

CONCEPT: MASTERSCRIPTIE

Gaswinningen Groningen

Verklaringen voor de verandering in het gasbeleid
in de periode 2012-2015

Yousra Ghanem S1575740

22-7-2016

Scriptiebegeleider: Jelle van Buuren

Opleiding: Crisis and Security Management



Universiteit Leiden

Inhoud

Voorwoord	4
1. Introductie	5
1.1. VRAAGSTELLING	6
1.2. RELEVANTIE	7
1.2.1. Maatschappelijke relevantie	7
1.2.2. Wetenschappelijke relevantie	7
1.3. LEESWIJZER	7
2. Theoretisch raamwerk	9
2.1. DRIESTROMENTHEORIE KINGDON	9
2.2. PROBLEEMSTROOM	10
2.2.1. Actoren	10
2.2.2. Factoren	10
2.3. OPLOSSINGSSTROOM	11
2.3.1. Actoren	11
2.3.2. Factoren	11
2.4. POLITIEKE STROOM	11
2.4.1. Actoren	11
2.4.2. Factoren	12
2.5. WINDOW OF OPPORTUNITY	12
2.6. POLICY COMMUNITY' S	13
2.7. AFSLUITING THEORETISCH HOOFDSTUK	13
3. Methodologie	15
3.1. TYPE ONDERZOEK	15
3.2. OPERATIONALISATIE	15
3.2.1. Problemenstroom	16
3.2.2. Oplossingsstroom	16
3.2.3. Politieke stroom	17
3.2.4. Policy community	17
3.3. DATACOLLECTIE	18
3.4. DATA ANALYSE	19
3.5. VALIDITEIT	19
4. Historisch overzicht: -Periode vóór 2012-	21
4.1. IDENTIFICEREN VAN ACTOREN EN POLICY COMMUNITY' S	21
4.1.1. Betrokken actoren	21
4.1.2. Policy community's	22
4.2. BESLUITVORMINGSPROCES EN DE BELEIDSMAKER	24

4.2.1. Besluitvormingsproces	24
4.2.2. Beleidsmaker	25
4.3. IDENTIFICEREN VAN PROBLEEM-, OPLOSSINGS- EN POLITIEKE STROOM.....	26
4.3.1. Probleemstroom.....	26
4.3.2. Oplossingsstroom	27
4.3.3. Politieke stroom	27
4.4. AFSLUITING HISTORISCH OVERZICHT: PERIODE VÓÓR 2012.....	28
5.Window of opportunity.....	29
5.1. FOCUSING EVENT	29
5.1.1. Definitie	29
5.1.2. Aardbevingen als focusing event.....	29
5.2. OVERZICHT GEBEURTENISSEN NA DE BEVING IN HUIZINGE (2012).....	30
5.3. AFSLUITING WINDOW OF OPPORTUNITY	33
6.Empirische bevindingen: -Periode vanaf mei 2013 tot april 2015-	35
6.1. OVERZICHT GEBEURTENISSEN.....	35
6.1.1. Overzicht gebeurtenissen na de aanstelling Commissie Meijers	35
6.1.2. Een georganiseerd focusing event	37
6.1.3. Beweging in de politieke stroom.....	39
6.1.4. Botsende belangen.....	41
6.2.BELEIDSMAKER, MINISTER KAMP	41
6.2.1. Het belang van Minister Kamp	41
6.2.2. Tegemoetkoming in het gasbeleid	42
6.3. HET AANDIENEN VAN EEN NIEUWE FOCUSING EVENT	43
6.3.1. Politieke spanningen	45
6.4 AFRONDING OVERZICHT GEBEURTENISSEN	45
6.4.1. Probleem-, oplossings- en politieke stroom in de gaskwestie	46
6.4.1.1. Probleemstroom	46
6.4.1.2. Oplossingsstroom	47
6.4.1.3. Politieke stroom	50
6.4.2. Juridische spanningen	52
6.4.3. Beleidskanteling	56
6.5 AFSLUITING ANALYSE	57
7. Conclusie	59
8. Bronnen.....	62
9.Bijlagen.....	66
Bijlage 1: Het Groningen-veld	66
Bijlage 2: Tijdslijn Gebeurtenissen Groningen van September 2012 tot April 2015.....	67

Bijlage 3: Interview Henk Moll 25-2-2016	70
Bijlage 4 Interview Henk Bouwkamp 08-04-2016:	76
Bijlage 5: Codering data-analyse	82

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Gaswinningen Groningen'. Het onderzoek voor deze scriptie gaat in op verklaringen van de verschuiving van een economisch georiënteerd, naar een veiligheid georiënteerd gasbeleid in Groningen. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding 'Crisis and Security Management' aan Universiteit Leiden. Samen met mijn scriptiebegeleider, Jelle van Buuren, heb ik de onderzoeksvraag voor de scriptie geformuleerd. Het onderzoek is kwalitatief van aard, waarbij een data-analyse en een tweetal interviews ervoor hebben gezorgd dat ik de onderzoeksvraag heb kunnen beantwoorden. Gedurende het onderzoek stond mijn scriptiebegeleider, Jelle van Buuren altijd voor mij klaar. Bij deze wil ik hem graag bedanken voor de fijne begeleiding en geduld. Ook wil ik dhr. Moll en dhr. Bouwkamp bedanken voor hun interviews en inzichten op de gaskwestie in Groningen. Zonder hun medewerking was het onderzoek incompleet.

