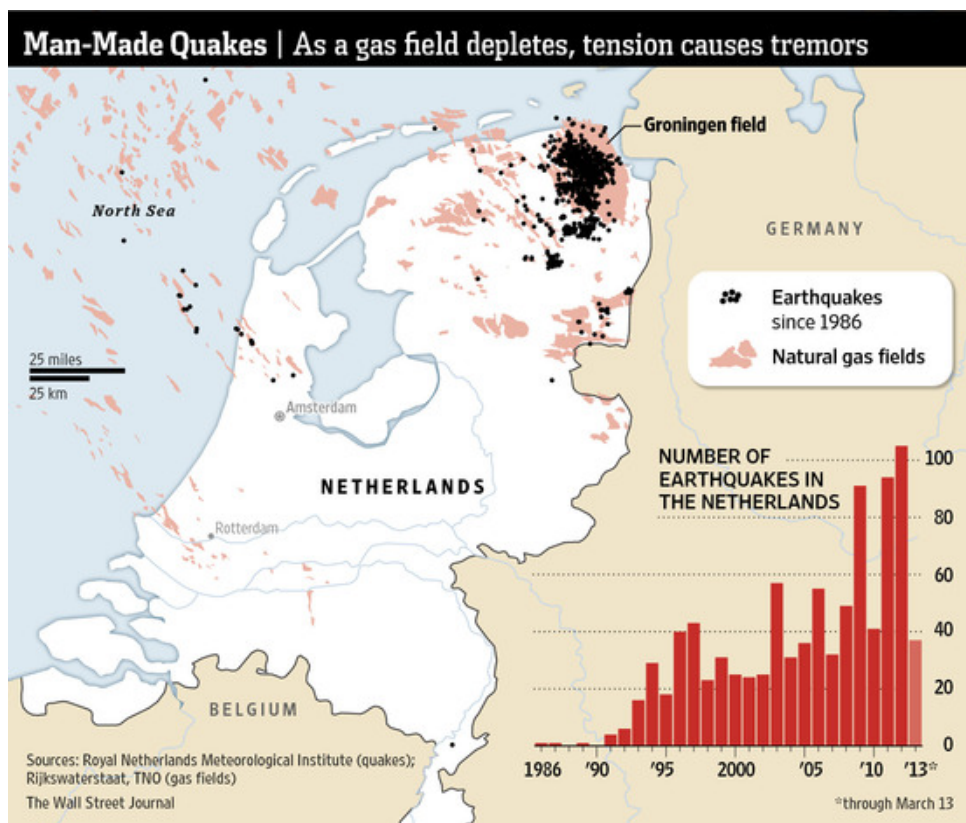


Niets boven, veel onder Groningen

Bestuurlijke vraagstukken als gevolg van aardbevingen



Janne Visser

Juni 2016

**Niets boven,
veel onder Groningen**

Bestuurlijke vraagstukken als gevolg van aardbevingen

**Masterthesis
Janne Visser**

**Academische Opleidingen Groningen
General Management
Flexibel masterprogramma (17)
Begeleider: prof. drs. Philip Wagner**

Groningen, juni 2016

Voorwoord

Deze thesis is geschreven ter afronding van de masterfase van General Management bij de Academische Opleidingen Groningen (AOG). Voor de afsluiting van de Summer Academy schreef ik het referaat 'Groningen in beweging'. Hierin heb ik aangegeven dat ik me wil verdiepen in de (sociale) impact van de aardbevingen in Groningen. Mijn interesse komt voort uit mijn achtergrond als Groninger en grote betrokkenheid bij het Groninger land en haar inwoners. Al jarenlang volg ik de berichtgevingen over de aardbevingen en evenzovele jaren verwonder ik mij erover dat deze bevingen alsmear van overheidswege gelegitimeerd doorgaan en dat er geen collectieve opstand ontstaat. Ik vraag me ook al jaren af hoe inwoners en bestuurders er in slagen om de situatie 'behapbaar' te houden voor zichzelf.

Nu er toch een thesis moest komen was dat voor mij de perfecte gelegenheid om me nader te verdiepen in de materie van de bevingen en dan met name in de (sociale) impact daarvan op inwoners en bestuurders. Ik kies nadrukkelijk voor dit perspectief omdat ik van mening ben dat het economisch- en technisch perspectief al uit en te na werd en wordt behandeld (o.a. Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015; zie ook NRC, 2015). Bovendien ben ik vooral geïnteresseerd in mensen, in wat hen beweegt (of juist niet).

Het was een spannend proces om te komen tot de uiteindelijke onderzoeksvraag. Tijdens mijn uitgebreide vooronderzoek bleek dat er zoveel interessante vragen te formuleren zijn over de impact van de aardbevingen, dat ik daarmee mijn verdere leven bezig kan zijn. Een keuze maken bleek lastig maar gelukkig dwong de tijd me te zeggen: 'dit wordt het' en zo is het.

Dit onderzoek zou niet mogelijk geweest zijn zonder de grote bereidwilligheid en openheid van de bestuurders met wie ik sprak. Ik heb er van genoten de interviews te mogen doen. Het heeft grote indruk op me gemaakt. Veel dank daarvoor.

Dan AOG, de docenten van dit mastertraject en dan met name Philip Wagner als begeleider, heel veel dank voor de inspiratie. De Hanzehogeschool, mijn werkgever, ben ik veel dank verschuldigd door mij in de gelegenheid te stellen de rijkdom van dit mastertraject te ervaren. Ik hoop dat ik nog vele jaren mijn inzet kan plegen voor de hogeschool.

Ten slotte, dank aan allen die hun kritische geest aan het werk hebben gezet om mij 'verder te brengen' met hun vervelende vragen. Het werkt, altijd.

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Denken over governance	3
1.3 Het onderzoek en de voorlopige vraagstelling	4

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Perspectieven en definities van <i>Goed Bestuur</i>	5
2.3 Morele dimensie van <i>Goed Bestuur</i>	9
2.4 Theoretisch kader voor het onderzoek	12

Hoofdstuk 3 Methodologie	13
3.1 Onderzoeksvraag	13
3.2 Onderzoeksopzet	13
3.3 Uitvoering en analyse	15

Hoofdstuk 4 Bevindingen	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Gevolgen van de aardbevingen	18
4.3 Bestuurlijke vraagstukken	19
4.4 Complexe bestuurlijke omgeving	22
4.5 Bestuurlijke slagkracht en het bestuurlijk vermogen	23
4.6 Moreel kompas	24
4.7 Creëren van kansen en perspectieven	26
4.8 Woede	26
4.9 Adviezen voor collega bestuurders	26

Hoofdstuk 5 Integratie	28
5.1 Inleiding	28
5.2 Principes en Prestaties	28
5.3 Spanningsvelden en trekkrachten	29
5.4 Morele dimensie	31
5.5 Alledaagse deugden	32
5.6 De kern van de zaak	35

Hoofdstuk 6 Conclusies en Discussie	37
6.1 Inleiding	37
6.2 Conclusies	37
6.3 Discussie	39

Hoofdstuk 7 Epiloog	42
Literatuur	

Bijlagen

Bijlage 1	Factsheet aardbevingen
Bijlage 2	Interviewschema
Bijlage 3	Codeerschema

Samenvatting

Door gaswinning ontstaan bodemdaling en aardbevingen in de provincie Groningen. De impact daarvan is groot. Hoewel bestuurders in het maatschappelijk middenveld bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor tienduizenden burgers in het gebied, zijn zij nauwelijks zichtbaar. Met tien van deze bestuurders is uitvoerig gesproken over bestuurlijke vraagstukken en morele dilemma's als gevolg van aardbevingen. In de analyses aan de hand van noties rond *Goed Bestuur*, trekkrachten en kleine alledaagse deugden, komt een aantal thema's prominent naar voren. De macht van overheid en NAM versus de onmacht van het collectief van bestuurders; de eigen autonomie versus de afhankelijkheid van andermans besluiten; de onzekere en veranderlijke situatie versus de eigen integriteit; wel verantwoordelijkheid dragen versus geen invloed hebben; en gedwongen worden korte-termijn besluiten te nemen terwijl de toekomst van het gebied een lange-termijn perspectief vereist. Ook illustreert het onderzoek dat het referentiekader van *Goed Bestuur* tekort schiet als bestuurlijke vraagstukken de eigen organisatie overstijgen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

Als gevolg van de aardbevingen en bodemdaling en de daaruit voortvloeiende problemen gelden voor de inwoners van grote delen van de provincie Groningen andere omstandigheden dan voor andere inwoners van Nederland. De gaswinning in de provincie Groningen is gestart (in 1962) vanuit economisch gewin en landsbelang: financiële opbrengsten waar heel Nederland van heeft geprofiteerd en de wens meer (qua energievoorziening) onafhankelijk te zijn van het buitenland (NAM, factsheet). Tientallen jaren is niet gekeken naar de impact van de winning voor inwoners, huizen en gebouwen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015). In het bevingsgebied van Groningen wonen meer dan 155.000 mensen.

Twee kantelpunten zijn te herkennen. In 1993 is onomstotelijk aangetoond dat er wel degelijk een verband is tussen de gaswinning en bodemdaling, aardbevingen en schade aan woningen en gebouwen. Dit werd al tientallen jaren breed geclaimd, maar niet erkend. Het bewijs leidde echter niet tot ingrepen; er was geen reden voor bezorgdheid, een kritische houding ontbrak bij alle partijen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015). Het tweede kantelpunt was een (relatief) grote beving bij Huizinge (Magnitude 3.6) in 2012. Pas toen was duidelijk dat het niet alleen meer een kwestie van schade was, maar dat de veiligheid van grote groepen burgers in het geding was (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015). De beving bij Huizinge leidde wél tot een switch van perspectief: naast het economische perspectief kwam ook het perspectief van veiligheid in beeld. Grote groepen inwoners kwamen in beweging. Er ontstonden belangenverenigingen en actiegroepen waarvan de belangrijkste (en grootsten) zijn: de Groninger Bodem Beweging (GBB) en Schokkend Groningen. Ook politiek Den Haag ging zich er mee bemoeien en dat leidde in de loop van de jaren tot een fiks aantal Kamervragen aan minister Kamp. In januari '16, heeft de minister bijvoorbeeld 419 Kamervragen beantwoord. In Bijlage 1 is een factsheet Aardbevingen opgenomen.

Intussen zijn er meer dan 1200 aardbevingen geweest en zijn er, alleen al in de afgelopen drie jaar, meer dan 66.000 schades gemeld (RTV-Noord, 2016). De impact van de bevingen op inwoners is groot. Het gaat niet alleen om schade. Het gaat ook om veiligheid, onrust, angst voor nieuwe bevingen, het gevoel niet serieus genomen te worden, on-verkoopbaarheid van woningen, het gevoel 'vast' te zitten, geen perspectief te ervaren voor oplossingen en eindeloos wachten op

schadeafhandeling. Het ontbreken van vertrouwen in overheidsinstanties is het gevolg (SCP Groningen, 2015).

Bestuurders van (semi) publieke organisaties in het aardbevingsgebied

In juni 2015 is Hans Alders door minister Kamp benoemd als Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Het zogenaamde meerjarenprogramma Plan Alders verscheen in november 2015. Dit plan omvat de doelstellingen en activiteiten die worden uitgevoerd in het aardbevingsgebied onder verantwoordelijkheid van de NCG. In het governance hoofdstuk (Alders, 2015, p.149 ev.) wordt gesproken over geregelde overleggen met inwoners en bestuurders. Er worden zogenaamde gebiedsteams gevormd (p.152). Deze worden aangestuurd door lokale stuurgroepen bestaande uit vertegenwoordigers van betrokken gemeenten. In het plan worden met bestuurders *niet* bestuurders van (semi) publieke organisaties bedoeld, noch wordt gesproken over participatie van deze bestuurders in bijvoorbeeld een lokale stuurgroep. Ook in het evaluatierapport over de dialoogtafel (Stoker et al. 2015), wordt *niet* gesproken over de problemen die bestuurders van (semi) publieke organisaties ervaren vanuit hun verantwoordelijkheid. Die, toch behoorlijk grote, groep komt er niet in voor.

Bestuurders van (semi) publieke organisaties in de bevinggebieden hebben vanuit hun rol een bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheid, welzijn en welbevinden van al degenen die onder hun bestuurlijke hoede vallen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan bewoners / cliënten van verzorgings- en ziekenhuizen, aan kinderen die scholen bezoeken, aan huurders van woningbouwverenigingen en aan medewerkers die werken in die organisaties. Deze bestuurlijke verantwoordelijkheid valt te herleiden naar de definities van *Goed Bestuur*, dat de richtlijn vormt van waaruit een bestuurder handelt (zie Hoofdstuk 2).

Met welke bestuurlijke vraagstukken krijgen deze bestuurders te maken en hoe lukt het hen daarmee om te gaan in relatie tot de gevolgen van de aardbevingen? Er is nauwelijks iets over te vinden. Toen er in 2014 een beving was in de Stad, kwamen de bestuurders van RUG, Hanzehogeschool en Noorderpoort onmiddellijk in actie, ook richting minister en de NAM. Dat was te lezen en te horen. Kortom, een vraag is ook: waar zijn de bestuurders van al die (semi) publieke instellingen in de provincie? Wat doen zij in het krachtenveld? Aangezien hun gezamenlijke verantwoordelijkheid duizenden inwoners van de provincie betreft, zijn het relevante vragen.

Bestuurders van (semi) publieke instellingen hebben andere verantwoordelijkheden dan bestuurders van private bedrijven. Naast de algemene verantwoordelijkheden op economisch,

financieel, en continuïteit gebied, hebben bestuurders in (semi) publieke domein ook een maatschappelijke opdracht. Ook wel *meervoudig besturen* genoemd. Organisaties die *meervoudig besturen* zijn hybride; zij zijn geen klassieke marktpartij, ze worden aangesproken en gecontroleerd door de overheid maar ook door een brede maatschappelijke omgeving (Putters, 2009). Hybride organisaties worden ook wel gezien als de zogenaamde ‘derde sector’; ze laten zich leiden door zorgzaamheid, maatschappelijke verantwoordelijkheid en ondernemerschap (Ibid, p.9). Ze bewegen zich in de zogenaamde ‘tripolaire ruimte’ tussen markt, staat en gemeenschap. Hybride organisaties zijn bij uitstek te vinden in het (semi) publieke veld. Bestuurders van publieke instellingen in het aardbevingsgebied hebben direct te maken met deze domeinen en hun organisaties zijn in die zin hybride. Gezien de bijzondere situatie waarin zij verkeren is het de vraag hoe zij er in slagen deze domeinen in evenwicht te houden.

1.2 Denken over governance

De laatste jaren heeft een verandering plaatsgevonden in het denken over governance. De overheid wordt minder verantwoordelijk, organisaties worden meer verantwoordelijk. Organisaties werken meer samen, al dan niet in netwerken. Sommigen betogen dat met de autonomievergroting van instellingen een soort moreel vacuüm is ontstaan (o.a. Van den Brink, 2015). Want de overheid schrijft het niet meer voor, het komt aan op het moreel kompas van instellingen zelf (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013).

Verschillende definities van *Goed Bestuur* laten zien dat het hebben van een moreel kompas deel uitmaakt van de dimensies van *Goed Bestuur*. In navolging van de code voor *Goed Bestuur* voor private ondernemingen (code Tabaksblat, 2003) hebben ook diverse branche- en sectororganisaties in het (semi) publieke domein codes ontwikkeld voor *Goed Bestuur*. De codes vormen een richtlijn voor bestuurders en woorden als ‘integriteit’ en ‘ethisch handelen’ maken deel uit van deze codes.

Ook de maatschappelijke legitimatie van die instellingen, de inbedding in de lokale samenleving, is minder vanzelfsprekend geworden. Dat komt onder meer door professionalisering van bestuur en toezicht. Niet meer de mensen uit de buurt, maar (betaalde) krachten met netwerken worden geacht een specifieke rol te vervullen. De Commissie Behoorlijk Bestuur (2013), constateert dat in ‘zowel onderwijs-, zorginstellingen als ook bij woningbouwcorporaties diverse malen sprake is geweest van wanbestuur en door teveel instellingen buitensporige risico’s genomen zijn’ (p.5). Minister Bussemaker sprak in haar reacties op het rapport vervolgens onder meer over het belang voor bestuurders van het hebben van een moreel kompas. Bij laakbaar optreden (willens en wetens niet handelen) zijn bestuurders juridisch aansprakelijk. Maar is dat het dan, als het handelen aan wettelijke en juridische regels voldoet? Is er dan ook verantwoordelijk gehandeld?

Moraliteit is een term die veelvuldig in verband wordt gebracht met *Goed Bestuur*. Wanneer heb je als bestuurder het ‘goede’ gedaan en hoe weet je dat? Zijn daar maatstaven voor? Bepaalde taakopvattingen? Hoe duiden bestuurders van (semi) publieke instellingen bestuurlijke vraagstukken en hoe gaan ze er mee om, vanuit hun morele kompas? Dit in het licht van de gevolgen van de aardbevingen.

1.3 Het onderzoek en de voorlopige vraagstelling

In dit deel formuleer ik de doelstelling van het onderzoek en de afbakening. De termen uit de vraagstelling neem ik in Hoofdstuk 2 onder de loep. Daar breng ik ook de (wetenschappelijke) literatuur in verband met de vraagstelling. In Hoofdstuk 3 volgt de definitieve onderzoeksvraag met de bijbehorende deelvragen.

Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek beoogt licht te werpen op een groep mensen die tot nu toe in het omvangrijke aardbevingsdossier niet of nauwelijks is belicht. Bestuurders van (semi) publieke organisaties werken midden in het aardbevingsgebied en hebben dagelijks te maken met de gevolgen van bevingen vanuit hun bestuurlijke verantwoordelijkheden. Ik ben tot de volgende vraagstelling gekomen.

Welke bestuurlijke vraagstukken, voortkomend uit de gevolgen van de aardbevingen, ervaren bestuurders van (semi) publieke organisaties? Hoe gaan bestuurders om met deze vraagstukken en welke morele componenten zijn daarin te herkennen?

Afbakening van het onderzoek

Het is een gegeven dat het dossier Aardbevingen in de provincie Groningen zodanig groot en veelomvattend is, ook politiek, dat het onmogelijk is om binnen het kader van dit masteronderzoek alle relevante aspecten te beschouwen. Daarom is een aantal keuzes gemaakt. Het onderzoek richt zich op *bestuurders van (semi) publieke instellingen die werkzaam zijn in het aardbevingsgebied van de provincie Groningen*. Deze groep is verder ingeperkt tot bestuurders van onderwijs- en zorginstellingen en woningbouwcorporaties. Het gaat *niet* over morele componenten behorende bij bestuurlijke verantwoordelijkheid in het algemeen en ook *niet* over opvattingen en houdingen. Het gaat *wél* over concrete situaties en praktisch handelen. Het onderzoek gaat *niet* over bestuurders van (lokale) overheden en ook *niet* over de overheid en de NAM. Het handelen van voornoemde partijen hebben gevolgen voor bestuurders uit het (semi) publieke domein, deze gevolgen komen *wel* aan de orde.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In deze literatuurverkenning wordt eerst gekeken naar wat bestuurders te doen hebben. Om daarover meer te kunnen zeggen wordt een verkenning uitgevoerd van het denken over *Goed Bestuur* en de verschillende dimensies die daarin worden onderscheiden. Daarin komt bij uitstek de primaire bestuurlijke verantwoordelijkheid van bestuurders tot uiting. Verder wordt het denken over de *Morele dimensie van Goed Bestuur* verkend. Deze morele dimensie kent een verbinding met deugdedethiek. De koppeling van de theorie naar het onderwerp van deze thesis mondt uit in een theoretisch kader voor dit onderzoek.

2.2 Perspectieven en definities van *Goed Bestuur*

Het denken over governance is de afgelopen twintig jaar aangescherpt en breed in discussie gebracht. Dat heeft direct te maken met de verschuiving van taken van de overheid naar het (semi) publieke domein, het zogenaamde maatschappelijke middenveld.

De beschikbare literatuur over *Goed Bestuur*, of *Good Governance*, is enorm. Een gangbare definitie van *Goed Bestuur* is:

het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden (Bossert, 2003).

Wat in het algemeen opvalt is dat in de verschillende beschrijvingen over wat *Goed Bestuur* is, meer of minder concreet uitgewerkt, steeds dezelfde aspecten terugkomen. Criteria als betrouwbaarheid, geloofwaardigheid en integriteit, transparantie, maatschappelijke verantwoording richting stakeholders, het als organisatie een goede naam hebben en een gezonde financiële basis, staan in de uitwerking van vrijwel alle definities. De termen kunnen worden beschouwd als de basis van *Goed Bestuur* (o.a Directie Accountancy Rijksoverheid, 1996; Europese Unie, 2001; International Federation of Accountants, 2001; Verenigde Naties, 2002; Commissie Corporate Governance, 2003; Projectgroep Public Governance, 2004).

De WRR (2004) maakte een vergelijking tussen de verschillende internationaal gehanteerde criteria voor *Good Governance*. Opvallend is dat vrijwel alle internationale instellingen vergelijkbare criteria hanteren. De omschrijving van *Good Governance* van de VN is in het licht van dit

onderzoek interessant, omdat het expliciet het belang benoemd van *interactie* tussen staat, civil society en private sector (p.34). Het plaatje van *Goed Bestuur* van de Verenigde Naties (2002) staat in Figuur 1.

Figuur 1 Goed Bestuur volgens de Verenigde Naties



De WRR (2004) groepeerde de aspecten van *Goed Bestuur* onder vier dimensies: *democratie, wet en recht, gemeenschappelijke percepties en waarden en uitvoering* (zie Tabel 1). Deze dimensies hebben direct te maken met de opgaven waar óók de bestuurder van een (semi) publieke instelling mee te maken heeft.

Tabel 1 Dimensies van Goed Bestuur

<i>Democratie</i>	<i>Wet en recht</i>	<i>Gemeenschappelijkheid</i>	<i>Uitvoering</i>
Participatie	Rechtstatelijkheid	Aansluitend bij gedeelde waarden	Kwaliteit
Publieke rekenschap	Rechtmatigheid		Doelmatigheid
Verantwoordelijkheid	Integriteit		Voorzien in maatschappelijke vraag (incl. handelings- en leer vermogen)
Organisatie van reflectie en deliberatie			

Bron: WRR, 2004, p.57

In dit perspectief gaat het nadrukkelijk om het 'optimaliseren van het totaalpakket' als centraal thema bij *Goed Bestuur*. 'De preciaire afwegingen en dat zoeken naar een balans tussen de dimensies komt het duidelijkst naar voren als er spanning optreedt tussen bepaalde dimensies'. De WRR noemt daarnaast drie cultuuraspecten van *Goed Bestuur*: openheid, rolconform gedrag, en public spirit en engagement. Deze laatste wordt als uitermate belangrijk beschouwd, want: 'al het handelen van managers en medewerkers in de publieke sector zou expliciet en uitsluitend ten dienste moeten staan van het dienen van de publieke zaak' (WRR, 2004, p.71). Streven naar

voortdurende verbetering van de dienstverlening hoort daarbij, evenals integriteit en onkreukbaarheid (Ibid, p.72).

Een verdere uitwerking van een perspectief op *Goed Bestuur* als het zoeken naar balans tussen verschillende dimensies, zien we terug in het concept meervoudig besturen van Putters (2009). In zijn beschrijving gaat het over zorgbestuurders die 'tegelijkertijd moeten reageren op eisen en wensen van de markt, de samenleving, de medische professie en de overheid' (Putters, 2009, p.7). Putters spreekt over het diffuse, dan wel ontbrekende karakter van de norm voor wat *Goed Bestuur* is en dat dit vervolgens leidt tot onvrede. Zowel bij bestuurders zelf (het is nooit goed genoeg) als ook bij de politieke en maatschappelijke omgeving. Volgens Putters vergt meervoudig besturen een doelzoekende en normstellende houding van bestuurders. Volgens hem is de legitimatie van bestuurlijk handelen met name lokaal en situationeel van aard. Het meervoudige karakter van besturen, geeft goed besturen het karakter van duivselastiek. De term duivselastiek is ontstaan in de bedrijfskunde en betekent dat er 'soms duivelse dilemma's spelen die vragen om doelzoeken, risico's inschatten én om discussie over wat goed en fout is' (Ibid, p.11). Er worden drie domeinen genoemd waar het elastiek bij de bestuurder 'steeds strakker komt te staan'. Deze gebieden zijn: de spanning tussen *sturing en toezicht*, tussen *vraag en aanbod* en tussen *verwachtingen en verantwoording*. De spanning neemt toe naarmate er meer 'getrokken' wordt aan één van de domeinen. Putters spreekt met name over bestuurders in de zorg. Het geschetste perspectief van besturen met duivselastiek is evenwel ook van toepassing op bestuurders van andere (semi) publieke organisaties (Noordegraaf & Meurs, 2006).

Net als de WRR, besteedt ook Putters aandacht aan cultuur en gedrag. Volgens hem is zelfreflexiviteit van bestuurders in de bestuurlijke praktijk bepalend voor bestuurlijke effectiviteit en legitimiteit. Dit is met name het geval omdat in de praktijk van de bestuurder vele belangen om de voorrang strijden, en 'een eenduidige interpretatie van wat publiek belang is ontbreekt' (Putters, 2009, p.16). Juist daarom is zelfreflexief gedrag van de bestuurder zo belangrijk voor bestuurlijke legitimiteit. Dat maakt de beroepsethiek van bestuurders uitermate relevant. Op basis van het perspectief van meervoudig besturen, benoemt Putters enkele vaste ijkpunten voor een dergelijke beroepsethiek:

1. het vermogen om meerdere rollen te vervullen (de maatschappelijke omgeving verwacht alle rollen tegelijk);
2. het onderhouden van relevante netwerken;
3. beschikken over de competentie om distantie te bewaren (om normen ter discussie te kunnen stellen) maar ook nabij kunnen zijn vanuit betrokkenheid;

4. het morele kompas van de bestuurder: verbondenheid met de visie van de bestuurder, diens betrokkenheid bij doelgroep en professionals. Daarnaast tegenmacht kunnen organiseren om een adequate weging met andere in het geding zijnde belangen te maken (Ibid, p. 28-30).

Aan het onderscheid tussen het ‘guardian- en commercial syndrome’ (de bestuurder als hoeder van het publieke belang tegenover de bestuurder als marktkoopman), voegt Putters nadrukkelijk een derde ‘syndroom’ toe. Namelijk een beroepsethiek op basis van de verbinding tussen verschillende waarden, met een eigen moraliteit. Met zijn analyse onderstreept Putters het grote belang van de morele dimensie van *Goed Bestuur* en het morele kompas van de bestuurder.

Bekkers et al. (2015) geven een meer specifieke invulling aan het perspectief van *Goed Bestuur*, het zoeken naar balans tussen verschillende dimensies. De auteurs stellen de term *Goed Bestuur* synoniem met *behoorlijk bestuur*. Ze geven een invulling aan de hand van *good governance codes* die in de loop der jaren voor allerlei maatschappelijke sectoren zijn opgesteld. Die codes kennen een aantal gemeenschappelijke principes, zoals: *integriteit* (doorgaans beschouwd als het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling); *onafhankelijkheid*; en *transparantie*. Waarbij *transparantie* veelal wordt gekoppeld aan het belang van open informatieverstrekking, communicatie en dialoog. Dialoog in de betekenis van horizontale dialoog met belanghebbende partijen. De onderzoekers zien *behoorlijk bestuur* als: het organiseren van *samenhang* tussen de zogenaamde 4 p’s, te weten *personen, principes, processen en prestaties* (zie Tabel 2). Deze 4 p’s bouwen voort op het werk van de WRR (2004), Broers & Van Montfort (2006) en de Evaluatiecommissie Branchecode Governance HBO (2012).

Tabel 2. Het 4-p model van *Goed Bestuur*

Personen	Principes	Processen	Prestaties
1. voorbeeldgedrag	1. transparantie	1. tegenspraak organiseren	1. publiek belang
2. ethisch	2. integriteit	2. afstand bestuur- werkvloer	en maatschappelijke opdracht
3. moreel kompas	3. rechtmatigheid	3. open cultuur	2. efficiency
	4. professionaliteit	4. checks and balances	3. effectiviteit
	5. onafhankelijkheid	5. scheiding toezicht – bestuur	
	6. dienstbaarheid		

Bron: Bekkers, et al., 2015, p. 14

De wisselwerking tussen de 4 p’s vormt de basis van *Goed Bestuur*. Zo beschouwd is *Goed Bestuur* ingebed in een extern- en intern sturingsmodel dat ook wordt beïnvloed door allerlei ontwikkelingen in de omgeving van een instelling. De wisselwerking tussen de p’s komt onder druk te staan als het mis of bijna mis gaat. Bekkers et al. (2015) zien *Goed Bestuur* als ‘een levende en lerende bestuurspraktijk die verder gaat dan de principes uit een governance code’ (p. 65). Aan de

hand van zes casestudies beschrijven de onderzoekers die praktijk op het niveau van gedrag en cultuur. Deze werkwijze sluit goed aan bij dit onderzoek. De veronderstelling is dat de gevolgen van de aardbevingen een voortdurend appèl doen op de levende en lerende bestuurspraktijk van de bestuurders van (semi) publieke instellingen. Het 4p-model is bovendien voldoende concreet gebleken om dagelijkse bestuurlijke vraagstukken te typeren.

Ten slotte

Het zogenaamde 4p-model is een bruikbaar theoretisch kader voor het empirisch onderzoek (Bekkers et al., 2015). Het model bevat praktische (heel herkenbare) elementen die zich goed laten operationaliseren voor het empirische deel. Waar Bekkers et al. spreken over het zoeken naar samenhang, kiest Putters voor een perspectief dat zich expliciet richt op spanningsvelden en trekkrachten. Dit laatste perspectief sluit goed aan bij mijn onderzoeksvraag. Om meer zicht te krijgen op de morele componenten van de bestuurlijke vraagstukken zoals bestuurders die ervaren, ben ik bij uitstek op zoek naar spanningsvelden. Bovendien kwamen tijdens het vooronderzoek al verschillende voorbeelden aan de orde van spanningen tussen de verschillende dimensies. Daarom gebruik ik daarnaast de notie van trekkrachten van Putters.

Voor de morele dimensie van *Goed Bestuur* zijn de hierboven beschreven benaderingen te algemeen. Daarvoor is een aparte verkenning nodig.

2.3 Morele dimensie van *Goed Bestuur*

De morele dimensie is een belangrijk aspect van *Goed Bestuur*. Vaak wordt deze dimensie abstract en weinig praktisch beschreven. Om meer greep te krijgen op deze dimensie is het perspectief van de deugdeethiek verkend (o.a. Van Tongeren, 2003; Schuyt, 2006; Van den Brink, 2015; Weijers, 2015).

Bij Bekkers et al. (2015), verwijst één van de p's naar personen. Onder dit aspect valt ethisch en normatief leiderschap. Het wordt gekoppeld aan moreel, professioneel, integer en rechtmatig handelen. 'Belangrijk is dat leiders in de organisatie, op welk niveau dan ook, varen op hun morele kompas' (Bekkers et al., 2015, p.14). Ook Putters spreekt over het morele kompas als onderdeel van de beroepsethiek van de bestuurder (Putters, 2009).

Dat roept de vraag op wat dan een *moreel kompas* is. Een heldere definitie van de term moreel kompas is niet gevonden, het wordt kennelijk verondersteld aanwezig te zijn (ongeveer als: als je erover nadenkt dan weet je het wel). Hieronder volgt een poging tot duiding. Een *kompas* is in figuurlijke zin: een richtsnoer (Dikke Van Dale, 2005).

Dan het woord *moraal*. Wanneer men naar de etymologie van de termen ethiek en moraal kijkt, dan betekenen deze termen hetzelfde. De term ethiek (van het Griekse *éthos* of *èthos*, in het meervoud *èthè*) en moraal (van het Latijnse *mos*, in het meervoud *mores*) duiden op zeden, gebruiken en karaktertrekken. In de ethische theorievorming is het echter gebruikelijk een onderscheid te maken tussen die termen. Moraal is dan de beoordeling van mensen, van hun daden en motieven en van maatschappelijke structuren in termen van goed en kwaad, van waardevol en waardeloos, van zinvol en zinloos. In deze zin kan iemand, of een groep mensen, er een moraal op na houden. Ethiek is daarentegen de verzamelterm voor theorieën over moraal (Willemsen, 1992). *Moraal* geeft de handelingen en gedragingen aan die in een bepaalde maatschappelijke context als correct en wenselijk worden gezien. Moraal wordt dus in hoge mate bepaald door traditie en de normen van de samenleving waar iemand deel van uitmaakt.

Brengen we *moraal* en *kompas* samen dan is een moreel kompas de moed en het zelfvertrouwen van een persoon om de richting van het handelen te bepalen. Het morele kompas berust niet op ratio maar op het gevoelsleven, op empathie (Smith in Van den Brink, 2015, p.7). Het komt vooral op de menselijke *verbeelding* aan en wordt gevormd door als het ware zelf als onpartijdige toeschouwer te fungeren waarmee de mens in staat is het 'eigen handelen en voelen' te beoordelen. Beslissend is vervolgens of het voelen of handelen afkeuring of goedkeuring verdient in de ogen van die 'onpartijdige toeschouwer', ook wel 'de stem van het geweten' genoemd (Van den Brink, p.8). Het is de vraag waaruit het morele kompas van een bestuurder van een (semi) publieke organisatie bestaat, in zijn maatschappelijke context. Een dergelijke bestuurder heeft bij voortdurend te dealen met spanningsvelden. Enerzijds zijn er verplichtingen en verwachtingen die aan hem worden gesteld vanuit zijn rol als verantwoordelijk bestuurder. Anderzijds heeft hij zich als 'gewetensvol' moreel persoon te verhouden tot de dagelijkse werkelijkheid. De bestuurders waar deze thesis zich op richt hebben bovendien te maken met een ingewikkelde context, omdat de gevolgen van de aardbevingen zich dagelijks doen gelden en de problematiek ver uitstijgt boven de eigen organisatie.

