsverandering
		Gezamenlijke acties om publieke diensten effectiever te maken
		Gezamenlijke acties voor het verbeteren van publieke uitkomsten
	Monitoren en evalueren	Invullen van een vragenlijst of klachtenformulier
		Inspecties op dienstverlening
Feedback op dienstverlening		
Vertrouwen in de overheid	Ervaren competentie	De overheid is capabel
		De overheid is effectief
		De overheid is vaardig
		De overheid is professioneel
		De overheid vervult haar plicht zeer goed
	Ervaren goedwillendheid	De overheid doet haar best doen om burgers te helpen die hulp nodig hebben
		De overheid handelt in het belang van haar burgers
		De overheid is oprecht geïnteresseerd in het welzijn van haar burgers
	Ervaren integriteit	De overheid benadert haar burgers op een oprechte manier
		De overheidsorganisatie is oprecht
		De overheidsorganisatie houdt zich aan haar beloftes
		De overheidsorganisatie is eerlijk

## Bijlage 4, codeboom

### Achtergrondinformatie

- Informatie over actor
- Informatie over relatie met ministerie
- Context terrein gaswinning Groningen

### Coproductie

- Planontwikkeling
  - o Plannen van strategieën
  - o Prioriteren persoonlijke en publieke uitkomsten en publieke budgets
- Ontwerpen
  - o Ontwikkelen van verbeteringen in processen met gemeenten
  - o Ontwikkelen van verbeteringen in processen met maatschappelijke organisaties
- Dienstverlening
  - o Implementatie en management van projecten
  - o Dienstverlening door vrijwilligers en steunverlening door lotgenoten
- Monitoring en evalueren
  - o Onderzoek

### Vertrouwen

- Competentie
  - o Wel competent
  - o Niet competent
  - o Ernst situatie onderschatten
- Goede intenties
  - o Wel goed
  - o Sluiting gasveld
  - o Schade betwist
  - o Nieuw bewindspersoon
  - o Financiële belangen
  - o Decentrale overheden
- Integriteit
  - o Onder druk
  - o Informatie achterhouden
  - o Doen wat is afgesproken
- Betrokkenheid
  - o Werkrelatie
  - o Rol bemoeilijkt
  - o Wat respondent zelf zegt over het verband
- Uitblijven van hulp en overdaad aan beleid

### Laatste uitbrander

## Bijlage 5, toestemmingsverklaring

Toestemmingsverklaring voor deelname aan afstudeeronderzoek Bestuurs- en Organisatiewetenschap: “Coproduceren rondom de gaswinning: (on)mogelijke opgave?”

- Ik ben geïnformeerd over het onderzoek.
- Ik heb de schriftelijke informatie gelezen.
- Ik heb de mogelijkheid gekregen om vragen te stellen over het onderzoek.
- Ik heb gelegenheid gekregen om over mijn deelname aan het onderzoek na te denken en die is geheel vrijwillig.
- Ik heb het recht om te allen tijde de toestemming die ik verleen weer in te trekken en mijn deelname aan het onderzoek stop te zetten zonder opgaf van redenen.

Ik stem ermee in om aan het onderzoek deel te nemen.

## Literatuurlijst

- Alford, J. (2014). The multiple facets of co-production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299-316.
- Andere Tijden (2019, 27 februari). Heel Nederland aan het aardgas. Geraadpleegd op 3 september 2022, via <https://www.anderetijden.nl/aflevering/785/Heel-Nederland-aan-het-aardgas>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). Co-creation: the new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 49(2), 211–230. <https://doi.org/10.1332/030557321x16115951196045>
- Bason, C. (2018). *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a better society. Second Edition*. Bristol: Policy Press.
- Bennington, J. (2009), Creating the Public In Order To Create Public Value?, *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), 232-249, DOI: 10.1080/01900690902749578
- Bentzen, T. L. (2022). Continuous co-creation: how ongoing involvement impacts outcomes of co-creation. *Public Management Review*, 24(1), 34–54. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1786150>
- Blind, P. K. (2007). Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues. In 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government (Vol. 2007, pp. 26-29). Vienna: UNDESA.
- Boeije, H. R. *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom Uitgevers, 2016.
- Boeije, H. R. *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom Uitgevers, 2016.
- Bovaird, T. (2007), “Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services”, *Public Administration Review*, Vol. 67 No. 5, pp. 846-860.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119-1138.
- Bovaird, T., Stoker, G., Jones, T., Loeffler, E., & Roncancio, M. P. (2016). Activating collective co-production of public services: influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 82(1), 53-75.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435.