Tevens wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om Yassira én mijn studiegenoten te bedanken voor de fijne tijd en samenwerking betreft het maken van keuzes binnen het onderzoek. Ook wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor de wijze raad die ik heb ontvangen. Tot slot wil ik mijn ouders in het bijzonder bedanken. Hun wijsheid, zegeningen, geduld en motiverende woorden hebben mij geholpen deze scriptie tot een goed eind te brengen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Yousra Ghanem

Den Haag, 22 Juli 2016

1. Introductie

De gasboringen in Groningen hebben de Nederlandse staat en samenleving veel opgeleverd. De inkomsten uit de gasopbrengsten zijn omvangrijk: de afgelopen eeuw is dit een belangrijk onderdeel van de Nederlandse economie geweest, waarbij sinds de boringen in 1963 gemiddeld 10 miljard euro per jaar de Schatkist invloede. Dit is ongeveer 5 tot 10 % van de totale Rijksinkomsten van de Nederlandse staat in de periode 2003-2014 (CBS, 2016). Deze gaswinningen hebben ook een keerzijde. Zo was er in een vroeg stadium bekend dat de bodem in Groningen door de gaswinningen zou dalen en deden zich de eerste aardbevingen in het gebied in de jaren '80 voor (OVV, 2015). Ondanks dat er in een vroeg stadium na de ontdekking van de gasgasvelden in 1959 bekend was dat de gasboringen bevingen konden veroorzaken, woog dit niet op tegen de winst die werd behaald door de gasboringen. Al kort na het begin van de boringen, in 1971, werden de eerste bodemdalingen in het gebied geconstateerd. Echter, deze zouden geen risico's hebben voor de Groningers (OVV, 2015). In december 1986 zijn de eerste aardbevingen in verband gebracht met de gaswinningen. Ook dit heeft nooit de gasboringen doen verminderen of stoppen, in ieder geval niet tot 2014. In 2014 werd er plotseling wel gesproken van een veiligheidsrisico voor Groningers in het leefgebied, en kondigde de regering aan de gasboringen te verminderen (Rijksoverheid, 2014). *'Om de veiligheid te vergroten van de mensen die boven het gasveld in Groningen wonen, verminderen we de productie in het meest risicovolle gebied en begrenzen we de totale productie,'* aldus Minister Kamp van Economische Zaken (Ibid).

De Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) heeft in februari 2015 een rapport naar buiten gebracht, getiteld *'Aardbevingsrisico's in Groningen -Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959–2014)-'*. Volgens de Onderzoeksraad zijn de gaswinningen in het Groningen-veld een unieke casus; nergens anders ter wereld vinden er gasboringen plaats in een zodanig dichtbevolkt gebied als Groningen (ibid.). De monetaire opbrengsten van de gaswinning zijn groot en de gevolgen van de boringen zijn sinds het begin van de aardgasexploitatie nooit gezien als probleem, zo blijkt uit eerdere onderzoeken (SodM, 2013).

Opmerkelijk is in deze kwestie dat na veertig jaar gasboringen er sprake is van een kanteling in beleid, wat er uiteindelijk toe heeft geleid dat de gaskraan in Loppersum, één van de gasplatforms in 2015 is dichtgedraaid. Decennialang werd er over het gasbeleid gesproken vanuit een economisch perspectief en sinds 2012 wordt er gesproken over het waarborgen van de veiligheid in het gasbeleid. Wat heeft ertoe geleid dat er beleidsmatig een draai is gemaakt van 180 graden in de kwestie gaswinningen Groningen?

De beving in Huizinge, in augustus 2012 heeft voor veel opschudding gezorgd. In dit onderzoek zal gekeken worden of deze gebeurtenis een bepaald patroon heeft verbroken, wanneer gekeken wordt naar de discussie omtrent de gaswinnings in Groningen. De driestromentheorie van Kingdon (2003) gaat in op onder andere het begrip ‘focusing event’. Kingdon probeerde te verklaren waarom er soms onverwachte grote verschuivingen in beleid kunnen optreden. Beleid ontwikkelt zich immers meestal incrementeel. Volgens Kingdon ontstaan grote verschuivingen in beleid meestal onder invloed van focusing events, maar is het ook nodig dat er zogenaamde policy community’s bestaan die het focusing event aangrijpen om een lang gekoesterde beleidsverandering door te voeren. Kingdon heeft een analytisch model ontworpen om de dynamiek van beleidsverandering te verklaren; dit model zal in dit onderzoek gebruikt worden om de veranderingen in het aardgaswinningsbeleid in Groningen te onderzoeken en te analyseren.

1.1. VRAAGSTELLING

De volgende vraag zal in dit onderzoek leidend zijn:

“Hoe kan verklaard worden dat het gaswinningsbeleid veranderd is van een economisch gedreven naar een veiligheid gedreven kwestie tussen 2012-2015?”

Om deze vraag te beantwoorden zal er gebruik worden gemaakt van de driestromentheorie van Kingdon (2003). De volgende deelvragen zijn geformuleerd om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden:

1. Wat houdt de driestromentheorie van Kingdon (2003) in?

De eerste deelvraag zal in het theoretisch hoofdstuk behandeld worden. De driestromentheorie zal uitgelegd worden, evenals de belangrijkste concepten die deel uitmaken van deze theorie, zoals focusing events, policy community’s en de zogenaamde probleem-, oplossings- en politieke stroom.

2. Wat was de situatie in de kwestie gaswinnings Groningen vóór 2012?

In de tweede deelvraag zal ingegaan worden op de periode voor de beving in Huizinge (2012). Er zal gekeken worden naar het besluitvormingsproces, de heersende (kritische) geluiden in de kwestie en de belangrijkste betrokkenen. Ook zal er gekeken worden in hoeverre de probleem-, oplossing- en politieke stroom zich heeft ontwikkeld. Door dit te doen kan er in een later stadium in dit onderzoek duidelijk worden gemaakt of en wat er in de periode 2012-2015 veranderde.