Volgens Weijers (2015) zijn veruit de meeste bestuurders bekwaam en deugdzaam. Zij 'dienen' door effectief om te gaan met complexiteit en 'deugen' door daarbij te varen op een moreel kompas. 'Het gaat om dienen en deugen in het perspectief van een opgave die ertoe doet' (Weijers, 2015, p.234). Hij spreekt ook over de waarde van de zogenaamde kardinale deugden: moed, matigheid, rechtvaardigheid en verstandigheid. En over het onderscheid in de deugdethiek tussen *sophia* (weten, wijsheid) en *prudentia* (karakter en weten te handelen). Hier wordt een relatie gelegd tussen moreel kompas en deugdethiek. Als we deugden nader beschouwen dan zien we dat 'deugden de nadruk leggen op het doen, op het praktische individuele handelen en bieden de

ruimte voor eenieder om een eigen, unieke voortreffelijkheid na te streven' (Ibid, p.49). Weijers beschouwt de deugd als verbinder tussen waarden en normen. Van Tongeren (2003) beschrijft, met verwijzing naar Aristoteles, de deugd als:

'een houding die met keuze te maken heeft, dat wil zeggen: die voortkomt uit gemaakte keuzes en die disponeert tot het maken van de juiste keuze. De juistheid van die keuze betekent dat zij steeds het midden weet te vinden. Dat midden is weliswaar altijd relatief, maar wordt niettemin door een maat bepaald, een maat die we zien in het verstandige' (p.57).

Waar codes voor *Goed Bestuur* kunnen worden opgevat als 'afvinklijstjes', is het de innerlijke houding – of deugd – die laat zien wat 'goed handelen' is. Bij de deugd gaat het om maatgevoel in een specifieke context (Schuyt, 2006). Deugden bieden daarom een goed aangrijppingspunt voor het omgaan met morele dilemma's.

Er zijn vier kardinale deugden: moed, matigheid, rechtvaardigheid en verstandigheid. *'De kardinale deugden vormen een samenvatting van alle deugden die je maar zou kunnen bedenken'* (Van Tongeren, 2003, p.73). Daarmee zijn de kardinale deugden zodanig omvattend dat het een studie op zichzelf zou zijn om ze uit te werken en als analysekader voor de interviews te gebruiken. Temeer omdat de focus in dit onderzoek ligt bij de manier waarop bestuurders in hun dagelijkse praktijk omgaan met bestuurlijke vraagstukken die voortvloeien uit de aardbevingen.

De filosoof Primo Levi, bekend geworden na zijn gevangenschap in Auschwitz en van zijn boek *Is dit een mens* (1987), identificeerde dertien deugden die hij benoemde als 'gewone, alledaagse deugden'. Het gaat in de verstandhouding tussen mensen niet om grootse, meeslepende daden maar om de dagelijkse oefening in 'kleine deugden', aldus Levi (Gordon, in Weijers, 2015, p.51). Deze kleine deugden zijn opgenomen in onderstaand schema. 'Kleine alledaagse deugden voorzien in een praktisch en zingevend houvast' (Weijers, 2015, p.225). Deze kleine deugden bieden meer houvast voor het onderzoek.

Tabel 3 De dertien 'alledaagse' deugden van Primo Levi

Ethische deugden	Praktische deugden	Sociale deugden	Persoonlijke deugden
- goed kijken en nauwkeurig observeren	- gevoel voor maat en grens	- common sense	- humor
- zorgvuldig en precies taalgebruik	- trial en error	- story telling	- speelsheid
- herinneren en ervaringen vastleggen	- dingen in het juiste perspectief zien	- vriendschap	
- vindingrijkheid	- creativiteit		

Bron: Gordon, 2001, in Wijers 2015

Ten slotte

Over waarden wordt veel gesproken en deze zijn nastrevenswaardig, maar ze worden pas zichtbaar in het doen. De verkenning van de theorie over moreel kompas en deugden heeft opgeleverd dat deugden tot uiting komen in het dagelijks handelen, in het kiezen van het 'juiste' midden. Dat vergt het beoordelen van verschillende afwegingen. Het vereist maatgevoel om van daaruit de juiste keuze te kunnen maken. Deugden komen bij uitstek tot uiting in het handelen van alledag (Schuyt, 2006). Anders dan de kardinale deugden, bieden de kleine deugden van Levi concrete aangrijpingspunten voor het beschouwen van het dagelijks handelen van bestuurders.

2.4 Theoretisch kader voor het onderzoek

In het voorgaande is de keuze verwoord voor het te gebruiken theoretische kader in de analysefase van het onderzoek. Het *4p-model* van Beckers et al. (2015) wordt gebruikt als analysekader voor het *beschrijven van vraagstukken* die bestuurders van (semi) publieke organisaties in het aardbevingsgebied (mogelijk) ervaren. De veronderstelling is dat het *4p-model* een praktisch analysekader vormt waarmee de uitkomsten van de interviews passend geanalyseerd kunnen worden. Passend in de zin van: enerzijds antwoord kunnen geven op de onderzoeksvraag en anderzijds betekenis kunnen geven aan de analyse om mogelijk van daaruit theoretische verbindingen te maken die nu (nog) niet te maken zijn.

Zoals eerder gemeld bevinden bestuurders in de aardbevingsgebieden zich in een bijzondere situatie. Gezien de situatie is het de vraag op welke van de *4p's* de meeste 'trekkracht en spanningsvelden' komen te staan. Het perspectief van Putters (2009) wordt daarom eveneens betrokken bij de uitwerking na de empirische fase. *Verondersteld* wordt dat bestuurders in de bevingsgebieden te maken krijgen met het afwegen van heel verschillende belangen (tussen die van de eigen organisatie, het bredere maatschappelijke belang, de professionals en van hun klanten (de cliënten /leerlingen/ huurders). Hoe slagen deze bestuurders er in deze belangenafwegingen te maken?

De zogenaamde dertien kleine deugden van Levi worden eveneens als analysekader gebruikt, maar dan voor het *beschrijven van manieren waarop bestuurders omgaan met bestuurlijke vraagstukken*. Welke vraagstukken leveren hen 'kopzorgen' op? Maken ze bij belangenafwegingen gebruik van hun moreel kompas? Zijn de 'kleine deugden' van Levi herkenbaar in het handelen van deze bestuurders?

Hoofdstuk 3 Methodologie

3.1 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek beoogt licht te werpen op een groep bestuurders die tot nu toe in het omvangrijke aardbevingsdossier niet of nauwelijks in beeld is gekomen. Deze bestuurders werken midden in het aardbevingsgebied en hebben, vanuit hun bestuurlijke verantwoordelijkheden, dagelijks te maken met de gevolgen van bevingen. De focus ligt verder op de manier waarop deze bestuurders omgaan met bestuurlijke vraagstukken voortkomend uit de aardbevingen, in het bijzonder met de morele componenten van die vraagstukken. Naar het moreel handelen van bestuurders is nog nauwelijks empirisch onderzoek gedaan. Het onderzoek heeft daarom een explorerend karakter (Van Thiel, 2010). Het onderzoek levert empirische beschrijvingen en geeft inzicht in de betekenis die mensen met bestuurlijke verantwoordelijkheid in het aardbevingsgebied geven aan hun ervaringen.

Hoofdvraag

Welke bestuurlijke vraagstukken, voortkomend uit de gevolgen van de aardbevingen, ervaren bestuurders van (semi) publieke organisaties? Hoe gaan bestuurders om met deze vraagstukken en welke morele componenten zijn daarin te herkennen?

Na de theoretische verkenning in Hoofdstuk 2, is de hoofdvraag uiteen te leggen in de volgende vier **deelvragen**:

- 1 Welke bestuurlijke vraagstukken ervaren bestuurders van (semi) publieke organisaties in de aardbevingsgebieden?
- 2 Hoe zijn deze vraagstukken te typeren vanuit het 4p-model?
- 3 Hoe gaan bestuurders om met deze vraagstukken?
- 4 Zijn de morele componenten van het handelen te duiden met behulp van de dertien alledaagse deugden van Levi?

3.2 Onderzoeksopzet

Het steekproefkader

In het bevingsbied zijn actief: veertien woningbouwcorporaties met huizen en appartementen voor ouderen; vijftien onderwijsbesturen met meer dan één school/locatie in het gebied onder hun hoede (DUO, 2016); en zeven zorgbesturen (Zorgkaart Nederland, 2016).

Op basis van deze verdeling, is voor de interviews een selectie gemaakt van drie bestuurders van woningbouwcorporaties, vier onderwijsbestuurders en twee bestuurders uit de zorgsector. De veronderstelling is dat deze negen bestuurders een breed beeld kunnen schetsen van hun werk als bestuurder in het bevinggebied. De geselecteerde bestuurders hebben de verantwoordelijkheid voor grote organisaties en zijn verspreid in het gebied. Het gaat dan om het aantal huurders van corporaties in verschillende dorpen en steden, om het aantal scholen met (tien) duizenden leerlingen en studenten, en grote aantallen cliënten van zorginstellingen, verspreid over locaties in het gebied. Daarnaast is een interview voorzien met een oud-gedeputeerde van de provincie Groningen. Hiermee komt het totale aantal respondenten op tien.

De interviews zijn semi- gestructureerd. Hierbij staat de beginvraag vast en vraagt de interviewer naar eigen inzicht door. Dit is afhankelijk van het verloop van het gesprek (Emans, 2002). Op basis van de gekozen theorie is een overzicht gemaakt van de belangrijkste topics voor de interviews. Dit zijn operationalisering van het 4p-model voor *Goed Bestuur*, en de morele component van *Goed Bestuur*.

Operationaliseren 'Goed Bestuur'

Het 4p-model van Bekkers et al. (2015) dient als theoretisch kader (zie Tabel 2). De aspecten genoemd onder 'personen' (ethisch leiderschap, moreel kompas en voorbeeldgedrag) worden apart uitgewerkt, aan de hand van separate vragen. De aspecten genoemd onder de noemer 'processen' verwijzen naar processen die zich binnen de eigen organisatie afspelen. In de context van de aardbevingen hebben bestuurders vooral veel van doen met externe partijen, zoals (lokale) overheden en de NAM. Omdat het in dit onderzoek vooral gaat om het bestuurlijke krachtenveld en gebeurtenissen buiten de eigen organisatie, worden de aspecten onder 'processen' niet specifiek bevraagd. Op grond van deze selectie van aspecten, richten de interviews zich vooral op 'principes' en 'prestaties'.

Als hulpmiddel bij de interviews, zijn vijf themakaartjes gemaakt. Als in de gesprekken onvoldoende aspecten aan de orde komen of anderszins moeizaam verlopen, kunnen deze kaartjes aan de respondent worden voorgelegd. De respondent wordt dan gevraagd uit de set kaartjes eerst één te kiezen ter bespreking. De themakaartjes zijn steeds voorzien van sub-vragen, en zien er als volgt uit:

Transparantie

- waarover kunt u open / transparant zijn
- waarover juist niet

Professionaliteit

- invulling van bestuurlijke rol
- hoe te bepalen wanneer wat te doen

Onafhankelijkheid

- hoe onafhankelijk kunt u reageren op wat zich voordoet a.g.v. de bevingen
- en wanneer juist niet? Denk aan verband met omgeving, gemeenten, provincie, NAM.

Publiek belang / maatschappelijke opdracht

- wanneer zou u publiekelijk escaleren?
- hoe weegt u dat af?

Efficiency en effectiviteit

- hoe worden de gevolgen bevingen voor uw financiële positie bepaald?
- verloopt de afhandeling van schade efficiënt?
- bereikt u wat u beoogt?

Operationaliseren 'morele component'

De dertien alledaagse deugden van Levi dienen als theoretisch kader. Deze deugden lenen zich er niet voor om er direct naar te vragen in de gesprekken; ze worden benut bij de analyses van de interviews. Om het gesprek te openen over de morele dimensie van *Goed Bestuur*, is gekozen voor de term 'moreel kompas'. Moreel kompas is één van de aspecten die in bijna alle in definities van *Goed Bestuur* is opgenomen. Bovendien is het een term die ook in het publieke debat een rol speelt. De gedachte is dan dat het morele kompas wordt gevormd door persoonlijke en situationele omstandigheden, en mensen helpt om afwegingen te maken voor hun denken en handelen. In de interviews krijgen bestuurders eerst de vraag voorgelegd wat moreel kompas voor hen betekent. De vervolgvraag luidt hoe het (persoonlijke) morele kompas de bestuurder helpt om te gaan met de bestuurlijke vraagstukken in relatie tot de gevolgen van de bevingen. Verondersteld wordt dat vanuit de antwoorden op deze vragen een verbinding gemaakt kan worden met de deugden op basis van de filosofie van Levi.

De vragen voor de interviews zijn, samen met een onderbouwing voor elk van de vragen, opgenomen in Bijlage 2.

3.3 Uitvoering en Analyse

Interviews

Op basis van het steekproefkader is een eerste lijst met tien bestuurders opgesteld die geheel of grotendeels in het aardbevingsgebied werkzaam zijn. Er is eerst telefonisch contact gelegd met het secretariaat van de bestuurder en verzocht een mail aan de bestuurder te mogen sturen met een toelichting op het verzoek om een interview. Twee bestuurders hebben niet op de mail gereageerd.

Daarvoor zijn twee andere bestuurders benaderd, die beiden aan het onderzoek hebben deelgenomen. Twee andere bestuurders konden zelf niet aan het onderzoek deelnemen, maar deden wel een suggestie voor een collega-bestuurder in dezelfde sector. Deze aangedragen alternatieven hebben aan het onderzoek deelgenomen. Het totaal aantal interviews kwam zo op tien. De gesprekken duurden circa een uur. De interviews vormden een indrukwekkende fase van het onderzoek; de openheid én de bevologenheid van de respondenten heeft mij verrast.

In geen van de interviews bleken de themakaartjes nodig om het gesprek op gang te krijgen of te verbreden.

Betrouwbaarheid en validiteit

Voorafgaand aan de start van de interviewronde is een interview geoefend. Dit interview maakt geen deel uit van de analyses. De respondenten hebben zich allen op open wijze uitgelaten over hun ervaringen, de reacties kwamen authentiek over. De interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen. In de meeste gevallen was al sprake van een gesprek voordat het interview startte en de audio-recorder aanstond, in een aantal gevallen voegde de respondent nog iets toe nadat de recorder al was uitgezet. De audio-opnames zijn letterlijk getranscribeerd tot interviewteksten. Van de niet-opgenomen delen van de gesprekken zijn aantekeningen gemaakt. Deze aantekeningen hebben de bevindingen op een enkel punt verder ingekleurd, maar op basis van de wel-opgenomen delen van de gesprekken ontstaat hetzelfde beeld.

Op basis van het theoretisch kader is een codeerschema ontwikkeld met hoofd- en subcodes (zie Bijlage 3). Omwille van betrouwbaarheid is een interview dubbel gecodeerd, door dezelfde tekst met hetzelfde codeerschema voor te leggen aan een collega-onderzoeker. De gecodeerde interviews zijn vervolgens besproken. Vervolgens zijn de interviews voornamelijk gecodeerd op hoofdcodes; alleen als op voorhand volstrekt duidelijk was onder welke subcode een fragment viel is de subcode gebruikt.

Analyse

De transcripties zijn in drie stappen geanalyseerd.

Stap 1: per interview tekstfragmenten coderen aan de hand van het codeerschema;

Stap 2: gecodeerde tekstfragmenten uit alle interviews per code rubriceren en anonimiseren;

Stap 3: per code tekstfragmenten verder onderverdelen in thema's.

De thema's waarin de analyses uitmonden, vormen de basis voor de outline om de belangrijkste bevindingen te beschrijven (zie Bijlage 4). De nummers in de outline verwijzen naar het

paginanummer van het document waarin de tekstfragmenten per thema zijn gerubriceerd. Daarmee zijn de noties van respondenten traceerbaar en te verantwoorden.

Tijdens de uitwerking en beschouwing van de bevindingen werd steeds duidelijker dat het thema aardbevingen de scope van deze thesis verre overstijgt. Door een kleine, doch belangrijke groep bestuurders in het (semi) publieke domein te bevragen, ontvouwde zich ook een breed pallet aan vraagstukken met regionale en politieke lading. In de analyses heb ik me laten leiden door de onderzoeksvraag. De beschreven bevindingen en conclusies bieden een doorkijkje in de dagelijkse problematiek waar bestuurders van (semi) publieke organisaties mee van doen hebben, en geven inzicht in hoe zij er mee om weten te gaan. Uit deze beschrijving blijkt weliswaar de omvang en diepgang van de gevolgen van de gaswinning, maar dit is hier niet verder uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor het handelen van de overheid.

Hoofdstuk 4 Bevindingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste bevindingen uit de interviews. In het volgende hoofdstuk wordt de koppeling gemaakt naar het theoretisch kader. De verhalen van de respondenten klonken veelal gelijkloidend, hoewel op verschillende wijze verwoord. De ene bestuurder verwoordde de aardbevingsproblematiek vanuit een breder perspectief dan de ander. In z'n totaliteit gaf dat een heel rijk beeld. Zodanig rijk dat het onmogelijk is alle interessante en belangwekkende opmerkingen hier te verwerken. Ook werd nog eens bevestigd dat er sprake is van brede problematiek in de provincie Groningen, die zeker niet alleen gerelateerd is aan aardbevingen. Citaten uit de interviews zijn gecursiveerd.