- Branden, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). *Co-Production and Co-Creation*. Taylor & Francis.
- Brix, J., Krogstrup, H. K., & Mortensen, N. M. (2019). Evaluating the outcomes of co-production in local government. *Local Government Studies*, 46(2), 169–185.  
<https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1702530>
- Bryman, A. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Buiting, M. & Hart, W. (2017). *Verdraaide organisaties*.
- Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, 68(3), 973-988.
- Dudau, A., Glennon, R., & Verschuere, B. (2019). Following the yellow brick road?(Dis) enchantment with co-design, co-production and value co-creation in public services. *Public Management Review*, 21(11), 1577-1594.
- De Koster, Y. (2022, 25 januari). Vertrouwen Groningers in overheid sterk gedaald. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 22 april 2022, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/vertrouwen-groningers-overheid-zeer-fors-gedaald#:~:text=Het%20vertrouwen%20in%20de%20rijksoverheid,en%20oktober%20zeer%20sterk%20gedaald.&text=Het%20vertrouwen%20in%20de%20rijksoverheid%20en%20in%20mindere%20mate%20in,tot%20medio%20oktober%20vorig%20jaar>.
- Ellenbroek, E. (2015, 10 september). ‘Dialogo over gaswinning nooit serieus genomen’. *Trouw*. Geraadpleegd op 12 september, via <https://www.trouw.nl/nieuws/dialogo-over-gaswinning-nooit-serieus-genomen~b8524867/>
- Economic Board Groningen (z.d.). Over Economic Board Groningen. Geraadpleegd op 3 juli 2022, via <https://www.economicboardgroningen.nl/over-ebg>
- EenVandaag. (2022a, februari 26). Toch meer gas uit Groningen? “Als het écht nodig is, kan het alleen na verstevigingen”. *EenVandaag*. Geraadpleegd op 22 april 2022, van <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/toch-meer-gas-uit-groningen-als-het-echt-nodig-is-kan-het-alleen-na-verstevigingen/>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.
- Engelbersen, G., van Bochove, M., de Boom, J., Bussemaker, J., el Farisi, B., Krouwel, A., van Lindert, J., Rusinovic K., Snel, E., van Heck, L., van der Veen, H. & van Wensveen, P. (1 november, 2021). De laag-vertrouwensamenleving: de maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland. Erasmus Universiteit Rotterdam. Geraadpleegd op 10 juli 2022, via [https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/11/Def\\_-1-november\\_rapport\\_laag-vertrouwensamenleving\\_def83.pdf](https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/11/Def_-1-november_rapport_laag-vertrouwensamenleving_def83.pdf)



- Eriksson, E. (2022). Coproduction and inclusion: a public administrator perspective. *International Public Management Journal*, 25(2), 217-240.
- Fledderus, J. (2015)-a. Building trust through public service co-production. *International Journal of Public Sector Management*.
- Fledderus, J. (2015)-b. Does user co-production of public service delivery increase satisfaction and trust? Evidence from a vignette experiment. *International Journal of Public Administration*, 38(9), 642-653.
- Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M. (2014). Restoring trust through the co-production of public services: A theoretical elaboration. *Public Management Review*, 16(3), 424-443.
- Fledderus, J., & Honingh, M. (2016). Why people co-produce within activation services: the necessity of motivation and trust—an investigation of selection biases in a municipal activation programme in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 69-87.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2010). Transparency of public decision-making: towards trust in local government?. *Policy & Internet*, 2(1), 5-35.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 50-73.
- Grimmelikhuijsen, S., & Knies, E. (2017). Validating a scale for citizen trust in government organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 83(3), 583–601. <https://doi.org/10.1177/0020852315585950>
- 't Hart, Ambtelijk Vakmanschap 3.0, NSOB, Den Haag, 2014, zie via: <https://nsob.nl/wp-content/uploads/2014/10/NSOB-Ambtelijk-vakmanschap.pdf>
- Hardin R (1993) The street-level epistemology of trust. *Politics and Society* 21(4): 505–529
- Hupkes, S. (2021, 7 juli). Herstel van relaties nodig voor voortgang gaswinningsdossier. *Rijksuniversiteit Groningen*. Geraadpleegd op 22-04-22, van <https://www.rug.nl/news/2021/07/herstel-van-relaties-nodig-voor-voortgang-gaswinningsdossier>
- International Association of Participation. (2018, 12 november). *IAP2 Spectrum of Public Participation*. Geraadpleegd op 22 april 2022, via [https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum\\_8.5x11\\_Print.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf)
- Jo, S., & Nabatchi, T. (2019). Coproducing healthcare: individual-level impacts of engaging citizens to develop recommendations for reducing diagnostic error. *Public Management Review*, 21(3), 354-375.
- Jonkheid, M. (2022, 11 mei). De Nationaal Coördinator Groningen heeft een bewonersadviesraad opgericht. Het zoveelste puzzelstukje binnen het complexe gasdossier – en jaren te laat. *Dagblad van het Noorden*. Geraadpleegd op 6 september