3. Welke *focusing events* zijn te onderscheiden in de kwestie gaswinnings Groningen?

In de derde deelvraag zal worden ingegaan op de *window of opportunity* genoemd, die zich heeft voorgedaan. Dit is het moment die een (mogelijke) beleidsveranderingen zouden kunnen bewerkstelligen.

4. Hoe ziet de politieke en bestuurlijke dynamiek in de kwestie gaswinningen Groningen eruit in de periode 2012 tot 2015?

In de laatste deelvraag zal een historisch overzicht worden gegeven van de gebeurtenissen in de periode 2012-2015. Door deze te koppelen aan een probleem-, oplossings- en politieke stroom zal er gekeken worden of er een verklaring gegeven kan worden voor de beleidsverandering in deze periode.

1.2. RELEVANTIE

In deze paragraaf zal er worden ingegaan op de maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek worden besproken.

1.2.1. Maatschappelijke relevantie

De aardgaswinning in Groningen startte in 1959. Inwoners van Groningen hebben de afgelopen twintig jaar 'last' gehad van bevingen. Uit onderzoek van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) blijkt dat de bevingen in het Groningen-veld met het jaar intenser van aard werden (SodM, 2013). Tot 16 augustus 2012 werd er echter nauwelijks gekeken naar de risico's van de gasexploitatie, de gasboringen werden vooral als een winstgevende onderneming gezien. In april 2015 is het gasbeleid fundamenteel van koers veranderd, waarbij voor het eerst sinds de gasboringen, de gaskraan deels is dichtgedraaid. Door onderzoek te doen naar de gebeurtenissen in deze kwestie en door te kijken welke beleidsdynamiek speelde, kan inzichtelijk worden gemaakt hoe in Nederland afwegingen tussen economisch gewin en veiligheid voor de bevolking tot stand komen.

1.2.2. Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek zal gekeken worden naar de verschuiving van een economisch georiënteerde gasbeleid naar een veiligheid- georiënteerd gasbeleid. Hierbij is het interessant te kijken hoe deze verschuiving heeft plaatsgevonden en waarom juist in de periode tussen 2012-2015. Er zal verder gebruik worden gemaakt van de driestromentheorie van Kingdon (2003) als handvat in dit onderzoek. Kingdon (2003) is één van de meest gebruikte auteurs betreffende het verklaren van ingrijpende beleidsveranderingen. Door dit onderzoek kan er gekeken worden in hoeverre de theorie van Kingdon (2003) genoeg verklarende kracht heeft voor de verandering in het gasbeleid in Nederland in de periode tussen 2012-2015, of dat wellicht bijstelling of nuancering van het driestromenmodel gewenst is.

1.3. LEESWIJZER

In Hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op het theoretisch raamwerk dat gebruikt zal worden. De driestromentheorie van Kingdon (2003) zal hier worden behandeld en gebruikt worden om ingrijpende beleidsveranderingen te verklaren. In hoofdstuk 3 wordt de methodologische aanpak van

het onderzoek verantwoord. Er wordt ingegaan op het soort onderzoek, de onderzoekseenheden en de manier waarop de data wordt verzameld en gebruikt. Op deze manier worden de aanpak en keuzes gemaakt voor en in dit onderzoek verantwoord. Verder zal de manier waarop de data geselecteerd worden aan de hand van codering (zie bijlage 5) worden verantwoord. In hoofdstuk 4 zal worden gekeken naar de periode vóór de beving in Huizinge (2012). Hierbij zal worden gekeken naar de betrokken partijen in de kwestie, het besluitvormingsproces en de probleem-, oplossing en politieke stromen vóór de beving in Huizinge (2012). In hoofdstuk 5 zal worden ingegaan op de *window of opportunity* in deze periode. Ook zal in dit hoofdstuk de impact van de beving in Huizinge (2012) worden geanalyseerd waarbij ook aandacht wordt besteedt aan de *policy community's*. In hoofdstuk 6 zal de periode tot aan de beleidskanteling worden geanalyseerd aan de hand van de theorie van Kingdon (2003). Tot slot zal in hoofdstuk 7 de vraagstelling die leidend is voor dit onderzoek worden beantwoord.

2. Theoretisch raamwerk

Om dit onderzoek ondersteuning en structuur te bieden, zal er gebruik worden gemaakt van de ‘driestromentheorie’ van Kingdon (2003). De reden dat is gekozen voor deze theorie is omdat Kingdon één van de meeste gebruikte auteurs is waar het gaat om het verklaren van ingrijpende beleidsveranderingen. De beleidsverschuiving in de gaskwestie gaswinningen Groningen, van ‘onaantastbaar’ beleid naar het stapsgewijs dichtdraaien van de gaskraan in Loppersum, kan gezien worden als een unieke en ingrijpende verschuiving. In de kwestie zal geanalyseerd worden of er één of meerdere *policy community*’s geïdentificeerd kunnen worden. Verder zal er gekeken worden naar factoren, welke van belang zijn bij het agendavormingsproces; problemen, oplossingen, politieke omgeving, focusing events en de *window of opportunity*.

