

Voortgang en voetangels in het gaswinningsdossier

Professionals over een complex systeem

Gronings
Perspectief



Colofon

18 januari 2021

Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen, uitgevoerd in opdracht van de Nationaal Coördinator Groningen.

Auteurs

Drs. Marielle Bovenhoff, Hanzehogeschool Groningen

Drs. Lieke Schoutens, Rijksuniversiteit Groningen

Dr. Katherine Stroebe, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. dr. Tom Postmes, Rijksuniversiteit Groningen

Begeleidingscommissie

Dr. Melanie Bakema, Veiligheidsregio Groningen

Dr. Jan Boer, Groninger Gasberaad

Drs. Iris Dijkstra, Gemeente Groningen

Drs. Jolianne Hellemans, GGD Groningen

Drs. George Medendorp, Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Het Hogeland

Dr. Herman van Os, Nationaal Coördinator Groningen

Prof. dr. Rob Meijer, Rijksuniversiteit Groningen

Drs. Gerda Steenhuis, Groninger Dorpen

Mw. Carin Roggen, Provincie Groningen

Dhr. Jouke Schaafsma, Instituut Mijnbouwschade Groningen

Drs. Derwin Schorren, Groninger Bodem Beweging

Prof. dr. Marieke Wichers, UMCG

© 2021; Rijksuniversiteit Groningen. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Rijksuniversiteit Groningen.

Voorwoord

Gronings Perspectief onderzoekt sinds 2016 de gezondheid, veiligheidsbeleving en het toekomstperspectief van Groningers. De Rijksuniversiteit Groningen, het Sociaal Planbureau Groningen en de GGD Groningen werken hierin samen. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is onze opdrachtgever. Wij onderzoeken de gevolgen van de gaswinning met vragenlijsten aan bewoners maar ook met interviews van bewoners en –zoals in dit rapport– professionals.

Aanleiding voor dit onderzoek is dat we eerder het contact tussen bewoners en bewonersbegeleiders onderzochten. Wat ons opviel is dat zowel bewoners als bewonersbegeleiders aangaven last te hebben van een bovenliggend ‘systeem’ dat een snelle, rechtvaardige versterking in de weg staat (Stroebe et al., 2019).

In het huidige onderzoek bevragen we professionals die dat systeem mede vormgeven en dragen. Zij bekleden verantwoordelijke functies in Haagse torens, op het provincie- of gemeentehuis, of bij de Nationaal Coördinator Groningen (onze opdrachtgever), het Instituut Mijnbouwschade Groningen, het Nationaal Programma Groningen, het Staatstoezicht op de Mijnen, etc. Hoe kijken zij aan tegen het functioneren van het systeem om aardbevingsproblematiek te verhelpen? Ons doel is niet om zelf een diagnose te stellen. Wij willen hun visie voor het voetlicht brengen.

De term *systeem* is niet eenduidig. Hij verwijst naar het stelsel van instanties en regels om de gaswinningsproblematiek op te lossen. Ook is er een ‘systeemwereld’ die vaak opduikt op momenten dat het over bewoners en hun strubbelingen gaat. Deze systeemwereld heeft een eigen realiteit en logica die hun leefwereld binnendringt: toen de Koning onlangs het dorp Overschild bezocht, schijnen bewoners zich voorgesteld te hebben met hun *batchnummer*.¹ Ten slotte kan ‘het systeem’, met name in gesprekken met bewoners, verwijzen naar een soort samenzwering om schadeherstel, versterking en compensatie te frustreren.

Wij werken met veel partners samen. We bedanken de begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de NCG, het Instituut Mijnbouwschade Groningen, Groninger Dorpen, de Groninger Bodem Beweging, vertegenwoordigers van gemeenten (Groningen en Het Hogeland), de provincie Groningen, de Veiligheidsregio Groningen, de GGD Groningen en twee wetenschappers (zie colofon). Zij bewaken de koers en de onafhankelijkheid van het onderzoek. Zij zijn betrokken en lezen kritisch mee. Daarnaast bedanken we de onderzoekers en onderzoeksassistenten van de RuG die, naast de auteurs, hebben bijgedragen aan het onderzoek: Marjolein Boendermaker, Wouter Adams, Celine van Delden, Anna Harbers en Marlon de Jong.

¹ Zie <https://www.koninklijkhuis.nl/agenda/2020/05/27/werkbezoek-overschild-en-siddeburen>. De term ‘batch’ wordt door medewerkers van NCG gebruikt om groepen woningen die worden versterkt te onderscheiden. Deze ambtelijke term hoorden bewoners in 2018 voor het eerst. Een jaar later gebruiken zij dit label ter identificatie.

Tot slot onze grote dank aan de zowel de medewerking verlenende instanties als de vele professionals die wij spraken. Wij waarderen hun tijd, het vertrouwen dat wij kregen en hun bereidheid om open en transparant te zijn, ondanks het afbreukrisico voor instanties en personen.

Tom Postmes en Katherine Stroebe
Onderzoeksleders Gronings Perspectief

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	10
1.1 Achtergrond, doel en onderzoeksvragen	10
1.2 Stand van zaken en ontwikkelingen in het gasdossier, februari-november 2020	11
1.3 Totstandkoming rapport en verantwoording keuzes	15
1.4 Leeswijzer	16
2. Methode	17
2.1 De deelnemers en het verloop van de interviews	17
2.2 Analyse	18
3. Betrokkenheid, gedrevenheid en collegialiteit	20
3.1 Grote betrokkenheid bij inwoners en opgave	20
3.2 Drijfveren	20
3.3 Samenwerking met andere professionals	21
4. Een systeemanalyse, door de ogen van professionals	23
4.1 Veel instanties: fragmentatie en onderlinge afhankelijkheid	24
4.2 Verschillende expertisegebieden: botsende domeinen en systeemvisies	37
4.3 Afstand tussen regio en rijk	41
4.4 Van privaat- naar publiekrecht	45
4.5 Het systeem en de leefwereld	47
4.6 Externe invloeden: politiek en media	50
5. Gevolgen van belemmeringen voor professionals	55
5.1 Rolonduidelijkheid	55
5.2 Eisen aan de professional	55
5.3 Communicatie met bewoners	57
5.4 Verdergaande gevolgen	60
6. Constateringen en reflectie	62
Referenties	65
Bijlage: Interviewprotocol professionals	

Samenvatting

Tussen februari en september 2020 zijn 33 professionals geïnterviewd die sleutelposities bekleden bij de verantwoordelijke instanties in het gaswinningsdossier. Doel van het onderzoek is om in kaart te brengen hoe professionals verklaren dat zij wel of juist niet de gewenste voortgang kunnen boeken met betrekking tot schadeafhandeling, versterking en/of toekomstperspectief.

In het op 17 december 2020 gepubliceerde rapport *Verloop versterkingsoperatie en impact op bewoners en gemeenschappen*, interviewden wij professionals op de ‘werkvloer’ van de versterkingsopgave. Het huidige rapport kijkt eerder naar de aansturing en het functioneren van ‘het systeem’: het stelsel van instanties² en regels dat is ontwikkeld om de gaswinningsproblematiek op te lossen. In deze samenvatting geven we puntsgewijs onze indrukken weer: hoe deze professionals hun werk ervaren, waar zij tegenaan lopen en welke gevolgen dat voor hen heeft.

Betrokken en gedreven professionals

Professionals vertelden op (zeer) betrokken wijze over hun werk. Velen gaven aan dat ze sterk begaan zijn met het welzijn van bewoners. Zij doen hun werk vanuit de motivatie een positieve bijdrage te leveren aan de voortgang van de opgave in Groningen: ze willen iets positiefs voor inwoners doen. Naast de motivatie om te helpen, is ook de inhoudelijke interesse soms een drijfveer.

Prettige samenwerking met andere professionals

De collegiale samenwerking met andere professionals, zowel binnen als buiten de eigen organisatie, schetsten vrijwel allen als zeer positief. De inzet en betrokkenheid van anderen werd geroemd. Men heeft grote waardering voor elkaars motivatie, inzet en het commitment, ook buiten de eigen kring.

Belemmeringen in het werk

Gedurende de interviews benoemden professionals een groot aantal belemmeringen in hun werk. Wij ordenen de door respondenten genoemde belemmeringen naar hun oorsprong. Het merendeel van de genoemde belemmeringen heeft te maken met de structuur, de regels en het toezicht binnen het systeem (1 t/m 5 hieronder), zoals dat door de jaren heen is gegroeid.

1. Samenwerken met veel instanties

Dat er zeer veel instanties betrokken zijn in het gaswinningsdossier, is al vaak geconstateerd. Daarbij huren instanties veel consultants en bedrijven in. Professionals

² Onder andere ministeries, provincie, gemeenten, Nationaal Coördinator Groningen (opdrachtgever van dit onderzoek), Instituut Mijnbouwschade Groningen, Nationaal Programma Groningen en Staatstoezicht op de Mijnen.

geven aan dat dit zorgt voor een ‘institutioneel gefragmenteerde omgeving’. Tegelijk zijn organisaties sterk toegewezen op elkaar om voortgang te boeken en kwaliteit te leveren. Ondanks de zeer goede persoonlijke verhoudingen, blijkt het lastig om samen de gewenste resultaten te bereiken. Professionals benoemen vijf factoren:

- We hoorden vaak dat verschillende instanties *verschillende perspectieven* hebben op de opgave en aanpak: bijvoorbeeld het garanderen van technische veiligheid³, financiële haalbaarheid, juridische correctheid, leveren van maatwerk of bevorderen van sociale cohesie en welzijn van bewoners.
- De *onderlinge afstemming* tussen organisaties schiet nogal eens tekort, wat (samen met een eigen visie op de opgave) het gevaar van *verkokering* met zich meebrengt. Dit heeft een weerslag op bewoners, die hierdoor soms ‘van het kastje naar de muur’ worden gestuurd of in een langdurige wachtstand komen.
- Organisaties hebben *uiteenlopende belangen*. Dit speelt vooral bij de overheidslagen: gemeenten, provincie en rijk⁴. Dat bewoners ook belangen hebben, maakt het nog complexer. Een veelgenoemd belang was geld: zowel met schadeafhandeling als met de versterking is heel veel geld gemoeid. Ook de NAM werd daarbij genoemd.
- Bij veel professionals bestaat *onduidelijkheid over de regie* in de versterkingsopgave en ook over (het ontbreken van) mandaten. We hoorden vaak dat er geen eindverantwoordelijke is en dat niet duidelijk is wie regie voert. Professionals bij gemeenten en provincie geven aan meer invloed en mandaat nodig te hebben om hun taken uit te kunnen voeren.
- De positie van gemeenten en NCG kwam veel ter sprake. Volgens professionals van gemeenten komen zij *in een lastige positie* terecht. Gemeenten gaan niet over de kaders van schadeafhandeling en versterking, noch over budgetten. Maar zij hebben wel zorgplicht, zijn aanspreekpunt voor bewoners en opdrachtgever van NCG. Zij ervaren daardoor vaak te weinig speelruimte. We hoorden dat de lokale samenwerking tussen gemeenten steeds beter wordt. Naar NCG werd vaak kritisch gekeken, deels verklaard vanuit de recente reorganisatie en grote personele groei.

2. Veel verschillende expertisegebieden

Vanwege de omvang en complexiteit van de gaswinningsproblematiek moeten veel verschillende expertisegebieden samenwerken: technische, juridische, financiële, ruimtelijke, veiligheids- en welzijnsexpertise spelen allen een centrale rol.

Multidisciplinaire samenwerking is dus onvermijdelijk. Geïnterviewden zeggen dat verschillende domeinen elkaar niet goed verstaan. Expertisegebieden hebben soms verschillende percepties van problematiek, oplossingen én ideale inrichting van het systeem. Dit belemmert de uitvoering. Daadkracht en doorzetting worden belemmerd doordat expertisegebieden soms botsen en niet goed samenwerken. De professionals

³ Met de term ‘technische veiligheid’ bedoelen we in dit rapport de beoordeling van de fysieke veiligheid van een gebouw op basis van een doorrekening volgens de NPR.

⁴ De term ‘rijk’ verwijst in dit rapport naar de ministeries van EZK en BZK.

signaleren nóg een probleem: veel expertisegebieden lijken zich er niet van bewust dat vastgoed en bewoner een twee-eenheid vormen en dat de aannames en abstracties van hun expertiseveld niet aansluiten bij complexe praktijksituaties.

3. Afstand tussen rijk en regio

Geïnterviewden van regionale instanties vinden dat 'Haagse professionals' een te abstracte kijk hebben op de problematiek in de regio en te weinig besef hebben van de uitwerking van beleid in de praktijk. Zij uiten soms een voorzichtig optimisme over de wisseling van de uitvoering van de versterking van EZK naar BZK. Daarnaast wordt veelvuldig benoemd dat de vele wisselingen in beleid een grote belemmering zijn, en dat het presenteren van mooie verhalen en nieuwe plannen in de regio niet wordt ervaren als oplossing, maar eerder weerstand oproept.

4. Overgang van privaat- naar publiekrecht

Hoewel professionals aangeven dat het in principe een goede zaak is dat schadeafhandeling en versterken onder publieke regie vallen, komen daar nieuwe belemmeringen uit voort. Eisen van gelijke en zorgvuldige behandeling van burgers zijn vaak moeilijk te verenigen met snel voortgang maken. Ook brengen publieke/overheidsorganisaties bureaucratische rompslomp met zich mee: de vele regelingen, ambtelijke molens, protocollen en verantwoordingsstructuren kunnen de rem er flink op zetten. Dat belemmert niet alleen de voortgang en de wendbaarheid: het maakt de versterkingsopgave kostbaarder.

5. Fricctie tussen leefwereld en systeemwereld

Om de gevolgen van de gaswinning het hoofd te bieden is een enorm complex systeem ontstaan waarin rijk en regio, door middel van een hele reeks instanties en regelingen, samenwerken aan schadeafhandeling, versterken en toekomstperspectief. Dit systeem dringt inmiddels diep door in dorpen, wijken, straten en het leven van bewoners. Dat kan leiden tot *frictie* tussen deze 'systeemwereld' en de 'leefwereld' van bewoners.

De geïnterviewden erkennen dat voor zo'n grote opgave een systematiek vereist is. Enkel met maatwerk en ad-hocoplossingen komt de versterkingsopgave binnen tien jaar niet af. Tegelijk geven geïnterviewden aan dat de in systemen vastgelegde processen in de praktijk onverwacht of verkeerd kunnen uitpakken. 'We zijn gewoon volgens mij in deze hele operatie [...] vergeten wat het met mensen dóet', concludeerde een professional.

Professionals vertelden ook dat de huidige structuren en systemen niet altijd goed functioneren: te groot, te log en onbegrijpelijk. Wat de versterking betreft is het systeem niet passend voor een deel van de bewoners. Sommige professionals geven aan dat veel uitzonderingssituaties buiten de standaardprocedures vallen.

6. Invloeden ‘van buiten’

Crisissituaties worden doorgaans gedomineerd door externe invloeden die reguliere werkzaamheden verstoren en bepalen. Tijdens de coronacrisis wordt zorg bijvoorbeeld moeilijk doordat zorgpersoneel zelf ziek wordt en uitvalt. Professionals noemen in de Groningse aardbevingsproblematiek betrekkelijk weinig externe factoren als belemmering. Sommige professionals beschrijven ‘de politiek’ als een belemmerende en vertragende invloed van buitenaf. Enerzijds doelden zij op Kamervragen die hen veel tijd kosten of hun werk bemoeilijken. Anderzijds gaven sommigen aan dat landelijke partijpolitieke belangen in de regio verstorend zouden werken.

Ook de media kwamen ter sprake als externe invloed: volgens professionals lijkt er een stilzwijgend uitgangspunt te zijn dat media over de aardbevingsproblematiek alleen negatief berichten. Constante negatieve berichtgeving kan volgens professionals indirect verstorend werken, op het moreel van professionals en omdat het de beeldvorming bij bewoners negatief beïnvloedt.

Gevolgen voor de professional

De combinatie van sterke betrokkenheid en gedrevenheid gaat gepaard met hoge eisen, grote tijdsdruk en heel veel belemmeringen. Professionals hebben het daar vaak moeilijk mee. Het werk is veeleisend en leidt niet snel tot zichtbare resultaten. Professionals leveren weliswaar grote inspanningen, maar moeten leren blij te zijn met ‘hele kleine stapjes voorwaarts’.

Daarbij ervaren veel professionals onduidelijkheid over hun eigen rol en die van hun eigen of andere organisaties. De belemmeringen vergen veel doorzettingsvermogen, flexibiliteit en (meer voor professionals die dichtbij bewoners werken) incasseringsvermogen. Professionals die communiceren met bewoners, komen soms in zeer lastige situaties terecht. Vooral als eerder gedane beloftes (weer) niet ingelost kunnen worden of de zoveelste verandering is afgekondigd en zij die boodschap moeten overbrengen, is dat soms, in de woorden van verschillende geïnterviewden, ‘echt niet uit te leggen’. Dit geldt met name voor professionals die betrokken zijn in de versterkingsopgave. Hun sterke maatschappelijke drijfveer maakt dat zij meestal toch doorzetten om enig resultaat te bereiken. Voor sommige professionals is dit echter reden om te stoppen met hun werk, of zij krijgen een burn-out.

Aanbevelingen

Omdat de vele instanties en expertisegebieden uiteenlopende belangen en zienswijzen hebben – zoals hierboven toegelicht – is het aannemelijk dat instanties en experts ieder voor zich kennis zullen nemen van dit rapport, dat allen hun eigen particuliere conclusies zullen trekken en dat die naar alle waarschijnlijkheid moeilijk verenigbaar zullen zijn. Logischerwijs trekken wij zelf geen conclusies maar doen we de aanbeveling

dat instanties en expertisegebieden **een poging doen om een gezamenlijk beeld te vormen en samen conclusies te trekken.**

Op basis van de verschillende constatering kunnen wij echter wel enkele vragen suggereren die in een gezamenlijke beeldvorming door instanties en experts centraal kunnen staan:

- Is het systeem zodanig georganiseerd dat professionals in staat zijn de gestelde doelen te realiseren?
- Is het systeem zodanig ingericht dat uitvoerenden voldoende flexibiliteit kunnen betrachten en/of maatwerk kunnen leveren in bijzondere situaties?
- Zijn professionals die dicht op de uitvoering werkzaam zijn in staat om de complexiteit en veelvormigheid van de casussen die zij aantreffen te agenderen bij beleidsafdelingen en bestuurders?
- Kan de gewenste voortgang bereikt worden met minder instanties?
- Kan de samenwerking tussen of de aansturing van de instanties anders worden ingericht, zodanig dat de complexiteit afneemt?
- Kunnen rollen en verantwoordelijkheden tussen instanties worden verduidelijkt?
- Is het nodig dat één partij of instantie de regie voert over de opgave?
- Is het systeem van regels en toezicht in combinatie met het financieel kader verenigbaar met de noodzaak om snelle voortgang te maken in de uitvoering?
- Is het mogelijk om alle betrokken instanties beter te informeren over de praktische opgave en uitvoering?
- Is het mogelijk om inzichten van bewoners en inzichten uit de uitvoering directer te betrekken bij besluitvorming over beleid en regels?
- Biedt het systeem voldoende ruimte voor individuen en maatschappelijke groepen om zich te melden met complexe individuele casussen c.q. misstanden?
- Is het systeem in staat om in deze gevallen een traject richting constructieve oplossing te starten en vervolgens daadwerkelijk uit te voeren?
- Is er voldoende voorlichting over de voortgang, waarin aandacht is voor zowel de positieve resultaten die worden bereikt als de minder positieve?

1. Inleiding

1.1 Achtergrond, doel en onderzoeksvragen

Achtergrond en aanleiding

In eerder onderzoek van Gronings Perspectief onderzochten we hoe het contact tussen bewoners en professionals (bewonersbegeleiders van CVW en NCG) verloopt. Hieruit bleek dat het contact tussen deze professionals en bewoners over het algemeen als goed wordt ervaren. Opvallend was dat niet alleen verschillende bewoners maar ook bewonersbegeleiders aangaven last te hebben van ‘het systeem’ dat een snelle, rechtvaardige schadeafhandeling en versterkingsaanpak in de weg staat (Stroebe et al., 2019). Daarnaast vertelden sommige bewonersbegeleiders dat zij in de uitvoering van hun werk werden gehinderd door allerhande belemmeringen in de eigen organisatie.

Deze bevindingen waren aanleiding voor het huidige onderzoek waarin we proberen te achterhalen wat de visies zijn van verschillende professionals op het functioneren van ‘het systeem’ als een stelsel van instanties en regels dat is ontwikkeld om de gaswinningsproblematiek op te lossen. De term ‘systeem’ is (anders dan ‘wetgeving’ of ‘organisatie’) moeilijk te definiëren. Het systeem kan dan ook gemakkelijk de schuld krijgen van alles wat er misgaat. We proberen hier alvast iets van een afbakening te geven; gaandeweg deze rapportage zal de blik van professionals op dit ‘systeem’ aan bod komen en de invloed daarvan op hun werkzaamheden.

‘Systeem’ is een abstracte term, die enigszins geconcretiseerd kan worden als: een geheel dat opgebouwd is uit onderdelen, dat goed werkt als de onderdelen met elkaar in verbinding staan en elk onderdeel zijn functie vervult. Maar ondanks de abstractheid hanteren professionals in het gasdossier, zoals we zullen zien, het begrip met gemak. Zoals duidelijk zal worden doen zij dat op verschillende manieren. Het is goed om die alvast te benoemen en om zo dat vage begrip systeem al wat te verduidelijken. Een eerste manier waarop de term systeem wordt geïnterpreteerd en gebruikt is als het geheel van regels, procedures en instanties dat, los van persoonlijke inspanningen en motieven, beïnvloedt hoe de onderdelen (professionals of afzonderlijke instanties) functioneren. De term systeem wordt, in sommige passages in de interviews, ook in meer vergelijkende zin gebruikt in lijn met Habermas’ onderscheid tussen de ‘systeemwereld’ waarin overheden en instanties beleid maken rond begrippen als veiligheid, materiële en immateriële aardbevingsschade en versterking, en de leefwereld waarin bewoners en instanties oplossingen zoeken voor de problemen die er zijn. Sommige van die systeemkenmerken (zoals de logica van versterking, batches, de schadetyperingen) dringen steeds dieper door in de leefwereld en spelen dus een centrale rol in de manier waarop bewoners en instanties proberen met elkaar oplossingen te zoeken. Een derde manier waarop de term systeem wordt gebruikt, vooral in interviews met bewoners en in veel mindere mate onder de in dit onderzoek geïnterviewde professionals, is taalgebruik waarin *het systeem* verwijst naar een

mysterieus stelsel dat het doen en laten van instanties en organisaties determineert: een soort onzichtbare hand die om schimmige redenen, bijvoorbeeld omwille van financieel gewin of reputatie, oplossingen frustreert en ervoor verantwoordelijk is dat voortgang van schadeafhandeling en versterking achterblijven of uitblijven. In dit verband worden vaak het Ministerie van Economische zaken en Klimaat, NAM en Shell genoemd alsof ze onderdeel zijn van een samenzwering tegen de bevolking.