2022, via <https://dvhn.nl/meningen/Opinie/Bewonersadviesraad-komt-jaren-te-laat-27671814.html>

- Jukić, T., Pevcin, P., Benčina, J., Dečman, M., & Vrbek, S. (2019). Collaborative innovation in public administration: Theoretical background and research trends of co-production and co-creation. *Administrative Sciences*, 9(4), 90.
- Kang, S., & Van Ryzin, G. G. (2019). Coproduction and trust in government: evidence from survey experiments. *Public Management Review*, 21(11), 1646-1664.
- Kanne, P. & Driessen, M. (2021). Vooral Toeslagenaffaire schaadt vertrouwen in overheid. I&O Research. Geraadpleegd op 10 september 2022, via <https://www.ioresearch.nl/actueel/vooral-toeslagenaffaire-schaadt-vertrouwen-in-overheid/>
- Klimaatakkoord. (2019, juni). *Klimaatakkoord*.
- Kumagai, S., & Iorio, F. (2020). Building trust in government through citizen engagement.
- Lee, Y., & Schachter, H. L. (2019). Exploring the relationship between trust in government and citizen participation. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 405-416.
- Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual review of political science*, 3(1), 475-507.
- Levine, C. H., & Fisher, G. (1984). Citizenship and service delivery: The promise of coproduction. *Public Administration Review*, 44, 178-189.
- Luyendijk, W. & van Sluis, B. (2022, 29 juni). Regering trekt zich terug uit de Maatschap Groningen na dubbelrol bij gaswinning. NRC
- Loeffler, E. (2015). Co-production of public services and outcomes. In *Public management and governance* (pp. 345-362). Routledge.
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2016). User and community co-production of public services: What does the evidence tell us?. *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1006-1019.
- Ma, L., & Wu, X. (2020). Citizen engagement and co-production of e-government services in China. *Journal of Chinese Governance*, 5(1), 68-89.
- Mayer RC, Davis JH and Schoorman FD (1995) An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review* 20(3): 709–734.
- Mijnbouwwet. (31 oktober, 2002). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014168/2022-05-01#Hoofdstuk13>

- Miller, A. H. (1974). Rejoinder to “comment” by Jack Citrin: political discontent or ritualism?. *American Political Science Review*, 68(3), 989-1001.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022, 15 april). *Seismologisch netwerk en mijnbouwactiviteiten in Nederland*. Rapport | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 22 april 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/25/mijnbouw-monitoring-seismiciteit-2020>
- Miskovic, M. & Braakman, T. (2022, 27 januari). NCG geeft zichzelf een dikke voldoende: ‘Maar versterking kan voor inwoners niet snel genoeg’. RTV Noord.
- Nabatchi, T. (2012). Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, no. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02544.x>
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766–776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- N.A.M. (z.d.). *Onze historie*. Onze historie. Geraadpleegd op 22 april 2022, van <https://www.nam.nl/over-nam/onze-historie.html>
- Nationale Ombudsman. (2016, april). *Bestuurlijke spaghetti? Economische Zaken pakt klacht gaswinning Groningen niet alert op*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2016035>
- NOS (2022, 11 mei). ‘Afstand tussen burger en overheid is in coronatijd alleen maar gegroeid’. NOS. Geraadpleegd op 12 september 2022, via <https://nos.nl/artikel/2428369-afstand-tussen-burger-en-overheid-is-in-coronatijd-alleen-maar-gegroeid>
- NOS. (2022, 10 januari). Stormloop bij aanvragen 10.000 euro subsidie in aardbevingsgebied. NOS. <https://nos.nl/artikel/2412564-stormloop-bij-aanvragen-10-000-euro-subsidie-in-aardbevingsgebied>
- NTR. (2019, 27 februari). *Heel Nederland aan het aardgas*. Andere Tijden. Geraadpleegd op 22 april 2022, van <https://www.anderetijden.nl/aflevering/785/Heel-Nederland-aan-het-aardgas>
- Onderzoeksraad voor de Veiligheid. (2015). *Aardbevingsrisico’s in Groningen: Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning*. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/6898/veiligheid-geen-rol-bij-gaswinning-groningen>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance?
- Osborne, S. P., Radnor, Z. and Stokosch, K. (2016). Co-Production and the Co- Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?. *Public Management Review*, 18(5), pp. 639-653. doi: 10.1080/14719037.2015.1111927