2.1.DRIESTROMENTHEORIE KINGDON

Het driestromenmodel van Kingdon (1984; 2003) kan inzicht bieden in de wijze waarop de veranderingen in de kwestie gaswinning Groningen zich hebben ontwikkeld door de tijd heen. De vraag die centraal staat in het stromenmodel van Kingdon is “*How does an idea’s time come?*” (Kingdon 1984:1). Kingdon gebruikt daarbij het concept van de ‘Garbage Can Model of Organizational Choice’ van Cohen, March en Olsen uit 1972. Deze auteurs stellen dat een beleidsomgeving bestaat uit een “*collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work*” (Cohen, March, and Olsen 1972:2). Kingdon (1984) noemt dit de ‘georganiseerde anarchie’ van beleidsproblemen, oplossingen en beleidsmakelaars en wil met zijn model inzichtelijk maken hoe uit deze ‘georganiseerde anarchie’ beleid tot stand komt. Kingdon (1984:92–93) beschrijft drie afzonderlijke ‘stromen’ van denken en handelen binnen de ‘georganiseerde anarchie’: probleemherkenning; het formuleren en verfijnen van beleidsvoorstellen; en de politieke stroom. Volgens Kingdon komen deze drie afzonderlijke stromen op kritische momenten samen: een probleem wordt erkend, een oplossing is voorhanden, het politieke klimaat staat verandering toe, en er zijn te weinig tegenkrachten om de verandering te blokkeren. Volgens Kingdon ontstaat zo’n ‘kritisch moment’ onder invloed van ‘focusing events’ en belangengroepen die de kans aangrijpen om hun beleidsvoorstellen bovenaan de agenda te krijgen. Dan is er sprake van een ‘window of opportunity’ en kan beleid (ingrijpend) veranderen. Hieronder zullen we de belangrijkste concepten uit het model van Kingdon verder toelichten.

2.2. PROBLEEMSTROOM

De zogenaamde probleemstroom wordt gevormd vanuit maatschappelijke ontwikkelingen. Bepaalde gebeurtenissen kunnen ertoe leiden dat 'problemen' op de politieke agenda terecht komen. Niet elk maatschappelijk verschijnsel is per definitie een probleem of wordt als probleem gezien. Als iets niet als een probleem wordt gezien zal er ook geen aandacht zijn voor mogelijke oplossingen. Iets kan wel als een probleem worden gezien als er bijvoorbeeld lobbygroepen zijn die steeds op het probleem wijzen, of als er gebeurtenissen plaatsvinden die het thema onder de aandacht brengen. De probleemstroom kan zo dwingend worden dat er een 'window of opportunity' ontstaat: de mogelijkheid om beleidsalternatieven naar voren te schuiven die het probleem zouden kunnen oplossen.

2.2.1. Actoren

Actoren die binnen de probleemstroom een rol spelen zijn *maatschappelijke spelers*. De grootste groep hierbinnen zijn de burgers. Naast dit type speler, spelen ook verenigingen, ondernemingen, lobbygroepen, wetenschappers en ambtenaren een rol in de probleemstroom. Ook de media hebben hierbinnen invloed. Zo zijn de media in staat om aandacht voor een probleem te vragen en politici onder druk te zetten om iets aan het probleem te doen. In de theorie van Kingdon (2003) worden de media geen grote rol toegekend, echter kan dit verklaard worden door rekening te houden met de periode waarin Kingdon deze theorie ontwikkelde (de jaren tachtig). In deze periode kenden de media nog niet zo'n een invloedrijke positie op bijvoorbeeld de politieke agenda als dit decennium (Meijs, 2013). Verder is er in de literatuur kritiek te vinden op Kingdon en zijn driestromentheorie. De Vries, Van Dam en Berveling (1998) gaan in op een aantal kritiekpunten zoals het feit dat Kingdon zicht e eenzijdig richt op de rol van toeval. Ondanks de kritiekpunten op de theorie van Kingdon (2003), is deze invalshoek voor deze analyse geschikt om verklaringen te bieden van verbonden en incidentiele gebeurtenissen die van invloed (kunnen) zijn op het gasbeleid.

2.2.2. Factoren

Binnen de probleemstroom zijn een aantal factoren te onderscheiden. Dit kunnen ontwikkelingen zijn welke zich door de tijd heen steeds sterker manifesteren, zoals ongerustheid of onzekerheid onder de bevolking. Bovendien kunnen er zich rampen of een crisis voordoen, welke mede door hun impact kunnen leiden tot politieke aandacht. Een voorbeeld hiervan is de Vuurwerkcramp in Enschede, welke ertoe heeft geleid dat veiligheidsvoorschriften en regelgeving betreffende vuurwerk opslag en verkoop drastisch zijn veranderd. De media-aandacht kunnen ook gezien worden als factor, afhankelijk van de aandacht die zij besteden aan een bepaald onderwerp. Verder is ook de economische situatie een belangrijke factor. Economische druk kan aanleiding geven tot beleidsveranderingen of juist tot beleidsbehoud afhankelijk van de bestaande situatie.

2.3. OPLOSSINGSSTROOM

Wanneer er sprake is van een probleem, betekent dit niet meteen dat deze op de politieke agenda komt. Het kan voorkomen dat er alleen een oplossing bestaat, echter deze sluit niet aan bij het probleem of de politieke wens. Andersom dienen zich continue oplossingen aan vanuit verschillende hoeken. Zelfs voor niet-bestaande problemen wordt er naar problemen gezocht bij bestaande oplossingen. Dit wordt *Supply push* genoemd. Deze ontstaan als marktpartijen hun product, of beleidsmakers hun ideeën proberen te verkopen. De invloed van deze actoren moet niet onderschat worden binnen de oplossingenstroom. In dit onderzoek zal er niet gesproken over oplossingsstromen, maar over zogenaamde *beleidsalternatieven*, omdat dit beter aansluit bij de onderzoeksbenadering van een beleidskanteling.

2.3.1. Actoren

Binnen de oplossingsstroom spelen marktpartijen als het bedrijfsleven, kennisinstituten, belangen- en adviesorganisaties een rol. Ook ingenieursbureaus en overheidsinstanties hebben binnen deze stroming invloed.