Het is onze bedoeling om in dit rapport zo goed mogelijk weer te geven hoe professionals zélf dit systeem zien. We doen dit niet als bestuurskundigen of organisatiedeskundigen die zelf een systeemanalyse doen, maar als sociaal wetenschappers die zo goed mogelijk willen weergeven hoe de professionals hun werk en omgeving zien.

Doel en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als doel in kaart te brengen hoe professionals het systeem zien: Hoe verklaren zij, vanuit hun ervaringen, kennis en perspectief, waarom ze wel of juist niet de gewenste voortgang kunnen maken? En hoe zien zij de rol van 'het systeem' daarin? Daartoe interviewden we professionals van instanties die op verschillende wijze werkzaam zijn in het gaswinningsdossier.

Er zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe ervaren professionals de eigen rol en taak binnen hun organisatie? (hoofdstuk 3)
2. Welke belemmeringen ervaren professionals om vooruitgang te boeken binnen het gaswinningsdossier? (hoofdstuk 4)
3. Welke impact heeft werken binnen het gaswinningsdossier op professionals? (hoofdstuk 5)

1.2 Stand van zaken en ontwikkelingen in het gasdossier, februari-november 2020

Sinds het begin van ons onderzoek, tijdens en na het afnemen van de interviews, zijn er enkele relevante onderzoeken gepubliceerd en hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden. De meest relevante vanuit het oogpunt van ons onderzoek benoemen we in deze paragraaf; eerst passeren enkele publicaties de revue die als achtergrond van ons onderzoek zeer relevant zijn en vervolgens staan we kort stil bij ontwikkelingen in beleid en wetgeving met betrekking tot het gaswinningsdossier.

Relevante publicaties

In de periode dat wij de interviews afnamen en analyseerden, verschenen verschillende publicaties over de gaswinningsproblematiek die aan ons onderzoek raken en die zeer relevante inzichten bevatten die de observaties in dit rapport in context plaatsen. Wij

noemen hier het rapport van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), *Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning '19-'20* (september 2020)⁵, het *Verslag van de Critical Review, Over de benutting van kennis in de versterking* (juni 2020)⁶ en de publicatie van Groninger Gasberaad, *Boudel op rieg. Stand van zaken gasdossier Groningen* (augustus 2020).⁷

In deze publicaties staan veel uitgangspunten, observaties en bevindingen die relevante achtergrond zijn en die aansluiten bij de resultaten uit ons onderzoek. Het SodM geeft een diepgravende analyse van de stand van zaken op het gebied van versterking, waarbij ook de samenwerking tussen instanties uitgebreid aan bod komt. Met name dit rapport is hier zeer relevant als achtergrond. Het Gasberaad heeft een bredere insteek met haar rapport: het beoogt een breed overzicht te geven van de stand van zaken op het gebied van schadeafhandeling, compensatie, versterking en toekomstperspectief. Het vraagt zich af waar 'de grotere systeemfouten' zitten die een echte doorbraak in het dossier verhinderen. In de *Critical Review* gaat het vooral over het gebruik van kennis in de versterking: het constateert een kloof tussen de systeemwereld van beleid, wetgeving en technische kennis, en de leefwereld van burgers. Tegelijkertijd is evident dat er veel verschillen zijn tussen deze publicaties met betrekking tot de reikwijdte en methode van onderzoek en de adviezen die worden gegeven: het rapport van Staatstoezicht op de Mijnen richt zich op de versterkingsopgave en adviseert een crisisaanpak met een groter mandaat voor NCG. *Boudel op rieg* heeft in kaart gebracht wat er speelt in het gehele gaswinningsdossier, onder andere door feiten te checken bij verantwoordelijke instanties. NCG en TCMG stonden daarbij centraal; de posities en rollen van de vele betrokken overheidsinstanties wat minder. Overheidsinstanties zijn in ons onderzoek juist goed vertegenwoordigd. Het *Verslag van de Critical Review* belicht voornamelijk het gebruik van kennis in de versterking (de HRA-systematiek) en de uitwerking daarvan op de versterkingsaanpak in de regio, en is qua scope dus het minst omvattend van de drie.

Stand van zaken

Om een beeld te schetsen van de stand van zaken in de uitvoering van de versterking ten tijde van ons onderzoek (tot juli 2020), is het rapport van SodM het meest relevant. SodM beoordeelt de afbouw van de gaswinning als positief, maar constateert ook dat de uitvoering van de versterking fors achterblijft bij wat nodig is. SodM concludeert eveneens dat de genomen versnellingsmaatregelen weliswaar goed zijn, maar dat de versnellingsmaatregelen (nog) niet hebben geleid tot enige versnelling. In zijn analyse van de redenen waarom dit zo is, noemt SodM een aantal zaken die in dit rapport ook worden besproken. Eén daarvan is dat NCG weliswaar een ruim mandaat heeft, maar dat naast het rijk ook gemeenten opdrachtgever van NCG zijn.

Het gevolg [...] is dat de NCG wacht totdat discussies tussen de verschillende opdrachtgevers zijn gevoerd en beslecht, waarna de NCG de uitvoering oppakt. Op deze wijze wordt de sturing aan de versterkingsopgave deels door rijk, regio en de NCG gezamenlijk gegeven, bijvoorbeeld via het

⁵ Kamerstuk 2020D34185, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D34185>

⁶ Kamerstuk 2020D26535, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D26535>

⁷ https://gasberaad.nl/boudel_op_rieg/barometer-boudel-op-rieg/

versnellingsteam en de regiegroep van het nieuw opgerichte bedrijfsbureau. Het is daarbij niet duidelijk wie eindverantwoordelijk is. Ook is in deze groepen er niet één partij die de bevoegdheid heeft om discussies te beslechten en beslissingen te nemen. In feite wordt de versterking op deze wijze op basis van consensus gestuurd. (SodM, 2020, p. 4)

Het SodM komt tot het oordeel dat er een onvoldoende duidelijke verdeling van rollen en bevoegdheden is en dat niemand eindverantwoordelijkheid heeft. Dat zou krachtige en éénduidige sturing onmogelijk maken. Voor het huidige rapport is eveneens relevant wat dit betekent voor de 'levering' aan bewoners:

De bewoner heeft als gevolg van bovenstaande punten en de onvoldoende geïntegreerde communicatie over de stand van zaken en de planning, nog onvoldoende overzicht en grip op het proces. (SodM, 2020, p.5)

Ten slotte constateert SodM, onder meer op basis van een brief van IMG, dat de gezamenlijke aanpak van schade en versterking nog niet echt van de grond komt. SodM beveelt aan dat er een betere integratie komt van schadeafhandeling (IMG), versterking (NCG) en toekomstperspectief (NPG):

Zorg dat een bewoner één aanspreekpunt heeft voor vragen over schade en versterking. En zorg dat schadeherstel en versterking zoveel mogelijk in één keer worden uitgevoerd om overlast voor bewoners te beperken. Ook realistische, haalbare koppelkansen op bijvoorbeeld het terrein van duurzaamheid kunnen waardevol zijn om uit te voeren in het kader van de versterking, mits deze niet vertragend werken voor de realisatie van veiligheid. Ook is het belangrijk dat speciale aandacht gegeven wordt aan kwetsbare groepen, zoals ouderen, kinderen en sociaal zwakkeren. Ook kleinere ondernemers verdienen bijzondere aandacht. Voor deze groepen is een integrale aanpak van schade en versterking belang. (SodM, 2020, p. 7)

Wij vinden dit een interessante passage, omdat SodM hier constateert dat *alle* doelen beter mogen worden geïntegreerd en dat een integrale aanpak op dit moment nog niet bestaat. Dit is relevant als achtergrond voor het huidige rapport en zoals we zullen zien, bevestigen de professionals die we in dit rapport interviewden, veel van deze aannames.

Het SodM zegt hier en passant ook iets anders wat we uit willen lichten, omdat het verwijst naar een thema in ons onderzoek dat, zoals zal blijken, een heikele kwestie is. SodM maakt hier verschillende doelen ondergeschikt aan de snelheid van de versterking: het advies is zoveel mogelijk koppelen *mits* dit de realisatie van veiligheid door middel van versterking niet vertraagt. Maar voor professionals is dit (zoals hieronder zal blijken) een centrale belemmering: het touwtrekken tussen verschillende instanties, rijk en regio over de beste aanpak, omdat zij andere belangen dienen. Op zich zou het goed zijn als belemmeringen worden weggenomen en meer snelheid is zeker wenselijk, maar het belang van snelheid zou volgens ons niet *a priori* ten koste moeten gaan van andere doelen.⁸

⁸ De snelle 'veiligheid voorop' benadering die de Mijraad in juni 2018 adviseerde en die SodM hier nog steeds lijkt na te streven, had destijds betrekking op 1500 woningen die volgens het HRA-model niet op norm zouden zijn. Inmiddels adviseert SodM om het HRA-model niet meer te gebruiken en werkt de NCG met een door SodM goedgekeurde lijst van zo'n 26.000 panden die alle geïnspecteerd moeten worden omdat ze *mogelijk* niet op norm zijn, terwijl het meest recente HRA-model echter suggereert dat vrijwel alle woningen veilig zouden moeten zijn. De Mijraad voorzag voor deze grote groep een heel andere aanpak dan versterking, gebaseerd op dialoog met bewoners waarin 'het creëren van perspectief en het herstellen van vertrouwen' centraal zou moeten staan. Het woord 'dialoog' komt in de voortgangsrapportage van SodM niet voor.

Die keuzes van SodM zijn mogelijk verklaarbaar door de rol: SodM is toezichthouder op het gebied van de veiligheid en kreeg in Groningen van de minister van EZK een centrale taak in het toezicht op de *versterking*. Daardoor ligt de focus (en mogelijk ook het belang) van SodM primair bij de fysieke veiligheid.⁹ Het is beslist zo dat SodM oog heeft voor veel zaken, zoals welzijn en maatschappelijke ontwrichting. Maar in de visie van SodM lijkt het alsof deze zaken het meest baat hebben bij een snelle versterkingsoperatie¹⁰: ‘Een substantiële versnelling van de versterking is [...] een belangrijke voorwaarde voor het herstellen van het vertrouwen van bewoners’ (p.2). Maar in de praktijk blijkt dat nog niet. Wel zijn er allerhande signalen die tot voorzichtigheid manen met de versterkingsoperatie, omdat ze bewoners en buurten ernstige schade kan toebrengen. In ons onderzoek naar bewoners en bewoners- begeleiders constateerden wij daarom dat bewoners en buurten niet uit beeld mogen raken bij de versterking.¹¹ Dit zijn zaken die op gespannen voet kunnen staan met snelheid:

Versterking [moet] niet voorbij gaan aan de noden en wensen van bewoners. In de huidige aanpak wordt daar pas ergens achteraan in het versterkingsproces (na inspectie, engineering en advies) aandacht aan besteed. [...] Het is wrang dat veel bewoners constateren dat ze met de versterking niets opschieten: idealiter is de versterking van de woning ook een versterking van hun kwaliteit van leven, bijvoorbeeld door verduurzaming van de woning of door kwaliteitsverbetering, of door verbeteringen die de buurt ten goede komen. [...] Procedures moeten ook op dorps- of wijkniveau als rechtvaardig ervaren worden anders leidt dit tot conflict (zoals al veelvuldig gebeurt tijdens deze versterkingsoperatie). [...] Bewoners geven aan dat het voor hen van groot belang is om de versterking samen aan te pakken en erover te kunnen praten met elkaar. (Stroebe et al., 2019, p. 11).

Recent onderzochten we het verloop van de versterking opnieuw, ditmaal met professionals die werkzaam zijn in de uitvoerende instanties in de versterking.¹² Wederom concludeerden we dat professionals die op dit moment versterkingsoperaties uitvoeren, zich zorgen maken dat bewoners hierdoor niet zijn geholpen maar eerder worden geschaad. We signaleren: ‘In onze optiek is het onverstandig om een versterkingsoperatie op deze manier uit te voeren terwijl men weet dat het de gezondheid van bewoners schaadt en de buurtcohesie op een zo ingrijpende manier bedreigt’ (Stroebe et al., 2020, p.3). We zijn het dus met SodM eens dat versnelling wenselijk is, maar niet ten koste van alles. Bewoners mogen niet nog meer dan nu al het geval is, uit beeld verdwijnen.¹³

Andere partijen zoals de provincie en gemeenten hebben mogelijk meer oog voor bewoners en voor wenselijke en onwenselijke neveneffecten en hun doelstellingen zijn

⁹ Over de noodzaak om een breder perspectief op veiligheid te hanteren, zie o.m. Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015), https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z02811&did=2015D05817.

¹⁰ De ontwrichtende gevolgen van versterking beschreven wij al vaker in ons onderzoek, waarin we laten zien op welke manieren versterking belastend en riskant kan zijn voor bewoners: ‘de nieuwe versterkingsaanpak [zadelt] bewoners op korte termijn met nieuwe problemen op. Het leven van veel bewoners komt op slot te zitten’ (Stroebe et al., 2019, p. 3).

¹¹ Zie <https://www.groningsperspectief.nl/gaswinning-en-versterking-vp/>

¹² Zie <https://www.groningsperspectief.nl/professionals-over-de-versterkingsoperatie/>

¹³ Uiteraard kan de crisisaanpak om andere redenen nog steeds noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld om eenheid van gedachte en handeling te bevorderen. Maar de uiteindelijk verantwoordelijke regisseur of coördinator zal nog steeds de verschillende belangen moeten integreren.

dan ook ruimer dan alleen versterking. Ook zijn hun doelen niet minder relevant voor veiligheid: herstel van vertrouwen, zorg voor welzijn van bewoners, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Het IMG bekommert zich om zekerheid in schadeafhandeling en genoegdoening – ook hier is herstel van veiligheid een directe en indirecte uitkomst. Het NPG bekommert zich, samen met de regio, om het toekomstperspectief en probeert hierin ook bewoners actief te betrekken. Indirect zal dit de geschade veiligheid kunnen herstellen. En het rijk moet al deze doelen behartigen en zal de middelen ervoor moeten vinden.

Al deze partijen hebben dus relevante doelen die hier bij elkaar zouden moeten komen. Discussie over het belang en de optimale integratie van al deze doelen is op dit moment, zoals we zullen zien, één van de grote belemmeringen die professionals ervaren. Deze hangt samen met onenigheid over de aanpak.

Dossier in beweging

Sinds het begin van ons onderzoek, en na het voeren van de interviews met professionals, hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden, zoals de interne processen rondom de voorgenomen Wet Versterken, en rondom het Bestuursakkoord Groningen dat in november 2020 is gesloten tussen het rijk en de regio. Hierdoor kunnen sommige uitspraken in enkele gespreksfragmenten die we in dit rapport aanhalen, enigszins gedateerd zijn.¹⁴ Verder is de TCMG per 1 juli 2020 opgegaan in het IMG. In dit rapport gebruiken we nog de naam TCMG, omdat de meeste professionals vóór 1 juli zijn geïnterviewd.

1.3 Totstandkoming rapport en verantwoording keuzes

Proces totstandkoming rapport

Vanwege de gevoeligheid die een aantal respondenten ervaart bij het vertellen over (werkzaamheden in) het gaswinningsdossier, is bij de start van het onderzoek besloten om de conceptversie van dit rapport eerst voor te leggen aan alle geïnterviewden. Zodoende stelden wij hen in de gelegenheid vast te stellen of hun anonimiteit voldoende gewaarborgd werd en te controleren of hun uitspraken in het rapport geen feitelijke onjuistheden bevatten. Op basis van de terugkoppeling van de geïnterviewden is een tweede versie gemaakt. Deze is gepresenteerd aan de leden van de begeleidingscommissie van Gronings Perspectief. Ook zij kregen gelegenheid om commentaar te

¹⁴ Het is belangrijk om goed te weten wat wel en wat niet is geregeld in het bestuursakkoord. Wij merken dat verschillende betrokkenen hier een ander beeld van geven. De Kamerbrief van de Minister van BZK, dd. 17-12-2020, Kamerstuk 33 529, nr. 835, zegt: “De belangrijkste aandachtspunten die naar voren komen uit dit rapport – kaders, complexiteit, communicatie en financiering – zijn herkenbaar en waren en zijn belangrijke onderwerpen van overleg met bestuurders in de regio en met maatschappelijke organisaties. Dit heeft onder meer geleid tot de nieuwe bestuurlijke afspraken van 6 november jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 830) waarin nadrukkelijk ook deze aandachtspunten zijn betrokken.” Het Gasberaad reageerde hierop met een andere visie: “Op basis van het rapport, maar ook op basis van onze eigen ervaringen, is de kern van de problematiek volgens ons het ontbreken van regie, mede als gevolg daarvan een onduidelijke rolverdeling en het ontbreken van samenhang tussen betrokken partijen en in het beleid. In de kern is het in de gesprekken over het bestuursakkoord hier juist niet over gegaan.”

leveren. Deze inbreng is verwerkt in een tweede revisieronde, die heeft geresulteerd in dit definitieve rapport.

Naast een reeks kleinere bijstellingen en aanvullingen zijn er twee belangrijke toevoegingen vanuit de begeleidingscommissie gekomen die we in de volgende paragraaf toelichten.

Verantwoording en politieke invloed

We zijn ons ervan bewust dat alle professionals die in het gaswinningsdossier acteren, te maken hebben met regels en procedures van de eigen organisatie, en verantwoording moeten afleggen aan verschillende organen (bijvoorbeeld aan gemeenteraden, Tweede Kamer, Provinciale Staten of maatschappelijke organisaties). Hoewel professionals op deze regels en procedures weinig tot geen invloed kunnen uitoefenen, beïnvloeden ze wel hun mogelijkheden om binnen het systeem te handelen. In de paragrafen 4.1.4 en 4.4 komen (gebrek aan) invloed respectievelijk regels, procedures en (politieke) verantwoording aan bod.

Wat de politieke invloed op of binnen het dossier betreft, hebben wij – om dichtbij de uitspraken van respondenten te blijven – ervoor gekozen dit thema onder ‘Externe invloeden’ (paragraaf 4.6) te behandelen. Hoewel enkele respondenten expliciet benoemden dat het gaswinningsdossier een politiek dossier is en/of dat zij werkzaam zijn in een politieke organisatie, verwees de meerderheid van uitspraken over ‘politieke invloed’ naar de rol van Kamervragen en partijpolitiek op een manier die als extern kan worden opgevat. In paragraaf 4.6.1 lichten we dit nader toe.

In de tekst maken wij veelvuldig gebruik van citaten uit de verschillende interviews; ons doel is om de professionals zoveel mogelijk zélf aan het woord te laten over hun ervaringen en visies. De selectie van de citaten is hierbij uiteraard cruciaal. De citaten die wij selecteerden zijn emblematisch voor een visie die tenminste met enige regelmaat werd uitgedragen, vaak veelvuldig. Tenzij anders vermeld gaat het om zienswijzen die we van verschillende instanties vernamen.

1.4 Leeswijzer

Na een toelichting op de interviews, uitwerking en methode van analyse (hoofdstuk 2), bespreken we in hoofdstuk 3 eerst de vraag hoe professionals hun eigen rol en de samenwerking met andere professionals ervaren. In hoofdstuk 4 behandelen we clusterwijs een reeks belemmeringen die professionals in hun werk ervaren; het gaat daarbij onder andere om de veelheid aan expertisevelden en instanties die vaak van elkaar afhankelijk zijn, om verschillen tussen theorie en praktijk van de aanpak, om bureaucratische beletselen en invloeden van buitenaf. Al deze belemmeringen hebben, zoals in hoofdstuk 5 te lezen valt, hun weerslag op professionals, niet alleen op hun werk maar ook persoonlijk.

2. Methode

Om goed te kunnen achterhalen hoe verschillende professionals de aanpak van de gaswinningsproblematiek, hun eigen rol daarin en het geheel van instanties (of het systeem) ervaren, zijn semi-gestructureerde diepte-interviews afgenomen. Omdat we van tevoren niet wisten wat er vanuit verschillende instanties ingebracht zou worden, wilden we vooral goed kunnen doorvragen. Als basis gebruikten we een interviewprotocol (Bijlage 1), om geen belangrijke thema's te missen en om de interviews op verschillende thema's met elkaar te kunnen vergelijken.

2.1 De deelnemers en het verloop van de interviews

We hebben instanties gekozen die onderdeel zijn van 'het systeem' of nauw met 'het systeem' te maken hebben. Daarmee bedoelen we organisaties die taken hebben op het gebied van regelgeving, beleidsontwikkeling en -uitvoering in het kader van schadeafhandeling, versterking en/of toekomstperspectief. Van de volgende instanties hebben professionals deelgenomen aan het onderzoek:

- verschillende gemeenten in Groningen
- provincie Groningen
- ministeries van EZK en BZK
- Nationaal Coördinator Groningen
- Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (inmiddels Instituut Mijnbouwschade Groningen)
- Veiligheidsregio Groningen
- Nationaal Programma Groningen
- Staatstoezicht op de Mijnen
- GGD Groningen

Uit deze opsomming blijkt dat in ons onderzoek professionals van instanties geïnterviewd zijn die aan de beleids-, toezicht- en regelkant werkzaam zijn. Bij veel van deze instanties worden echter ook consultants ingehuurd om te adviseren of organiseren. En op het uitvoeringsniveau in de wijken en dorpen zijn echter nog weer andere instanties betrokken (bijvoorbeeld aannemers, bouwbedrijven, ingenieursbureaus, energiebedrijven). Deze komen in het huidige onderzoek niet nadrukkelijk aan bod, al wordt er in interviews wel benoemd dat de afstemming tussen en communicatie met al deze actoren bijdragen aan de gecompliceerdheid van het gaswinningsdossier. Wij verwijzen hier naar het op 17 december 2020 gepubliceerde rapport *Verloop versterkingsoperatie en impact op bewoners en gemeenschappen* van Gronings Perspectief, waarin deze actoren geïnterviewd zijn over hun ervaringen met de versterkingsopgave in Groningen.

In totaal hebben we met 33 professionals gesproken. Zes van hen namen deel in een duo-interview. De functies van de geïnterviewden varieerden; we spraken projectleiders, programmamanagers, gebiedsregisseurs, senior/strategisch/beleidsadviseurs, bestuurders, coördinatoren, managers/directeuren, toezichthouder. Alle professionals hadden op enigerlei wijze van doen met de aardbevingsproblematiek, maar waar dat voor de één een hoofdtaak was, hadden anderen er mee te maken als onderdeel van een bredere portefeuille of verantwoordelijkheid.