4.2 Gevolgen van de aardbevingen

Eén van de veel genoemde gevolgen is schade, veel schade. Geschetst werd ook dat men weinig weet van de effecten van zo'n zes bevingen per maand voor huizen en gebouwen. Het zijn permanente bewegingen die leiden tot scheuren en langzaam verzakken. *'De frequentie van de bevingen is onthutsend'*, zo zei een bestuurder. Een muur heeft geen stevigheid meer op het moment dat drie keer een scheur in die muur wordt dichtmetselt. Verschillende bestuurders gaven aan dat er eigenlijk niemand is die er verstand van heeft. Er is in de volle breedte sprake van gebrek aan kennis over bevingen in ondiepe ondergrond. Er wordt zo goed mogelijk gehandeld, naar bevind van zaken.

Al die schades hebben forse impact voor inwoners. Bijvoorbeeld voor huurders:

'één van de scheuren in de woning zat in een stijgleidingkast, daarin lopen de riolering, elektra, enz. van beneden naar boven, maar ook de gaspijp en zij hadden gas geroken en ze zeiden: wat nu als het niet meer de muur is die scheurt maar de gasleiding schiet los, en ik bedoel maar, daar heb je helemaal geen aandacht voor zal ik maar zeggen'.

De bevingen stellen bestuurders voor vraagstukken die niet meer alleen gaan over veiligheid en schade, maar zeker ook over de sociale gevolgen voor een gebied. De sociale impact van de bevingen baart de meeste zorgen. Er is al sprake van krimp en vergrijzing. Indien vaker tot sloop wordt overgegaan en nog meer mensen wegtrekken uit het gebied, dan heeft dat ook grote gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid. Verwacht wordt dat in sommige dorpen meer dan 20% afname zal zijn van het aantal inwoners. Dat heeft direct consequenties voor

winkels, (sport)verenigingen en scholen. De vraag werd opgeworpen of het wel verantwoord blijft mensen te laten wonen in het kwetsbare gebied. Zou er niet gewoon een fatsoenlijke ‘opkoopregeling’ moeten zijn? Moet het gebied worden ontruimd, om elders weer dorpen op te bouwen? Tegelijk werd gezegd dat het politiek zo niet gaat werken want wie durft dergelijke uitspraken te doen. Het voorbeeld van Ganzedijk werd aangehaald (*noot auteur: Ganzedijk is een gehucht met ongeveer 60 woningen in Noordoost Groningen dat in 2008 op de nominatie stond om gesloopt te worden. Hevige protesten, ook landelijk, hebben er toe geleid dat deze sloop niet doorging en er alsnog werd gerenoveerd*).

Al een aantal jaren is sprake van leegloop, dat komt overigens niet alleen door de bevingen; krimp, gebrek aan werkgelegenheid en vergrijzing spelen mee. Wat opvalt is dat vooral hoog opgeleiden wegtrekken terwijl er geen jonge gezinnen meer bij komen. Er ontstaat een tweedeling die in de breedte effecten met zich meebrengt. De sociaal economische positie van de gezinnen die wél blijven heeft ook veelal effect op de opleiding die kinderen volgen. Kinderen van hogeropgeleiden gaan doorgaans naar een hogere opleiding. Als die kinderen er niet zijn dan resteren vooral vmbo leerlingen.

De Nationaal Coördinator Groningen (in het vervolg NCG) heeft halverwege 2015 zijn programma gelanceerd. De versterkingsoperatie, die daarin onder meer genoemd staat, gaat heel veel jaren duren. Dat betekent dat veel inwoners nog lang van een aanvaardbaar veiligheidsniveau verstoken blijven. Zien dat woningen in een straat wél versterkt worden voedt het gevoel van onveiligheid bij inwoners van een straat verderop. Dat wordt door die inwoners ook zo aangegeven aan met name de bestuurders en medewerkers van woningcorporaties.

Breed wordt onderkend dat er bijzondere effecten ontstaan door één van de kernpunten uit het programma van de NCG: *versterken van woningen en gebouwen*. Dát wordt betaald indien de woning of instelling binnen de dan geldende contourenkaart valt. Er ontstaan daardoor soms perverse prikkels op *versterken*, ongeacht de staat van die woning en de gewenste ontwikkeling van de omgeving (ook in verband met krimp en vergrijzing). Soms is het écht beter om te slopen en elders nieuw en anders te bouwen. Maar *versterken* wordt betaald, sloop en nieuwbouw niet. De woningmarkt zit grotendeels op slot.

4.3 Bestuurlijke vraagstukken

De vraagstukken waar bestuurders mee te maken hebben zijn te scharen onder de volgende thema's: zorg voor veiligheid van klanten; opereren in een complex bestuurlijke omgeving; de eigen

maatschappelijke opdracht; mate van transparantie; aanpak van de problematiek én (gebrek aan) bestuurlijke slagkracht.

Veiligheid

Veiligheid blijkt geen vaststaand gegeven, er is sprake van schuivende panelen. Wat het ene moment als onveilig wordt bestempeld blijkt ineens weer 'veilig' omdat de contourenkaart is gewijzigd. Bestuurders geven aan te moeten en willen vertrouwen op onderzoeken door deskundigen, uitgevoerd in opdracht van de NAM of de overheid. Uiteindelijk bepaalt de overheid de risico's ten aanzien van veiligheid. Daar hebben de bestuurders mee te dealen. Dat is niet altijd eenvoudig. Door een, soms plotseling, gewijzigde contourenkaart gebeurt het dat reeds gemaakte afspraken, met aannemers bijvoorbeeld, herzien moeten worden. Ondanks vastgelegde afspraken, benadert de NAM bestuurders omdat men op basis van nieuwe inzichten ook nieuwe overeenkomsten wil maken.

Uit eerder onderzoek kan bijvoorbeeld zijn gebleken dat een gebouw versterkt dient te worden omdat de situatie onveilig is. Als dan vervolgens de contourenkaart wijzigt, dan is de bestuurder nog steeds verantwoordelijk voor de veiligheid in het pand. Hetzelfde pand dat kort tevoren nog als onveilig werd aangeduid, wordt dan plotseling als veilig beschouwd, zonder dat er iets aan gebeurd is. De bestuurder dient zich te verhouden tot deze steeds wisselende perspectieven.

In het algemeen wordt onderkend dat de overheid verantwoordelijk is voor de veiligheid van haar burgers en dus ook moet vaststellen of iets veilig is of niet. Dat laat onverlet dat bestuurlijke verantwoordelijkheid én aansprakelijkheid door de respondenten wordt ervaren. Na juridische toetsing is gebleken dat de bestuurder eindverantwoordelijk is voor de veiligheid (*van hen die onder hun bestuurlijke hoede vallen*). Dit levert een vreemde situatie op. De overheid heeft vergunning tot gaswinning verstrekt aan de NAM. Door de gaswinning ontstaan schade en onveilige situaties, en toch kan de bestuurder zich niet onttrekken aan verantwoordelijkheid voor veiligheid. Dat gegeven heeft voor sommigen de nodige worstelingen met zich meegebracht.

Tijdsinvestering

Ook heeft een heel aantal bestuurders direct te maken met de gevolgen van de tijdsinvestering die de aardbevingsproblematiek voor hen met zich meebrengt. Bij het merendeel dienen extra mensen ingezet te worden. Dit kost veel geld waarbij het onduidelijk is wie voor de kosten opdraait. Het betekent vooralsnog dat middelen worden ingezet, die bedoeld zijn voor klanten. Men ervaart dat als een zeer onwenselijk gevolg.

Maatschappelijke opdracht

De brede maatschappelijke opdracht, behorend bij het besturen van een (semi) publieke organisatie, wordt sterk gevoeld. Alle onderwijsbestuurders gaven aan bestuurlijke verantwoordelijkheid te voelen voor het borgen van de onderwijsinfrastructuur in de regio. Want, zo werd gezegd, als je dat niet doet dan heeft het ook consequenties voor het vestigingsklimaat van bedrijven. Een lokale samenleving heeft basisfunctionaliteiten nodig en dat is meer dan een huis of zorgcentrum. Vergelijkbare geluiden kwamen uit het zorgdomein, waar men wees op de noodzaak om basisvoorzieningen als een woon-zorgcentrum op peil te houden.

De meeste corporaties hebben ook klanten buiten het bevingingsgebied. Meerdere keren werd genoemd dat hun maatschappelijke opdracht verder gaat dan alleen het bevingingsgebied en dat daarover ook een standpunt moet worden ingenomen. Juist omdat de huurders in de bevingingsgebieden immers ook een huis elders kunnen krijgen, daar waar het veilig is. Vanuit de corporatiebestuurders werd ook aangegeven dat het niet zo kan zijn dat er onevenredig veel geld van een corporatie gaat naar huurwoningen in het bevingingsgebied. Dat levert uiteindelijk weer achterstand op in andere gebieden, doordat bijvoorbeeld noodzakelijk onderhoud niet uitgevoerd kan worden.

Vertrouwen

Wat nadrukkelijk doorklonk in de gesprekken was het gebrek aan vertrouwen. In (lokale) overheden, in eigen kunnen en in de toekomst van de regio. Als het zo doorgaat krijgen we op termijn dan:

‘een klein Australië met artsen zonder grenzen?’

Met regelmaat werd wispelturigheid en inconsistent gedrag van overheden genoemd. Dat leidt tot cynisme en boosheid bij een heel aantal bestuurders. *‘Vertrouwen terugwinnen is de inzet, vertrouwen afbreken is het effect’*, zo werd letterlijk gezegd. Ook wordt verwacht dat de sterke daling van de gasprijs er uiteindelijk toe leidt dat er geen geld meer is voor het meerjarenplan van de NCG. Eigenlijk doet dit gebied er niet meer toe, alleen de Randstad telt, is een opvatting die doorklonk. Aangevuld met, als dat zo is, laat de overheid dan eerlijk zijn naar de bevolking en houdt hen geen worst voor.

Toch werden ook oplossingsrichtingen en perspectieven gezien (zie verderop). Het merendeel gaf aan het nodig te vinden dat er een brede opkoop- of garantieregeling komt (*en niet zoals nu de proef voor opkoop van 50 woningen*). Daarbij moet dan wel een aparte corporatie opgezet, met een aparte bank met een speciale taak. Het denken in sectoren voorbij, aan de slag met een delta aanpak.

4.4 Complexe bestuurlijke omgeving

Het merendeel van de bestuurders geeft aan te moeten opereren in een complexe omgeving. Wat onder meer als lastig wordt ervaren is dat de verschillende actoren in het gebied geen of een onduidelijke positie innemen in 'het spel'. Lokale overheden hebben hun eigen belangen, strijden voor hun eigen gemeente. De gemeentelijke herindeling en de daarmee gepaard gaande vertragingen in besluitvorming zijn van invloed op de ervaren onduidelijkheid. Overigens strijden alle partijen voor de eigen organisatorische belangen, inclusief NAM en de NCG. Dat maakt dat de vrij algemene reactie was dat *'betrokkenen nauwelijks over hun schaduw heen kunnen stappen en het brede maatschappelijke belang dus niet dienen'*. Waarbij overigens meermaals nadrukkelijk werd gezegd dat de NCG zijn stinkende best doet, maar over onvoldoende doorzettingsmacht beschikt om zaken voor elkaar te krijgen. De NCG heeft geen wettelijk mandaat om een zogenaamde 'aanwijzing' af te geven.

Een andere veelvuldig genoemde bestuurlijke kwestie is: afspraak is *geen* afspraak. Dan gaat het met name over de NAM. Dit wordt vooral gekoppeld aan niet door kunnen pakken bij versterken, het moeten uitstellen van investeringen, afspraken met aannemers weer moeten bijstellen. Alle plannen voor versterken van woningen worden besproken met huurdersorganisaties. Ook met individuele huurders wordt gesproken als het zover is dat hun huis versterkt gaat worden. Het gebeurt dat aan betreffende inwoners verteld moet worden dat hun woning tóch niet versterkt wordt. Dat dit, ook in emotioneel opzicht, impact heeft voor betreffende inwoners moge duidelijk zijn. De gang van zaken wordt ervaren als:

'te moeten dealen met maximale onzekerheid; het verschijnsel is onbekend, de maatregel is onbekend, de financiering is onbekend en het 4^e punt is dat ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het oplossen van die onzekerheden, onbekend is'.

De landelijke politiek speelt een nadrukkelijke rol in de aardbevingsproblematiek. Nederland heeft vanuit economisch perspectief een groot belang bij de gaswinning. Alhoewel dit belang onderkend wordt, is er ook sprake van onbegrip over de aanpak en benadering door diezelfde overheid. Zeker nu de gevolgen van de winning de laatste jaren steeds duidelijker zijn. Een aantal bestuurders gaf aan dat het aan de politiek is om duidelijkheid en consistentie te geven aan haar burgers en dat het daaraan nu ontbreekt.

Daarbij speelt dat er grote machtsverschillen worden ervaren. De overheid en de NAM zijn machtsblokken waar individuele bestuurders zich lastig mee kunnen meten. Bij onverenigbare standpunten zijn juridische procedures de enige weg en dat wordt als ongewenst ervaren. Nog los van het publicitair rumoer, wat ook ongewenste effecten kan geven. De NAM beschikt over een

grote afdeling Legal (Shell, Amerika) en de bestuurders van de autonome maatschappelijke organisaties moeten het hebben van ingehuurde advocaten die zich eerst het dossier eigen moeten maken. *Ook in dit opzicht zou meer samengewerkt moeten worden*, zo werd gezegd. Het gezamenlijk organiseren van werkelijke tegenkracht verloopt moeizaam, maar komt op gang.

De complexiteit van de bestuurlijke omgeving wordt ook bepaald door het gebied waarin de organisaties werkzaam zijn. Het maakt wel degelijk uit waar je klanten zitten, alhoewel een ieder direct te maken heeft met de gevolgen van de bevingen. Er zijn zoveel partijen betrokken bij de aardbevingsproblematiek dat het voor bestuurders bijna ondoenlijk is overal goed aangesloten te blijven. Wat ook meespeelt is dat ondanks samenwerking en gezamenlijke strategische visie (bij de corporaties in dit geval) er niet zomaar met één stem gesproken kan worden. Elke autonome organisatie heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid richting klanten en de eigen raad van toezicht. Voornemens, bijvoorbeeld omtrent communicatie en de pers opzoeken, moeten eerst worden voorgelegd aan de eigen stakeholders en mogelijk weer bijgesteld voordat het voornemen tot actie kan leiden. Hoewel begrijpelijk, leidt dit tot vertraging in besluitvormingsprocessen. Daarmee heeft het direct invloed op de mate van bestuurlijke slagkracht.

4.5 Bestuurlijke slagkracht en het bestuurlijk vermogen

Het bestuurlijk vermogen in het bevingengebied wordt in de volle breedte als ‘*zwak*’, dan wel ‘*kan beter*’ benoemd. Eén van de veelvuldig genoemde oorzaken van het ontbreken van bestuurlijke slagkracht is ‘*het gedoe van de gemeentelijke herindelingen*’. Deze herindeling is nog steeds niet rond waardoor de NAM en de overheid ‘*rustig achterover kunnen leunen*’. Er is geen wethouder die iets durft en geen burgemeester die blijft, dus is het zeer de vraag of er nog wel iemand is die naar de lange termijn kijkt. Voorlopig stoppen met de gemeentelijke herindeling wordt bepleit. Het motief om daarmee eerst te stoppen: ‘*er spelen belangrijkere kwesties dan die herindeling, waarom kan dat niet worden uitgesteld?*’ Juist nu zou er energie gestoken moeten worden in het met één stem spreken richting NAM en CVW (Centrum Veilig Wonen). Dan moet men niet rollebollend over straat gaan over de herindeling (*noot auteur: hiermee wordt verwezen naar publiek geworden geharrewar tussen de gemeenten Eemshaven en Delfzijl inzake de opbrengsten van de ozb van de Eemshaven*).

‘dus ik vind de gemeentelijke herindeling heel erg voor de bestuurskracht...en ik snap niet dat lokale bestuurders niet over hun schaduw heen stappen en zeggen van: hé jongens, we moeten de handen ineen slaan, boven je lokale gemeente uitstijgen. Dit is dodelijk in dit soort processen. Zo’n minister...die leunt zo veel mogelijk achterover. Ik vind dat best spannend worden, een bestuurlijk risico ook’

Over de effecten van het uitblijven van de gemeentelijke herindeling wordt overigens verschillend gedacht. Kleine gemeenten worden mogelijk als gemakkelijk beschouwd voor de NAM. Maar ook grote gemeenten of instellingen, *'daar trekt de NAM zich weinig van aan, wat zou het eigenlijk uitmaken'*, zo werd het óók gezegd.

Volgens de bestuurders is de NAM druk bezig om *'alle haast er af te halen'*. Vertragen en nog eens vertragen. Dit gedrag wordt als uitermate vervelend ervaren en brengt bij sommige bestuurders een gevoel van machteloosheid en boosheid met zich mee. *'We lijken machtig, we zijn het niet, aan het einde van de dag is het niet genoeg'*, zei één van de respondenten. Een aantal merkte op: *'we lopen er achteraan, misschien moeten we wel erkennen dat we het op deze manier niet redden'*. Er werd breed gepleit voor het inschakelen van iemand die werkelijk impact heeft in Den Haag. Met alle toeters en bellen erbij, én met z'n allen naar Den Haag. Ook de vermeende volksaard van de Groninger werd genoemd. De Groninger is te beleefd, zou assertiever en agressiever mogen zijn. De overheid zou tot het *'uiterste getart'* moeten worden; de apathie verruilt voor meer rumoer.