2.3.2. Factoren

Marktwerking speelt een centrale rol binnen de oplossingenstroom. Kort door de bocht kan er gesproken worden van vraag- en aanbod. Zo brengen leveranciers producten aan de man, dit kan in de vorm van een beleidsalternatief zijn of een andere vorm van oplossing. Ook kunnen actoren naar voren komen, die de oplossingsstroom gebruiken om eigen (beleids)doelen te realiseren.

2.4. POLITIEKE STROOM

In de politieke stroom wordt vooral gerefereerd aan actoren die de (politieke) agenda bepalen. Deze groep is verantwoordelijk voor de selectie die wordt gemaakt uit het ‘aanbod’ van problemen. Hierbij wordt binnen de stroom onderscheid gemaakt tussen politieke ontwikkelingen, zoals een kabinetsverandering, actoren en factoren. In dit onderzoek zal betreft politieke ontwikkelingen vooral gekeken worden naar nationaal beleid, omdat de beleidsvorming in de kwestie gaswinningen Groningen wordt ontwikkeld door het Ministerie van Economische Zaken.

2.4.1. Actoren

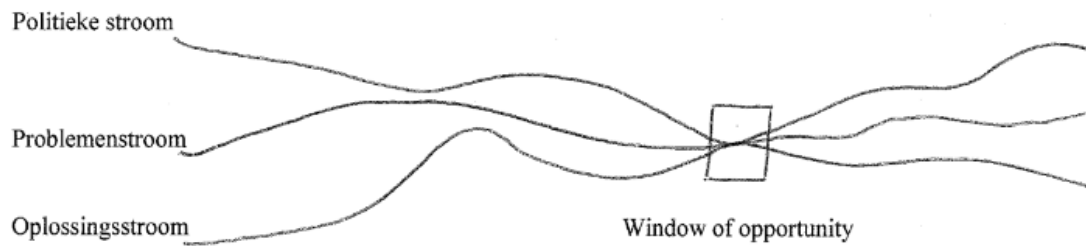
Binnen de politieke stroom bevinden zich politieke partijen en de overheid. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus; Gemeente, Provincie en het Kabinet. Ook kunnen individuele politici, en de partijen waarbij zij zijn aangesloten, gezien worden als actoren binnen de politieke stroming.

2.4.2. Factoren

De politieke stroom kent veel factoren die van invloed kunnen zijn bij het bepalen van de agenda. Zo kan worden gekeken naar de burger als partij. Waarbij het draagvlak en opinie van politieke partijen gezien kan worden als bepalende factor voor het heersende politieke klimaat. Immers, de politieke opinie is een belangrijke graadmeter. Zaken als een financiële crisis kunnen gezien worden als belangrijke factoren. De rol van de media speelt hierin ook een belangrijke rol. Door de tijd heen kunnen factoren verschuiven of wijzigen. Deze zogenaamde tijdsafhankelijke factoren zijn redelijk voorspelbaar. Een voorbeeld hiervan zijn de verkiezingsperiode of de begrotingstijd. Ook het heersende politieke klimaat en de politieke kleur van een kabinet zijn van belang. Soms spelen deze factoren een rol bij het ontwikkelen van de agenda. Deze factoren kunnen de reden zijn waardoor stromen soms niet samenkomen, ondanks dat beleidsalternatieven aansluiten op de bestaande (politieke) problemen.

2.5. WINDOW OF OPPORTUNITY

Daar waar de drie stromen samen komen, kan nieuw beleid worden gemaakt. Dit zogenaamde beleidsraam heeft binnen de theorie van Kingdon (2003) de term *window of opportunity of policy window*. Hierbij wordt gerefereerd aan het moment waarop het beste een verandering gelanceerd kan worden. Kingdon stelt verder dat een beleidsraam niet zomaar geopend kan worden. De term *policy window* verwijst naar 'een juist moment waarop een alternatief gelanceerd kan worden'. Wanneer een koppeling gemaakt wordt met de agenda- en beleidvormingsprocessen opent een policy window zich meestal door een verschuiving in de problemenstroom, zoals een acute crisis of door een verschuiving in de politiek-bestuurlijke stroom, zoals het aantreden van een nieuw kabinet. Ook kan het zijn dat er sprake is van een bepaalde mate van voorspelbaarheid dat een policy window zich aandient. Een voorbeeld hiervan zijn bijvoorbeeld de jaarlijkse begrotingsgesprekken. Anderzijds kan het zijn dat een policy window zich onverwachts aandient, door bijvoorbeeld het ontoereikend worden van bepaald beleid door een crisissituatie. Een policy window is een subjectief concept, welke afhankelijk is van de percepties van participanten. Hierbij kan er sprake zijn van meningsverschillen of verschillende invalshoeken. Verder kan de mate waarin een policy window daadwerkelijk gebruikt wordt verschillen, dit is afhankelijk van de aanwezige koppeling tussen het erkende probleem en de beschikbare alternatieven door *policy community's*. Indien een policy window niet benut wordt op het moment dat het zich aandient kan er een (lange) periode voorbij gaan voordat een ander policy window zich weer aandient. Kingdon (2003) biedt de volgende verklaringen voor het sluiten van een policy window: er is geen sprake van een geschikt beleidsalternatief, cruciale personen in de kwestie verdwijnen, of verliezen hun positie, participanten menen dat het probleem is opgelost of zijn er niet in geslaagd gebruik te maken van de policy window (Ibid.).