De meeste interviews zijn door de eerste twee auteurs van dit rapport samen afgenomen, maar vanwege de planbaarheid soms door één van hen. Tot en met 11 maart zijn er tien interviews face to face afgenomen. Vanaf 15 maart – met ingang van de coronacrisis – vonden ze telefonisch of via een vorm van videoconferencing plaats. Vanaf juni vonden nog enkele interviews face to face plaats. De interviewers hebben enig verschil gemerkt tussen fysieke interviews, en digitale of telefonische interviews; mogelijk heeft dit de resultaten van het onderzoek in lichte mate beïnvloed. Allereerst was het bij een digitaal of telefonisch interview lastiger om *rapport* te creëren met deelnemers. Onder andere het (grotendeels) wegvallen van non-verbale communicatie had daarop een negatieve invloed. Ten tweede waren er soms verbindingsproblemen, waardoor de technische kant van het gesprek soms onevenredig veel aandacht kreeg. Desondanks hebben we de digitaal afgenomen interviews als bruikbaar en kwalitatief goed beoordeeld, en doen ze naar onze mening geen afbreuk aan de resultaten van dit rapport.

Tot slot hadden wij graag professionals van NAM geïnterviewd. Enerzijds vanwege het feit dat NAM gaswinner is en op grond van Burgerlijk Wetboek en Mijnbouwwet aansprakelijk blijft voor schade aan gebouwen en de veiligheid van bewoners; anderzijds vanwege haar historie met betrekking tot erkenning en afhandeling van schades tot 2017. NAM heeft ons verzoek tot deelname aan dit onderzoek echter niet ingewilligd. Als motivering gaf NAM aan dat zij sinds enige tijd volledig op afstand staat van de schadeafhandeling en de versterking in Groningen, en dat het haar in deze rol niet past om een mening te geven over de situatie in Groningen. NAM verwees daarbij naar het *Akkoord op Hoofdlijnen* tussen de aandeelhouders van NAM en de Staat waarin te lezen is wat het overeengekomen beleid is voor aardbevingsgerelateerde kosten. Ook contactpersonen binnen Shell NL zagen geen reden voor NAM dan wel Shell om deel te nemen. In de interviews met professionals kwam NAM overigens wel ter sprake. Wij besteden in paragraaf 4.1.3 kort aandacht aan de wijze waarop.

2.2 Analyse

De interviews zijn getranscribeerd door drie onderzoeksassistenten en twee onderzoekers. Op basis van deze transcripties en het herhaald lezen daarvan is door de

onderzoekers een codeerschema samengesteld, waarmee de interviews zijn gecodeerd binnen het kwalitatieve analyseprogramma Atlas-TI.

We kozen voor een thematische analyse (TA), een vorm van kwalitatief onderzoek waarbij de onderzoekers een organische benadering hanteren bij de ontwikkeling van codes en thema's (Clarke et al., 2015, p. 223). Codes staan daarbij niet van tevoren vast, maar worden ontwikkeld door herhaaldelijk lezen van transcripten en - voor dit onderzoek - in afstemming met een klein team van onderzoekers. Een voorbeeld van een code die we hebben toegepast is 'Hordes: verkokering'. We koppelden deze code aan uitspraken van verschillende professionals die vertelden dat organisaties zich beperken tot hun eigen doelen, en dit belemmerend werkt voor de samenwerking. Door het grondig lezen en herlezen van de transcripten worden zo thema's geïdentificeerd die in verschillende interviews terugkeren en worden benoemd.

Van de meest kenmerkende en omvangrijkste codes (de meest besproken thema's in de interviews), hebben we vanuit Atlas.ti *code reports* uitgedraaid: overzichten van gespreksfragmenten die met een bepaalde code zijn gelabeld. Aan de hand van deze overzichten hebben we een eerste versie van het onderzoeksrapport geschreven. Hierin werd gebruik gemaakt van een of meerdere citaten die emblematisch waren voor ieder thema, in de zin dat ze de verschillende facetten ervan integreren en bondig weergeven.

Deze eerste versie was gestructureerd aan de hand van een driedeling op basis van de 'niveaus' van analyse: uitspraken over de professional(s) als individu(en), uitspraken over samenwerking met andere organisaties, en uitspraken over het systeem als geheel.

Deze structuur leidde, zo bleek tijdens het schrijven en reflecteren, tot veel overlap in de beschrijving van resultaten: de patronen en thema's die we zagen bij uitspraken over samenwerking tussen organisaties, keerden ook terug in de uitspraken over het systeem als geheel. Wij concludeerden hieruit dat belemmeringen in samenwerking tussen organisaties volgens de respondenten nauw gerelateerd leken te zijn aan eigenschappen van het systeem als geheel. Ook viel het ons bij de uitwerking en analyse op dat onze eerste poging om de bevindingen op te schrijven, resulteerde in een lange lijst belemmeringen die de professionals ervaren en die zij als verklaring geven voor waarom het niet goed gaat binnen het gaswinningsdossier (en dan met name de versterking). Al deze belemmeringen hebben hun weerslag op de voortgang in het gaswinningsdossier, het werk van professionals en niet zelden ook op hun persoon.

Dit alles noopte ons tot een extra stap in de reflectie: een poging om de lijst belemmeringen te structureren en ordenen. Die tweede stap in de analyse heeft uiteindelijk geresulteerd in de huidige structuur van het rapport. De elementen in de lijst met belemmeringen zijn door ons gecategoriseerd in verschillende clusters die wij toeschrijven aan kenmerken van 'het systeem' zoals dat in de loop der jaren organisch is ontstaan (zie hoofdstuk 4).

3. Betrokkenheid, gedrevenheid en collegialiteit

De voortgang binnen het gaswinningsdossier is niet naar tevredenheid van de meeste professionals. Maar dat ligt volgens de meesten van hen niet aan het ethos van de individuele professionals en ook niet aan de kwaliteit van samenwerking tussen individuen die werken binnen het dossier. De geïnterviewden ervaren, ook bij andere professionals, een grote betrokkenheid bij inwoners en hun motivatie om vooruitgang te boeken in de opgaven ten behoeve van gedupeerden is groot.

3.1 Grote betrokkenheid bij inwoners en opgave

Tijdens de interviews vertelden de professionals op (zeer) betrokken wijze over hun werk, waarbij velen van hen de indruk wekten ook *gevoelsmatig betrokken* te zijn bij bewoners en wat er met hun huizen gebeurt, is gebeurd en nog moet gebeuren. Professionals noemden hun betrokkenheid letterlijk als belangrijkste drijfveer of gaven aan dat ze bepaalde situaties bij bewoners (of ondernemers) erg moeilijk vinden om te zien:

Fragment 1

(In antwoord op de vraag wat de professional drijft:) Mijn maatschappelijke betrokkenheid, ik zit hier voor de mensen in Groningen.

Fragment 2

Als je in een regio, [die] ook nog een krimpregio is, ook nog ondernemers ziet omvallen, omdat het niet meer kunnen bolwerken vanwege de schade die ze hebben. Even los van corona hè? Dat soort zaken, dat vind ik lastig te verkroppen in dit dossier.

Hun betrokkenheid leidt ertoe dat professionals oog hebben voor de noden van bewoners. Zo gaf de geïnterviewde in fragment 2 aan dat veel leed nog steeds niet boven tafel is. Uit dit soort uitspraken spreekt niet alleen betrokkenheid, maar ook grote zorg voor het welzijn van bewoners, zoals ook fragment 3 illustreert:

Fragment 3

Ik zou graag in gesprek willen raken met de mensen die zich niet roeren maar ongelooflijk veel leed over zich heen hebben gehad. [...] Het is in dit dossier ongelooflijk lastig om die mensen eruit te filteren, en eruit te krijgen, en boven water te krijgen. Want de mensen die het meest lijden, die roepen niet. Die houden zich heel erg stil.

3.2 Drijfveren

De gevoelde betrokkenheid bij inwoners, hun situatie en hun leed werd vaak genoemd als drijfveer om in het gaswinningsdossier te werken. Professionals vertelden dat zij een bijdrage willen leveren aan de samenleving en resultaat willen bereiken voor de Groningers en de regio. Ze spraken uit dat het ertoe doet waar ze mee bezig zijn; het werk is maatschappelijk relevant, ook al worden in de buitenwereld niet per se positieve resultaten ervaren.

Fragment 4

Er wordt veel van de mensen gevraagd, want alles moet snel, en anders en beter, en je krijgt buiten geen applaus. Sterker nog, je hoort eigenlijk vooral: 'Waarom doe je 't nu pas, waarom heb je dit vergeten?' Dat is ook begrijpelijk gelet op de geschiedenis van het dossier. Een onderwerp als dit doe je dus vooral omdat je zelf die motivatie hebt, omdat je denkt: ik vind dit een belangrijk dossier en ik wil hier iets op betekenen.

Fragment 5

En toch is het een mooie taak om te doen. Dit. [...] Dat vinden de meeste mensen ook echt wel, we hebben ook veel tijdelijke mensen waarvan op een gegeven moment het contract afloopt, mensen willen gewoon eigenlijk niet weg. Die willen eigenlijk gewoon blijven omdat ze een bijdrage willen leveren.

Het zien van resultaat motiveert de geïnterviewden, al zijn het kleine stapjes. Verder noemde een aantal geïnterviewden dat ze zelf Groninger zijn en van daaruit betrokkenheid voelen bij de regio en/of dat zij zelf ervaring hebben met schade en versterken. Enkelen gaven aan prettig samen te werken met collega's van hun eigen en andere organisaties.

Een andere drijfveer is dat het gaswinningsdossier, ondanks het leed, professioneel gezien erg dynamisch en interessant is. Dit wijst op ambitie en uitgedaagd willen worden in de carrière. Tot slot gaven enkele professionals aan het fijn te vinden wat 'dieper' in een organisatie te werken, waardoor ze minder met het leed van bewoners geconfronteerd worden.

3.3 Samenwerking met andere professionals

Veel geïnterviewden uitten zich zeer positief over andere professionals. Eén sprak van 'allemaal hardwerkende en goedwillende individuen'. Deze uitspraken betroffen zowel collega's in de eigen organisatie als professionals van andere organisaties. Opvallend was het vele gebruik van superlatieven in de beschrijving van het werk van anderen. Twee voorbeelden:

Fragment 6

Wat ik merk, de professionals doen allemaal hun stinkende best om de goede dingen te doen. ... En daar hecht ik ook aan om dat te zeggen, want het is ook echt zo, hè?

Fragment 7

Wat ik heel erg merk is dat ik, de mensen die ik tref, of het nou van EZK is, dan wel van een gemeente, Het Hogeland of een andere gemeente in de regio, of een onafhankelijk raadsman waar we natuurlijk ook wel contact mee hebben, ... noem ze allemaal maar op. Het zijn allemaal ongelooflijk betrokken mensen die naar eer en geweten de dingen doen zo goed als ze dat kunnen.

De *samenwerking tussen ministeries en de regio* lichten we apart toe, omdat die vaak ter sprake kwam. Daarbij werd enerzijds verwezen naar verschillen tussen beiden: we komen hier verder op terug in paragraaf 4.3 over de ervaren afstand tussen regio en rijk. Op het gebied van de kwaliteit van de samenwerking waren er professionals die deze samenwerking als (redelijk) goed beschreven; zij bemerkten goede intenties om de problemen op te lossen en vertelden dat de samenwerking in de loop der tijd verbeterd

was. We geven twee voorbeelden, één van een professional werkzaam in een regionale organisatie en één op landelijk niveau:

Fragment 8

Ik denk dat echt onder het huidige kabinet er hele goede stappen worden gemaakt, om het Groningse probleem a. op de agenda te krijgen en b. het steeds weer te agenderen, ook op de kaart te zetten en daar echt wel naar een oplossing te werken. Maar er wordt vooral heel erg hard gewerkt om een proces in te richten waarbij, zeg maar op afstand, schade en versterking kan worden uitgerold.

Fragment 9

De toon is heel veel beter geworden. De overleggen zijn ook veel beter geworden, veel gestructureerder geworden. Dus dat is allemaal... nou heel erg verbeterd.

Samengevat

Veel professionals gaven aan een grote betrokkenheid bij het dossier te voelen: een persoonlijke en maatschappelijke drive om een positieve bijdrage te leveren aan de voortgang van de opgave in Groningen, die sterk verankerd is in een behoefte om iets positiefs voor inwoners te betekenen. Dat gaat gepaard met zorg voor bewoners en met de erkenning dat dit streven een lange adem vereist, al is het resultaat van het harde werken na een tijd toch zichtbaar. Naast de motivatie om te helpen, werd ook de inhoudelijke interesse in het gaswinningsdossier genoemd als drijfveer.

De collegiale samenwerking op *persoonlijk* niveau, zowel binnen als buiten de eigen organisatie, schetsten vrijwel alle professionals als positief. Daarbij werd de inzet en betrokkenheid van anderen met veel nadruk benoemd en geroemd. Op de achtergrond van deze loftuitingen lijkt de suggestie van sommige geïnterviewden te zijn: het ligt niet aan de inzet en de passie.

4. Een systeemanalyse, door de ogen van professionals

Tijdens de interviews noemden deelnemers veel belemmeringen die volgens hen de reden zijn dat zij moeilijk voortgang kunnen boeken in hun werk aan het gaswinningsdossier. Hoewel de professionals, zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk, gedreven te werk gaan en de individuele samenwerking met anderen vaak goed gaat, werden er zoveel belemmeringen genoemd dat het, al met al, een lange lijst was.

In dit hoofdstuk hebben wij de belemmeringen die ter sprake kwamen geordend, door ze te categoriseren naar kenmerken van het systeem. Zoals we in de inleiding vaststelden is die term 'systeem' voor meerdere uitleg vatbaar. We zien in de lijst belemmeringen verschillende aspecten van die visie op het systeem terug.

Het lijkt ons goed om lezers alvast mee te nemen in de indeling die we maakten:

- Er zijn **veel instanties en organisaties die goed moeten samenwerken**. Dat is deels onvermijdelijk, deels zo gegroeid. Dit landelijk probleem treft meerdere gemeenten en een aanzienlijk deel van de provincie. In het verleden is er een 'knip' gemaakt tussen problematiek rond schade, versterking en toekomstperspectief. Veel van de genoemde belemmeringen hebben te maken met de complexe organisatie die is ontstaan. Daarbij huren instanties veel consultants en bedrijven in.
- Een ander deel van de belemmeringen gaat meer over de inhoud van de materie. Het gaat om zeer **complexe opgaven**. Daarbij is inbreng van onder meer technische, juridische, financiële, sociale en ruimtelijke aard vereist. Het blijkt ingewikkeld te zijn deze expertisevelden bij elkaar te brengen om zo effectieve oplossingen te vinden.
- Een deel van de belemmeringen gaat over **tegenstellingen tussen groepen**. In veel interviews wordt het verschil tussen rijk en regio benoemd. In het verleden zijn de Dialoogtafel en NCG geïntroduceerd, mede om de verplichtingen van het rijk en de noden van de regio beter aan te laten sluiten. Deze verbindingsconstructies zijn vervangen door nieuwe overlegstructuren¹⁵, zoals Bestuurlijk Overleg Groningen, maar uit de interviews blijkt dat de waargenomen tegenstellingen niet uit de lucht zijn.
- In de interviews wordt óók vaak een tegenstelling geschetst tussen de **systeemwereld** van regelingen, procedures en instanties, en de **leefwereld** waarin dat hele systeem geacht wordt resultaten te leveren. Op de achtergrond zien we hier een tegenstelling tussen 'systeem' en bewoners.

¹⁵ Governance Gevolgen Gaswinning: voorstel overlegstructuur, versie 10 juli 2019, geraadpleegd via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/> nr. 2019D35060

- Naast al deze verschillende structuren en groepen zijn er uiteraard ook **regels en wetten**. Zoals we zullen zien creëren deze volgens geïnterviewden eveneens obstakels en frustraties.
- Ten slotte zijn er in theorie nog tal van **externe factoren** die het werk van professionals zouden kunnen belemmeren of bemoeilijken. Zoals we zullen zien noemt men enkele externe belemmeringen, waarvan politieke inmenging er interessant genoeg als één benoemd is, maar het is een beperkt aantal. Dat er zo weinig externe factoren worden genoemd is opvallend: blijkbaar houden vooral de obstakels in het systeem zelf de professionals bezig.

4.1 Veel instanties: fragmentatie en onderlinge afhankelijkheid

Het is al in vele publicaties en commentaren genoemd en ook in de interviews hoorden wij heel vaak: er zijn te veel instanties betrokken in het gaswinningsdossier. Dit geeft een ‘institutioneel gefragmenteerde omgeving’. Tegelijkertijd geven professionals aan dat er vanwege de aard van de problematiek en opgave sprake is van onderlinge afhankelijkheid. Dat laatste betekent, zoals een professional toelichtte, dat er veel tijd en energie gaat zitten in bijvoorbeeld overleg, afstemming en verantwoording.

In het verleden is het gaswinningsdossier wel gekarakteriseerd met de termen ‘gordiaanse gasknoop’ en ‘bestuurlijke spaghetti’.¹⁶ In de interviews vertelden professionals dat het lastig opereren is in de paradox van gefragmenteerde instanties waarvan de werkzaamheden vaak onderling verweven en soms sterk van elkaar afhankelijk zijn. Daarbij komt dat, hoewel de aanpak van schade, versterking en toekomstperspectief gescheiden zijn en verschillende geldstromen kennen, deze drie binnen wijken en bij bewoners wel degelijk samenkomen en ook niet per se te scheiden zijn.

Opvallend veel van de belemmeringen die professionals signaleren hebben te maken met samenwerking en afstemming. Die belemmeringen ontstaan onder meer doordat visies of perspectieven op de aanpak verschillen (4.1.1), er gebrek is aan afstemming, wat verkokering in de hand werkt (4.1.2), de belangen van betrokken instanties en organisaties uiteenlopen (4.1.3) en er bovendien onduidelijkheid wordt ervaren waar de mandaten liggen en wie de regie voert (4.1.4). Binnen het speelveld van instanties viel op dat gemeenten en NCG lastige posities innemen en dat soms zelf ook zo ervaren. Daarom belichten we deze instanties apart (in 4.1.5 en 4.1.6).

¹⁶ De eerste term komen wij voor het eerst tegen in de halfjaarrapportage van de Onafhankelijke Raadsman gaswinning Groningen, 2017, zie <https://www.onafhankelikeradsman.nl/>. De tweede term komen wij voor het eerst tegen in een interview met Jacques Wallage in het Financieele Dagblad (R. de Lange & L. Willems, 17 mrt 2015, <https://fd.nl/economie-politiek/1096807/ik-ben-in-veertig-jaar-nog-nooit-zo-ongerust-geweest-als-nu>).

4.1.1 Verschillende perspectieven op de aanpak

Bijna de helft van de geïnterviewden noemt de van elkaar verschillende ideeën over de aanpak van de opgaven als belemmering in de samenwerking en vooruitgang in het gaswinningsdossier.

Fragment 10

Het [de opgave] is hier wel geworteld, zal ik maar zeggen. En dan weet iedereen best wel hoe de vlag erbij hangt. Dat geloof ik echt. Alleen, hoe gaan we dat tackelen, en met welke middelen, en in welke vorm? Ja, dan zijn er heel veel versies.

Over de problemen die voorliggen is men het volgens meerdere professionals eens. Maar zoals ook uit het volgende fragment blijkt, bestaat er geen eenduidig beeld over oplossingen. De verantwoordelijkheid daarvoor legt men soms bij de ander:

Fragment 11

Er is zeker niet altijd eenduidigheid van opvattingen en aanpak tussen de verschillende gemeenten, wat het werk van de NCG natuurlijk ingewikkelder maakt.

Deze verschillen in opvattingen over de aanpak lijken te maken te hebben met de afzonderlijke perspectieven van waaruit verschillende professionals werken. Een aantal professionals noemt dat de aanpak van de gaswinningsproblematiek vanuit verschillende perspectieven wordt benaderd: Waar de ene organisatie of professional de nadruk legt op het garanderen van fysieke veiligheid en een technische of juridische benadering hanteert, legt een ander meer nadruk op maatwerk en het bevorderen van sociale cohesie en geestelijk welzijn:

Fragment 12

Het is ook gewoon best wel een valkuil denk ik van héél veel spelers op dit dossier, dat je het vanuit de technische benadering, en ik snap ook wel, want het gaat ook veel over de techniek, maar het gaat ook wel, nou ja, dan kom ik wel weer een beetje bij m'n eigen maatschappelijke drive, het gaat ook over de mensen!

Fragment 13

Zeker de echte bouwmannen zeg maar. Daar komt [naam geïnterviewde] weer aan met dat sociale gedoe, want sociaal kost alleen maar meer tijd en noem maar op. Nu merk ik wel dat daar heel veel verschil tussen zit hoor, want er zijn ook echt wel heel veel bouwers die echt wel een sociaal oog hebben en daar wel druk mee bezig zijn. Alleen de prioriteit ligt soms even net wat anders en daar gaan we over in discussie.

Bovenstaande citaten laten zien dat deelnemers die meer oog denken te hebben voor bewoners, vinden dat de menselijke maat in het gedrang kan komen door een puur technische benadering. Omgekeerd denken deze professionals dat 'het sociale gedoe' als obstakel wordt gezien en geen prioriteit heeft. Dat roept het beeld op dat men moeite heeft verschillende prioriteiten bij elkaar te brengen en dat er sprake is van onderling touwtrekken.

4.1.2 Verkokering en gebrek aan afstemming

De helft van de geïnterviewden loopt in de samenwerking aan tegen **procedures die niet op elkaar zijn afgestemd**. Hierbij worden ook niet-afgestemde communicatie en niet-afgestemde beslissingen genoemd.

Verschillende organisaties houden zich bezig met verschillende aspecten van het gaswinningsdossier. Zo richt NPG zich op toekomstperspectief, NCG op versterking, en TCMG (nu IMG) op schade. Provincie en gemeenten hebben te maken met elk van deze onderdelen, waar zeker voor gemeenten sociale aspecten en ruimtelijk beleid óók nog meespelen. Om de opgaven binnen het gasdossier gezamenlijk effectief aan te pakken is onderlinge afstemming tussen deze onderdelen cruciaal. Deze afstemming loopt volgens professionals nog wel eens mis.

Het schort meer specifiek aan **afstemming** van de versterkingsopgave, schadeafhandeling, en/of toekomstperspectief en dat vormt volgens de professionals een obstakel bij de samenwerking met andere organisaties.

Fragment 14

[Over de samenwerking tussen NCG en TCMG en het in september 2019 gesloten convenant]

Dat komt nog niet zo van de grond, met name wat ik eigenlijk steeds zeg, omdat de procedures verschillen en het tijdpad van besluitvorming verschilt. En er ook tussen schade en versterken niet een volledige overlap zit.

Fragment 15

[Over de samenwerking tussen NCG en NPG] De fasering is sowieso niet meer op elkaar aangesloten.

Nou dat is een van de beste manieren om ervoor te zorgen dat iets niet gebeurt, is dat als je in jaar 1 moet versterken terwijl je in jaar 2 'de plus'¹⁷ moet doen. Dat wordt dan dus niet meer gecombineerd.