De onbekendheid met de materie, gebrek aan kennis en kunde, de onwennigheid in het samen organiseren van tegenkracht, afstemmen in het samenwerken, aftasten (wie heeft het voor het zeggen in het overleg) en hoe te weten wanneer je bepaalde stappen moet zetten. Dit zijn aspecten die herhaaldelijk genoemd zijn om het gebrek aan bestuurlijke slagkracht te duiden. Bestuurders ervaren óók verschillen in gevoel van urgentie, risico's en de mate waarin men transparant kan zijn naar stakeholders. Zoals eerder gezegd, maakt het uit in welk gebied de bestuurder werkt. Het wordt er echter niet eenvoudiger van. Het versterkt het ontbreken van besluitvaardigheid en het hindert het vormen van gezamenlijke standpunten. De voortgang in organisatiekracht wordt belemmerd, ook omdat onderlinge concurrentie op de loer ligt.

Regie wordt gemist in het maatschappelijk middenveld. De sectoren acteren apart en niet per gebied. Overigens werd door een aantal gezegd dat dit nu wél gebeurt. Onder aanvoering van de NCG is er nu sprake van een gebieds- en wijkgerichte aanpak.

4.6 Moreel kompas

Tijdens de interviews is ook gevraagd naar de impact die de bestuurders persoonlijk ervaren en hoe hun eigen moreel kompas hen helpt om te gaan met de bestuurlijke kwesties die zich dagelijks aandienen als gevolg van de aardbevingen. Duidelijk is dat de impact ook voor bestuurders groot is. In het 'gevecht' met de NAM overheersen gevoelens van frustratie, boosheid en machteloosheid. Meerdere keren werd genoemd dat onzekerheid in verantwoordelijkheid, de strijd om erkenning te

krijgen voor de urgentie van de problemen én omgaan met het kennelijk rekbare begrip *veiligheid*, veel vraagt van het ‘stretchvermogen’ van de bestuurder.

Voor veel bestuurders begon het pionieren (met hoe te handelen, hoe zich op te stellen, hun cirkel van invloed te ontdekken) na de beving bij Huizinge in 2012. Pas een paar jaar is de impact van de bevingen een vast punt op de agenda én in hun gedachten. Slapeloze nachten, er letterlijk ziek van zijn, omgaan met angst en paniek onder het personeel, de zorg om het welbevinden van de mensen, het voortdurend onder grote druk keuzes moeten maken, niet weten of je de juiste keuzes maakt, is het genoeg wat ik vandaag heb gedaan? Het is slechts een kleine opsomming van de vele opmerkingen die genoemd zijn toen het ging over persoonlijke impact en moreel kompas.

‘dus in het dagelijks handelen heb je veel last van je moreel kompas omdat het voor onrust zorgt en frustratie maar dat kan niet de basis zijn voor de acties die je onderneemt. Dus moet je het wel weer vertalen naar professionele daden’

Het verschil in beleving tussen ‘hier’ en Den Haag wordt als schokkend ervaren, men ontmoet weinig begrip. Hoe lang gaan we nog zo door? Wanneer is de maat vol? Vragen die leiden tot duivelse dilemma’s. Want anders in actie komen kan maatschappelijk onrust veroorzaken, en dat wil men niet. Het blijft zoeken, ook naar wat helpt voor jezelf als bestuurder.

Het moreel kompas biedt bestuurders houvast; *‘jezelf in de spiegel kunnen kijken aan het einde van de dag, heb ik vandaag alles gedaan wat ik had kunnen doen?’*, werd meerdere keren genoemd. Doen wat je zegt en zeggen wat je doet, geen acties vragen van mensen die jezelf ook niet zou doen.

‘governance regels zijn heel ingewikkeld geworden, hè, blijkbaar is er veel tekst nodig om gewoon tegen elkaar te zeggen: je moet je gewoon fatsoenlijk gedragen, zo moeilijk is dat toch niet?’

Het kan dan allemaal wel lastig zijn, dat belet bestuurders niet om door te gaan met hun maatschappelijke opdracht. Altijd op zoek naar wat het ‘juiste’ is om te doen. Er achteraf pas achter komen of je het ‘juiste’ hebt gedaan. Wetende dat je later niet wegkomt met: *‘maar zij hebben de contourlijn verschoven’*. Een aantal bestuurders gaf aan op termijn een parlementaire enquête te verwachten met als vraag: hoe hebben alle actoren zich gedragen in dit dossier en wie heeft steken laten vallen? Welk verwijt zou bestuurders van maatschappelijke organisaties dan gemaakt kunnen worden? Welke vraag willen ze dan niet hoeven beantwoorden? Dit speelt in gedachten van sommigen en is van invloed op hun morele kompas. Ook al is het zo dat de NAM een juridische legitimering heeft voor gaswinning in deze omvang, de morele legitimering ontbreekt ten enenmale. Voor dit punt is veel te weinig aandacht.

'maar goed...die morele legitimering, daar zou men veel meer oog voor moeten hebben, het is echt bizar en idioot dat voor honderden miljarden aan euro's aan waarde uit de Groninger bodem wordt gehaald en dat de mensen die daarboven wonen slechter af zijn dan mensen die elders wonen. En als je dan praat over waarden en principes...'

4.7 Creëren van kansen en perspectieven

Bij bestuurlijke verantwoordelijkheid hoort ook het creëren van kansen en perspectieven. Een heel aantal bestuurders ziet wel degelijk mogelijkheden om het gebied te revitaliseren en werkt er hard aan mee. De ingestelde Economic Board Groningen (EBG) helpt bij het faciliteren van initiatieven die de werkgelegenheid vergroten en het economisch klimaat in de regio versterken. *(noot auteur: de EBG is opgericht om de economie in het aardbevingsgebied een nieuwe impuls te geven. Daarvoor is bijna 100 miljoen beschikbaar).*

Het volgende is meerdere keren genoemd: er is nu een kans om op een heel andere manier de lokale en regionale economie in te richten. Maak één nieuw concept, denk en handel vanuit de keten, werk met een gebiedsvisie, schuif regels opzij (stel een noodwet in), handel vanuit het rechtvaardigheidsprincipe, skip het doem- en sectordenken en voeg het denken in perspectieven in. Zorg dat de publieke opinie beïnvloed wordt en trek gezamenlijk op, ontwikkel tegenkracht, zet ook koepelorganisaties in voor jouw zaak. Blijf het pleit bezorgen voor een algehele opkoop- of garantieregeling, biedt inwoners vrijheid van keuze. Het is een prachtig gebied, dat moet zeker zo blijven. En er gebeurt zeker het een en ander. De collectieve aanpak door corporaties is er, het platform VO-MBO (schoolbesturen provincie), PO besturen zoeken elkaar op, er is samenwerking in het zorgdomein. De belangenvereniging Groninger Bodembeweging wordt sterker én er is nu sprake van centrale regie onder de NCG. Ook is de discussie over de toekomst van de NAM gestart.

4.8 Woede

Het geheel aan bevindingen overziend valt op dat de bestuurders met name spreken over ervaren boosheid, frustratie, machteloosheid, irritatie en onrust. Het kan natuurlijk komen door de ingebakken beleefdheid van de respondenten maar ik heb de woede gemist, terwijl ik dat vooraf wel had verwacht. Ongetwijfeld komt dat voort uit mijn eigen perceptie van de situatie. Ik ervaar als buitenstaander al woede vanwege het, in mijn ogen, grote onrecht dat inwoners van de provincie wordt aangedaan. Dus hoe moet het dan wel niet zijn als je bestuurder in het bevingsgebied bent, zo dacht ik. Ik realiseer me ook dat woede een emotie kan zijn die op z'n sterkst is op het moment dat iets zich concreet voordoet. Als je er later over spreekt is de emotionele lading afgezwakt en wordt de concrete gebeurtenis in andere termen verwoord. Het is

ook de vraag of woede je verder brengt. Zelf denk ik wel dat woede beter verbindt dan boosheid of frustratie en daarmee dus perspectief geeft op sterker samen optrekken.

4.9 Adviezen voor collega bestuurders

De laatste vraag in de interviews was: als u twee adviezen zou mogen geven aan uw collega bestuurders, welke zouden dat dan zijn? Een heel aantal bestuurders gaven ongeveer dezelfde antwoorden. De gegeven adviezen zijn als volgt samen te vatten:

- zoek elkaar op, treed gezamenlijk op, organiseer samenwerking, óók met lokale overheden;
- treed uit de keten, kijk ook naar links en rechts, naar andere sectoren;
- betrek de brancheorganisaties, zet ze in, *'zoek een pleitbezorger met, platgezegd, een grote bek'*;
- investeer in kennis, dat loont, leer ook van ervaringen die elders zijn opgedaan (bij de bruinkoolwinning bijvoorbeeld of Moerdijk);
- het aardbevingsdossier is enorm omvangrijk, zorg dat je er tijd voor hebt;
- *'ik zou echt de hele juridische instrumentenkist ondersteboven houden'*, daar moeten we samen veel sterker op inzetten;
- wees open en transparant naar de bevolking toe, dek niets toe;
- *'ik zou zeggen, de NAM horizontaal de regio uit, geldt ook voor de rol die ze nu krijgen om de problemen mee op te lossen binnen de door hun opgestelde voorwaarden'*;
- *'vertrek vanuit je eigen moreel kompas, dus zorg dat je zelf weet wat je moet doen'*.

Ten slotte

Verschillende adviezen werden verstrekt als het gaat om werken aan de toekomst. Zoals eerder geschetst is er naast de aardbevingsproblematiek ook sprake van forse krimp, werkloosheid en vergrijzing in de provincie. Om toch voorzieningen in stand te houden zou ook nagedacht kunnen worden over het volgende: *'bijvoorbeeld onderwijs op het gebied van Zorg en Welzijn, haak die aan bij een verzorgings- verpleeghuis, die bijvoorbeeld daar ook nog iets met kinderopvang kan doen, kijk ook nog naar andere functionaliteiten, creëer in ieder geval het natuurlijke, logische verband'*.

Hoofdstuk 5 Integratie

5.1 Inleiding

Uit de bevindingen komt een beeld naar voren dat bestuurders van semi-publieke organisaties te maken hebben met forse bestuurlijke vraagstukken rond de problematiek van de aardbevingen. Een aantal spanningsvelden valt onmiddellijk op. Zoals die tussen het besturen van de eigen organisatie en de maatschappelijke opdracht. Spanningsvelden zijn er ook tussen het dienen van het publieke belang en de effectiviteit van de bestuurders. Dat het omgaan met deze vraagstukken raakt aan morele overwegingen van bestuurders is ook duidelijk.

Om deze eerste indrukken te verdiepen, worden de bevindingen uit de analyses van de interviews in dit hoofdstuk geïnterpreteerd aan de hand van het theoretisch kader. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- principes en prestaties (uit het 4p-model van Bekkers et al. 2015);
- spanningsvelden en trekkrachten (Putters, 2009);
- en de morele componenten van het handelen en de dertien alledaagse deugden van Levi.

5.2 Principes en Prestaties

De bevindingen worden hier eerst uitgewerkt aan de hand van de aspecten uit het 4p-model. Het gaat hier alleen om de dimensies principes en prestaties. Zoals eerder aangegeven, worden de aspecten onder processen hier niet behandeld omdat deze vooral betrekking hebben op de interne organisatie. De aspecten genoemd onder personen worden in § 5.4 specifiek uitgewerkt aan de hand van alledaagse deugden.

Uit de bevindingen blijkt dat van *principes* met name de aspecten transparantie, integriteit, rechtmatigheid en professionaliteit aan de orde zijn als bestuurlijke vraagstukken. Van *prestaties* zijn de volgende aspecten aangetroffen: maatschappelijke opdracht en publiek belang, efficiency (binnen de eigen organisatie en in de regio) en effectiviteit (binnen de eigen organisatie en de regio). Tabel 4 geeft aan de hand van deze aspecten in steekwoorden een overzicht van de belangrijkste bestuurlijke vraagstukken waar bestuurders mee te maken hebben.

Tabel 4 Typering bestuurlijke vraagstukken

Principes	Prestaties
Transparantie: <ul style="list-style-type: none"> - hoe open kun je zijn over wat er gebeurt (intern, extern) - hoe de effecten van openheid te beheersen 	Maatschappelijke opdracht: <ul style="list-style-type: none"> - hoe te zorgen voor het in standhouden van voorzieningen in de regio - hoe de zorg voor 'kwetsbare groepen' te waarborgen
Integriteit: <ul style="list-style-type: none"> - hoe er voor te zorgen dat de integriteit van bestuurders niet wordt geraakt door het acteren van de NAM. Bijvoorbeeld als gevolg van de manier waarop wordt omgegaan met schade en contourlijnen. 	Publiek belang: <ul style="list-style-type: none"> - hoe te realiseren dat de 'klanten' van de bestuurders worden voorzien van veiligheid - hoe kunnen de bestuurders bijdragen aan het bieden van perspectief voor de toekomst
Rechtmatigheid: <ul style="list-style-type: none"> - hoe er voor te zorgen dat rechtmatig kan worden gehandeld. - scherp krijgen: wat is rechtmatig, en voor wie, in deze situatie 	Efficiency: <ul style="list-style-type: none"> - hoe een evenwichtige inzet te realiseren van beschikbare middelen (intern) t.o.v. de inzet van middelen t.b.v. regio - hoe beschikbare tijd evenwichtig in te zetten
Professionaliteit: <ul style="list-style-type: none"> - hoe ondanks onzekerheden ook rust en vertrouwen uit te stralen - hoe te acteren in een complex bestuurlijk krachtenveld - hoe afwegingen te maken t.a.v. het handelen - hoe een 'eigen' duidelijk positie in te nemen, ook t.b.v. eigen organisatorische belangen 	Effectiviteit: <ul style="list-style-type: none"> - hoe de beoogde effecten te realiseren - hoe bestuurlijke samenwerking te versterken - hoe gezamenlijk 'macht te maken'

Het 4p-model heeft ook zijn beperkingen. Net als de meeste noties over *Goed Bestuur*, richt ook het 4p-model zich op het *goed besturen* van de eigen organisatie, in de context van de omgeving. Ook in Nederland is het publieke bestel zodanig ingericht dat maatschappelijke organisaties zich moeten verantwoorden op het niveau van de eigen organisatie. Dat maakt dat er niet automatisch een mechanisme is om tot een collectief te komen. De aardbevingen en alles wat daaruit voortvloeit, vragen juist om zo'n collectieve aanpak, en handelen in de breedte van het maatschappelijk belang. Bestuurders lopen daar tegenaan. In bovenstaand overzicht komt dat vraagstuk onvoldoende uit de verf.

5.3 Spanningsvelden en trekkrachten

Nu de belangrijkste bestuurlijke vraagstukken getypeerd zijn aan de hand van het 4p-model, kan worden bekeken waar de meeste trekkrachten optreden. Puffers (2009) definieert drie bestuurlijke domeinen waar 'het elastiek steeds strakker komt te staan', te weten de ruimte tussen: sturing en toezicht; vraag en aanbod; en verwachtingen en verantwoording. Uit de bevindingen blijkt niet dat 'het elastiek strak staat' op het punt van *sturing en toezicht*.

Wel kan worden geconstateerd dat *'tussen vraag en aanbod'* flinke spanning bestaat. Zowel bij het woningaanbod als bij het onderwijs- en zorgaanbod, worden bestuurders gedwongen voortdurend keuzes te maken. Toekomstgericht denken om ook op de langere termijn aan de vraag van burgers te kunnen voldoen, hoort daarbij. Vernieuwing van het aanbod is daarvoor nodig. De NAM richt zich echter uitsluitend op schadeherstel. Dit betekent dat bestuurders voor dilemma's komen te staan als het gaat om het (toekomstige) aanbod aan burgers en klanten. Hierbij valt te denken aan benodigde investeringen al dan niet uitvoeren, het moeten sluiten / herstellen van scholen en zorginstellingen, het wel of niet slopen woningen. Samen optrekken met de NAM blijkt niet mogelijk.

Ook op het punt van *'verwachtingen en verantwoording'* staat het elastiek flink strak. Bestuurders moeten verantwoording over hun keuzes afleggen aan hun stakeholders, inclusief het eigen personeel. Tegelijkertijd moeten bestuurders zich professioneel bewegen in het bestuurlijk krachtenveld, dat in de context van de aardbevingsproblematiek omvangrijk en complex is. Dus aan de ene kant trekt de eigen organisatie, aan de andere kant wordt vanuit het bestuurlijke krachtenveld een stevig appel gedaan op de inzet en professionaliteit van de bestuurder.