Figuur 1: het driestromenmodel(Kingdon, 2003)

2.6. POLICY COMMUNITY' S

Wanneer de drie bovengenoemde stromen elkaar raken ontstaat er een *window of opportunity*. Dit gebeurt niet altijd vanzelf. Wanneer gekeken wordt naar de vraagstelling van dit onderzoek is juist de *window of opportunity* het aspect waar dit onderzoek om draait. Binnen een *window of opportunity* is het mogelijk een beleidskanteling te identificeren. Soms is een *policy community* nodig om de stromen samen te brengen. *"The separate streams of problems, policies and politics each have lives of their own"*(Kingdon, 2003). Een *policy community* is in staat om een kwestie naar aanleiding van maatschappelijke onrust¹ op de politieke agenda te zetten. Een *policy community* beschikt aldus Kingdon, over de volgende zaken; doorzettingsvermogen, politieke connecties en een netwerk. Verder is expertise, leiderschap en de mogelijkheid om anderen te bereiken en aan te spreken noodzakelijk. Tot slot investeert een beleidsmakelaar tijd, energie en (soms) geld om de stromen aan elkaar te koppelen. Voordat een beleidsvoorstel leidt tot daadwerkelijke besluitvorming gaat er soms een heel proces vooraf. Dit proces van 'lobbyen' en aftasten wordt door Kingdon gedefinieerd als *softening up*. In de theorie van Kingdon (2003) wordt gesproken over *policy community' s* en *entrepreneurs*. In dit onderzoek zal hier niet verder op worden ingegaan. Er zal enkel gesproken worden over *policy community' s* die gezien kunnen worden als (beleids)speler(s), of pleitbezorger(s) die kunnen fungeren als initiatiefnemer(s) voor de totstandkoming van nieuw beleid (Ibid.).

2.7. AFSLUITING THEORETISCH HOOFDSTUK

In het theoretisch hoofdstuk is ingegaan op de driestromentheorie van Kingdon (2003). Er is in dit hoofdstuk ingegaan op de probleem-, oplossings- en politieke stroom. Deze verschillende stromen kunnen lange tijd naast elkaar bestaan zonder dat er sprake is van ingrijpende beleidsveranderingen. Dit wil niet zeggen dat er geen problemen zijn die schreeuwen om een beleidsalternatief; in het model van Kingdon staat juist centraal dat beleidsalternatieven pas mogelijk(er) relevant worden als de drie stromen onder invloed van een bepaalde gebeurtenis samenkomen: de *window of*

¹ Maatschappelijke onrust: wanneer er sprake is van protesten, wegens onhoudbaarheid of ontevredenheid. Een aardbeving kan een *event* zijn die voor maatschappelijke onrust kan zorgen.

opportunity. Maar ook dan is het doorvoeren van een beleidsalternatief nog geen zekerheid. Wat nodig is, is dat er een *policy community* bestaat die zich actief kan/moet inzetten om een bepaalde kwestie op de (politieke) agenda te krijgen en de window of opportunity handig aangrijpt om een kwestie op de politieke agenda te krijgen gekoppeld aan een concreet beleidsalternatief. Met de toelichting van de driestromentheorie van Kingdon (2003) is de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoordt, hiermee is de fundering voor dit thesisonderzoek gelegd.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de methodologische keuzes die gemaakt zijn om tot een wetenschappelijke beantwoording van de onderzoeksvraag te komen. Allereerst zal het type onderzoek wordt toegelicht. Vervolgens zal de operationalisatie van de relevante indicatoren aan bod komen. Ten derde zal er een overzicht gemaakt worden van de manier waarop de datacollectie voor dit onderzoek is uitgevoerd en tot slot zal er worden gekeken naar de validiteit van de onderzoeksgegevens. Door dit te doen is het mogelijk voor andere onderzoekers om dit onderzoek na te lopen op een gelijke manier én om hiermee te bezien of men op dezelfde onderzoeksuitkomsten uitkomt als in het originele onderzoek.

3.1. TYPE ONDERZOEK

Het onderzoek krijgt de vorm van een case study. In een case study wordt een bepaalde problematiek of maatschappelijke situatie zo diepgravend mogelijk geanalyseerd om tot een zo rijk mogelijk informatiebeeld te komen. De reden dat gekozen is voor een case study als onderzoeksstrategie is omdat het gaat om een unieke casus, die geen vergelijkbare situatie kent (Baxter, 2008). Immers is er nergens een plek waar gasboringen plaatsvinden én mensen wonen. De case study krijgt verder een kwalitatieve insteek. Er wordt immers niet op kwantitatieve wijze geprobeerd causaliteit tussen variabelen vast te stellen. Door te kijken naar één casus kan een onderzoekseenheid benaderd worden op verschillende manieren die specifiek voor deze kwestie van belang kunnen zijn. Ook maakt deze methode het mogelijk om actoren of bijzonderheden die voorafgaand niet in het onderzoek zijn opgenomen mee te nemen in de analyse om tot een verklaring te komen. Om het rijke informatiebeeld op tafel te krijgen worden er verschillende soorten data uit verschillende bronnen gebruikt. Naast gebruikmaking van krantenbronnen en beleidsdocumenten zijn er een aantal interviews gehouden om meer diepgang te creëren in het onderzoek (Ibid.). Doordat er in dit onderzoek gebruik zal worden gemaakt van een case study benadering, zal de generaliseerbaarheid van dit onderzoek zeer beperkt zijn. Dit komt omdat er inhoudelijk op één onderzoekseenheid zal worden ingegaan, namelijk de gasboringen in Groningen.

3.2. OPERATIONALISATIE

In deze paragraaf zullen de belangrijkste concepten uit de driestromentheorie geoperationaliseerd worden opdat duidelijk is waar wel en waar niet informatie over moet worden verzameld. Dit zal gedaan worden door verschillende vragen te formuleren die het mogelijk maken om een stroom of theorieonderdeel te kunnen identificeren. Ook zal er worden gekeken in hoeverre er in deze kwestie

(verschillende) *policy community's* herkend kunnen worden, die mogelijk de start van een beleidsverandering tot stand kunnen brengen.