Zoals het laatste citaat al suggereert, heeft de gebrekkige afstemming volgens de professionals het gevolg dat verschillende beslissingen en procedures moeilijk te integreren zijn. Doordat planningen uit elkaar lopen, is het niet goed mogelijk om bijvoorbeeld dorps- of wijkvernieuwing te combineren met de versterkingsopgaven:

Fragment 16

Wij hoeven de versterking niet te doen. Wij doen ook niet gesprekken met de bewoners over wat er moet gebeuren, maar wij willen wel dat er voldoende capaciteit daarvoor is, bij de organisaties, en wij vinden ook dat we als gemeente moeten kijken wat voor dorpsvernieuwingachtige activiteiten mogelijk zijn, welke koppelkansen wij zien, en nou ja. Als die *[noemt aantal panden]* dit jaar allemaal loskomen, ja dan kunnen we dat ook niet meer *[bolwerken]*.

Fragment 17

In *[naam dorp]* met de *[naam versterkingsproject]* hebben wij al tien keer terug moeten gaan, of de NCG dan, terug moeten gaan *[naar inwoners]* met... nou ja... vage achtergrond eh... excuses tot en met geen heipalen op voorraad. Dus ja, 't is wel lekker concreet, maar als dat de tiende smoes is, dan werkt het, dan kan het zo concreet zijn en dan kan het zo buiten ieders invloedssfeer liggen, als bewoner voel je je dan nog steeds in je hemd gezet.

¹⁷ 'De plus' verwijst naar aanpassingen aan woningen die in de oorspronkelijke plannen van de Nationaal Coördinator Groningen samen met versterking zouden kunnen worden uitgevoerd, om de woning niet alleen veilig maar ook toekomstbestendig te maken.

Zoals bovenstaande citaten weerspiegelen, gaat de gebrekkige afstemming tussen de verschillende onderdelen volgens deze professionals gepaard met allerhande voortgangproblemen binnen het gaswinningsdossier, die zowel voor de betrokken organisaties als voor de bewoners zeer lastig te verkroppen zijn.

Bovenstaande fragmenten hebben voornamelijk betrekking op afstemming *tussen* organisaties wat betreft de verschillende onderdelen waarop zij zich richten binnen het gasdossier. Professionals vertellen ook over het gebrek aan afstemming in de communicatie met inwoners:

Fragment 18

Vervolgens wordt er een brief verstuurd aan onze inwoners, wij weten niet van de brief, we weten niet van de inhoud, en dan gaat bij ons de telefoon rinkelen! En dan... wat gebeurt hier?

Bovenstaand citaat laat zien dat de professional verrast werd door de beslissing van een andere instantie om een brief te sturen, die invloed heeft op de werkzaamheden van gemeenten. Het gaat daarbij niet alleen om de beslissing zelf, maar ook om het gebrek aan communicatie over deze beslissing.

De gebrekkige afstemming van procedures en communicatie hangt volgens veel geïnterviewden samen met **verkokering**. De helft van de geïnterviewden sprak hierover: organisaties houden zich bij hun eigen doelen en opdrachten, ten koste van goede samenwerking en meedenken óver de grenzen van het eigen organisatiedoel.

Fragment 19

We zitten ook niet allemaal meer in hetzelfde web. Ik heb het idee dat ik in een ander web zit dan de bouwweb, en het versterkingsweb, en omgaan met inwoners in relatie tot leefbaarheidweb, en waar zitten de satéprikkers zal ik maar zeggen.

De uitspraak in fragment 19 suggereert dat instanties functioneren als eilanden met een gebrekkige verbindingdienst. Verschillende deelnemers wijten deze verkokering aan de tijdsdruk die op het dossier ligt (geïllustreerd in fragment 20 hierna) of aan de (te) grote of complexe opdrachten waardoor betrokken professionals het overzicht kwijt raken, zoals blijkt uit fragment 21:

Fragment 20

Als ik naar mijn eigen processen kijk, en ik krijg een spoedklus [...], betrap ik mezelf er misschien ook wel eens op dat ik denk van: 'Oeh ik had eigenlijk vorige week, of de week daarvoor eigenlijk al wel eens een seintje richting maatschappelijke organisaties willen doen om te vragen of ze willen meedenken.'

Fragment 21

Nu heb ik het idee dat ze [*gemeenten*] 't soms bijna onder de handen afknapt, omdat ze net niet helemaal bij machte zijn om het helemaal te overzien. Dus dan zit je zo diep in je dingen, in je eigen dingetje, dat je niet meer weet wat er verder allemaal nog speelt.

Een aantal professionals geeft aan dat deze verkokering niet alleen een negatieve invloed heeft op de samenwerking tussen instanties, maar ook een negatief effect heeft

op inwoners. Zij worden van het kastje naar de muur gestuurd (fragment 22) of hun perspectief raakt uit beeld (fragment 23):

Fragment 22

De mensen krijgen als ze bellen naar de NCG, want dat is natuurlijk hun eerste belletje naar aanleiding van een brief, te horen: 'ja, u zit al ergens in de planning, dus moet u maar even bij de gemeente vragen wanneer.' Nou ja, ze weten ook bij de NCG heel goed dat alle [*noemt aantal*] panden in de gemeente [*naam*], niet allemaal dit jaar aan de beurt zijn. En dat dat dus nog wel eens een kwestie van hele lange adem kan zijn. Dus wat er dan gebeurt, is dat de bal bij ons neer wordt gelegd. Wat ik daar het meest vervelende van vind, is het kastje-muur gevoel dat de inwoners daardoor ervaren. Dus ik probeer nu ook met de NCG hier het gesprek over te voeren.

Fragment 23

Wij zijn geen grote organisatie. We zijn een kleine organisatie, maar [...] we moeten wel heel veel zaken afdoen. En dan heb je ook het risico dat er een zekere vooringenomenheid insluipt dat je het burgerperspectief uit de ogen verliest. En dat zit voor een deel in de organisatie van die hele aardbevingsproblematiek waardoor iedereen gericht is op z'n eigen taak en er tamelijk technocratisch in zit.

Zoals omschreven in de bovenstaande citaten, kunnen inwoners en hun belangen uit het oog verloren worden wanneer organisaties zich tot hun eigen formele verantwoordelijkheden beperken, al dan niet door tijdsdruk. Ook suggereert de geïnterviewde in fragment 23 dat er een risico is dat er door deze werkdruk voor een eenzijdige (bijvoorbeeld technocratische) aanpak wordt gekozen waarbij het perspectief van bewoners uit beeld kan raken.

4.1.3 Uiteenlopende belangen

Eén van de verklaringen voor de lastige samenwerking op organisatieniveau is volgens een groot deel van de geïnterviewden (N=25) dat de vele afzonderlijke organisaties belangen hebben die uiteenlopen. Onder andere professionals werkzaam bij gemeenten sneden dit onderwerp aan. Zij noemden dat sommige instanties bijvoorbeeld belang hebben bij een snelle versterkingsoperatie en schadeafhandeling, en anderen belang hebben bij maatwerk, omdat de standaardaanpak slecht past bij de specifieke situaties die zij willen oplossen:

Fragment 24

Tot dusverre is de houding van het toekomstige IMG in ieder geval geweest, dat ze bijvoorbeeld niet teveel van dit soort 'specials' willen aanwijzen, omdat ze zoveel mogelijk zaken willen benaderen als een soort van standaard zaak. Voor de processen valt daar wel iets voor te zeggen, alleen dan misken je volgens mij dat er een speciale of complexe problematiek in deze specials zit.

Fragment 25

Wij hebben een breder belang en wij kijken ook naar als je die versterkingsopgave wil versnellen om mensen snel een veilig huis te kunnen geven, dan betekent dat ook dat je de bouwopgave niet onnodig groot moet maken.

Fragment 26

Over het algemeen is het allemaal zó ingewikkeld en zijn de belangen zó groot van de afzonderlijke

organisaties dat het alleen maar opgelost wordt als er druk op staat. Nou en de grootste druk bereik je eigenlijk door imagoschade voor [noemt enkele instanties].

Wat ons opvalt aan deze citaten is niet alleen dat men constateert dat de belangen van de verschillende organisaties verschillen, maar ook dat men er niet in lijkt te slagen om over de belangentegenstellingen heen een compromis of gezamenlijke koers te kiezen. Opvallend is tevens dat ook de professionals werkzaam bij gemeenten hier zo uitgesproken over zijn: naar de buitenwereld waren het immers de gemeenten die geacht worden aan het roer te staan.

In de interviews gaat het vaak ook over het vinden van gedeeld belang, met name dat van de regio, in tegenstelling tot de belangen van 'Den Haag'. In de regio, zegt men, gaat het werken in gezamenlijkheid, het 'op één lijn zitten' en 'met één mond spreken' goed of beter dan voorheen; bijna de helft van de professionals, van verschillende instanties, benoemde dit:

Fragment 27

Dus aan de regio en aan de gemeenten worden allemaal afzonderlijk zienswijzen gevraagd op de besluiten van de minister. Dan wordt regionaal heel goed samengewerkt om daar ook een gezamenlijk standpunt voor te kunnen innemen. Dat is heel sterk geweest, want in de afgelopen jaren waren we het steeds niet eens hè, waar we vonden dat de minister eigenlijk alleen maar keek naar de mogelijke fysieke effecten van seismiciteit terwijl wij zeiden van: 'let nou op, dit gaat ook ten koste van de gezondheid.'

Die gezamenlijkheid leidt volgens deze deelnemers tot een duidelijkere boodschap richting de ministeries; zo staat de regio samen sterker, en lokale organisaties kunnen zo effectiever opkomen voor hun gedeelde belang. Dat betekent niet dat de afzonderlijke lokale organisaties geen eigen belangen hebben:

Fragment 28

Ik denk dat we het maximale eruit halen en soms kiezen we voor nu even onze gemeentelijke koers, maar dat bespreken we dan ook bestuurlijk. Maar dat mag niet ten koste gaan van hoe wij in de regio werken. Dat doet afbreuk aan iets wat wij met elkaar opbouwen. Dat kan niet. En dat is zoeken naar balans en of dat altijd is wat maximaal haalbaar is voor [naam eigen gemeente] is dan een tweede. Dat is een afweging.

Bovenstaand citaat geeft weer dat lokale organisaties een afweging maken tussen hun afzonderlijke belangen en het regionale belang, welke ze niet ten koste willen laten gaan van hun eigen belangen. Uit de interviews rijst het beeld dat professionals op regionaal niveau, meer dan een aantal jaar geleden, een gezamenlijke lijn kunnen trekken. Die gezamenlijke lijn van de regio lijkt primair bedoeld omdat de regio meer invloed uit kan oefenen op het rijk.

Het rijk heeft, zo zegt men, 'natuurlijk' heel andere belangen:

Fragment 29

BZK moet dan natuurlijk naar EZK. Uiteindelijk is het allemaal geld en 'beloven we die mensen niet teveel?'

Fragment 30

Het ministerie heeft natuurlijk een landsbelang te dienen en zolang de uitgaven van een versterkingsopgave gekoppeld [zijn] aan de inkomsten of wat je op andere vlakken wel of niet kunt besteden, ja dan is dat al een groot belang. En een gemeente heeft natuurlijk het belang: 'ja, wacht eens even, als ik dit aan mijn bevolking heb verteld, dan moet ik dat ook nakomen.' Of: 'wacht nou eens even, als ik nou een beetje naar links of naar rechts ga, dan kan ik veel meer beleidsdoelstellingen behalen, en waarom doen we nou zo moeilijk over die laatste tien procent van de kosten?'

De bovenstaande uitspraken weerspiegelen de opvatting dat het belang van de rijksoverheid vooral met geld te maken heeft. Maar deze uitingen van vermoedens over de belangen van 'de ander', laten eveneens zien dat het eigen belang samenhangt met geld ('die laatste tien procent'). Professionals geven dus aan dat geld in de belangentegenstellingen tussen rijk en regio een centrale rol speelt.

Dat geld, in de perceptie van professionals, ook op andere manieren een belemmering is, blijkt ook uit een ander thema dat in meerdere interviews terugkeert. In die passages geven professionals eerder aan dat de samenwerking spaak loopt omdat er *te veel* geld gemoeid is met de hele operatie:

Fragment 31

Er zitten zoveel belangen, het gaat om zo onnoemelijk veel geld, het gaat niet om miljoenen, het gaat om miljarden geld, dan gaat het over zoveel geld, dan zitten er zoveel belangen in, ook van marktpartijen die belangen hebben, die kikker krijg je niet meer in de kruiwagen. Dit is een heel vervelend fenomeen waar we met elkaar in beland zijn.

Fragment 32

Onderzoeker: Hoe komt dat dan, dat daar geen meters gemaakt kunnen worden op inhoud?
Geïnterviewde: Omdat het over geld gaat en over heel veel geld. Over heel veel geld.

De citaten suggereren dat door de enorme bedragen die gemoeid zijn met het oplossen van de problemen, het geld een primair belang is geworden voor organisaties, instanties, consultants en bedrijven. De implicatie is dat gezamenlijke belangen en inhoud daardoor uit beeld zijn.

Waar werd gesproken over geld, kwam geregeld ook NAM ter sprake. De huidige positie van NAM in het gaswinningsdossier werd door een van de geïnterviewden als volgt becommentarieerd:

Fragment 33

Ze kan procedureel wel uit het systeem worden gehaald, maar zij is altijd nog partij, want zij is de schadeveroorzaker. Dus juridisch kun je NAM helemaal niet omzeilen. [...] Dus NAM is helemaal niet uit het systeem. NAM die wordt gewoon wat onzichtbaarder gemaakt.

In de meeste passages waar NAM genoemd werd, ging het over de afspraken tussen het rijk en NAM (ook wel 'de achterdeur' genoemd) over de betalingen die NAM aan die achterdeur doet en wat de gevolgen zijn van afspraken en betalingen voor het proces van schadeafhandeling en versterking:

Fragment 34

We zien absoluut hier en daar wel beweging, zeker ook bij het Ministerie van BZK, maar ook in de huidige governance, is EZK nog steeds degene die aan de geldkraan zit. En daar liggen de afspraken achter die met NAM zijn gemaakt. En NAM heeft aangegeven waar ze wel en niet voor wenst te betalen, en alles waar zij niet voor betalen daar zal het rijk voor moeten betalen.'

Fragment 35

[Over HRA-model en hoe moeilijk regionale professionals dit uit kunnen leggen aan bewoners] Nou, dat zijn hele lastige gesprekken en dan heeft het ministerie toch gewoon het belang om de opgave zo klein mogelijk te houden omdat men [NAM] aan de achterdeur graag maximaal zoveel wil vergoeden, zoveel huizen.

Uit beide fragmenten blijkt dat deze professionals de verklaring voor de financiële belangen van ministeries (zoals we in fragment 30 zagen: dat men moeilijk doet over de laatste 10%) leggen bij de onderlinge afspraken met NAM. In de ogen van deze professionals is NAM dus nog steeds een centrale actor, al is haar rol in de versterkingsoperatie onzichtbaar.

4.1.4 Onduidelijkheid over mandaten en regie

Het grote aantal instanties dat betrokken is bij de gaswinningsproblematiek roept bij veel professionals de vraag op: bij wie ligt de regie? En bij wie zou de regie moeten liggen? De onduidelijkheid daarover was een veelbesproken thema tijdens de interviews.

Fragment 36

Vanaf Huizinge [...] zie je dat heel veel organisaties eigenlijk heel erg hebben geworsteld met welke rol zij nu hebben in dit dossier. Wie de regie heeft, wie de regie zou moeten hebben.

Geregeld kwam ter sprake dat professionals (en hun eigen organisatie) weinig invloed, mandaat of titel ervaren. Geïnterviewden van organisaties die geen directe taak hebben in schadeafhandeling of versterking (SodM, GGD, VRG, NPG) noemden dit hooguit als zij verwezen naar andere instanties; instanties die volgens hen regie zouden moeten hebben of pakken.

Ondanks dat veel professionals aangeven dat er vaak en veel overleg is tussen instanties, ook tussen rijk en regio, hebben veel van hen toch het gevoel dat ze zelf niet zoveel invloed kunnen uitoefenen op besluiten. Wat opviel is dat vooral geïnterviewden die werken bij gemeenten en provincie aangaven onvoldoende regie te ervaren. Dat is opvallend. Gemeenten hebben immers op papier een centrale rol, bijvoorbeeld in het plannen van de versterkingsoperatie. Uit de interviews blijkt dat het maken van een versterkingsplan niet goed samengaat met daadkracht of doorzettingsmacht. Gemeenten worstelen niet alleen met onduidelijkheid over wie de regie heeft of over het gebrek aan overkoepelende regie, ook vinden zij hun positie in het systeem van instanties een lastige. We wijden hier een aparte paragraaf aan (4.1.5). Geïnterviewden bij de provincie Groningen geven aan dat de macht van de provincie beperkt is:

Fragment 37

Ik heb inmiddels een aantal [schrijnende] cases op mijn bureau liggen, waar ik niet verantwoordelijk voor ben, wat zaken zijn die al tijden sluimeren en zeuren, waar ik soms brieven van krijg die heel

emotioneel zijn. En ik heb geen titel, om iemand ter verantwoording te roepen. Dat vind ik zorgelijk. En dat hebben we met elkaar gedaan hè [...] de Kamer heeft daar ook heel hard op gestuurd, maar ook [...] Provinciale Staten, en ook de gemeenten hebben daar gewoon gezegd van: 'dat moet onafhankelijk zijn, want dat betekent dat het goedkomt.' Dat onafhankelijk, dat is prachtig maar er moet ergens verantwoording afgelegd worden en dat gebeurt niet. Dat vind ik zorgelijk.

Uit fragment 37 (over schadeafhandeling) spreekt niet alleen de beperkte macht van de provincie, ook blijkt dat er geen verantwoording meer hoeft te worden afgelegd. Het gevolg is volgens de geïnterviewde dat de schrijvende cases door niemand worden behartigd en in goede banen worden geleid.

Typerend voor het gaswinningsdossier is dat niet de provincie de overheidsinstantie is die besluiten neemt, maar het rijk, aldus een andere geïnterviewde van de provincie. Een derde geïnterviewde wees erop dat de provincie geen systeemverantwoordelijkheid heeft. Dit alles maakt de rol van de provincie beperkter dan professionals op sommige punten zouden willen.

In interviews met professionals binnen TCMG kwam het thema 'regie' niet ter sprake, binnen NCG soms wel. Ook de positie van NCG kwam uit ons onderzoek als gecompliceerd naar voren; we bespreken dit verder in 4.1.6. Hieronder de visie van een NCG-medewerker die aangeeft dat een mandaat op papier niet betekent dat NCG in de praktijk ook is gemandateerd:

Fragment 38

Dan is het mandaat er wel, maar dan betekent het nog niet dat het in de uitvoering ook zo werkt. Kijk, als jij zegt van: er is mandaat voor de versterking, binnen NCG, maar je moet alsnog voor elk adres om geld vragen, dan heb je misschien wel mandaat, maar voor de snelheid is dat nog niet voldoende.

Opvallend aan dit ene citaat, dat wij verder niet kunnen verifiëren, is dat deze professional suggereert dat er een verschil is tussen het papieren mandaat en de aanpak in de praktijk.¹⁸ Ook andere professionals blijken zich niet bewust te zijn van wie er nu eigenlijk is gemandateerd om iets concreets voor bewoners te kunnen doen, zelfs als het om kleine dingen gaat:

Fragment 39

Met kleine oplossingen [*richting bewoners*] kun je soms al heel veel doen. Maar er is dan niemand die mandaat heeft voor dat soort dingen en dan blijf je een beetje naar mekaar kijken hè?

Een aantal geïnterviewden heeft de indruk dat de regie bij het rijk ligt:

Fragment 40

Omdat de grootste som geld toch vanuit de NAM en via Den Haag moest komen, wilde Den Haag absoluut de regie houden [...] waarbij je eigenlijk de conclusie moet trekken dat de regio, dus de lokale

¹⁸ De reden om dit ene citaat hier toch even uit te lichten is dat het impliceert dat NCG en andere partijen zich in de praktijk anders tot elkaar verhouden dan de toezichthouder SodM in zijn voortgangsrapportage veronderstelt (zie ook paragraaf 1.2). SodM zegt daar: 'Op papier heeft de NCG een ruim mandaat gekregen. Tegelijkertijd geeft de NCG regelmatig aan dat naast het rijk ook gemeenten opdrachtgever van de NCG zijn [...] Het gevolg van deze opstelling is dat de NCG wacht totdat discussies tussen de verschillende opdrachtgevers zijn gevoerd en beslecht, waarna de NCG de uitvoering oppakt.' Als het inderdaad klopt dat NCG *in de praktijk* bij het ministerie 'voor ieder adres om geld moet vragen', is het niet zo vreemd dat NCG een schijnbaar afwachtende houding aanneemt: haar mandaat moet dan immers adres voor adres bekrachtigd worden.

overheden, provincie, gemeenten maar ook de maatschappelijke organisaties en daarachter de bewoners zelf, de gedupeerden, steeds verder afstaan van de processen die dit hele probleem moeten tackelen.

Een andere geïnterviewde beaamt dat er onduidelijkheid over regie kan bestaan:

Fragment 41

[Over de versterkingsoperatie]

Onderzoeker: Wij horen regelmatig van mensen die wij spreken dat ze niet zo goed weten waar nou uiteindelijk de regie ligt. Hebben jullie daar een beeld van, waar ligt nou de regie in dit systeem?

Geïnterviewde: Nou ja, ik begrijp heel goed waarom het in zo'n beginfase nog niet meteen voor iedereen duidelijk is. Het is natuurlijk niet voor niks dat we een wet aan het maken zijn. En in die wet, daar worden natuurlijk al die verantwoordelijkheden goed beschreven en verankerd.

In het laatste fragment beaamt de geïnterviewde dat er onduidelijkheid over de regie heeft bestaan in de 'beginfase' van de versterkingsaanpak. Vermoedelijk duidt dit op de fase in de versterkingsaanpak na het moment dat de ministerraad besloot om de gaswinning in Groningen op termijn te beëindigen (29 maart 2018).¹⁹ Maar deze geïnterviewde is ook overtuigd dat deze onduidelijkheid na de invoering van de nieuwe wet verleden tijd zal zijn.²⁰

Vanuit de constatering dat over regie veel onduidelijkheid is, uitten sommige professionals de wens tot een daadkrachtigere aanpak, een paar 'stevige mensen' of iemand die 'met de vuist op tafel' moet slaan.

Nu volgens veel geïnterviewden de regie ontbreekt of niet duidelijk is waar die ligt, is de hamvraag: wie zou de regie moeten nemen, of het ruime mandaat moeten krijgen? Professionals gaven hier verschillende antwoorden op. Een aantal noemde NCG als aangewezen instantie hiervoor. Ook de combinatie NCG/BZK, of TCMG/IMG zijn genoemd. Door één professional werd specifiek alleen de minister aangewezen, als degene die de aanpak moet bepalen en de mandaten aan NCG moet verstrekken. Enkele keren hoorden we de wens tot een crisisaanpak of een deltaplan.