De interviews leggen daarnaast nog een ander spanningsveld bloot, namelijk tussen *lokale en bovenlokale legitimering*. De legitimatie van bestuurlijk handelen is met name lokaal en situationeel van aard (Putters, 2009). Het bevingsgebied is (relatief) klein, maar bovenlokaal omdat het zich uitstrekt over tenminste twaalf gemeenten. De meeste bestuurders hebben te maken met al die gemeenten omdat hun werkgebied zich zo ver uitstrekt. De legitimatie van het bestuurlijk handelen is tegelijkertijd situationeel van aard omdat de omstandigheden in het gebied sterk verschillen. Bijvoorbeeld als het gaat om de contourenlijn en de impact daarvan op het (kunnen) handelen van de bestuurder. Daardoor ontstaat er een spanningsveld tussen lokale legitimatie en bestuurlijke verantwoordelijkheid op bovenlokaal niveau. Alom wordt het brede belang van de regio gekoppeld aan de maatschappelijke opdracht die de bestuurders ervaren; *'het gaat niet alleen om mijn eigen organisatie'*, is een veel gehoorde opmerking. De trekkracht die daardoor ontstaat manifesteert zich onder meer in de vele overleggen met verschillende actoren in het gebied, met bijbehorende tijdsinvesteringen. De bestuurder wordt uit de eigen organisatie getrokken. Daarnaast wordt getrokken aan het *'stretchvermogen'* en *'flexibiliteit'* van de bestuurder omdat het nodig blijkt om voortdurend scherp voor ogen te houden wat het doel van acties moet zijn. Er wordt bij voortdurende geappelleerd aan de bestuurlijke slagkracht en het adequaat omgaan met onzekerheden.

5.4 Morele dimensie

In het deel over *Goed Bestuur* is het moreel kompas van de bestuurder genoemd als belangrijk (persoonlijk) instrument om de richting van het handelen te bepalen. Het moreel kompas helpt om afwegingen te maken. Het wordt gevormd door als het ware zelf als onpartijdig toeschouwer te fungeren bij het beoordelen van het eigen handelen en voelen. Het is de stem van het geweten. Dit zien we terug doordat frequent is genoemd ‘*dat je jezelf in de spiegel moet kunnen kijken*’. Ook gesprekken met collega’s helpen, net als het toetsen van de eigen gedachten. Genoemd werd ook: ‘*wat heb ik gedaan aan het einde van de dag, genoeg?*’. Dagelijkse reflectie en zoeken naar wat helpt voor jezelf om met de situatie om te gaan blijkt belangrijk.

De dagelijkse werkelijkheid bestaat uit verplichtingen en er wordt veel verwacht van de bestuurder, zeker ook door medewerkers en burgers/klanten. De bestuurder fungeert als leider van de organisatie én als hoeder van publieke belangen. De moraliteit van de bestuurder komt soms klem. Bijvoorbeeld omdat de (lokale) overheid of de NAM geen duidelijkheid verschaft, waardoor niet doorgepakt kan worden. Soms moet noodgedwongen worden afgewacht; dat leidt tot frustratie en boosheid.

Bestuurders willen ‘*maatschappelijke onrust voorkomen*’. Een observatie is dat in de weging van opties van handelen geen van de bestuurders er voor kiest om de (landelijke) pers op te zoeken. Hier klinkt worsteling in door, omdat velen ook zeggen dat de grens bereikt is. Terughoudendheid wordt ingegeven door mogelijke repercussies van bijvoorbeeld de NAM. In deze terughoudendheid is het willen hoeden van de belangen van klanten en burgers herkenbaar. Het blijft de vraag hoe te bepalen wat een juiste reactie is in deze bijzondere situatie. Waarmee dient de bestuurder de ervaren maatschappelijke opdracht op juiste wijze? Dat het zoeken naar het ‘juiste’ lastig is blijkt bijvoorbeeld uit de gang van zaken in het zogenaamde C14 overleg, van de woningcorporaties. De corporaties vinden elkaar in het gezamenlijke beeld van de situatie en strategische visie, maar händelen vanuit één lijn is beslist iets anders. Elke participant heeft eigen beelden over wat het beste is om te doen en een eigen raad van toezicht waaraan verantwoording moet worden afgelegd. Al die verstandige mensen bij elkaar lukt het bijna niet om een keuze voor handelen te maken die zij samen als ‘juist’ beschouwen.

Een andere observatie: de ene bestuurder is de andere niet. Een ieder kijkt anders, wat deels te maken heeft met rolopvatting. De rolopvatting is van invloed op de morele last die wordt ervaren. De ene bestuurder zegt: ‘*het is de overheid die beslissingen neemt dus daar ligt de verantwoordelijkheid, punt!*’ De andere bestuurder: ‘*weliswaar neemt de overheid de beslissingen, ik ben eindverantwoordelijk voor de veiligheid van mijn klanten, dus ik moet aan de bak en hoe dan?*’

Wanneer is het goed?, 'dat weet je altijd pas achteraf'. Het zwaartepunt wisselt per bestuurder, er zijn geen generieke uitspraken over te doen. Wél is een uitspraak te doen over het effect, want welk zwaartepunt zich ook manifesteert in de dagelijkse bestuurlijke praktijk, het effect is steeds dat er (in de breedte van het bestuurlijke metier) geen collectieve actie en geen groot rumoer ontstaat. In het licht van de veelgehoorde uitspraak: *'het is genoeg geweest, de grens is bereikt'* is dat opvallend.

5.5 Alledaagse deugden

Om de morele componenten van het omgaan met bestuurlijke vraagstukken in beeld te krijgen, is als theoretisch kader gekozen voor de dertien alledaagse deugden van Primo Levi (zie Tabel 5). Het vertrekpunt van Levi is dat de deugd zich manifesteert in het dagelijks handelen. Hieronder wordt kort beschreven of en zo ja hoe de afzonderlijke deugden herkenbaar waren in de manier waarop bestuurders spraken over hun dagelijks handelen.

Tabel 5 De dertien 'allegaagse' deugden van Primo Levi

<i>Ethische deugden</i>	<i>Praktische deugden</i>	<i>Sociale deugden</i>	<i>Persoonlijke deugden</i>
- goed kijken en nauwkeurig observeren	- gevoel voor maat en grens	- common sense	- humor
- zorgvuldig en precies taalgebruik	- trial en error	- story telling	- speelsheid
- herinneren en ervaringen vastleggen	- dingen in het juiste perspectief zien	- vriendschap	
- vindingrijkheid	- creativiteit		

Bron: Gordon, 2001, in Wijers 2015

Ethische deugden

De ethische deugden zijn in de betogen van de respondenten op verschillende manieren te herkennen. Het *goed kijken en nauwkeurig observeren* wordt bijvoorbeeld geïllustreerd in veelvuldige opmerkingen over het 'scherp blijven' en 'oplettend' hoe de NAM handelt. Men acht dit nodig vanwege ervaren wispelturigheid en inconsistent gedrag, wat overigens ook van (lokale) overheden wordt gezegd.

Zorgvuldig en precies taalgebruik is uiterst relevant zodra het gaat om publiek optreden.

Bestuurders noemen dit expliciet. Het komt er erg op aan hoe en in welk stadium informatie wordt gedeeld met belanghebbenden. De respondenten wensen geen maatschappelijke onrust te zaaien als gevolg van ondoordachte uitspraken. Het moet voor een ieder duidelijk hoorbaar en zichtbaar zijn dat de bestuurder *'zegt wat ie doet en doet wat ie zegt'*.

Verschillende respondenten hebben aangegeven zich regelmatig te verstaan met collega's, en ervaringen en succesvolle aanpakken delen. Dit zou gezien kunnen worden als illustratie van *herinneren en ervaringen vastleggen*. Omdat de deugd zich in het handelen manifesteert, kan gezegd worden dat het handelen van bestuurders bestaat uit het collegiaal uitwisselen van ervaringen die ze hebben met de NAM, (lokale) overheden of de Nationaal Coördinator. De vraag is wel of het collegiale contact verder gaat dan het uitwisselen van ervaringen. In hoeverre praten bestuurders werkelijk met elkaar over hoe ze zich voelen, en tegen welke morele dilemma's ze aanlopen? De onderlinge openheid wordt mogelijk belemmerd, want *'er als eerste over te beginnen, dan hangt het ook aan je'*.

Vindingrijkheid is in de interviews het minst duidelijk naar voren gekomen, eerder het tegenovergestelde. Hiermee wordt onder meer bedoeld op: niet weten wat nog gedaan kan worden tegen het machtsblok NAM en het gevoel dat meerdere keren is verwoord: *'we lopen er achteraan'*. Het handelen is veelal reactief in plaats van proactief. Dit is alleszins begrijpelijk, ook door gebrek aan kennis en kunde over de effecten van aardbevingen. Daardoor is er afhankelijkheid ontstaan van informatie van technische- en bouwkundige onderzoeksbureaus en besluiten van de overheid.

Praktische deugden

Levi onderscheidt vier praktische deugden. De eerste, *gevoel voor maat en grens*, is duidelijk herkenbaar. Nagenoeg iedereen gaf aan: *'hoe lang gaan we nog zo door?' en 'hoe weten we wanneer de grens bereikt is, moeten er echt eerst doden vallen?'* Niemand kan aanwijzen wanneer de maat vol is en bovendien is dat voor iedereen anders. Voor sommigen is de grens allang bereikt, anderen hebben nog steeds vertrouwen in de slagkracht van bijvoorbeeld de Nationaal Coördinator.

Trial en error is zichtbaar in het zoeken naar effectief handelen. Uitwisseling van ervaringen met collega bestuurders over welke actie succesvol is en wat juist niet, is belangrijk. Er is geen ruimte voor experimenten, de druk om te presteren wordt als groot ervaren. Men kan zich geen miskleunen veroorloven.

De dingen in het juiste perspectief zien is een praktische deugd die voor meerdere interpretaties vatbaar is. Want, vanuit welk perspectief worden de bestuurlijke vraagstukken beschouwd en wat is dan 'juist'? Bestuurders gebruiken en herkennen verschillende 'brillen'. Onder meer een economisch perspectief, waarin het grote belang van de overheid om gas te winnen voorop staat. Ook het sociale perspectief is genoemd. Het gaat dan onder meer om de impact van sloop van huizen, de afname van zorgvoorzieningen en winkelaanbod, het vertrek van hoger opgeleiden. Het

financiële perspectief kwam ook aan de orde, vooral gerelateerd aan het willen investeren van de juiste (eigen) middelen voor de juiste dingen.

De laatste praktische deugd *creativiteit* is vooral benoemd als belangrijk, in de zin van: 'Tom Poes, verzin een list'. Nu kan niet worden nagegaan in hoeverre dit gebruikt wordt in het dagelijks handelen omdat creativiteit tijdens de interviews als aspect van handelen niet als zodanig is genoemd.

Sociale deugden

Levi benoemt drie sociale deugden. *Common sense* (gezond verstand) is de eerste. Het inzetten van *common sense* is met regelmaat genoemd in reacties van bestuurders op de vraag 'hoe te handelen in deze situatie'. '*Soms is je gezonde verstand gebruiken én op je gevoel afgaan het enige wat je kunt doen*'. Het merendeel van de bestuurders is zeer ervaren en goed ingevoerd in het bestuurlijke metier. Dit neemt niet weg dat af en toe geacteerd moet worden op een wijze die niet past bij het gezonde verstand. Bijvoorbeeld als het gaat om dilemma's die ontstaan door uitblijvende duidelijkheid over afspraken met de NAM en de bestuurder graag het probleem wil oplossen. Wachten moet dan toch, terwijl de situatie vraagt om snelle actie. Ook wordt twijfel geuit of alle actoren in 'het spel' wel hun gezonde verstand gebruiken. Deze twijfel strekt zich uit van (lokale) overheden en de NAM tot de initiatieven van de EBG (Economic Board Groningen). *Common sense* is niet los te zien van fatsoenlijk gedrag. Hierbij wordt een koppeling gemaakt met de aspecten van *Goed Bestuur*. Letterlijk werd een aantal keren gezegd: '*wat is Goed Bestuur meer dan je gewoon fatsoenlijk gedragen, zo moeilijk is dat toch niet?*'

Story telling en *vriendschap* zijn de overige sociale deugden. Uit de bevindingen is niets naar voren gekomen dat gelinkt kan worden aan deze aspecten. In de interviews is het niet aan de orde geweest.

Persoonlijke deugden

Tenslotte de zogenaamde persoonlijke deugden. *Speelsheid*, met speels gemak deden de bestuurders hun verhaal, dat in ieder geval. *Speelsheid* in het dagelijkse handelen is niet besproken, en ook niet opgevallen in de analyse van de uitgewerkte interviews. Eerder het tegendeel. De gevolgen van de aardbevingen zijn zodanig omvattend dat er weinig ruimte is voor *speelsheid*. Het wordt als een uitermate serieuze zaak beschouwd. Zodanig indrukwekkend dat er eerder sprake is van een sluier van donkere wolken die hangt boven de regio en waar bestuurders mee te dealen hebben.

In de gesprekken klonk met regelmaat *humor* door en ook werd gezegd ‘*je moet er maar het beste van maken, zorgen dat je nog wat lol hebt in de dingen die je doet*’. Toch was regelmatig de luchtige toon óók doordrenkt met een spottende, cynische ondertoon. Dit komt voort uit de negatieve ervaringen die bestuurders hebben met de NAM en de overheid en het gevoelde gebrek aan perspectief dat het goed zal komen. Eén voorbeeld is door de auteur als *humor* bestempeld, een bestuurder zei: ‘.....*in al die functieprofielen van bestuurder staat toch dat het een uitdagende functie is?*’

5.6 De kern van de zaak

Na alle bevindingen en interpretaties in het licht van het theoretisch kader is het de vraag: waar zit nu de kern van de kwestie? Alles overziend, dan lijken onderstaande noties als het meest essentieel naar voren te komen.

Macht. De macht van overheid en NAM en de onmacht van het collectief van bestuurders om daar een gezamenlijke ‘eigen macht’ tegenover te stellen. Het is uiteraard niet op voorhand gezegd dat een collectief optreden van bestuurders iets anders bewerkstelligt dan nu het geval is.

Afhankelijkheid. Bestuurders ervaren afhankelijkheid van besluitvorming van andere partijen om de consequenties van de aardbevingen waar ze mee te maken hebben, aan te kunnen pakken. Het autonoom kunnen handelen als bestuurder wordt aangetast.

Integriteit. De onzekere en veranderlijke situatie raakt de integriteit van bestuurders. Bestuurders kunnen op zich best omgaan met onzekerheid, dat zit in het ‘verstandige’ en hun gevoel voor ‘het juiste’ doen. De veranderlijkheid van de situatie (bijvoorbeeld de voortdurende verschuivingen van de contourenkaart), brengt echter met zich mee dat telkens opnieuw positie bepaald moet worden, óók in de verantwoording naar de stakeholders toe. Deze voortdurende hernieuwde positiebepaling raakt aan de integriteit van bestuurders. Het adagium van bestuurders is immers: ‘zeg wat je doet en doe wat je zegt’. Door dat ook te laten zien getuigen ze van integer handelen. De voortdurende veranderingen maken zichtbaar voor de buitenwereld dat niet meer gedaan kan worden wat gedaan zou worden. Daarmee kan de bestuurder als onbetrouwbaar worden bestempeld en dat is wel ongeveer het laatste wat een bestuurder wil (Lange, 2014).

Verantwoordelijkheid zonder invloed. Bestuurders zijn verantwoordelijk voor de eigen organisatie, inclusief de veiligheid. Maar ze kunnen geen invloed uitoefenen op het besluit van de overheid, die op zijn beurt verantwoordelijk is voor een veilig bestaan van haar burgers. De invloed kan nu alleen worden aangewend via rechtszaken. De aarzeling in het voeren daarvan is groot.

Lange-termijn. Om hun werk goed te kunnen doen hebben bestuurders behoefte aan lange-termijn perspectief. Dit perspectief lijkt vanuit de overheid niet te worden verstrekt. Ook niet als het gaat om de toekomst van de NAM, terwijl dat als bepalend wordt gezien. Bestuurders voelen zich nu vaak genoodzaakt om te reageren op basis van een korte-termijn perspectief.

Zelfreflexiviteit. 'Zelfreflexiviteit van bestuurders in de bestuurlijke praktijk is bepalend voor bestuurlijke effectiviteit en legitimiteit' (Putters, 2009, p.13). Vele belangen strijden om voorrang en een eenduidige interpretatie van wat publiek belang is ontbreekt. Juist daarom is zelfreflexief gedrag van bestuurders zo belangrijk voor bestuurlijke legitimiteit. Het eigen morele kompas blijkt te helpen bij zelfreflectie, bij het nagaan of je voor die situatie voor dat moment het 'juiste' hebt gedaan. Ook het uitwisselen van ervaringen met collega's helpt om eigen afwegingen te kunnen maken voor het handelen.

Hoofdstuk 6 Conclusies en Discussie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord aan de hand van de deelvragen. In deel twee van dit hoofdstuk zijn de discussiepunten opgenomen die naar mijn mening volgen uit de opbrengsten van het onderzoek.

6.2 Conclusies

Hoofdvraag:

Welke bestuurlijke vraagstukken, voortkomend uit de gevolgen van de aardbevingen, ervaren bestuurders van (semi) publieke organisaties? Hoe gaan bestuurders om met deze vraagstukken en welke morele componenten zijn daarin te herkennen.

Welke bestuurlijke vraagstukken ervaren bestuurders van (semi) publieke organisaties in de aardbevingsgebieden?

De bestuurlijke vraagstukken zijn fors te noemen. De vraagstukken overstijgen verre de eigen organisatie, ze gaan ook over de belangen van de regio. De vraagstukken waar bestuurders mee te maken hebben zijn te 'vangen' onder de volgende thema's: zorg voor veiligheid van klanten/burgers, opereren in een complexe bestuurlijke omgeving, de eigen maatschappelijke opdracht, mate van transparantie, aanpak van de problematiek én (gebrek aan) bestuurlijke slagkracht.