3.2.1. Problemenstroom

Bij de eerste stroom is het van belang een definitie te verkrijgen van het probleem. Verschillende actoren zullen immers, zoals in het theoretisch hoofdstuk uitgelegd, duidelijk proberen te maken waarom en op welke manier een kwestie als een probleem moet worden gezien waarvoor dringend en oplossing moet komen. Kingdon(2003) biedt hiervoor drie manieren waarop verschijnselen in problemen vertaald worden:

1. Een verschijnsel wordt tot probleem gemaakt omdat er volgens dominante maatschappelijke waarden een verschil is tussen de bestaande en de wenselijke toestand;
2. Een verschijnsel wordt tot een probleem gemaakt door vergelijkingen te trekken met de situatie van andere bevolkingsgroepen of landen;
3. Een verschijnsel wordt tot een probleem gemaakt door een beroep te doen op schijnbaar doorslaggevende kennis.

Om een probleemstroom te identificeren zal er gekeken worden naar twee punten:

1. Is er sprake van verschillende belanghebbenden met verschillende wensen?
2. Proberen deze belanghebbenden een maatschappelijk verschijnsel tot een maatschappelijk probleem te maken?

3.2.2. Oplossingsstroom

In de tweede type stroom is het genereren, herschrijven en het overwegen van beleidsalternatieven door een netwerk van (beleids)onderzoekers, adviesorganen, belangenorganisaties en beleidsontwikkelaars van belang. Kingdon verwijst naar deze stroom als een *oersoep*, waarin dankzij een natuurlijk selectieproces alternatieven evolueren. Hieruit blijft uiteindelijk een korte lijst van beleidsvoorstellen over. Dankzij het netwerk van deskundigen worden door de tijd heen telkens nieuwe combinaties van oude voorstellen gemaakt, waarbij gelet wordt op volgende criteria:

1. Is het beleidsvoorstel technisch uitvoerbaar en logisch?
2. Sluit het beleidsvoorstel aan bij de dominante waarden onder deskundigen?
3. Is in het voorstel voldoen geanticipeerd op belemmeringen, zoals kosten en de acceptatie door de politiek en de publieke opinie?

Daarnaast is het proces van softening up door *policy community's* cruciaal. Hierbij wordt gekeken in hoeverre *policy community's* actief bezig waren om hun beleidsalternatieven onder de aandacht te brengen. De status van een bepaald probleem op de politieke agenda en de beschikbaarheid van een

beleidsalternatief is van cruciaal belang. Zonder alternatief beleid zullen ook geen veranderingen tot stand kunnen komen (Kingdon, 2003).

Om een oplossingsstroom te identificeren zal er gekeken worden naar de volgende drie punten:

1. Dragen belanghebbende(n) beleidsalternatieven actief uit? ;
2. Beschikken de belanghebbende(n) over de juiste politieke connecties? ;
3. Voldoet de oplossing aan de randvoorwaarden zoals hierboven geformuleerd?

3.2.3. Politieke stroom

Bovenstaande stromen ontwikkelen zich los van de politiek-bestuurlijke stroom. Hierbij wordt door Kingdon onderscheid gemaakt tussen het nationale politieke klimaat, georganiseerde politieke krachten, de wisseling van bewindspersonen en de verdeling in bevoegdheden tussen verschillende ambtelijke diensten.

Het bestaande nationale politieke klimaat bepaalt in grote lijnen welke beleidsalternatieven wel of niet een kans maken op de agenda te komen. In deze casus is het kabinetsbeleid aangaande de gaswinning in Groningen uiteraard van groot belang. Dit nationale politieke klimaat komt niet uit de lucht vallen, maar is de uitkomst van de kracht van georganiseerde politieke actoren (dat kunnen politieke partijen zijn, maar ook het bedrijfsleven of andere krachtige lobby's). Veranderingen in het nationale politieke klimaat kunnen ontstaan doordat bijvoorbeeld bewindspersonen worden gewisseld of een ander kabinet aan de macht komt. Ook een reorganisatie kan er soms toe leiden dat wat er aan beleidsalternatieven voor mogelijk wordt gehouden, van karakter wisselt.

Om een politieke stroom te identificeren en te analyseren zal er gekeken worden naar drie punten:

1. Hoe valt het nationale politieke klimaat rond de gaswinning in Groningen te karakteriseren?
2. Hoeveel ruimte is/was er voor beleidsalternatieven
3. Waren er politieke of politiek-organisatorische veranderingen die zouden kunnen verklaren dat er meer of minder ruimte kwam voor beleidsalternatieven?

3.2.4. Policy community

Een *policy community* is in staat om een kwestie op de politieke agenda te plaatsen en ervoor te zorgen dat een *window of opportunity* daadwerkelijk gebruikt kan worden. Een *policy community* kent verschillende kenmerken. Hieronder zullen 3 vragen geformuleerd worden om een *policy community* in deze casus aan te kunnen wijzen:

1. Beschikt de betrokken actor of groep over doorzettingsvermogen, of politieke connecties, of een netwerk of een combinatie hiervan?;
2. Wordt er geld tijd en energie geïnvesteerd om een kwestie op de agenda te plaatsen, of om een *window of opportunity* te creëren?

3. Zijn er kenmerken of redenen waardoor een beleidsmaker niet om een bepaalde actor of groep heen kan, bij een *window of opportunity* of bij het samenkomen van de probleem-, oplossing en politieke stroom?;

3.3. DATACOLLECTIE

In dit onderzoek zal zoals eerder is genoemd triangulatie worden toegepast bij de dataverzameling waarbij meerdere bronnen worden gebruikt om het onderzoeksdoel te bereiken. De volgende typen bronnen zullen in dit onderzoek onderscheiden en gebruikt worden:

-*Kranten*: publicaties over de kwestie gaswinningen Groningen en belanghebbenden. Verschillende krantenartikelen zullen worden vergeleken en bovendien zal er gerefereerd worden naar het artikel wanneer deze in het onderzoek terugkomt. De meerderheid van de kranten zal digitaal opgezocht worden. Doormiddel van google.nl is de zoekterm “*gaskwestie Groningen 2012,-2013,-2014,-2015*”, “*gaswinningen Groningen*”, “*Gasboringen*”, “*Problemen Groningen*”, “*Problemen gaswinningen*”, “*gasbeleid*” gebruikt.