In de volgende twee subparagrafen gaan we specifiek in op de positie van gemeenten en van NCG in de versterkingsopgave, waarbij ook zal blijken dat gebrek aan mandaat, juist door professionals van gemeenten, als problematisch wordt ervaren.

¹⁹ Minister Wiebes schreef toen in zijn brief aan de Kamer: 'Vóór de zomer wil het kabinet helderheid hebben over de veiligheidsvooruitzichten en de betekenis voor de versterkingsopgave' en 'De verbeterde veiligheidsvooruitzichten zullen consequenties hebben voor de versterkingsopgave. Groningen moet Groningen blijven. Op basis van de analyses ga ik in overleg met de regio over wat dit betekent voor de lopende versterkingsoperatie en welke maatregelen nodig zijn om de veiligheid in de komende periode te garanderen. Het is evident dat onveilige huizen snel moeten worden versterkt. Het kabinet wil overige onomkeerbare stappen opschorten tot er meer duidelijkheid is over de veiligheid.' Kamerstuk 33 529, nr. 457, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z05743&did=2018D22295

²⁰ Het gaat hier om een voorstel ter 'Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen' dat op 13 oktober 2020 aan de Tweede Kamer is aangeboden, zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z18867&dossier=35603>. Deze wet is op het moment van schrijven nog niet in de Kamer besproken.

4.1.5 Positie van gemeenten

De positie van gemeenten blijkt in het gaswinningsdossier een lastige. Verschillende professionals van gemeenten (zowel ambtenaren als bestuurders) worden geconfronteerd met moeilijke situaties bij bewoners, of dat nu gaat om schrijnende schadegevallen die maar niet tot een oplossing komen, of om onduidelijkheid en uitstel in de versterkingsopgave. Beide hebben grote impact zowel op de betrokken bewoners als op hun omgeving: de dorpen en wijken. Professionals bij gemeenten gaven in de interviews blijk van grote betrokkenheid bij inwoners, maar ook van frustratie: zij ervaren een gebrek aan invloed op het verloop van (met name) de versterkingsopgave.

De ingewikkelde positie van gemeenten in de versterkingsopgave heeft te maken met het feit dat de verschillende gemeenten op papier (mede-)opdrachtgevers zijn van NCG en een plan van aanpak opstellen, maar in de praktijk ligt een groot deel van de competenties bij NCG, is het ministerie van BZK mede-opdrachtgever, zijn het de ministeries van EZK en BZK die de kaders stellen en over de budgetten gaan. De organisatie NCG valt bovendien onder het ministerie van BZK. Daarbij hoorden we verschillende malen dat de capaciteit van NCG en haar diensten onvoldoende is. Professionals van gemeenten gaven aan dat zij wél verantwoordelijkheid dragen, maar onvoldoende macht en middelen hebben om ervoor te zorgen dat een plan van aanpak daadwerkelijk tijdig wordt uitgevoerd.

Uiteindelijk gaat de bewoner samen met NCG een versterkingstraject in voor zijn individuele huis; de gemeente is betrokken bij de gevolgen voor de wijk. Bij schade is alleen het IMG betrokken, dat schademeldingen volkomen onafhankelijk van alle andere partijen afhandelt. Gemeenten geven aan dat zij op de schadeafhandeling geen enkel zicht hebben, wat zij in het geval van complexe en schrijnende shadesituaties en vanuit hun zorgplicht jegens bewoners wel graag zouden willen:

Fragment 42

Die gevallen waar meervoudige schade is, die zouden we eigenlijk- waar zitten die dan? En kunnen we daar extra... nou iets op doen? Geen idee! Ik zou het niet weten, behalve als ze bijna in de goot liggen. Nou dat is heel schrijnend.

Deze professional geeft aan dat in de schadeafhandeling zeer schrijnende situaties kunnen ontstaan, dat gemeenten hier niet van op de hoogte zijn, ze deze situaties bij toeval ontdekken en dat de gemeente onmachtig iets aan deze omstandigheden te doen.

Een aantal professionals constateerde dat NCG geen mandaten heeft om te doen of leveren wat gemeenten nodig hebben, waardoor processen vast gaan zitten. Als gevolg daarvan zitten professionals bij gemeenten in een lastig parket: zij kunnen niet zelf besluiten nemen over een nieuwe aanpak, maar voelen zich wel verantwoordelijk en zien zich bovendien in een nieuwe rol geplaatst:

Fragment 43

Net als in andere gemeenten [hebben wij] te maken met veel te trage voortgang van dit hele proces. Nou ja, dus dat moet echt veranderen en dat moet anders. Dus daar, dat is niet iets wat wij op dit moment vanuit [naam gemeente] kunnen veranderen. Dat is een kwestie van overleg met het kabinet

om tot goede afspraken te komen. [...] Wat niet goed gaat, is dat er echt gewoon veel te veel vertraging in het proces zit. Maar ja, dat kan ik niet organiseren. Ik ben niet verantwoordelijk voor de opnames, ik ben niet verantwoordelijk voor de beoordelingen, en dat proces zit bij de NCG. [...] Het is een hele lastige- een hele lastige situatie.

Fragment 44

In allerlei uitingen krijgen de gemeenten steeds een grotere rol. Ook in de wet die voorligt, wordt die rol groter. En één van onze grote bezwaren is dat wij geen beïnvloedingsmogelijkheden hebben, of randvoorwaarden, dus de NCG zou wel onze uitvoeringsorganisatie moeten zijn, maar als ze niet doen wat wij vragen, hebben we geen mogelijkheid om te sturen, te dwingen. Nou, dat maakt het heel erg ingewikkeld voor ons in relatie tot bewoners: hoe leg je dat nou uit naar hen? Want heel regelmatig horen wij van inwoners: "Daar gaan jullie als gemeente toch over? Regel dat even netjes!"

De onmacht die deze professionals bij gemeenten ervaren, is in zekere zin de echo van fragment 38 waarin een medewerker van NCG aangaf geen mandaat te hebben. En net als in dat fragment, dat een verschil signaleerde tussen het papieren mandaat en de praktijk, spreekt fragment 44 van een discrepantie tussen 'allerlei uitingen' en de werkelijkheid voor gemeenten.

In fragment 42 zagen we reeds dat gemeenten zich slecht geïnformeerd voelen over schadeproblematiek. Dat komt ook in andere interviews terug waar het wordt gerelateerd aan het grote aantal verschillende organisaties dat zich met de schadeafhandeling en versterking bezighoudt. Dan wordt het door de privacyregels in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) lastig om informatie over specifieke schadegevallen te krijgen. Wel hebben TCMG en NCG in september 2019 een samenwerkingsconvenant gesloten om afstemming gemakkelijker te maken. Dat betekent echter niet dat ook gemeenten over informatie beschikken:

Fragment 45

En nu heeft de TCMG wel een convenant met NCG, dus zij kunnen al wel weer gegevens delen. En volgens mij is nu geformaliseerd dat ze vragen bij de inwoner: 'Mogen we delen?' Maar dat is dus niet standaard, dus we hebben nog een enorme informatieachterstand. En als je een zorgplicht hebt als gemeente, is dat heel vervelend.

We nemen aan dat de geïnterviewde bedoelt dat het vervelend is dat de gemeente omwille van privacyoverwegingen haar zorgplicht niet kan uitvoeren.

Tot slot wezen geïnterviewden ook op de rol van gemeenten zélf: het zou lastig zijn bestuurders in de regio op één lijn te krijgen, al gaat dit volgens sommige professionals de laatste tijd beter (zie hiervoor paragraaf 4.1.3 over belangen, de fragmenten 27 en 28). Enkele anderen noemden dat de regio zelf te weinig de gezamenlijke regie heeft gepakt:

Fragment 46

Je zult toch een keer ook de dapperheid moeten hebben, ook bestuurlijk denk ik, dat ook burgemeesters een keer nadenken: moet ik nou echt zelf overal met mijn vingers tussen willen zitten, of zeg ik tegen één van de collega's: 'Jij doet het, als coördinerend burgemeester, voor ons allemaal.' We sturen met zóveel lijnen.

4.1.6 Positie van NCG

De beoogde regieorganisatie Nationaal Coördinator Groningen is per 1 januari 2020 omgevormd naar een uitvoeringsorganisatie. Dat bracht een grote reorganisatie van processen met zich mee, terwijl tegelijkertijd een grote groep oud-medewerkers van Centrum Veilig Wonen (CVW) in dienst kwam. Deze reorganisatie en sterke groei maakten volgens een aantal professionals dat NCG niet per direct op stoom kon zijn voor de uitvoering van de versterking. Men benoemde verschillende inzichten over prioriteiten en methoden, onder andere tussen hoofdkantoor en versterkingspunten:

Fragment 47

Wij staan zéker in de frontlinie, onder druk, en die instructies krijgen we ook: meters maken, en desnoods onorthodox. Maar ondertussen zijn er controllers en juristen die zeggen: 'Ja ho eens even, dat kan zo niet.' Wij zitten in dat spanningsveld, voortdurend. En dat moet zich nog wel zetten in deze nieuwe organisatie.

Fragment 48

Ik merk nog wel dat bijvoorbeeld zo'n NCG nog echt een ontwikkeling aan het doormaken is. Daar merk ik wel dat als je met de [eindverantwoordelijke op niveau X] spreekt, dat je nog wel eens een ander signaal krijgt als dat je met een [eindverantwoordelijke op niveau Y] spreekt. [...] Dus dat moet nog bij elkaar komen. En daar moeten ze ook de tijd voor krijgen om dat goed voor elkaar te krijgen.

Veel professionals van gemeenten benoemden problemen in de samenwerking met NCG, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie (gezamenlijke brieven die naar bewoners moeten) of op het gebied van capaciteit en planning. Dit was een van de voorbeelden waar een verschil tussen hoofdkantoor en versterkingspunt werd benoemd:

Fragment 49

[Bij] NCG merk ik een heel groot verschil tussen ons plaatselijke versterkingspunt, en de mensen die daar zitten, en wat wij de Paterswoldseweg noemen. En de reorganisatie binnen de NCG heeft niet bijgedragen aan goede verhoudingen met de Paterswoldseweg.

De strubbelingen in de uitvoering worden niet exclusief bij de organisatorische kwesties binnen NCG gelegd, overigens. Ook de politieke keuzes van het rijk bemoeilijken de uitvoering soms, zoals blijkt uit fragment 50:

Fragment 50

Dat is ook een beetje het lot van een uitvoeringsorganisatie, op moment dat je het binnen het rijk een uitvoeringsorganisatie bent, dan weet je gewoon dat daar af en toe politieke keuzes worden gemaakt, die gewoon heel slecht uitvoerbaar zijn.

Kortom, professionals noemen verschillende factoren die ervoor zorgen dat NCG in een lastige positie verkeert en nog niet goed kan voldoen aan de opdracht die zij heeft. Zowel NCG-medewerkers zelf als professionals die met hen moeten samenwerken (veelal gemeenten) ervaren hiervan de gevolgen. Wat in de fragmenten 47, 48 en 49 duidelijk naar voren komt, is dat binnen de organisatie NCG verschil van inzicht bestaat over de aanpak.

Samengevat

De grote hoeveelheid aan instanties, consultants en bedrijven zorgt voor een 'institutioneel gefragmenteerde omgeving'. Tegelijkertijd zijn organisaties sterk afhankelijk van elkaar om kwaliteit te leveren en voortgang te kunnen boeken. De samenwerking zou dus uitstekend moeten zijn om dit in goede banen te leiden. Ondanks de over het algemeen zeer goede persoonlijke verhoudingen tussen de geïnterviewden en het wederzijdse respect, ook voor professionals van andere organisaties, loopt die samenwerking vaak lastig. Aan de ene kant hoorden we van verschillen in inzicht en prioritering: voortgang wordt bemoeilijkt doordat professionals (en organisaties) verschillende perspectieven hebben op wat de belangrijke opgaven en wat de beste methoden zijn. Daarnaast is een belangrijke factor dat organisaties niet dezelfde belangen hebben waardoor optreden vanuit een gezamenlijk, gedeeld belang niet zo gemakkelijk te realiseren is. Professionals ervaren een gebrek aan afstemming, wat verkokering in de hand werkt. Deze zaken hebben een weerslag op bewoners, die als gevolg van verkokering en gebrek aan afstemming 'van het kastje naar de muur' worden gestuurd of in een langdurige wachtstand komen. Daarnaast belemmeren de belangentegenstellingen tussen instanties dat een goede samenwerking ontstaat tussen organisaties, voornamelijk tussen rijk en regio.

Tegelijk werden problemen benoemd omtrent regie en mandaat. Opvallend is dat men vaak opmerkt dat een eindverantwoordelijke ontbreekt, en evenmin duidelijk is wie de regie over het gehele dossier heeft. Professionals bij gemeenten en provincie hebben behoefte aan meer invloed en mandaat om hun taken goed uit te kunnen voeren. Lichtpunt is dat de regio wel steeds meer gezamenlijkheid vindt dan voorheen het geval was. Ten slotte waren er enkele signalen dat er een verschil zou bestaan tussen mandaten en rollen die organisaties op papier hebben en die ze in de praktijk krijgen.

4.2 Verschillende expertisegebieden: botsende domeinen en systeemvisies

Dwars door de organisatorische complexiteit die ontstaat door de vele instanties, zijn er in het gaswinningsdossier veel verschillende vormen van expertise nodig. Die expertisegebieden vallen niet één op één samen met afzonderlijke organisaties.

Veel van de verschillende expertisegebieden die een rol spelen bij schadeherstel, versterking en toekomstperspectief, kwamen in verschillende interviews ter sprake. We sommen ze hier op:

- technische expertise (bijvoorbeeld over constructie, bouw en bouwnormen; ook ontwikkelingen in de ondergrond en meten van seismiciteit)
- economische en financiële expertise (over de baten van gaswinning, kosten van herstel en preventie, woningmarkt en taxatie)

- juridische expertise (aansprakelijkheid, privaatrecht, publiekrecht, procedures, AVG)
- expertise op gebied van gezondheid en welzijn (lichamelijke en psychosociale gevolgen voor bewoners)
- expertise op gebied van veiligheid en risico (op gebied van fysieke veiligheidsnormen zowel als ervaren veiligheid)
- expertise van het ruimtelijk domein, gebiedsontwikkeling op gemeente-, wijk- en straatniveau

Deze verschillende expertisegebieden moeten samenwerken aan een opgave die, volgens sommige deelnemers, uniek is door de onvoorspelbaarheid (o.a. van bodembeweging) en door de omvang en complexiteit van de problematiek. Dat maakt dat instanties en professionals moeten pionieren.

Fragment 51

We zijn natuurlijk veel jaren geleden gestart met iets, waarvan we niet wisten wat je moest doen. En we wonen in een gebied, dat nergens vergelijkbaar is op deze wereld. Het is geen oorlogsgebied. We hebben geen grote stedelijke bouwkundige vernieuwing. Door de aardbevingen heeft het een andere dimensie. Je kan het niet voorspellen. Niemand weet precies hoe het gaat. Niemand. De gaswinning neemt af, dus de aardbevingen misschien. Maar niemand kan met zekerheid zeggen dat het nooit meer gebeurt of dat we niet een hele zware krijgen. Niemand kan dat voorzien. Niemand weet hoe erg het is.

Fragment 52

En nogmaals, ik heb het net ook al gezegd, het is een pionierswereld, dus sommige dingen moeten wij ook uitproberen.

De samenkomst van al deze verschillende expertisegebieden zorgt er nogal eens voor dat men elkaar niet goed begrijpt, zeggen verschillende professionals. In ambtelijke organisaties waar de expertisegebieden soms samenklonteren in ambtelijke domeinen leidt dit, in de woorden van een geïnterviewde, tot 'clashes van domeinen'. Doordat diverse expertisegebieden een eigen taal spreken, verstaan ze elkaar niet altijd goed:

Fragment 53

Dit dossier aardbevingen raakt bijna alle domeinen, gemeentelijk. Nou, dat is echt een klus. Het raakt het RO deel, het ruimtelijke ordeningsdeel. Het raakt het volksgezondheidsdeel. Het raakt economische zaken. Het raakt ook openbare orde en veiligheid, het OOV-deel. Mensen die opstandig worden, protesteren, flippen. Dat zijn domeinen die van nature niet samenwerken. Dat is lokaal. Dat gaat provinciaal [ook zo, daar] hebben we ook allemaal verkokerde gedeputeerden. Om tenslotte maar eens te kijken in Den Haag, waar het ook allemaal zo is. Nou, ga daar maar eens één lijn in trekken.

Fragment 54

[...] de mensen van het onderwijs, in Groningen, doen zaken met het ministerie van Onderwijs. Diezelfde beroepsgroepen kunnen gewoon dezelfde taal spreken. Alleen in het gaswinningsdossier, is het even anders geregeld. Daar hebben ze binnen het kabinet afgesproken dat alles loopt via het ministerie van EZK. En als je dan gaat kijken, wat voor mensen, om alles eventjes over één kam te scheren, er werken bij het ministerie van EZK? Dat zijn over het algemeen toch wel vooral financieel ambtenaren, die dus vanuit financieel en economisch beleid kijken naar zaken. [...] En die ambtenaren die snappen dus totaal niet wat een crisis op het gebied van gezondheid en maatschappelijke onrust en sociale veiligheid betekent.

Voor het ruimtelijk domein geldt dat het de opgave in de praktijk sterk compliceert, zoals we eerder al aangaven. De professionals vertellen ons dat de opgave een enorme impact heeft op het niveau van wijken, buurten, straten, blokjes woningen en natuurlijk ook op de individuele inwoners. Ten opzichte van de totale opgave die tienduizenden woningen betreft, is zelfs het verbouwen van een hele wijk een klus op betrekkelijk klein niveau. En in Groningen zijn de verschillen van het mesoniveau van wijken tot het kleinste microniveau van de individuele bewoner enorm groot: de opgave kenmerkt zich door een zeer sterke heterogeniteit van problemen en opgaven. Met heterogeniteit bedoelen we niet alleen dat al deze locaties van elkaar verschillen qua ruimtelijke en bouwtechnische kenmerken. Er speelt ook nog eens dat inwoners verschillen in achtergrond, hun historie in het gaswinningsdossier (van geen schade tot de meest schrijnende situaties) en persoonlijke wensen. Ook verschillen dorpen, wijken en straten van elkaar qua samenstelling (zowel bewoners als type woningen), sociale cohesie en historie (bijvoorbeeld een recente ingrijpende herstructurering, zoals in Delfzijl-Noord). Deze heterogeniteit maakt een standaardaanpak niet mogelijk. Maatwerk en improvisatie zijn dus onvermijdelijk, maar dat maatwerk vergt veel, zoals een geïnterviewde in fragment 55 uitlegt:

Fragment 55

Het is een zodanig ingewikkelde materie, er is geen huis gelijk, geen wijk gelijk, geen dorp gelijk. [...] Er zijn hele verschillende groepen in beeld. Je hebt het over dorpen, je hebt het over wijken, je hebt het over delen van wijken. [...] Ja voor al die situaties moet je naar verschillende oplossingen. En wat de gemeente kan is maar vrij beperkt, wij kunnen niet in elke wijk en in elk dorp een programma uitrollen.

Tot slot een langer fragment (hier en daar ingekort en geredigeerd vanwege de leesbaarheid). In dit citaat beschrijft de professional dat verschillende expertisevelden een eigen visie hebben op de organisatie en besluitvormingscriteria van het systeem als geheel. Daarbij noemt de geïnterviewde ook de politiek-bestuurlijke invalshoek als aparte expertise. Op de rol van politiek gaan we dieper in in paragraaf 4.5.1.

Fragment 56

Zoals ik er zelf tegenaan kijk zie ik gewoon dat er een [...] verschillende systemen zijn: je hebt een aantal techniekdenkers, je hebt een aantal politieke denkers, [...] en die vormen systemen die niet altijd even goed samenwerken. Dus als ik kijk naar de techniekdenkers: daar is natuurlijk heel veel *effort in* gestoken, ook een beetje vanuit NAM. Wat zijn nou eigenlijk de echte maatregelen die nodig zijn om een huis aardbevingsbestendig te maken? Daar zit heel veel techniek in [...]. Dat is een bepaald systeemdenken [geworden], en dat beperkt de uitvoering ook, omdat je natuurlijk een bepaalde zekerheid wil hebben. De constructeur die wil bijvoorbeeld zeker weten dat het huis blijft staan. Aan de andere kant heb je ook het systeemdenken vanuit de politiek, die denkt: 'als ik nu een besluit neem dat het sloop/nieuwbouw is, dan staat daar over vijf maanden een nieuw huis.' En dan zijn ze helemaal vergeten dat daar nog mensen in wonen, die misschien helemaal niet uit het huis willen, die een heel ander idee hebben, die nog even helemaal door die verandering heen moeten. Als jij als eigenaar bijna gedwongen wordt om door zo'n veranderingsproces heen te gaan, terwijl je het misschien niet helemaal wil en je zit in een rijtje en je buurman die wil het wél... Dus dat is ook een voorbeeld van systeemdenken: politiek denken dat dat heel makkelijk haalbaar is. En je ziet ook intern [binnen onze organisatie] denk ik wel een systeemdenken. We hebben natuurlijk een hele sterke financiële groep, intern en ook vanuit de NAM. Dus het moet wel allemaal doelmatig worden besteed, er moet wel een vinkje onder. Dus al deze [vormen van] systeemdenken hebben gewoon hun eigen achtergronden, en

dat matcht niet altijd even goed. [...] Met name in een opgave waar je het heel breed hebt gemaakt als bij de aardbevingen, die enorm integraal worden benaderd [...] trek je dus heel veel systemen naar binnen. Heel veel percepties van wat iets is.

In bovenstaand fragment noemt de geïnterviewde drie expertisegebieden met ieder een heel ander perspectief op de aanpak van de opgaven en beste oplossingen: vanuit *technische* expertise hecht men belang aan goede en veilige constructies, vanuit *politieke en bestuurlijke* expertise aan een snel resultaat, en vanuit *financiële* expertise aan economische efficiëntie en haalbaarheid. Als je ze samenvoegt, betekent het dat werkzaamheden goed, snel én goedkoop zouden moeten worden gedaan. Die drie 'systemen' samen, dat past niet volgens de geïnterviewde.

Vanuit de andere interviews merken we overigens op dat deze respondent niet alle vormen van systeemdenken noemt. Andere geïnterviewden noemen juridische overwegingen vaak (o.a. in fragment 47, en ook hierna in paragraaf 4.4.1); zoals hierboven gememoreerd zijn ruimtelijke overwegingen volgens respondenten kwalitatief anders en ook de sociale invalshoek wordt vaak apart genoemd.