- Provincie Groningen. (z.d.). *Betrokken partijen*. Geraadpleegd op 22 april 2022, via <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/gaswinning/betrokken-partijen/>
- Raad van State. (24 juni, 2021). *Investeren in Vertrouwen*. Geraadpleegd op 12 september, via <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice-president/investeren-in-vertrouwen/>
- Rijksoverheid (z.d.)-a. *Afbouw gaswinning Groningen*. Geraadpleegd op 3 juli 2022, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-in-groningen/afbouw-gaswinning-groningen>
- Rijksoverheid (z.d.)-b. *Versterking. Versterken en Veiligheid*. Geraadpleegd op 3 juli 2022, via <https://dashboardgroningen.nl/versterken-en-veiligheid>.
- Rousseau D, Sitkin S, Burt R and Camerer C (1998) Not so different after all: A crossdiscipline view of trust. *Academy of Management Review* 23(3): 393-404.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A., Andreani, M., & Ruffini, R. (2016). Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 8-27.
- Steen, T., & Brandsen, T. (2020). Coproduction during and after the COVID-19 pandemic: will it last?. *Public Administration Review*, 80(5), 851-855.
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277-293.
- Sudhipongpracha, T. (2018). Exploring the effects of coproduction on citizen trust in government a cross-national comparison of community-based diabetes prevention programmes in Thailand and the United States. *Journal of Asian Public Policy*, 11(3), 350-368.
- Tijdelijke wet Groningen (5 februari, 2020). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043252/2020-07-01>
- Toonen, A. (2018, 21 maart). *Je woont er bovenop, maar hebt er niks over te zeggen*. NRC, p10
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.
- Van der Steen, M., Van Twist, M. J. W., & Bressers, D. (2016). The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 387–414. <https://doi.org/10.1177/0734371x16671369>
- Vanleene, D., Verschuere, B., & Voets, J. (2015). Benefits and Risks of coproduction: a preliminary literature review. In IIAS Workshop on Coproduction.

- Van Ryzin, G. G. (2011). Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (21, 4), 745–760.
- Vis, G. (2018, 24 april). De Mijnbouwwet zorgt voor veel frustraties. Toch heeft die Nederland ook veel goeds gebracht. *Wetenschap.nu*. Geraadpleegd op 3 juli 2022, via <https://wetenschap.nu/de-mijnbouwwet-zorgt-voor-veel-frustraties-toch-heeft-die-nederland-ook-veel-goeds-gebracht/>
- Visser, Y. (2019, 4 december). *Gaswinning in Groningen*. Historiek. Geraadpleegd op 22 april 2022, van <https://historiek.net/gaswinning-in-groningen-geschiedenis-gevolgen/74692/>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Vrieling, L., Perlaviciute, G., & Steg, L. (2017, juni). *Uw mening over gaswinning uit het Groningen-gasveld*. Rijksuniversiteit Groningen. <https://www.rug.nl/research/earthquakes/groningers>
- Wang, X., & Wan Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. *Public administration review*, 67(2), 265-278.
- Worsley, J. D., McKeown, M., Wilson, T., & Corcoran, R. (2021). A qualitative evaluation of coproduction of research: 'If you do it properly, you will get turbulence'. *Health Expectations*.
- Zmerli, S., & Van der Meer, T. W. (Eds.). (2017). *Handbook on political trust*. Edward Elgar Publishing.