Hoe zijn deze vraagstukken te typeren vanuit het 4p-model?

Omdat één van de p's in het model – *processen* – vooral gericht is op de interne organisatie, is deze p in de interviews niet aan de orde gekomen. De aspecten die vallen onder de p van *personen* worden hieronder uitgewerkt. Uit de bevindingen is gebleken dat van *principes* met name de aspecten transparantie, integriteit, rechtmatigheid en professionaliteit als bestuurlijke vraagstukken aan de orde zijn. Van *prestaties* zijn de volgende aspecten aangetroffen: maatschappelijke opdracht en publiek belang, efficiency (binnen de eigen organisatie en in de regio) en effectiviteit (binnen de eigen organisatie en de regio).

Een andere conclusie is dat de definities van *Goed Bestuur* allemaal uitgaan van het besturen van de eigen organisatie. De inrichting van de governance van de publieke sector (vanaf de jaren 90), maakt het lastig om bestuurlijke vraagstukken te adresseren die een grote maatschappelijke impact hebben en de eigen organisatie overstijgen. Ook de zogenaamde maatschappelijke opdracht waarvan sprake is bij definities van *Goed Bestuur*, is verwoord vanuit het perspectief van de eigen organisatie. Bij het vraagstuk van het bestuurlijk handelen in relatie tot de gevolgen van de aardbevingen, is het referentiekader van *Goed Bestuur* daarom ontoereikend.

Hoe gaan bestuurders om met deze vraagstukken?

Het vergt veel stretchvermogen van de bestuurder om met steeds wisselende perspectieven om te gaan. Het totale aanwezige bestuurlijk vermogen is afhankelijk van de individuele spankracht en de samenspanningskracht met collega bestuurders. Er staat spanning op het elastiek, met name tussen *vraag en aanbod* en tussen *verwachting en verantwoording*. Daaraan werd toegevoegd het spanningsveld tussen *lokale en bovenlokale legitimatie*. Het morele kompas dat bestuurders voor zichzelf hanteren, helpt om de bestuurlijke vraagstukken het hoofd te bieden. De fatsoenlijkheid van bestuurders staat buiten kijf; ze acteren beleefd en blijven constructief. De wens geen onrust te veroorzaken staat maximale transparantie en doorpakken in de weg. Bestuurders constateren ook zelf dat het niet genoeg is.

Zijn de morele componenten van het handelen te duiden met behulp van de dertien alledaagse deugden van Levi?

De alledaagse deugden van Levi zijn onderverdeeld in vier typen: ethische deugden, praktische deugden, sociale deugden en persoonlijke deugden. Tijdens de analyse van de interviews waren de ethische en praktische deugden het meest herkenbaar. Het denken in termen van alledaagse deugden helpt morele componenten te herkennen in de manier waarop bestuurders omgaan met bestuurlijke vraagstukken. Het maakt inzichtelijk hoe er *voorzichtig* wordt gebalanceerd tussen wat het 'juiste' is en 'doen' wat nodig is.

Bijdrage aan het kennisdomein

Het onderzoek heeft een groep bestuurders in beeld gebracht die sterk betrokken zijn bij de gevolgen van de aardbevingen in Groningen, maar tot nu toe weinig aandacht hebben gekregen. Bestuurders van semi-publieke organisaties in het gebied hebben *'wel grote belangen, maar geen positie'*. De grote bereidwilligheid van bestuurders om deel te nemen aan het onderzoek, en hun openheid tijdens de gesprekken onderstrepen dat deze groep nog weinig stem heeft gekregen.

In theoretisch opzicht voegt het onderzoek op drie punten iets toe aan bestaande kennis. Ten eerste wordt duidelijk dat het *referentiekader van Goed Bestuur ontoereikend* is. Dit referentiekader is gebaseerd op de notie van autonome organisaties in het publieke domein. Ook als bij *Goed Bestuur* aandacht wordt gevraagd voor de maatschappelijke opdracht en publieke belangen, gebeurt dat vanuit het perspectief van de eigen organisatie. Het referentiekader van *Goed Bestuur* schiet te kort bij vraagstukken met grote maatschappelijke impact die de eigen organisatie overstijgen. In het geval van de aardbevingen is bovendien sprake van relatief weinig handelingsruimte door grote afhankelijkheid van besluitvorming door andere partijen. Terwijl bestuurders tegelijkertijd een verantwoordelijkheid dragen.

In het verlengde hiervan ligt de trekkracht tussen *lokale en bovenlokale legitimatie*. Dat is de tweede toevoeging aan bestaande kennis. Legitimatie van bestuurlijk handelen is vooral lokaal en situationeel van aard. Maar wat 'lokaal' is verschilt en kan variëren van de eigen organisatie, de sector, tot zeven of acht of elf gemeenten in het aardbevingsgebied. Met het wijzigen van de contourenkaart verandert ook wat 'lokaal' is.

De morele component van *Goed Bestuur* krijgt de laatste jaren veel aandacht, maar wordt nog nauwelijks onderzocht. Dat is ook uitermate lastig. In dit onderzoek is een poging gedaan om de morele component te benaderen vanuit het praktische, alledaagse handelen. De dertien *alledaagse deugden* van Levi sluiten daar prima bij aan. Het analyseren van de interviews langs de lijn van deze alledaagse deugden heeft gewerkt zoals vooraf bedacht. Deze deugden zijn praktisch van aard, liggen dicht bij de persoon en behoeven geen grootse woorden en dito beschouwingen zoals we die kennen bij de zogenaamde kardinale deugden (moed, matigheid, rechtvaardigheid en verstandigheid). Deze praktische benadering om de morele component van besturen in beeld te brengen, biedt aangrijpingspunten voor verder onderzoek en vormt een derde toevoeging aan bestaande kennis.

6.3 Discussie

Het onderwerp is groot, naar mijn mening te groot om in de context van deze masterthesis recht te doen aan alles wat speelt rond de aardbevingsproblematiek. De beperkingen, in tijd en toegestane omvang van het document, hebben mij parten gespeeld. De theorie die is gebruikt als theoretisch kader is naar mijn mening niet toereikend om alle bevindingen te duiden. Ook de theoretische concepten van social license to operate, (Owen & Kemp, 2013), collectieve actie (Van Zomeren & Iyer, 2009) en het netwerk governance perspectief (Kenis & Provan, 2007) zijn interessant en relevant om de situatie te belichten waarin bestuurders van (semi) publieke organisaties zich bevinden. In de uitwerking van de thesis is daaraan wel af en toe impliciet gerefereerd. Op basis

van de bevindingen waren ook nog de noties over systeemdenken, de zogenaamde dramadriehoeken, triades en relatieschema's interessant geweest (Spanjersberg et al., 2010).

De moraliteit van de NAM verdient in ieder geval nadere beschouwing. De NAM kan worden beschouwd als een amorele partij, die doet wat het mag doen, namelijk gaswinnen. Er is sprake van juridische legitimering: het handelen voldoet aan wettelijke en juridische regels. Maar dan, is er dan sprake van verantwoordelijk handelen? De morele legitimering ontbreekt, er is geen sprake van een *social license to operate* (Owen & Kemp, 2013). Zo wordt overigens ook vaak gesproken over andere multinationals. De impact van het handelen, in dit geval door de NAM, wordt door de maatschappij vervolgens geduid als zijnde immoreel. Dit is een lastig punt omdat de NAM zichzelf beschouwt als een partij die netjes, verantwoordelijk handelt. Illustratief zijn de gebeurtenissen tijdens de meest recente aandeelhoudersvergadering van Shell (Financieel Dagblad, 2016). Tijdens deze vergadering trok een groep luidruchtige, boze Groningers naar het podium. Een aantal betogers schreeuwde '*schande*', doelend op de in hun ogen schandalige manier waarop Shell via de NAM klachten en schade afhandelt. Shell topman Van Beurden bezwoer dat het bedrijf de aardbevingsproblematiek hoog op de agenda heeft staan. Hij garandeerde dat de NAM alle bevingsschade zal vergoeden. "*We zijn niet harteloos*", aldus Van Beurden. Hij benadrukte verder economische belangen niet boven veiligheid te stellen. Dit roept de vraag op: wat is moreel handelen? Zo je al kunt spreken van moreel handelen door de NAM, dan is dat voor de NAM gelegen in de wettelijke, juridische verankering rond de gaswinning en de afspraken met de Minister over het afhandelen en vergoeden van schade. Zoals eerder genoemd: moraal geeft de handelingen en gedragingen aan die in een bepaalde maatschappelijke context als correct en wenselijk worden gezien. Moraal wordt in hoge mate bepaald door traditie en de normen van de samenleving waar iemand deel van uitmaakt. De NAM handelt volgens afspraken met de Minister. In de Nederlandse samenleving is het 'not done' dat de slager 'zijn eigen vlees keurt' en precies dit laatste is een punt waar veel discussie en rumoer over is. De NAM bepaalt de contourenlijn op basis van eigen onderzoeken en door zelf opgestelde meet- en regelprotocollen. Hiermee kan de NAM de gewenste tussentijdse verhoging van de gaswinning bepleiten. Van onafhankelijkheid is geen sprake. Dat is vooral een punt dat in maatschappelijk opzicht als onwenselijk en niet correct wordt ervaren, dus als immoreel.

Verdere verkenning verdient ook de term *political astuteness* als benodigde vaardigheid van leiders (Hartley et al., 2015). Het houdt in dat leiders / bestuurders zouden moeten beschikken over politieke vaardigheden omdat ze ook opereren in het politieke krachtenveld. Zeker vanwege de impact van de bevingen is in dit geval óók de landelijke politiek relevant. Politiek acteren is óók macht maken met anderen. Het lijkt er op dat bestuurders van het maatschappelijke middenveld er

niet in slagen deze macht te maken. Kijken we naar de vele, bijna dagelijkse, publicaties van de belangenvereniging Groninger Bodem Beweging (GBB), dan zien we dat een groot publiek wordt bereikt. De politiek wordt bestookt met oproepen tot handelen, gebaseerd op feiten die uit wetenschappelijke onderzoeken naar voren komen. Overigens kon binnen de scope van deze thesis niet worden nagegaan wat de effecten zijn van de manier van werken van de GBB.

Ten slotte

Een van de conclusies luidt dat bestuurders van het maatschappelijke middenveld er niet in slagen om gezamenlijk 'macht' te maken en tegenkracht te ontwikkelen. Dat bleek uit de interviews. De machtsverschillen zijn zodanig groot dat het voor een enkele bestuurder niet te doen is zich teweer te stellen tegen de machten die spelen in het krachtenveld van de bestuurder. Het lijkt daarom noodzakelijk om meer én steviger in netwerkverband te gaan werken. Met helder geformuleerde doelen en commitment aan de doelen, inclusief daarbij passende acties. Echter, ik hecht er aan op deze plek te melden dat niemand er tot op heden in slaagt voldoende tegenkracht te ontwikkelen om de huidige gang van zaken te kantelen. Het lukt ook Groninger overheden, de NCG, de belangengroepen en de Minister niet. De gaswinning is verworpen tot nationaal hoofdpijndossier (Brandsma, Ekker & Start, 2016). Het politieke krachtenveld rond het dossier aardbevingen in de provincie Groningen is omvangrijk en complex. Wat vermogen bestuurders van het maatschappelijke middenveld dan?

Hoofdstuk 7 Epiloog

Het werken aan deze thesis begon vanuit verwondering. Met name na het houden van de interviews nam deze verwondering toe en toenemende verontwaardiging kwam daar bovenop. Het klopt dat ik 'gekleurd' aan deze masterfase begon, neutraal kon ik niet meer zijn omdat ik al jarenlang de discussies en publicaties over de gevolgen van de aardbevingen had gevolgd. In de voorbereiding van het onderzoek heb ik getracht zo objectief als mogelijk te zijn. Dit heb ik gedaan door zowel een uitgebreid vooronderzoek te doen en een verkenning van de gang van zaken door diverse publicaties rond de aardbevingen te bestuderen. Vervolgens kwamen de wetenschappelijke theorieën er bij. Het geheel heeft geleid tot de onderzoeksvraag. Ik heb vervolgens op systematische wijze, vanuit theoretische concepten, een aanpak geformuleerd. Hieruit is de opzet voor de interviews gemaakt. Er is veel gezegd door de bestuurders, daaruit heb ik keuzes gemaakt. Deze keuzes zijn uiteraard ingegeven door het gehanteerde theoretisch kader.

Het is me opgevallen dat de NAM prominent wordt neergezet als veroorzaker van alle ellende. Het verwijt van een technocratische benadering door de NAM klinkt alom. Bestuurders reageren met name vanuit een onmachtige positie tegenover zowel de overheid als de NAM, '*we hebben er mee te dealen*'. Zo wordt het tenminste ervaren. Feit is dat de overheid verantwoordelijk is voor de vergunningverlening aan de NAM tot gaswinning. Het voorgaande roept bij mij een heel aantal vragen op. Zijn de bestuurders van het maatschappelijke middenveld slachtoffer van de macht van de overheid en NAM? En zo ja, wat betekent dat dan? Hoe komt het dat met regelmaat werd geroepen: '*als dit in Amsterdam was gebeurd, dan...*'. Geeft dat aan dat werkelijk gedacht wordt dat deze regio er niet toe doet? Of is het een impliciete erkenning dat daar wél de nodige bestuurlijke slagkracht zit? Hebben we hier toch te maken met de zogenaamde Groningse mentaliteit? Stellen bestuurders zich wellicht te afhankelijk op? Handelingsverlegenheid is ook genoemd, en terughoudendheid, wellicht ook vanwege: '*degene die het probleem benoemt en degene die het probleem aanpakt, die kleeft het ook aan de handen*'? In de gesprekken zijn deze vragen wel opgeworpen, een eenduidig antwoord is niet te geven. De vragen versterken wél de twijfel over de mate van bestuurlijke professionaliteit en effectief handelen bij de groep bestuurders als geheel. Waar zijn bijvoorbeeld de respectievelijke brancheorganisaties in het publieke debat? Hoe het ook zij: er is in ieder geval geen mechanisme te herkennen die collectiviteit versterkt. Het ontbreekt aan een voldoende machtige actor. Mogelijk is er sprake van een gebrek aan politieke vaardigheden in het collectief van bestuurders.

De Groningse overheden wijzen het winningsplan van de NAM voor 2016 af (Dagblad van het Noorden, 2016). Zij formuleerden 'een waslijst met 83 adviezen' voor de minister. Maar wat kan de minister met 83 adviezen en wat blijft er over van het moeten beantwoorden van 419 Kamervragen zoals in januari jl. het geval was? De kracht van de boodschap verdwijnt in mijn optiek in de massale hoeveelheid adviezen en Kamervragen. Ik ben daarom van mening dat de NCG, de commissaris van de Koning, de belangengroepen en de Groninger overheden (al dan niet gezamenlijk) keuzes moeten maken ten aanzien van het formuleren van reacties richting de minister en de NAM. Welke punten willen ze nu écht maken en daar dan vol voor gaan.

Mijn voorlopige overall conclusie luidt dat er vooral sprake is van symptoombestrijding en symbolische legitimering. Het eerste uit zich in: doekjes voor het bloeden uitreiken, in de vorm van het beschikbaar stellen van miljoenen en organisaties bouwen ten behoeve van de aanpak (Centrum Veilig Wonen en de organisatie van de NCG). Het gaat daarbij om inzet van honderden mensen, wat natuurlijk wél werkgelegenheid oplevert. Er worden geruststellende woorden geuit 'het zal zo'n vaart niet lopen'. De bevingen worden beschouwd als 'een fact of life' (uitspraken van Minister Kamp, 2015). Het tweede blijkt onder meer uit de eerste kwartaalrapportage van de NCG. In de nieuwsbrief van het Groninger Gasberaad (20 mei 2016) wordt kritiek geuit op deze rapportage van de NCG. Met kritiek en input van de leden van de maatschappelijke stuurgroep wordt weinig gedaan (*noot auteur: deze stuurgroep bestaat uit het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodembeweging. De NCG vraagt advies aan deze stuurgroep inzake te nemen beleidsbesluiten*). Dit levert naar buiten toe een beeld op van legitimiteit, maar veroorzaakt naar binnen toe een groeiende frustratie. Het klinkt als een herhaling van de ervaringen met de inmiddels opgeheven Dialoogtafel (Stoker et al., 2015). Het roept de vraag op wie er nog zicht heeft op alles wat speelt en hoe werkelijk kracht ontwikkeld kan worden.

In het voorwoord van deze thesis sprak ik al over de overheid, aan het einde kom ik er weer bij terug. Het onderzoek heeft mij gesterkt in de mening dat de overheid laakbaar handelt. De overheid verwaarloost haar primaire taak, zijnde: zorg voor veiligheid, welzijn en welbevinden van haar burgers. Als gevolg van de aardbevingen voelen duizenden mensen zich fysiek en psychisch niet gezond (Postmes & Stroebe, 2016). Wat in mijn ogen mist is een toekomstvisie voor de regio zonder de NAM, want uitputting van het Groninger gasveld is over minder dan 15 jaar een feit indien de winning op huidige wijze wordt voortgezet. Welke scenario's zijn te schetsen voor de regio en wat betekenen deze vervolgens voor gekozen aanpakken? Een Deltaplan, zoals één van de bestuurders al zei. Het is zeer wel mogelijk dat in documenten de toekomstvisie is geschetst, ik heb het niet aangetroffen.