Wat fragment 56 óók duidelijk maakt is dat men *binnen* expertisegebieden elkaars taal spreekt en een coherent beeld op de werkelijkheid construeert: het denken vormt een coherent systeem. Mede daardoor kan men soms moeite hebben het andere expertisegebied te volgen: je krijgt 'heel veel percepties van wat iets is' en een soort clash van verschillende vormen van 'systeemdenken'. En dan zijn er ook nog bewoners met hun wensen en achtergronden... De conclusie die deze professional trekt, is dat de integraliteit van de opgave ertoe heeft geleid dat veel verschillende vormen van systeemdenken samenkomen. En omdat deze expertisegebieden de opgave door hun eigen bril zien, ontstaan verschillende versies van de realiteit die niet automatisch versmelten tot één overkoepelende werkelijkheid. Hier tekent zich een probleem af in de samenwerking, dat het nog voordat men bij de bewoner aanbelt, niet altijd even goed 'matcht'.

Deze geïnterviewde vertelt ook dat sommige expertisegebieden geen goed zicht hebben op de uitvoerbaarheid van plannen en op het perspectief van bewoners: ze zijn 'helemaal vergeten dat daar nog mensen in wonen'. Enerzijds is het, zoals de geïnterviewde vaststelt, onvermijdelijk dat in een integrale opgave als deze veel verschillende expertisegebieden moeten samenkomen. Anderzijds spreekt uit het fragment de suggestie dat die sterke visies vanuit expertisegebieden te weinig oog hebben voor de bewoners.

Samengevat

Binnen de verschillende instanties speelt een tweede complexiteit die belemmeringen opwerpt. De gaswinningsproblematiek is een dermate omvangrijke en complexe opgave dat veel verschillende expertisegebieden moeten worden betrokken: niet alleen technische en juridische expertise, maar ook financiële, ruimtelijke, veiligheids- en

welzijnsexpertise zijn vereist. Omdat verschillende expertises in de opgave samenkomen bestaan, dwars door het stelsel van organisaties heen, verschillende percepties van de aard van de problematiek, de gewenste oplossingen en de optimale inrichting van het systeem als geheel.

Die verschillen zijn zodanig dat ze moeilijk meer kunnen versmelten tot één overkoepelend perspectief op de opgave en oplossingen. De verschillende expertisegebieden vertegenwoordigen hier invalshoeken (of dat nou juridische, technische, financiële, menselijke of ruimtelijke zijn), die uiteraard allemaal van belang zijn. Zorgelijk is dat sommige professionals signaleren dat de mismatch van expertisegebieden niet alleen onderlinge samenwerking bemoeilijkt, maar ook dat deze invalshoeken soms los staan van de zeer complexe opgaven en van bewoners.

4.3 Afstand tussen regio en rijk

In paragraaf 3.3, over samenwerking met andere professionals, merkten we al op dat een terugkerend thema in de genoemde belemmeringen de verhouding tussen regio (met name gemeenten) en het rijk (de ministeries) is. Het gaat hier om abstractere en omvangrijkere kwesties dan de eerder besproken verschillen tussen instanties. We wijden er daarom een aparte paragraaf aan.

We beginnen met de constatering dat professionals uit de regio en Den Haag het eens zijn over het grote belang om in contact te blijven met bewoners. Voor professionals die in de regio werken, is dit wellicht logisch omdat zij dicht(er) bij bewoners staan en daardoor goed weten wat de problematiek bij verschillende bewoners is. Echter, ook professionals van Haagse instanties vertelden ons hoe belangrijk zij het vinden om de situatie van bewoners scherp op het netvlies te hebben:

Fragment 57

[Ik vond] het belangrijk om met mensen hier te gaan praten, omdat je alleen dan kan invoelen wat er allemaal gaande is. Anders dan is het zo makkelijk om te zeggen van: 'Nee, de Meidam [norm] wordt nog niet gehaald', [...] maar dan kun je het nog steeds niet goed duiden. En je kunt het pas goed duiden op moment dat je met mensen hebt gesproken en hebt gezien dat ze, om tot schadeafwikkeling te komen, jarenlang bezig zijn om procedures te voeren. Eerst met de NAM, daarna met de overheid, dat hun hele weekenden opgaan om die procedures te voeren.

Fragment 58

Dus dat moet je altijd in je gedachten hebben, en da's gemakkelijker gezegd dan gedaan, daardoor móet je ook af en toe naar bewoners toe, [...] - je gaat ook heel snel in ander jargon praten als je niet vaak genoeg weer met mensen in contact bent waar je het eigenlijk voor doet. Dat is denk ik essentieel op dit dossier.

Uit bovenstaande fragmenten spreekt het belang dat deze Haagse professionals toekennen aan contact houden met de bewoners en hun strubbelingen: contact met bewoners 'is essentieel', alleen dan kun je 'invoelen wat er allemaal gaande is'. Desalniettemin benoemen veel geïnterviewden die werkzaam zijn in de regio, de afstand

tussen 'Den Haag' en de Groningse praktijk. Kort samengevat hebben veel van hen de ervaring dat instanties en professionals op rijksniveau op een te generiek en abstract niveau over oplossingen voor de aardbevingsproblematiek denken.

In de volgende twee subparagrafen gaan we in op de belemmeringen die met name regionale professionals zien in de relatie tussen Haagse en regionale instanties en welke gevolgen dat heeft voor de uitvoering en voor bewoners.

4.3.1 Theorie versus praktijk

Vooraf geïnterviewden uit de regio gaven aan dat er op het niveau van het rijk niet altijd voldoende besef is van wat er in de praktijk gebeurt. Interessant is dat ook enkele Haagse professionals dit benoemden.

Fragment 59

In Den Haag [...] is men nog steeds onvoldoende doordrongen wat de huidige aanpak doet met Groningers. [...] Ze komen af en toe wel eens kijken, maar dat is vaak ook zodanig georganiseerd dat men langskomt bij successen dan dat men echt geconfronteerd wordt met mensen die er even voor willen gaan zitten om hen de problemen in te geven.

Ook wordt meermaals verteld dat het rijk onvoldoende begrijpt hoe de problemen door de gaswinning in de praktijk uitwerken en welk effect ze hebben op de door hen beoogde samenwerking met dorpen, wijken en bewoners. Professionals van regionale instanties vertelden bijvoorbeeld dat het rijk de neiging heeft om plannen te presenteren als oplossingen:

Fragment 60

Je merkt dat met name het rijk, voor een deel ook de provincie, de neiging heeft om verhalen mooi te maken als je ze naar buiten brengt. [...] Bijvoorbeeld als het gaat over de afname van de gaswinning, dat zijn prachtige hallelujaverhalen, daar zijn wij ook blij mee hè, laat ik dat vooropstellen. Alleen bij ons geldt wel: eerst zien, dan geloven. Dus datgene wat je nu doet, daar mag je heel blij over zijn. Datgene wat je denkt te gaan doen over een paar jaar, mwoah, moeten we eerst nog maar eens zien of je het tegen die tijd ook hebt gedaan. Wat ze dan doen is het verhaal zo mooi maken, en de consequentie eraan ook zo uitvergrooten, dat men zegt: Daarmee is het veilig en dan hoeft er niks meer met de huizen te gebeuren, want we hebben straks geen gaswinning meer, dus dan neemt het risico sterk af.' En hoe theoretisch kloppend het ook kan zijn, in Groningen landt dat niet meer. Dat helpt dus niet, als je het op die manier brengt. Dat roept alleen maar meer weerstand op. Dat moet ik ze nageven: ze kunnen prachtige verhalen vertellen.

De mening van deze respondent is dat de rijkscommunicatie in de regio weerstand oproept en ongeloofwaardig overkomt, maar ook hier speelt een onderscheid tussen het Haagse beeld en de Groningse realiteit.

Opvallend is hoe respondenten het rijksbeleid kenmerken. Een meermaals genoemde term is 'hoog over', en werd gebruikt om de aanpak door het rijk te karakteriseren. Andere termen zijn 'papierwerkelijkheid' en 'ver-van-hun-bedshow':

Fragment 61

Het ministerie, die redeneert vaak hoog over hè? [...] Het feit dat nu bijvoorbeeld het rijk alweer aan 't

nadenken is- dat noem ik dus hoog over: oké, de gaskraan gaat naar nul hè, dat is bijna werkelijkheid [...] dus hoe kunnen we die versterking gaan afhechten, afbouwen? En dan denk ik: we zijn nog niet eens begonnen! Wij zijn nog niet eens begónnen.

Fragment 62

[*Over het Ministerie van EZK*] Het zijn wel heel erg technuten en we hebben in de loop der jaren ook wel een aantal keren gemerkt dat onze inwoners, voor Den Haag, zeg maar, een ver-van-hun-bedshow zijn. En vaak ook een papieren werkelijkheid. Dus ze lezen de rapporten wel, maar ze voelen de impact niet.

Sommige geïnterviewden maken een onderscheid tussen het ministerie van BZK en het ministerie van EZK. Verschillende regionaal werkende professionals zien de wisseling van de uitvoering van de versterking van EZK naar BZK als positief en beschrijven BZK als mensgerichter en meer verbonden met gemeenten en regio's.

Fragment 63

EZK is een iets zakelijker ministerie dan BZK. Je merkt [EZK] dat zijn meer, met alle respect, de technuten. Terwijl BZK een ander type [ministerie is], meer op de mens gericht is. Dus wat dat betreft is de switch naar BZK een positieve, maar het zal in de praktijk denk ik niet zo heel veel gaan uitmaken.

Fragment 64

Als ik kijk naar de mensen van BZK, die zitten té abstract in de [wedstrijd], denken dat ze té makkelijk iets kunnen regelen. [...] Het zijn natuurlijk slimme mensen. Maar pas doordat ze zeg maar van Den Haag afdalen naar de praktijk, merken ze hoe weerbarstig het is.

We zien in bovenstaande beschrijvingen een 'weliswaar ... maar'-redenering, waarmee wordt betwijfeld of de uitwerking in de praktijk ook positief zal zijn. In fragment 63 wordt de switch naar BZK als positief beoordeeld, maar betwijfelt de geïnterviewde of die in de praktijk verandering zal brengen. In fragment 64 wordt gesteld dat bij BZK [weliswaar] competente professionals werken, maar dat pas bij de 'afdeling vanuit Den Haag naar de praktijk' de weerbarstigheid zichtbaar wordt. Uit deze fragmenten blijkt tevens dat volgens deze professional terugkoppeling van uitvoering naar beleid volgens deze geïnterviewden beter kan.

4.3.2 Veranderende kaders, koers en beleid

In het huidige, publiekrechtelijke systeem van shadeafhandeling en versterking ligt het financieel risico bij het rijk. Veel professionals uit de regio lieten merken dat zij of hun organisatie niet de partij zijn die kaders stelt, nieuw beleid ontwikkelt en koerswijzigingen in gang zet, maar dat zij in hun werk wel met die veranderingen geconfronteerd worden. Deze professionals ervaren daarvan de gevolgen, bijvoorbeeld doordat zij gemaakte afspraken met bewoners niet kunnen nakomen. Zoals we in paragraaf 3.3 hebben laten zien, werd de persoonlijke samenwerking met rijksambtenaren door sommigen als positief of positiever ervaren. Maar dat betekent niet dat de motieven van 'het rijk' door iedereen worden vertrouwd. Zoals een professional in fragment 65 aangeeft, als deze 'het gevoel en de beleving in deze regio' verwoordt:

Fragment 65

Uiteindelijk, en dat kun je nooit hard maken, maar het gevoel en de beleving in deze regio is, dat al deze maatregelen en wijzigingen die er zijn [*rond de HRA-methode*], [die] vertraging op vertraging, [geven] dat die uiteindelijk tot doel hebben om uiteindelijk zo weinig mogelijk geld uit te geven, voor het veilig maken van de woningen.

We zien hier niet alleen de eerder genoemde financiële doelen die op de achtergrond bepalend zouden zijn. De voortdurende veranderingen en koerswijzigingen zijn een ander thema dat in de interviews veelvuldig wordt genoemd. Voorbeelden van die onrustige omgeving zijn de voortdurende aanpassingen van de NPR, de introductie en jaarlijkse bijstelling van de HRA en de versnellingsaanpak. Maar er zijn ook heel veel tussentijdse wijzigingen: sommigen geven aan dat iedere week weer processen veranderen (fragment 99). Dit heeft onder andere geleid tot een verschil in versterkingsaanpak voor huizen in verschillende 'batches'. Van deze veranderingen ervaren professionals in de regio de gevolgen: gedane beloftes kunnen niet worden nagekomen, het wordt ondoenlijk om (meerjaren- of strategische) planningen te maken en de voortdurende veranderingen frustreren de mogelijkheid om enige vooruitgang te boeken. De gevolgen hiervan zijn verwoord door meerdere professionals:

Fragment 66

Ik snap zo'n versnellingssteam wel, dat die ook zegt van: 'Nou we hebben een pakket, dat gaan we doen.' Maar dat moet ook weer geïmplementeerd worden en daar moeten weer middelen bij komen. En dat zijn nét andere middelen dan die we hadden, op de plank. Dus dat betekent dat procedures weer anders moeten [...] Dus de procedures die je net had, waar we net van dachten: 'Hè hè, eindelijk hebben we nu een procedure die past, zodat we de bewonersbegeleiders kunnen bedienen met een instrument'. Die procedure is alweer achterhaald!

Fragment 67

Waar wij last van hebben in dit dossier is dat de spelregels bijna jaarlijks worden veranderd. [...] Op zich ook heel prima hè, de gaswinning terug naar nul in 2018. Echt prachtig, kan niemand tegen zijn. Maar de consequenties van zo'n uitspraak, namelijk we gaan [de versterking] maar even heroverwegen, wat betekent dat? Met alles wat er weer is stilgelegd, met alles wat in batches zat. Dat moet je goed doorvertalen naar uitvoerend niveau. Die mensen heb je nog harder nodig dan alle 'hoog over-ambtenaren' zal ik maar zeggen. En daar is vaak dus ook de tijd dan niet voor, of wordt er niet voor genomen.

Professionals noemen in bovenstaande fragmenten twee verschillende gevolgen van de voortdurende veranderingen: enerzijds frustreren ze de uitvoering, anderzijds zorgen ze ervoor dat de uitvoering tijd kost en dat er mede daardoor te weinig uitvoerenden zijn. Ook hier zit op de achtergrond van alle fragmenten een thema, dat beleidsvorming onvoldoende rekening houdt met wat in de uitvoering mogelijk is en wat uitvoering effectief maakt.

Een relevante kanttekening die wij hierbij willen maken is dat het versnellingssteam (fragment 66) niet alleen bestaat uit Haagse ambtenaren. Dat is een signaal dat kaders, koers en beleid weliswaar worden gezien als verantwoordelijkheid van 'Den Haag', maar dat het best kan zijn dat de regio hier input heeft gehad of soms zelfs om heeft

gevraagd.

Samengevat

Veel geïnterviewden van regionale instanties vinden dat professionals op rijksniveau een te abstracte kijk hebben op de problematiek in de regio en te weinig besef hebben van de uitwerking van hun beleid in de praktijk. Verschillenden laten zich voorzichtig optimistisch uit over de wisseling van de uitvoering van de versterking van EZK naar BZK. Daarnaast wordt veelvuldig benoemd dat de vele wisselingen in beleid voor de uitvoering een grote belemmering zijn. Professionals geven aan dat er ook rekening gehouden moet worden met de impact op bewoners: bijvoorbeeld het terugdraaien van de gaswinning kan aan Nederland gepresenteerd worden als een prestatie van formaat voor Groningen, maar als de consequentie daarvan is dat de in Groningen gemaakte afspraken niet nagekomen kunnen worden, dan is de impact van dat gevolg op bewoners negatief en worden de regionale instanties met een groot probleem opgezadeld. Deze professionals hebben niet de indruk dat het rijk daar voldoende aandacht voor heeft.

4.4 Van privaat- naar publiekrecht

Tot dusver bespreken we de belemmeringen die ontstaan door breuklijnen tussen instanties, expertises, rijk en regio. We zouden kunnen zeggen dat het hier draait om organisatie, samenwerking en afstemming. Een andere categorie belemmeringen vloeit voort uit het stelsel van regels, wetgeving en toezicht op naleving. Oorspronkelijk was schade en veiligheid een privaatrechtelijke aangelegenheid tussen de exploitant (NAM) en de individuele bewoner. Inmiddels zijn zowel de schadevergoeding als het versterkingsproces (zoals vastgelegd in de Tijdelijke wet Groningen resp. de voorgenomen Wet versterken) publiek belegd. Hoewel dit volgens de geïnterviewden een juiste keuze was, heeft de omschakeling een aantal gevolgen die het werk van professionals hinderen. Die bespreken we in de volgende twee subparagrafen.

4.4.1 Publiekrechtelijke uitgangspunten

Geïnterviewden noemen verschillende uitgangspunten of eisen waaraan zij moeten voldoen die door de publieke aanpak een belemmering zijn geworden: aanbestedingsregels, generieke principes van zorgvuldig handelen, gelijke behandeling van burgers en ook privacywetgeving. De naleving van deze generieke principes staat op gespannen voet met het bereiken van resultaat in specifieke casussen en brengt nieuwe problemen met zich mee.

Fragment 68

Wat ik jullie net schetste over zulke aanbestedingsregels, die gelden voor publieke organisaties net even anders dan voor private organisaties. Dus het feit dat het nu publiek is en niet meer via CVW gaat, brengt dus ook nadelen [...]. Je hebt dus aan al die publiekrechtelijke eisen te voldoen. Privacyregels, ik

snap ze allemaal, maar hoe vaak wij moeten vechten om informatie te krijgen om mensen goed te kunnen helpen.

Om zorgvuldigheid, rechtvaardigheid en gelijke behandeling te garanderen moeten processen verantwoord worden, wat bijvoorbeeld leidt tot overwegingen over inpassingskosten²¹ of de inrichting van het Nationaal Programma Groningen, zoals een geïnterviewde het omschreef:

Fragment 69

Is het wel terecht, is het niet te veel, klopt het allemaal, dus het checken en het borgen, het openbaar zijn enzovoort. We gaan ook altijd een commissie instellen die objectief meekijkt, die bedenkt weer nieuwe spelregels.

Het voortdurend maken van zorgvuldige afwegingen en vragen om verantwoording leidt tot heel concrete blokkades zoals het vrijmaken van geld dat soms gewoon al beschikbaar is gesteld.

4.4.2 Ambtelijke molens

Een aantal geïnterviewden noemde de sterke nadruk op juridische correctheid, zoals in de vorige paragraaf al even is aangestipt. Zo stuiten professionals in de uitvoering steeds weer op nieuwe procedures: vergunningen aanvragen, bezwaarprocedures en een langdurig proces van berichten aan bewoners, die soms door verschillende instanties gezien en goedgekeurd moeten worden. Door alle controle en toezicht verlopen processen traag. Dit soort belemmeringen werd toegeschreven aan de complexiteit van procedures binnen en tussen overheidsinstanties:

Fragment 70

Je moet allerlei borgen inbouwen om het zorgvuldig te doen. Daar ontkom je niet aan denk ik, ik denk dat het ook in het belang van de bewoners is, maar het gaat soms ten koste van de snelheid, dus, ruimhartigheid, snelheid, zorgvuldigheid, voortvarendheid, dat is best een delicate balans om daarin te bewegen.

Fragment 71

Overheidsorganisaties zijn gewoon bureaucratisch! Zeker grote overheidsorganisaties, en dat is NCG geworden.

In het volgende fragment een gesprek tussen twee geïnterviewden, die concluderen dat de menselijkheid in de opgave ondergeschikt is geworden aan de ‘institutionalisering van processen’:

Fragment 72

R1: NCG heeft achter zich zoveel procedures die door Den Haag zijn opgelegd, maar ook door Brussel zijn opgelegd. Dat moet allemaal toetsbaar, controleerbaar en moet doorgerekend worden. Dat kan ik niet aan mevrouw Jansen aan de keukentafel uitleggen [...] Dat het wel zes weken duurt voordat ik van Den Haag toestemming heb dat zij een extra schakelaartje krijgt. [...] Dat kun je niet uitleggen.

R2: En dat gaat tot het niveau, heb ik mij wel eens laten vertellen door iemand van de NCG. Daar hadden ze bij de terugkeer van bewoners een bloemetje klaargezet in de nieuwe woning. Toen kregen

²¹ Inpassingskosten zijn extra kosten die gemeenten maken bij sloop en nieuwbouw van huizen en bij de versterking (zoals nieuwe aansluiting riool, wegen en inrichting openbare ruimte). Op 6 november 2020 (na onze interviews) werd het bestuursakkoord *Bestuurlijke afspraken versterking Groningen* gepubliceerd, waarin deze omschrijving staat.

ze achteraf een tik op de vingers van de accountant: dat stond niet

R1: Stond niet in de opdracht.

R2: .. in de opdracht! Maar dat is wel de werkelijkheid waar we ook te maken mee hebben in hoe wij als samenleving georganiseerd zijn. [...] En dat zet soms de menselijkheid in de opgave die we hebben zo onder druk. [...] De institutionalisering van processen of opgaves is eigenlijk bovengeschild gemaakt, bewust of onbewust, dat weet ik niet, maar hetgeen waarvoor je het uiteindelijk doet [wordt] daarmee tekort gedaan.

R1: De angst dat er een dubbeltje te veel wordt uitgegeven, kost een tientje.

De laatste zin 'De angst dat er een dubbeltje te veel wordt uitgegeven, kost een tientje' vat de geïnstitutionaliseerde processen én de financiële verantwoording treffend samen. De versterkingsopgave lijkt hierdoor niet meer in dienst te staan van het resultaat: de institutionalisering van de opgave en de procedures zijn 'bewust of onbewust bovengeschild gemaakt'.

Samengevat

Professionals geven aan dat ze niet vooruit kunnen, omdat ze zich voortdurend moeten verantwoorden. Dat belemmert niet alleen de voortgang van de opgaven; het toezicht op zorgvuldig handelen, gelijke behandeling en naleven van privacyregels zorgt ook voor onnodige uitgaven en maakt de versterkingsopgave dus nóg kostbaarder dan zij al is.

4.5 Het systeem en de leefwereld

We hebben in dit hoofdstuk al heel wat belemmeringen laten zien die te maken hebben met het complexe systeem van instanties en regelingen die samenwerken aan schadeafhandeling, versterken en toekomstperspectief. Eén thema in de gesprekken met professionals ging vooral over de aansluiting tussen dat systeem en de alledaagse werkelijkheid. Dit systeem dringt inmiddels diep door in dorpen, wijken, straten en het leven van bewoners.

In de gesprekken met professionals vinden we veel zienswijzen terug die de *fictie* beschrijven tussen wat de Duitse filosoof Jürgen Habermas twee werelden of domeinen noemt: de *leefwereld* en de *systeemwereld*. Sommige respondenten gebruiken deze termen ook letterlijk, vandaar dat we de achtergrond ervan iets toelichten met een kort theoretisch intermezzo.

De *leefwereld* verwijst volgens Habermas naar onze gedeelde alledaagse werkelijkheid, zoals familielevens, cultuuractiviteiten, vrijwilligersorganisaties enzovoort. In deze werkelijkheid bouwen mensen via communicatie gedeelde betekenissen en wederzijds begrip op. De *systeemwereld* verwijst naar verankerde structuren en geïnstitutionaliseerde patronen van instrumentele handelingen, zoals de financiële wereld en de overheid. Deze systeemwereld deelt Habermas globaal in in twee subsystemen: geld en macht. Volgens hem zijn beide werelden in complexe, moderne maatschappijen noodzakelijk (Oldenhof & Bal, 2016).

Habermas stelt verder dat in moderne samenlevingen het evenwicht tussen systeem- en leefwereld fragiel is. Hoe complexer de samenleving, hoe meer de systeemwereld de neiging vertoont in te grijpen in de leefwereld en deze te verdringen: de systemen 'koloniseren' als het ware de leefwereld, ze lijven die in waardoor het domein van de leefwereld zich terugtrekt. Desintegratie (erosie van sociale bindingen), vervreemding of sociale instabiliteit kunnen hiervan de nadelige gevolgen zijn (Finlayson 2005).

Dat is weliswaar een heel abstracte filosofische duiding van een algemene trend in de moderne samenleving, maar in interviews met professionals (zowel op rijks- als regionaal niveau) hoorden we elementen van deze theorie soms letterlijk terug²². In het gaswinningsdossier horen we dat het systeem onvoldoende in staat zou zijn om de 'bewoner centraal' te stellen. Het systeem heeft als formeel doel woningen snel veilig te maken. De leefwereld van bewoners omvat echter veel meer dan wonen in een huis dat 'op de norm' is. Daardoor dringt het systeem nogal hoekig de leefwereld van bewoners binnen, een wereld vol bijzonderheden waar het systeem niet op is toegerust:

Fragment 73

We zijn ingericht als een procesorganisatie, op een soort standaardproces, een begrijpelijk standaardproces, terwijl tachtig procent van ons werk is anders. En ja, noem dat misschien het systeem, daar hebben we gewoon... dat is ingewikkeld.

Fragment 74

Systeemkrampen, die in Groningen heel daadwerkelijk ook aanwezig zijn, zie je ook in andere beleidsdossiers terug. [...] Aan de ene kant zie je dus... de grote aantallen waardoor je aldoor een aantal mensen hebt waarvoor je buiten het systeem voor een opvangnet moet zorgen.

Van verschillende deelnemers horen we dat er binnen het systeem in eerste instantie geen rekening wordt gehouden met uitzonderingsgevallen en dat het voor (lokale) overheden moeilijk is om alle uitzonderingen te overzien. De grote hoeveelheid uitzonderingen moet vervolgens weer voldoen aan andere systeemafspraken, zoals in het onderstaande geval de Wmo:

Fragment 75

We hebben in systemen gedacht, hè want die mensen... dan gaan ze naar een wisselwoning, en dan gaan ze weer terug. En dat is het systeem! Maar het systeem houdt er geen rekening mee, dat er iemand in een rolstoel kan zitten.

In de Habermasiaanse filosofie worden systemen doorgaans niet gekarakteriseerd als flexibele elementen die de leefwereld dienen, maar 'eerder als log en bureaucratisch' (Oldenhof & Bal, 2016, p. 101). Zo beschreven veel professionals in Groningen het ook:

Fragment 76

Het is zo onbeheersbaar groot geworden.

Fragment 77

Onderzoeker: En wat maakt dan dat blijkbaar niet lukt om het met andere organisaties te organiseren?

Geïnterviewde: Hm. Het is te groot en te log!

²² Misschien speelt hier een rol dat de door Habermas geopperde tweedeling tussen leef- en systeemwereld steeds meer bekendheid krijgt bij professionals.

Ook kunnen systemen processen van betekenisgeving in de leefwereld verstoren (Oldenhof & Bal, 2016). Ook dit signaleerden sommige professionals:

Fragment 78

We zijn gewoon volgens mij in deze hele operatie, voor zover ik merk, 'hoog over' hier zoals ik dit zo allemaal hoor en zie, gewoon dat stuk vergeten. We zijn vergeten wat het met mensen doet als je tegen ze zegt: 'U staat op een lijst, om versterkt te worden en dat houdt in dat u een licht verhoogd risico heeft en: toedeledokie, over twee jaar komen we wel eens weer bij u langs.' Wij zijn vergeten om na te denken wat dat met mensen doet.

Ten slotte duidt de 'systeemwereld' in Habermas' theorie niet op één systeem, maar op verschillende (sub)systemen die vaak hun eigen, soms conflicterende logica's hebben. Hoe complexer de moderne samenleving, des te grilliger het systeem. Binnen complexe systemen treedt fragmentatie op en daardoor raken ook mensen verdwaald; 'niemand heeft dan meer het overzicht' (Oldenhof & Bal, 2016, p. 99). Dat is wat professionals signaleerden:

Fragment 79

Het is een jungle [...] het groeit echt iedereen boven de pet!

Fragment 80

't Is inderdaad een gigantische moloch aan 't worden.

Fragment 81

Wij zijn als mensheid in staat, laat ik het dan maar even op dat hoge abstractieniveau [zeggen], in staat om zoveel systeendenken in te bouwen, dat we op een gegeven moment in de put raken van dat systeem.

In de leefwereld van bewoners zorgt dat voor onbegrijpelijke situaties:

Fragment 82

Als je als bewoner kijkt, dan zie je het maar uitdijen. Wéér een commissie, wéér een commissie. En als je optelt hoeveel geld erin omgaat in zijn totaliteit en jij denkt: en ik blijf dan zitten met mijn schade die gewoon niet vergoed wordt, dan snap je toch dat mensen gewoon helemaal knettergek worden van wat er allemaal gebeurt?

Samengevat

Vanwege de grote hoeveelheid huizen en gebouwen (in met name de versterkingsoperatie) erkennen de geïnterviewden dat er een bepaalde structuur of systeem moet zijn. Als alles met maatwerk en ad hoc oplossingen geregeld zou worden, zo denkt men, dan komt de versterkingsopgave binnen tien jaar niet af.

Tegelijk hoorden we dat de huidige structuren en systemen zijn losgezongen van de leefwereld: te groot, te log, onbegrijpelijk en niet toegesneden op een deel van de werkzaamheden. In de optimistische variant is het systeem niet passend voor 'een aantal mensen'. In de meer pessimistische versie wijkt '80% van ons werk' af van de standaardprocedures.

De binnen de systemen gehanteerde concepten en vastgelegde processen kunnen in de praktijk van de leefwereld onverwacht of verkeerd uitpakken. Enerzijds leidt dat tot uitstel en vertraging voor bewoners, anderzijds tot vervelende concrete situaties waarin een wisselwoning niet rolstoeltoegankelijk blijkt te zijn, of waarin een bestaande schuifpui in de nieuw versterkte woning ineens niet meer open kan.

4.6 Externe invloeden: politiek en media

De laatste categorie belemmeringen wordt door de professionals beschreven als externe invloeden die van buiten het systeem verstoringen geven. In crisissituaties zijn er doorgaans veel externe invloeden: calamiteiten, onvoorziene keteneffecten of andere verstoringen van buitenaf. Tijdens de coronacrisis wordt de zorg bijvoorbeeld bemoeilijkt doordat zorgpersoneel zelf ziek wordt en uitvalt. Maar in de Groningse bevingscrisis zijn er betrekkelijk weinig externe versturende factoren die worden benoemd. De twee instituties die genoemd worden als belemmering van buitenaf voor zowel de voortgang van de opgave als bepalend voor de beeldvorming, zijn de politiek en de media.

4.6.1 Invloed van de politiek

Dit onderzoek is niet bedoeld als onderzoek naar politieke invloeden binnen het gaswinningsdossier. Toch werd dit in veel interviews genoemd. Zowel rijk, provincie als gemeenten zijn politieke organisaties. NCG valt rechtstreeks onder het Ministerie van BZK en Nationaal Programma Groningen is een samenwerkingsverband van rijk, provincie en gemeenten. IMG is met ingang van juli 2020 een zelfstandig bestuursorgaan en daarmee veel minder afhankelijk van het politieke speelveld (zoals geïnterviewden van TCMG ook aangaven). Politieke invloed is met andere woorden een inherent onderdeel van de werkwijze van veel instanties in het gasdossier. Maar de wijze waarop professionals de politiek ter sprake brachten was desalniettemin vaak als externe factor.

In de uitspraken over politiek en politici valt ten eerste op dat deze termen niet altijd in dezelfde betekenis werden gebruikt en dat in veel uitspraken impliciet bleef naar wie/wat geïnterviewden precies verwezen. Dat is op zichzelf niet verwonderlijk. Volgens Devos (2016) is de essentie van politiek dat er geen eensgezindheid is over het begrip. Vrijwel iedereen weet wat er ongeveer mee bedoeld wordt, maar het concept afbakenen is moeilijk. Daarmee is politiek een 'clusterconcept' of 'containerbegrip'. Voor ons onderzoek is deze constatering relevant, omdat zal blijken dat veel uitspraken van respondenten (wellicht daardoor) voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Daar speelt mogelijk mee dat we niet specifiek naar politieke invloed gevraagd hebben: een deel van de geïnterviewden begon er spontaan over. Sommigen verwezen daarbij expliciet naar de landelijke volksvertegenwoordiging. Vaker bleef de betekenis impliciet.

Een klein aantal geïnterviewden noemde het gaswinningsdossier een 'politek dossier', noemde de eigen organisatie een 'politieke organisatie', of sprak uit dat er 'politieke lading' zit op processen en besluiten. Uit deze uitspraken blijkt dat deze geïnterviewden zich bewust zijn dat politiek inherent is aan instanties die in gasdossier werkzaam zijn.

Door een veel groter aantal professionals werd naar 'politek' verwezen op een manier die politiek als externaliteit of invloed van buitenaf suggereert. In deze interviews komen politieke invloeden op twee manieren terug als belemmeringen in hun werkzaamheden: druk vanuit de Tweede Kamer (vaak 'Kamervragen' genoemd) en partijpolitieke beïnvloeding.

Politieke druk vanuit de Tweede Kamer

Druk die de Tweede Kamer uitoefent, heeft volgens verschillende professionals een belemmerende uitwerking op de algehele voortgang in het gasdossier, vooral op de versterking en op hun eigen werkzaamheden:

Fragment 83

Die Kamervragen, die komen natuurlijk van Kamerleden die één op één spreken met bewoners die dan blijkbaar een bepaald beeld hebben van hoe iets hun is aangedragen en soms zit er wat vervorming tussen. En af en toe moet je even flink uitleggen: 'Ja, heel leuk dat het zo gezegd is, maar dat klopt gewoon niet.'

Fragment 84

[*Nadat geïnterviewde een Kamerdebat heeft gevolgd*] Dan denk ik: beste Kamerlid, fijn dat je allemaal van die dingen roept maar de ene keer moet het sneller en de andere keer moet elk dubbeltje honderd procent verantwoord zijn. [...] Beste Kamerlid, denk ook eens na wat je eigenlijk vraagt. Of ben je alleen maar aan het ministertje plagen?

Partijpolitiek

Verschillende professionals geven aan dat er nu eenmaal allerlei politieke belangen zijn - los van de gasproblematiek zelf - en dat landelijke politieke belangen niet altijd stroken met regionale of lokale belangen. Die landelijke belangen belanden volgens sommige geïnterviewden via partijpolitieke kanalen in de lokale politiek waardoor er lokaal minder wordt aangedrongen op snelheid in het gaswinningsdossier:

Fragment 85

Er is iets anders wat er helemaal dwars doorheen loopt, dat is de politieke lijnen. Want je ziet dat er via de nationale politiek, helemaal doorwerkt in de lokale politiek. Dus dat er af en toe punten niet worden geadresseerd of dat er niet wordt gezegd: "Hé, 't is crisis en we willen nu gewoon ook doorpakken", omdat er kennelijk nog een partijpolitieke lijn loopt waarvan je denkt: ja jongens, nou, zo komen we er niet hè.

Fragment 86

Binnen de aardbevingen zit het probleem gewoon bij de overheden, waar het gaat om gemeenten, colleges die maar vier jaar zitten. Gemeenteraden die opeens klussen moeten doen waar ze niet helemaal voor opgeleid zijn. [...] En het is politiek hè, na vier jaar moet je ook nog herkozen worden.

Wat de gevolgen kunnen zijn als uiteenlopende belangen op verschillende niveaus niet bij elkaar komen, zien we in het volgende gespreksfragment tussen twee geïnterviewden:

Fragment 87

R1: Dus als jij opdrachtgever bent, moet jij [...] helder zijn wat je vraagt aan degene aan wie je de opdracht geeft. Als jij een besluit moet nemen, moet je je proces zo inrichten dat je een besluit kunt nemen. Nou ja, en dan moet het ook gewoon gebeuren.

R2: Ja. Dus, heel mooi, een mooie uitleg inderdaad voor mij hoe een goed politiek systeem zou werken, maar op het moment dat je belangen niet bij elkaar krijgt, wat ook de reden blijkt te zijn waarom je zo'n wet [de *Wet versterken*] niet hebt, dan ontstaat het dus ook niet. En dan heb je dus een enorm conflict.

Tot dusver gaat het over politieke processen die een rol spelen bij gebrek aan daadkracht en mandaat. Dat het werk van professionals ook direct belemmerd kan worden door politieke processen (hier verweven met een bestuurlijk besluit) geeft het volgende fragment aan:

Fragment 88

[In het voorgaande gaf de professional aan dat er soms niet gecommuniceerd kan worden met bewoners] omdat er nog een bestuurlijk besluit moet komen, hè? Dat is gewoon lastig. [...] Dan gaat dat politieke belang soms dwars door de planning heen. En dat is gewoon best wel frustrerend soms.

In fragment 88 verwijst de geïnterviewde met 'dat politieke belang' terug naar 'er moet nog een bestuurlijk besluit komen' in de vorige zin. Opvallend is dat een andere geïnterviewde juist heel strikt onderscheid maakte tussen politiek en bestuurders. Het verschil van opvatting over de term 'politiek' en vooral het niet-specifieke gebruik ervan, maakt het lastig om erachter te komen waar de verstoring voor professionals precies lijkt te zitten.

Al met al zien we in deze citaten dat volgens sommige geïnterviewden politieke processen in brede zin soms de daadkracht ondermijnen en in enkele gevallen uitmonden in concrete belemmeringen.

4.6.2 Negatieve berichtgeving

Een aantal geïnterviewden noemde dat de media voornamelijk op een negatieve wijze berichten over schadeafhandeling en versterkingsopgave. Hoewel deze professionals erkennen dat er veel nog niet goed gaat, wijzen zij erop dat eenzijdig negatieve berichtgeving de situatie geen goed doet:

Fragment 89

RTV Noord heeft bijna altijd de spijker op de kop, en ze kunnen altijd gewoon heel goed uitleggen, over het verschil tussen versterken en schade. En, nou ja, ik denk dat dat ook heel goed is dat die... Nou die durven ook wel objectief te zijn. In de zin dat het heel makkelijk is om in dat zwarte sentiment mee te gaan, wat in de Kamer ook nog wel eens gebeurt hè? Dat mensen met de deur dicht tegen ons zeggen van: 'Nou, ik zie echt dat een aantal dingen best wel goed gaan.'

Fragment 90

Wat ik heel belangrijk vind is dat die maatschappelijke organisaties kritisch, heel kritisch meekijken.

En ook al die kritische geluiden moeten kunnen ventileren. Maar ik vind het funest dat wanneer er naar buiten wordt getreden er alleen maar negatief wordt gesproken. Want daarmee komen we er ook niet. En ik weet wel dat negatieve geluiden het veel beter doen in de krant.

Professionals tonen begrip voor deze negatieve benadering (het is makkelijk en het scoort), maar ze draagt niet bij aan de beeldvorming en ze miskent zaken die wel goed gaan.

Samengevat

Professionals ervaren in hun werk belemmeringen van externe instituties of processen: de politiek en berichtgeving in de media. Sommigen ervaren Kamervragen als belemmering van de voortgang. We horen dat landelijke politieke belangen soms regionale belangen verdringen. Media berichten vooral over wat fout gaat en slecht is, maar volgens sommige professionals is het ook belangrijk om zaken te belichten die wél goed gaan.

Reflectie hoofdstuk 4

Aan het begin van dit hoofdstuk beschreven we de structuur van het systeem, zoals die door de jaren heen is gegroeid. In deze structuur zijn potentiële breukvlakken aanwezig tussen instanties, tussen expertisevelden, tussen regio en rijk, en tussen systeem- en leefwereld. Veruit de meeste belemmeringen die de professionals benoemen in de interviews komen voort uit deze structuur. Heel globaal vatten we ze samen als: de institutioneel sterk gefragmenteerde structuur *tussen* organisaties en instanties, een moeizame verstandhouding tussen verschillende expertisevelden zowel *binnen* als *tussen* organisaties, de ervaren afstand tussen rijk en regio (die met name vanuit de regio een terugkerend thema is) en de problematische aansluiting tussen 'het systeem' en de leefwereld. Naast deze meer structurele zaken werpt ook het stelsel van regels, wetgeving en toezicht op naleving allerhande belemmeringen op aan het werk van de professionals.

Verschiedende expertisevelden (of disciplines, die soms samenvallen met ambtelijke domeinen) moeten nauw samenwerken in een pioniersdossier, wat op zichzelf al complex is. Expertises zoals techniek, financiën, sociaal & welzijn zijn niet één op één te beleggen bij afzonderlijke instanties; het gaat hier om een abstracter niveau. De samenwerking tussen die velden leidt niet vanzelfsprekend tot synergie en kan zelfs botsen. Op het niveau van de instanties zien we dat verschillende invalshoeken en belangen een rol spelen, die de onderlinge af- en overeenstemming niet bevorderen. Professionals die in de regio werkzaam zijn vinden dat 'het rijk' geen goed zicht heeft op de regionale problematiek en dat 'Haagse' regels (die soms samen met de regio tot stand zijn gekomen) de uitvoering in de weg staan. Publiekrechtelijke verankering heeft geleid

tot meer bureaucratie. En de vele veranderingen in koers en beleid hebben grote gevolgen voor dorpen, wijken en bewoners, meestal in de vorm van meer vertraging en/of het intrekken van eerdere beloftes.

Al deze belemmeringen zijn onderdeel van, of komen voort uit het systeem (van instanties, van regelingen). Dat lijkt een wereld op zichzelf te zijn geworden: een waar de bewoner misschien onbedoeld, maar wel snel uit beeld raakt.

Behalve deze 'systeembelemmeringen' geven professionals aan in hun werk invloed te ondervinden van (als extern benoemde) politieke processen en van berichtgeving in de media. Maar wij maken hier wel de kanttekening bij dat we over externe factoren relatief weinig hoorden en dat ook de politiek in de meeste onderzochte instanties in wezen een interne factor zou moeten zijn.

5. Gevolgen van belemmeringen voor professionals

Naast de belemmeringen en fricties die professionals met ons deelden, vinden we het van belang om in dit laatste hoofdstuk stil te staan bij de positie van de professionals zelf. In hoofdstuk 3 belichtten we de positieve instelling van professionals. Maar in de interviews vertelden zij ook over de consequenties van de belemmeringen voor hun functioneren en voor henzelf. We hoorden dat professionals geconfronteerd worden met onduidelijkheid in hun rol (5.2), dat communicatie met bewoners voor hen een haast onmogelijke opgave kan zijn (5.3) en dat dit bij sommigen kan leiden tot uitval of vertrek.

5.1 Rolonduidelijkheid

Veel professionals gaven aan onduidelijkheid over hun rol, taken of te volgen werkwijze te ervaren. Voor geïnterviewden van NCG is deze zoektocht mede verklaarbaar vanuit de reorganisatie en sterke groei sinds januari 2020, zoals uit de volgende twee fragmenten blijkt:

Fragment 91

Omdat we zo groot zijn is het voor mij ook niet altijd meer transparant hoe processen hier lopen.

Fragment 92

Mensen zijn weer een beetje op zoek, naar een nieuwe rol, en hoe moet ik die dan invullen.

Meer in het algemeen blijkt uit fragment 93 dat alle instanties op zoek zijn:

Fragment 93

Wat ik in ieder geval constateer, en dat probeer ik heel duidelijk te zeggen is dat wij allemaal zoekende zijn naar onze rol. [...] dus wat wij moeten doen in dit dossier, is dat we eigenlijk continu aan het zoeken zijn, van wat is nou de beste bestuurlijke lijn? Wat is het beste proces om dit probleem te tackelen en hoe komt die bewoner daar het beste uit?

Dat onduidelijkheid over de professionele rol een voortvarende aanpak in de weg staat, is niet zo moeilijk voor te stellen. De gevolgen reiken echter verder, zoals in de volgende paragrafen toegelicht wordt.

5.2 Eisen aan de professional

Dat de gaswinningsproblematiek veel van bewoners vergt, zeker als zij in een versterkingstraject zitten of meerdere malen schade hebben gehad, is bekend. Dat werken in het gaswinningsdossier ook veel van professionals vergt, bleek uit eerder onderzoek onder een klein deel van hen, namelijk bewonersbegeleiders (Stroebe et al., 2019). Echter, ook professionals die meer op afstand van bewoners werkzaam zijn, noemden dit.

Geïnterviewden uit de regio vertelden vaak dat zij een lange adem en veel geduld nodig hebben om voortgang te boeken, of zelfs dat ze moeten vechten om iets te bereiken voor bewoners.

Fragment 94

Onderzoeker: Jij gaf in het begin aan, dat je jouw drive toch echt haalt uit dat je wel ziet, ondanks dat het heel veel moeite kost, maar dat je toch resultaat bereikt met al die inspanningen?

Geïnterviewde: Nou je leert blij te zijn met kleine kruimeltjes.

Fragment 95

Je moet eigenlijk bijna continu schakelen en met kleine stapjes heel blij zijn.

Fragment 96

We zijn [als overheid] heel getrapd ingericht. Het gaat eerst via dat [bureau], dan via dat en via dat en dan gaat het weer terug, en weer terug. Dat gebeurt in het klein, maar ook in het groot. [...] Dus die wegen bewandelen, dat is al een heel proces. Daar heb ik nu op doorgestudeerd bijna, daar krijg je ook geen verandering in. Je wordt er helemaal knettergek van.

Professionals vertelden ook dat ze altijd moeten werken onder tijdsdruk en hoge verwachtingen, zowel van inwoners als van de politiek; daarbij spelen nog de (in paragraaf 4.3.2 al eerder genoemde) vele veranderingen.

Fragment 97

Er zijn nieuwe spelregels, die moet je je allemaal eigen maken. Er zit altijd tijdsdruk op alles. [...] er zit gewoon altijd tijdsdruk op en volgens mij blijft die ook. Want we willen gewoon dat de onzekerheid afneemt.

Fragment 98

Veel veranderingen en dat je in één keer heel hard moet gaan schakelen omdat je een bepaalde vraag moet beantwoorden die gisteren had moeten worden beantwoord. [Dat is] echt enorm het effect van een politiek dossier hè.

Fragment 99

De snelheid waarin we moeten opereren soms. Je wilt écht heel snel vooruit, en soms is dat volstrekt niet zichtbaar in dit dossier. Maar neem van mij aan dat wij eigenlijk iedere week een ongelooflijk hectische week hebben, omdat iedere week weer processen veranderen.