Mijn verwondering en verontwaardiging blijft en er is een heel belangrijke notie bijgekomen: *bewondering*. Mijn grote bewondering voor de bestuurders van het maatschappelijk middenveld. Zij, die gewoon dóór gaan, vanuit hun grote betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel, indrukwekkend!

Literatuur

- Alders, H. (2015). *Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen*. Groningen: Nationaal Coördinator Groningen.
- Bekkers, V., Steijn, B., De Kool, D., Siep, P., Straathof, A. & Jansen, M. (2015). *Behoorlijk Bestuur van Onderwijsinstellingen*. Rotterdam/Amsterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam / Hogeschool van Amsterdam.
- Bossert, J. (2003). *Public governance. Leidraad voor goed bestuur en management*. Oratie. Breukelen: Universiteit Nyenrode.
- Brandsma, M., Ekker, H. & Start, R. (2016). *De gaskolonie*. Opkomst en ondergang van een bodemschat. Groningen: Uitgeverij Passage.
- Brink, van den, G. (2015). *Waarom morele vragen politiek urgent worden*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Broers, I. & Van Montfort, C. (2006). Goed bestuur in governancecodes. Een vergelijking in tien verschillende branches. *Goed Bestuur*, 2 (4), p. 45 – 51.
- Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). *Een lastig gesprek*. (Commissie Halsema). Commissie Behoorlijk Bestuur.
- Commissie Corporate Governance (2003). *De Nederlandse Corporate Governance Code*. (Code Tabaksblat). Commissie corporate governance.
- Evaluatiecommissie Branchecode Governance HBO (2012). *Goed bestuur in het HBO*. (Commissie Van Montfort). Den Haag.
- Dagblad van het Noorden (2015). Verbitterd door houding van NAM. *Dagblad van het Noorden*, 6 oktober 2015.
- Dale, Van (2005). *Groot woordenboek van de Nederlandse taal*. (Dikke Van Dale). 14^e herziene druk, Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie.
- Directie Accountancy Rijksoverheid (1996). *Rapport Government Governance*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- DUO (2016). Databestanden primair en voortgezet onderwijs. https://duo.nl/open_onderwijsdata/ Geraadpleegd op 30 januari 2016.
- Emans, B. (2002). *Interviewen*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Europese Unie, (2001). *European Governance*. White paper.
- Financieel Dagblad (2016). Shell pareert duurzame activisten en opgewonden Groningers. *Financieel Dagblad*, 25 mei 2016.
- Hartley, J., Alford, J., Hughes, O. & Yates, S. (2015). Public Value and Political Astuteness in the work of public managers: the art of the possible. *Public Administration*, 93 (1), p. 195-211.
- International Federation of Accountants (2001). *Governance in the Public Sector: a governing body perspective*, Study 13. Public Sector Committee.
- Lange, H. (2014). *Uit het goede hout gesneden*. De enerverende stap van manager naar bestuurder. Amsterdam: Mediawerf Uitgevers.
- MOA,VBO,VSO (2010). *Gedragscode voor onderzoek en statistiek*. Rotterdam: Prints en Proms.
- Noordegraaf, M. & Meurs, P.L. (2006). *Beelden rond besturen: gedachten over geestelijke gezondheidszorg in post-politieke tijden*. Amersfoort: GGZ Nederland.
- NRC (2015): *Den Haag speelt met onze veiligheid*. Interview met Max van den Berg, commissaris van de Koning, provincie Groningen. NRC Handelsblad, 30 november 2015.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen: onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

- Owen, J. & Kemp, D. (2013). Social Licence and Mining: a critical perspective. *Resources Policy*, 38 (1), p. 29-35
- Postmes, T., & Stroebe, K. (2016). *Tussenrapport Gronings perspectief. #1*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Projectgroep Public Governance (2004). *Public governance en maatschappelijk ondernemen*. (Projectgroep De Boer). Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Putters, K (2009). *Besturen met duivelselastiek*. Oratie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Schuyt, K. (2006). *Democratische deugden*. Cleveringa-oratie 2006. Amsterdam: Leiden University Press.
- Sociaal Planbureau Groningen (2015). *Factsheet aardbevingen*.
http://www.sociaalplanbureaugroningen.nl/dynamic/media/1/documents/thema_krimp/Factsheet_Aardbevingen_-_invloed_op_woongenot_-_september_2014.pdf Geraadpleegd op 11 oktober 2015.
- Spanjersberg, M., Hoek, A. van den, Veldhuijzen van Zanten, E. & Wingerden, R. van (2010). *Systeemdenken in de praktijk*. De kunst van het verbinden. Utrecht: STILI NOVI.
- Stoker, J., Winter, H., Akerboom, C., & Geertsema, B. (2015). *Eindrapport tussentijdse evaluatie Dialoogtafel: woorden én daden*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen / Pro Facto.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Continho.
- Tongeren, P. van (2003). *Deugdelijk Leven: een inleiding in de deugdethiek*. Amsterdam: Uitgeverij Sun.
- United Nations (2002). *Governance, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*.
- Weijers, R. (2015). *Dienen en Deugen: kracht en kwetsbaarheid van topbestuurders*. Amsterdam: Mediawerf Uitgevers.
- Willemsen, H. (red). (1992). *Woordenboek filosofie*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- WRR (2003). *Waarden, normen en de last van gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2004). *Ruimte voor Goed Bestuur: tussen prestatie, proces en principe*. Den Haag, WRR.
- WRR (2013). *Toe zien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zomeren, van, M. & Iyer, A. (2009). Introduction to the Social and Psychological Dynamics of Collective Action. *Journal of Social Issues*, 65 (4), p. 645-660.
- Zorgkaart Nederland (2016). www.zorgkaartnederland.nl, geraadpleegd op 30 januari 2016.

Geraadpleegde websites

www.dvhn/dossier/aardbevingen
www.gasberaad.nl
www.groninger-bodem-beweging.nl
www.namplatform.nl
www.rtvnoord.nl/aardbevingen
www.schokkend-groningen.nl

Geraadpleegde literatuur

- Bruggen, van, M. (2015). Communication in the earthquake region in the prov. Groningen: an evaluation by the residents. Masterthesis, University Twente.
- Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (2014). Vertrouwen in een duurzame toekomst. Een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen. (Commissie Meijer). Groningen: Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen.
- Delden, van, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Ontwikkelingsverloop en resultaten. Delft / Zutphen: uitgeverij Eburon.
- Kaats, E. & Opheij, W. (2008). *Bestuurders zijn van betekenis*. Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief. Maarssen: Reed Business.
- Kam, de, G., & Raemaekers, J.M. (2014). *Opvattingen van bewoners over de effecten van aardbevingen en de woningwaarde in Groningen*. RUG Groningen, URSI Research, Report 346.
- Leeuw, A.C.J. de (2001). *De wet van de bestuurlijke drukte*. Assen: van Gorcum
- Meurs, P.L. & Grinten, T.E.D. van der (2005). *Gemengd besturen: besturingsvraagstukken en trends in de gezondheidszorg*. Den Haag: Academic Service.
- Solomon, F., Katz, E., & Lovel, R. (2008). Social dimensions of mining. Research, policy en practice challenges for the minerals industry in Australia. *Resource Policy*, 33 (3), p. 142-149.
- Tils, C. (2011). *Leiden met Liefde: op zoek naar de nieuwe onderwijsbestuurder*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Voort, N. van der & Vanclay, F. (2014). Social impacts of earthquakes caused by gas extraction in the Province of Groningen, The Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review* 50, p. 1-15.
- Wierdsma, A. (2014). *Vrij-moedig positie kiezen: moreel leiderschap in vitale netwerken*. Afscheidscollege. Nyenrode Business Universiteit.
- Worrall, R., Neil, D., Brereton, D. & Mulligan, D. (2009). Towards a sustainability criteria and indicators framework for legacy mine land. *Journal of Cleaner Production*. 17 (16), p. 1426-1434
- WRR (2014). *Van tweeluik naar driehoeken*. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zomeren, M. van, Postmes, T. & Spears, R. (2008). Toward an Integrative Social Identity Model of Collective Action: A Quantitative Research Synthesis of Three Socio-Psychological Perspectives. *Psychological Bulletin*, 134, (4), p. 504-535.

Bijlage 1 Factsheet aardbevingen

Bron: www.feitenencijfers.namplatform.nl; de gaswinning, sinds de ontdekking van het gasveld in 1959, levert al vele jaren aardbevingen en bodemdaling. Van 1986 (de 1^e beving geregistreerd, Magnitude: 2.8) tot nu zijn er meer dan 1200 bevingen gemeten. Niet alle geregistreerde bevingen werden gevoeld. Sinds 2014 kan er nauwkeuriger worden gemeten vanwege een aanzienlijke uitbreiding van het aantal sensoren.

Experts onderzoeken het verband tussen gaswinning en de veiligheid van mensen. Op basis van dit onderzoek verwacht men maatregelen te kunnen nemen voor de veiligheid. Er zijn zogenaamde dreigings- en risicoanalyses uitgevoerd, recent nog in mei 2015.

Een inkijkje: in de afgelopen jaren zijn meer dan 66.000 schades gemeld bij de NAM. Veel huishoudens hebben een aanbod voor schadeherstel ontvangen, de meesten hebben dat bod geaccepteerd. Bijna 60% van de schades betreft middelgrote schades (3.000 tot 25.000,=euro).

In februari 2015 publiceerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid een rapport dat de overheid én de NAM 'er van langs geeft'. De veiligheid van de Groningers werd bij de gaswinning genegeerd. Uit de rapportage twee bevindingen die kenmerkend zijn voor de kern van het rapport.

1 Veronderstelde zekerheden

Op het moment dat in 1993 de relatie tussen de gaswinning en de aardbevingen werd vastgesteld, verwachtten de bij gaswinning betrokken partijen en de kennisinstellingen dat het aantal en de sterkte daarvan geen reden vormden voor bezorgdheid. Ook in de daaropvolgende jaren hielden NAM, het ministerie van EZ, de toezichthouder en de kennisinstellingen vast aan deze geruststellende boodschap. Zij voelden weinig urgentie om onderzoek te doen naar de onzekerheden waarmee deze boodschap was omgeven. Buitenlandse kennis was niet toepasbaar door het unieke karakter van het Groningenveld. De Raad vindt het opvallend dat bij een grootschalige ingreep in de diepe ondergrond zoals de gaswinning in Groningen, een fundamenteel onderzoeksprogramma naar de gevolgen hiervan ontbrak. De Onderzoeksraad schrijft in het rapport dat NAM als exploitant onvoldoende invulling heeft gegeven aan haar zorgplicht, door niet proactief onderzoek te doen naar de gevolgen van haar activiteiten. Maar ook de andere partijen ontbrak het aan een kritische houding ten opzichte van de kennisontwikkeling en de manier waarop veronderstelde kennis werd gebruikt bij de besluitvorming over gaswinning.

2 Groeiend wantrouwen

Gedurende de periode van gaswinning is er steeds meer ongenoegen ontstaan bij de inwoners van het gasgebied. De ongelijke verdeling van de opbrengsten, de ontoereikende schadeafhandeling en de gebrekkige communicatie hebben in belangrijke mate bijgedragen aan het wantrouwen en de toenemende gevoelens van onveiligheid bij inwoners. Er was vanuit NAM, het ministerie van EZ en de toezichthouder weinig oog voor deze ongerustheid en onveiligheidsgevoelens. De Onderzoeksraad beschrijft in zijn rapport dat de communicatie over de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen zich kenmerkte door een technocratische benadering. De bij gaswinning betrokken partijen gaven telkens een geruststellende boodschap af over de te verwachten maximale kracht van een aardbeving en de beperkte schade die in dat geval zou kunnen ontstaan. Burgers en lokale overheden werden te weinig betrokken bij de complexiteit van de materie en de onzekerheden. Zij konden zich daardoor geen goed beeld vormen van de situatie, waardoor zij uiteindelijk voor voldongen feiten zijn gesteld.

Bijlage 2 Interviewschema

- Introductie: doel interview; de vragen gaan vooral over de gevolgen van de aardbevingen voor de respondent in zijn rol / hoedanigheid als bestuurder van een (semi) publieke instelling. Er zal worden doorgevraagd om zo concreet als mogelijk antwoorden te vergaren;
- Toestemming vragen voor geluidsopname t.b.v. validatie en analyse;
- Respondent niet herkenbaar, gegevens blijven vertrouwelijk, de gedragscode voor onderzoek en statistiek wordt gevolgd (MOA, VBO, VSO, 2010); wil de respondent het verslag ontvangen?
- Duur interview max. 1 uur; nog vragen?, zo nee, start opname).

Onderstaand zijn de vragen opgenomen die in de interviews in ieder geval aan de orde komen.

Onder elke vraag is kort het motief voor de vraag opgenomen.

1 *Met welke gevolgen van de aardbevingen hebt u te maken in uw hoedanigheid als bestuurder?*

Deze vraag wordt gesteld omdat het direct te maken heeft met het onderwerp van de thesis (de bestuurlijke vraagstukken) en is de directe aanleiding om juist deze bestuurder te interviewen. De vraag is bedoeld als openingsvraag en om het thema te verkennen.

2 *Hoe zou u zelf (als bestuurder) het vraagstuk van de aardbevingen duiden? (bijvoorbeeld als een kwestie van veiligheid / huisvestingsproblematiek / financieel / sociaal / maatschappelijk vraagstuk)*

Aan deze vraag liggen tal van publicaties ten grondslag (evaluatie Dialoogtafel Stoker et.al, rapportages NAM, Raad voor Nationale Veiligheid, enz.). Hieruit blijkt dat de focus van de aanpak van de aardbevingsproblematiek vooral is gericht op bepaalde gevolgen, met name financieel, schadeafhandeling, schadewaardering, erkenning van schade, on-verkoopbaarheid woningen (bijvoorbeeld). Geen of nauwelijks aandacht voor veiligheid van inwoners, angst en gevoelens van dreiging. Deze vraag is bedoeld om zicht te krijgen op het verbinden van het vraagstuk aardbevingen aan de *betekenisgeving* door de bestuurder aan dit vraagstuk.

3 *Er wordt in het kader van Goed Bestuur tegenwoordig veelvuldig gesproken over het hebben van een moreel kompas. Kunt u vertellen wat dat voor u is?*

Zowel vanuit het 4p-model van *Goed Bestuur* van Beckers (met name het gestelde onder de P van Personen), als vanuit de definitie van moreel kompas, wordt verondersteld dat de bestuurder in staat is voor zichzelf te benoemen waaruit zijn moreel kompas bestaat en hoe deze deel uitmaakt van zijn handelen.

- 4 *En als we dat relateren aan het werken in het aardbevingsgebied, hoe slaagt u erin uw moreel kompas in uw dagelijks handelen te gebruiken?*

Vanuit de theorie van Levi komen de zogenaamde 'kleine deugden' in het dagelijks handelen tot uiting. Deze deugden kunnen worden gezien als morele componenten van het handelen van de bestuurder. De verwachting is dat de antwoorden op deze vraag aangrijpingspunten bieden voor het beschrijven en typeren van manieren waarop bestuurders omgaan met morele vraagstukken die voortkomen uit het voortdurend moeten afwegen van belangen en het dienen daarvan.

- 5 *Eventueel themakaartjes:*

Om na te gaan op welke van de thema's (van de kaartjes) de meeste 'trekkracht' voor de bestuurder ligt. Op de dan gekozen thema's wordt doorgevraagd.

- 6 *Als u uw collega's van andere instellingen twee adviezen zou mogen geven t.a.v. het omgaan met de bestuurlijke gevolgen van de aardbevingen, welke worden dat dan?;*

Bonusvraag. De antwoorden bieden naar verwachting adviezen die mogelijk bruikbaar zijn voor bestuurders in hun werk. Wellicht bieden ze zicht op mogelijkheden voor een andere aanpak dan wel een andere benadering van vraagstukken.

Bijlage 3 Codeerschema

Codeerschema interviews			
V	1. Bestuurlijke vraagstukken	Vraagstukken	
	2. Betekenis / typering	Betekenis geven	
	3. Gevolgen		
B	1. <i>Principes</i>	Bekkers et al.	
	1.1 transparantie		
	1.2 integriteit		
	1.3 rechtmatigheid		
	1.4 professionaliteit		
	1.5 onafhankelijkheid		
	1.6 dienstbaarheid		
	3 <i>Prestaties</i>		
	3.1 publiek belang en maatschappelijke opdracht		
	3.2 efficiency		
3.3 effectiviteit			
M	1. Moreel kompas	Goed Bestuur	
	2. Morele componenten		
O	Omgaan met vraagstukken	Dagelijks handelen	
D	1. <i>Ethische deugden</i>	Levi	
	1.1 goed kijken en nauwkeurig observeren		
	1.2 zorgvuldig en precies taalgebruik		
	1.3 herinneren en ervaringen vastleggen		
	2. <i>Praktische deugden</i>		
	2.1 gevoel voor maat en grens		
	2.2 trial en error		
	2.3 dingen in het juiste perspectief zien		
	2.4 creativiteit		
	3. <i>Sociale deugden</i>		
	3.1 common sense		
	3.2 story telling		
	3.3 vriendschap		
	4. <i>Persoonlijke deugden</i>		
	4.1 humor		
	4.2 speelsheid		
	A	Adviezen	Adviezen aan elkaar
	T	Trekkkracht	Putters