Zoals uit de belemmeringen genoemd in hoofdstuk 4 al is gebleken, vergt werkzaam zijn in (vooral) de versterkingsoperatie: acteren in een zeer complex veld van instanties, regelingen, regimes en batches. En dan doen de vele uitzonderingsgevallen én de vele veranderingen in aanpak en beleid er nog een schepje bovenop. Dat alles vergt enorm veel van professionals: flexibel zijn, verlies incasseren, kunnen schakelen en voortdurend de interne motivatie opbrengen om voortgang te willen bereiken.

Fragment 100

Werken in het gaswinningsdossier, ik maak het algemeen, kost veel geduld, veel incasseringsvermogen, veel flexibel zijn, dat je, nou ja oké, we stonden in die stand, oké, we moeten nu naar die stand. Hop, daar gaan we weer!

En daarbij is volgens veel professionals de voortdurende uitdaging om naar inwoners een boodschap te formuleren die consistent én uitlegbaar is:

Fragment 101

De uitdaging is nu, hoe zorg je dat je wel consistent blijft, omdat bewoners daar ook behoefte aan hebben, dat hoor je ook: wissel nou niet steeds de kaders, blijf nou duidelijk. Hoe zorg je dat je daar balans in houdt, dat je de juiste dingen doet, maar voor de bewoners het ook nog wel navolgbaar laat zijn?

Deze laatste uitspraak wijst op een veelgenoemd onderdeel van het werk van professionals: communicatie met bewoners. In de volgende paragraaf zal blijken dat transparante, eerlijke communicatie volgens veel professionals in het gedrang komt.

5.3 Communicatie met bewoners

Over de communicatie tussen instanties en bewoners valt uiteraard veel meer te zeggen dan in dit hoofdstuk past. Wij beperken ons tot twee veel voorkomende thema's in de interviews: de omgang met gewekte verwachtingen en gedane beloftes, gevolgd door factoren die het voor geïnterviewden lastig tot haast onmogelijk maken om met bewoners te communiceren.

5.3.1 Gewekte verwachtingen en gedane beloftes

Ongeveer een derde van de geïnterviewden gaf uit zichzelf aan eerlijk en transparant met bewoners te willen communiceren. De woorden 'eerlijk', 'transparant' en 'open' werden in deze context opvallend vaak genoemd.

Fragment 102

We hebben echt tegen elkaar gezegd: alleen zeggen als je het waar kan maken. En anders, dan moet je ook maar gewoon vertellen van: het is ingewikkeld of we hebben nog meer tijd nodig.

Desalniettemin blijkt uit de interviews dat er bij bewoners verwachtingen worden gewekt of beloftes zijn gedaan. De professionals lopen er vervolgens tegenaan dat zij die graag willen nakomen, maar dat dat niet altijd kan. Dat schrijven professionals toe aan globaal drie omstandigheden.

1. *Zaken die buiten de invloedssfeer van (de organisatie van) de geïnterviewde liggen.* In de interviews wordt meestal niet duidelijk wie er verantwoordelijk is dat toezeggingen niet nagekomen kunnen worden. Soms schemert door dat de oorzaak bij het ministerie of bij NCG wordt gelegd, maar meestal wordt dat niet toegelicht, zoals in onderstaande fragmenten: 'engineeringscapaciteit [werd] bij lange na niet gehaald', 'die [afspraken] kregen we niet gemaakt' en 'garanties ... die niet worden waargemaakt':

Fragment 103

We hebben eerlijk gecommuniceerd [naar bewoners], van: 'Jongens, je bent on hold gezet, maar wat er nu inzit, daar gaan we ons stinkende best voor doen.' Nou, het was heel erg onprettig dat binnen twee maanden na die boodschap, bleek dat de toezegging aan beschikbare capaciteit, engineeringscapaciteit met name, bij lange na niet gehaald werd.

Fragment 104

Om vertrouwen te creëren moest je eigenlijk afspraken nakomen, nou ja, die konden we niet nakomen, want die kregen we niet gemaakt.

Fragment 105

[*vertelt dat organisatie zo min mogelijk toezeggingen meer doet*] Alles wat niet binnen onze eigen beïnvloedingssfeer zit zeg maar, dat communiceren we ook niet. Maar er zijn wel vervelende dingen dat als er garanties worden gegeven en er wordt gezegd: 'nee, dit gaan we écht doen', en als die dan ook niet worden waargemaakt, dan wordt de communicatie wel heel erg, heel erg lastig.

2. *Zelf te veel verwachtingen wekken uit (naïef) enthousiasme:*

Fragment 106

Mensen willen heel graag, hier ook en mensen denken dan toch optimistisch: dat gaat wel lukken. Ja en dan valt het toch tegen en dan moet dit nog ingeregeld worden en daar moet je afspraken over maken.

3. *Geen heldere en gedeelde uitgangspunten.* Zoals al in paragraaf 4.1.1 beschreven, werkt het gegeven dat instanties verschillende perspectieven en uitgangspunten hanteren door in de communicatie. De professional in het volgende fragment legt dit uit aan de hand van de uitdrukking 'het jaar van de uitvoering' (in 2018 onder andere in de media gebruikt om de plannen voor 2019 kracht bij te zetten):

Fragment 107

'Het jaar van de uitvoering' of 'ik woon veilig', daar zitten nog best veel stapjes tussen. [...] maar dat besef is er niet altijd bij alle partijen. Als jij aan uitvoering koppelt: we gaan echt heel veel opnames doen, dat zou heel goed kunnen. Maar als je 't koppelt aan: hoeveel huizen zijn er versterkt? Dan heb je al een heel ander beeld. Koppel je het aan: hoeveel mensen voelen zich veilig? Kan je ook doen. Heb je weer een heel ander beeld. [...] Als jij uitspraken doet als Kamerlid of als minister, of als gedeputeerde, of als wethouder of burgemeester over 'jaar van de uitvoering'? Denk dan even aan hoe dat overkomt op bewoners.

Onderzoeker: En hoe wordt dat opgevat tússten organisaties? Is er bij elke organisatie hetzelfde idee over wat het betekent?

Geïnterviewde: Nee. Nee. Nee. Want dat wordt niet uitgesproken. Nee, dus dat zouden ze aan de voorkant beter moeten doen.

Het is opvallend hoe vaak de professionals benoemden dat zij bewoners moeten teleurstellen, en het is evenzeer opvallend hoe belangrijk het voor hen is geworden om geen verwachtingen meer te wekken. Daaruit spreekt indirect verlegenheid met de prestaties alsook een gebrek aan vertrouwen dat afspraken op beleidsniveau standhouden in de toekomst.

5.3.2 Communicatie als onmogelijke opgave

Lastige communicatie is één ding, maar professionals zien zich ook in situaties gemanoevreerd waarin communicatie met bewoners een onmogelijke opgave wordt. Een groot aantal geïnterviewden uit de regio benoemde de uitlegbaarheid aan bewoners. Uitdrukkingen als 'onuitlegbaar' en 'kun je niet uitleggen' hoorden we erg veel.

Als we de context van deze uitspraken onder de loep nemen, zijn er een aantal omstandigheden aan te wijzen die maken dat zaken onuitlegbaar worden. Een deel van de belemmeringen kwam al eerder ter sprake, maar hier gaat het vooral om het soort omstandigheden dat goede communicatie met bewoners volgens professionals onmogelijk maakt:

Eén thema is dat de organisch gegroeide ‘erfenis’ van regimes en batches in combinatie met de nieuwe HRA-aanpak leidt tot ongelijkheid en willekeur die onverklaarbaar en onuitlegbaar is.

Fragment 108

Maar wat je niet wil, en dat moet je in het plan van aanpak kunnen regelen, is dat je in één straat drie verschillende typen beoordelingen krijgt, dan heb je dezelfde huizen en bij één daar gaat van alles gebeuren, en de ander niks, dat kan je niet uitleggen.

Een tweede soort omstandigheden heeft te maken met de ingewikkelde positie waarin gemeenten worden geplaatst. Gemeenten zijn formeel opdrachtgever van NCG. Maar het ministerie stelt de kaders voor NCG, zo stelt een aantal professionals. Zoals uit fragment 109 blijkt, worden gemeenten vervolgens geacht voorop te gaan in het presenteren van een aanpak die niet door henzelf is bedacht en die ook niet wordt gedragen.

Fragment 109

Want dat wordt dan wel op ons bordje geparkeerd: gemeente, leg maar even uit hoe het zit. Terwijl wij af en toe denken: nou, dat is niet meer uit te leggen. We hebben het niet bedacht. [...] Iemand anders heeft dit bedacht, dus we zeggen regelmatig, een beetje gekscherend: laat die minister het zelf maar komen uitleggen.

Verder vertelden enkele professionals dat regels en procedures bij overheden (o.a. belemmeringen door de AVG) soms niet uit te leggen zijn, dat de complexe techniek achter het versterken van woningen onuitlegbaar is en dat de soms lange tijdsduur tussen opname, beoordeling/advies en uitvoering niet uit te leggen is, mede omdat tussentijds de normen of kaders veranderen. Dat is technisch misschien nog te volgen, maar vanuit bewonersperspectief niet, zoals dit gespreksfragment tussen twee geïnterviewden laat zien:

Fragment 110

R1: Je huis moet versterkt worden, en dan kunnen er soms misschien dingen niet, of dan gaan- is het niet duidelijk, of het verandert ook nog. De buurman zat in een andere batch en heeft een ander regime. Nou, dat is, dat is ontzettend ingewikkeld.

R2: Sommige dingen zijn gewoon, door al die veranderingen op dit moment gewoon echt niet uit te leggen.

R1: Niet uitlegbaar.

R2: Echt niet uitlegbaar.

Samengevat

Professionals zeggen zelf meestal geen invloed op de oorzaken te hebben waardoor zij gemaakte afspraken niet kunnen nakomen. In hun optiek zijn zij overgeleverd aan

andere instanties die koers wijzigen of die beleid maken dat in de uitvoering resulteert in niet uitlegbare situaties. Ook zijn uitgangspunten tussen verschillende instanties vooraf niet altijd helder geformuleerd. Dat bemoeilijkt communicatie met bewoners of maakt boodschappen zelfs 'niet uitlegbaar'. Deze onuitlegbaarheid speelt vooral als er binnen een straat of wijk verschillende regimes gelden en bewoners een verschillende behandeling krijgen.

5.4 Verdergaande gevolgen

De professionals beklagen zich niet, maar we hoorden dat ze veel voor hun kiezen krijgen, ze geven aan hun werk regelmatig frustrerend te vinden en wij vingens soms zorgelijke signalen op.

5.4.1 Frustraties

Veranderingen in koers en beleid, zagen we al eerder, leiden tot het niet kunnen nakomen van gemaakte afspraken met bewoners, soms steeds weer opnieuw. Professionals geven aan daar persoonlijk last van te ondervinden:

Fragment 111

De buitenwereld verandert voortdurend. Of dat nou de afbouw van de gaswinning is, of nieuwe initiatieven om te versnellen, en het verandert voortdurend aan alle kanten eromheen. En dat maakt het ook heel complex, vind ik. [...] Waar ik gewoon zelf last van heb, is dat ik merk dat er plannen gemaakt worden en uitgevoerd worden die strijdig zijn met afspraken die ik gewoon met bewoners gemaakt heb.

Fragment 112

En af en toe wordt het mij ook te dol hoor, dan denk ik van: nou, moet ik ook weg? Dus dan sta je af en toe ook wel met je hoofd tegen de muur. Wat zijn ze nou weer aan het doen, kan ik dat nog uitleggen? Kan ik er nog achter staan?

Fragment 113

Ik heb ontelbare bewonersbijeenkomsten meegemaakt, individuele gesprekken met mensen gevoerd, ik heb alle vormen van emotie voorbij zien komen, dus ik zeg altijd: het is een dossier wat je ontzettend onder je huid kruipt.

Fragment 114

Iedereen zou het anders willen zien. Dus ik ben ervan overtuigd dat iedereen ook bezig is om te zorgen dat dit zo snel mogelijk wordt opgelost. Maar zo nu en dan moet je even in een hoekje schreeuwen.

Niet uitsluitend professionals in de regio, die dicht bij bewoners staan, merken de negatieve gevolgen; ook enkele professionals uit Den Haag noemden de neiging om te veel te werken, omdat de problematiek hen niet loslaat:

Fragment 115

Als je niet uitkijkt, zit je ook gewoon de weekenden door te werken en 's avonds. Dat is, nou ja, gezien de problematiek is het gewoon zo. Dat zullen jullie ook hebben: het laat je niet los. [...] Maar gezien het belang, heb je ook het gevoel: dat moet ook gebeuren, want anders gebeurt het gewoon niet.

5.4.2 Stoppen of uitvallen

Voor sommigen, voornamelijk professionals die te maken hebben met de versterkingsopgave, zijn de consequenties verstrekkender: zij stoppen met hun werk of raken overbelast. Deze professionals zelf hebben wij niet gesproken, maar dit probleem kwam wel in een aantal interviews aan de orde.

Fragment 116

Dus er is zorg over de bewoners, wat die doormaken. Maar wat de professional doormaakt, is ook niet mals hè? Dus we hebben best wel te maken met burn-outgevallen. [...] dat lang niet perspectief hebben, nou dat vreet er gewoon in. Dus ook aan de professional kant. [...] En als je het dan hebt over patronen, dan zie je dus dat mensen na driekwart jaar een dip krijgen. En dat men zich dan afvraagt: wil ik hier nog wel in mee? Kan ik hier tegen of niet? Nou dan gaan mensen óf erdoor óf ze gaan weg. En na twee jaar ontstaat weer zoiets, want dan heb je toch nog wel hoop gehad, zo van: ik kan er wat aan doen' of 'het zal ook wel beter worden' of 'ik zie wat gloren aan de toekomst, aan de horizon'. Maar na twee jaar bereik je zo'n punt van: 'nee, dit is blijkbaar structureel, we zitten blijkbaar in zo'n voortdurende pioniersfase'. Ja, dan zie je dat mensen dan toch op een gegeven moment denken van: 'ik had nu wel verwacht dat ik een gereedschapskistje had, waar ik m'n voorbeeldjes uit kan [halen]', zeg maar. Dus dan zie je een nieuwe golf die vertrekt. Maar dat is zo slecht voor de voortgang, voor de continuïteit.

De grote frustratie en de reden dat burn-outs op de loer liggen komt, vermoeden wij uit de interviews, voort uit de combinatie van de grote betrokkenheid, de hoge idealen en het lage tempo van vorderingen. Slechts met enorme inspanningen zet men kleine stapjes vooruit. Veel bewoners zien weinig tot geen resultaat en zij trekken hun eigen conclusie, zoals een deelnemer verwoordt in fragment 117:

Fragment 117

Het vervelende is, er werken duizenden mensen per dag in het aardbevingsgebied om het probleem op te lossen. Duizenden. Alleen als je dan rondkijkt, denken ze [bewoners]: 'Het schiet geen donder op, wat doen ze in vredesnaam?'

Samengevat

Professionals ervaren regelmatig frustraties, als koersen weer wijzigen en zij afspraken met bewoners niet na kunnen komen. Deze frustraties ervaren zij soms als 'gekmakend'. Kort gezegd zijn er veel professionals die de drijfveer houden om in het gaswinningsdossier werkzaam te blijven; anderen kiezen er uiteindelijk voor om te stoppen of erger, vallen uit door overbelasting.

6. Constateringen en reflectie

Vanuit de ervaringen en perspectieven van professionals, die merendeels al geruime tijd werkzaam zijn in het gaswinningsdossier, hebben we gekeken naar het systeem van instanties, regelingen en procedures dat in de loop der jaren is gegroeid. Daarbij tekende zich een beeld af van een situatie die, in de woorden van professionals, 'ongelooflijk ingewikkeld is' en waarbij 'de problemen immens zijn'. Het lijkt ons onwaarschijnlijk dat wij met ons compacte onderzoek deze kluwen helemaal hebben ontward of dat dit rapport volledig is.

Tegelijk zijn er veel thema's die telkens terugkeren. Eén daarvan is relevant om tevoren te noemen, omdat dit bepaalt of en hoe de resultaten van dit onderzoek *zelf* kunnen landen. We zien dat instanties en professionals afkomstig uit verschillende expertisegebieden vaak sterk uiteenlopende perspectieven hebben op de problematiek, de praktische oplossingen én de optimale inrichting van het systeem. Dat betekent dat als instanties en experts ieder voor zich kennis nemen van dit rapport, zij allen hun eigen particuliere conclusies zullen trekken die, ook hier, vermoedelijk moeilijk verenigbaar zullen zijn. Onze *enige aanbeveling* is dan ook dat instanties en expertisegebieden een poging doen om een gezamenlijk beeld te vormen en samen conclusies te trekken.

Met deze constatering in het achterhoofd is het niet nuttig als wij onze eigen conclusies en aanbevelingen trekken. Het lijkt ons productiever om vast te stellen wat de centrale constatering is waar men rekening mee moet houden. Deze constatering roepen bij ons vragen op. Deze vragen zouden in een gezamenlijke beeldvorming door instanties en experts centraal kunnen staan.

Allereerst is het goed om stil te staan bij wat, volgens onze geïnterviewden, de sterke kanten van het huidige systeem zijn. Wij troffen geen prangende problemen aan op het niveau van individuen of persoonlijke verhoudingen. De inzet en motivatie van betrokkenen oogst over en weer lof. Men weet elkaar over het algemeen goed te vinden. Tegelijk signaleren we dat het veel professionals over de schoenen loopt: de voortgang is zeer gering en de belasting zeer groot. De vraag die daaruit voortvloeit:

1. Is het systeem zodanig georganiseerd dat professionals in staat zijn de gestelde doelen te realiseren?

Ook constateren wij dat de gaswinningsproblematiek *an sich* een zeer omvangrijke en complexe opgave is. Schadeafhandeling en versterking lopen door elkaar heen, bestrijken een lange periode (soms al van vóór 2012), treffen zeer uiteenlopende woningtypen (van erfgoed tot afgeschreven), en alle mogelijke soorten bewoners. Professionals die dichter op de uitvoering werkzaam zijn, vertellen ons dat standaardisatie moeilijk is en dat protocollen slecht passen.

2. Is het systeem zodanig ingericht dat uitvoerenden voldoende flexibiliteit kunnen betrachten en/of maatwerk kunnen leveren in bijzondere situaties?
3. Zijn professionals die dicht op de uitvoering werkzaam zijn in staat om de complexiteit en veelvormigheid van de casussen die zij aantreffen te agenderen bij beleidsafdelingen en bestuurders?

De professionals die wij spraken, zagen de complexiteit van de opgave niet *per se* als grote belemmering. Het is de complexiteit van het systeem van instanties, procedures en regelingen, en de veelheid van expertisegebieden, die een ingewikkelde operatie nagenoeg onuitvoerbaar maken. Daarbij geven de professionals aan dat rollen en verantwoordelijkheden niet duidelijk genoeg zijn en dat niet duidelijk is wie regie heeft.

4. Kan dezelfde uitvoering gerealiseerd worden met minder instanties?
5. Kan de samenwerking tussen of de aansturing van de instanties anders worden ingericht, zodanig dat de complexiteit afneemt?
6. Kunnen rollen en verantwoordelijkheden tussen instanties worden verduidelijkt?
7. Is het nodig dat één partij of instantie de regie voert over de opgave?

In de regels en procedures lijkt weinig rekening gehouden te zijn met de constatering dat er weinig standaardcasussen zijn. Daar komt bij dat deze regels om de haverklap veranderen en dat er veel toezicht is, met name bij uitgaven. Het beeld is dat er streng op wordt toegezien dat uitvoering zorgvuldig en goed geschiedt, maar ook goedkoop én zeer snel.

8. Is het systeem van regels en toezicht in combinatie met het financieel kader verenigbaar met de noodzaak om snelle voortgang te maken in de uitvoering?

Niet iedereen die wij spreken lijkt goed zicht te hebben op de complexiteit van de uitvoering en de visie van bewoners op dit alles. Wij zien signalen dat terugkoppelingsmechanismen mogelijk niet goed functioneren. Ook onze eigen ervaring is dat het moeilijk is om inzichten uit onderzoek terug te koppelen. Ook is vaak niet duidelijk of en hoe inzichten resulteren in beleid.

9. Is het mogelijk om alle betrokkenen beter te informeren over de praktische opgave en uitvoering?
10. Is het mogelijk om inzichten van bewoners en inzichten uit de uitvoering directer te betrekken bij besluitvorming over beleid en regels?

De politieke context werkt mogelijk verstorend: sommige geïnterviewden geven aan dat vragen uit de Tweede Kamer de uitvoering hinderen en er gaan geruchten over landelijke politieke belangen die lokale processen zouden verstoren. Dat geldt ook voor gebrek aan positieve berichtgeving over resultaten die bereikt zijn. Het is lastig voor instanties om iets aan die externe verstoringen te doen, maar wellicht zien we hier een bekend neveneffect van het democratisch proces: personen en belangengroepen

wenden zich met individuele complexe casussen tot het parlement en tot de media. Voor de instanties en professionals is dit moeilijk te beïnvloeden maar men kan zich wel vragen stellen:

11. Biedt het systeem voldoende ruimte voor individuen en maatschappelijke groepen om zich te melden met complexe individuele casussen c.q. misstanden?
12. Is het systeem in staat om in deze gevallen een traject richting constructieve oplossing te starten en vervolgens daadwerkelijk uit te voeren?
13. Is er voldoende voorlichting over de voortgang, waarin aandacht is voor zowel de positieve resultaten die worden bereikt als de minder positieve?

Referenties

Clarke, V., V. Braun & N. Hayfield (2015), Thematic Analysis. In: Smith, J.A. (ed.) (2015), *Qualitative Psychology. A Practical Guide to Research Methods*. 3rd Edition. Sage Publications.

Derksen, W. & M. Gebben (2020), *Verslag Critical review #5. Over de benutting van kennis in de versterking*.

Devos, C. (2016). Wat is politiek? In: *Een plattegrond van de macht* (pp. 12-39). Academia Press.

Finlayson, J.G. (2005), *Habermas: A very short introduction*. Oxford University Press.

Groninger Gasberaad (2020), *Boudel op rieg. Stand van zaken gasdossier Groningen*.

Oldenhof, L. & R. Bal (2016), Voorbij de kloof tussen systeem en leefwereld: een zoektocht naar nieuwe sturingsrelaties. In: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2016), *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag.

Staatstoezicht op de Mijnen (2020). *Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning ('19-'20). Jaarlijks voortgangsverslag van het Staatstoezicht op de Mijnen*.

Stroebe, K., Postmes, T., Boendermaker, M., Kanis, B., Richardson, J., Bovenhoff, M., Schoutens, L., Broer, J., & Greven, F. (2019). *Gaswinning en versterking: De sociale impact voor Groningers*. Groningen: Heymans instituut, Rijksuniversiteit Groningen.