-*Cijfers*: Statistieken over de gaswinningen in Groningen. Hiervoor wordt vooral gebruik gemaakt van beleidsstukken én cijfers van het CBS. Deze zullen ook gebruikt worden om uiteindelijk uitspraken te doen in de mate waarop er sprake is van beschikbare feiten/kennis over dit onderwerp.

-*Wetenschappelijke rapporten*: Rapporten van expertorganisaties en onderzoeksinstituten vanuit de overheid. Het OVV-rapport(2015) is hiervan een voorbeeld.

-*Documenten*: Publicaties vanuit (Rijks)overheid, zoals coalitieakkoorden, beleidsmaatregelen, kamerbrieven en –vragen, publicaties van vergaderingen en provinciale stukken etc.

-*Interviews*: Deze zullen worden uitgevoerd om meer diepgang te creëren in het onderzoek. Er zal een interview gehouden worden met een ‘expert’ en met een beleidsadviseur van de Gedeputeerden (van provincie Groningen). Door het uitvoeren van de interviews kan er in dit onderzoek meer diepgang wordt gecreëerd. Ook kan er op deze manier bestaande krantenartikelen en feiten worden geverifieerd.

Door de bronnen allemaal in de literatuurlijst te benoemen zal geprobeerd worden de gebruikte data controleerbaar te maken voor een tweede lezer. In bijlage 5 is een coderingslijst opgesteld die gebruikt is bij het vooronderzoek van de data selectie. Aan de hand van de codering is geprobeerd de analyse zo duidelijk mogelijk aan te sturen. De duidelijkheid van het aanpakken van dit onderzoek is van belang omdat er in het volgend hoofdstuk een historisch overzicht zal worden gemaakt om de context in de casus weer te geven. Wanneer gekeken wordt naar de uitgevoerde interviews voor dit

onderzoek zijn er opnames beschikbaar, waardoor het hele interview na te luisteren is. In bijlage 4 treft u een samenvatting van deze interviews.

3.4. DATA ANALYSE

De documenten en interviewtranscripten zijn geanalyseerd aan de hand van de operationalisatie (zie §3.2.) Hierin zijn de onderzoekseenheden binnen dit onderwerp meetbaar gemaakt en de kenmerken en vragen die van toepassing zijn voor dit onderzoek geformuleerd. Door deze operationalisatie als richtlijn te nemen zal data worden gefilterd tot verbanden en aannames in deze casus. Hiermee kunnen de deelvragen die leidend zijn voor het onderzoek uiteindelijk beantwoord worden. Verder zal door alle bronnen in de literatuurlijst te benoemen geprobeerd worden de gebruikte data controleerbaar te maken voor een tweede lezer.

Zoals eerder al is benoemd zorgt de operationalisatie van de onderzoekseenheden (§3.2. operationalisatie) voor sturing en houvast in dit onderzoek. Door in de analyse deze punten te volgen en toe te passen op de casus gaswinnings Groningen kunnen uiteindelijk conclusies worden getrokken in het onderzoek. Verder zal de gebruikte data verschillende bronnen door de bronmelding duidelijk worden aangegeven. Zo zal er indien er naar een krantenartikel wordt verwezen dit aangegeven worden en indien er terug wordt gekoppeld naar één van de gedane interviews zal dit duidelijk worden vermeld.

Om de data met de operationalisatie te koppelen zal gebruikt worden gemaakt van de geformuleerde indicatoren. Deze indicatoren zullen worden gezocht in de beschikbare data over de gaswinnings Groningen en aan de hand hiervan zal de analyse vorm krijgen en uiteindelijk ertoe leiden dat de vraagstelling in dit onderzoek beantwoord kan worden (Baxter, 2008).

In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van de indicatoren benoemd in de operationalisatie een historisch overzicht worden opgezet. Tot slot zijn de interviews opgenomen, waarvan opnames beschikbaar zijn, om verschillende interpretaties te voorkomen. De indicatoren in de operationalisatie zullen ook werken als handvaten om de benodigde informatie uit de interviews te selecteren.

3.5. VALIDITEIT

Bij de validiteit wordt gekeken naar de mate waarin de resultaten van een onderzoek of test en de te meten onderzoekseenheid met elkaar overeenkomen. Eerder in dit hoofdstuk is dit onderzoek gecategoriseerd als een casestudy. De zogenaamde interne validiteit van een casestudy in dit onderzoek is redelijk hoog. Er is sprake van een enkele onderzoekseenheid welke op verschillende manieren benaderd wordt. Zo is er sprake van een literatuuronderzoek om de bestaande data te

verzamelen én er zijn een aantal interviews uitgevoerd om diepgang te creëren in dit onderzoek. Door de grote hoeveelheid data die is verzameld en gebruikt is op verschillende manieren kan er gezegd worden dat er sprake is van een grote hoeveelheid en diversiteit aan empirische informatie. Op basis hiervan kan er gesteld worden dat de interne validiteit van het onderzoek hoog is.

Wat externe validiteit betreft scoren case studies meestal wat lager, zeker als het gaat om een onderzoek naar één casus die ook op de wereld niet snel een gelijke heeft. Dat hoeft echter geen probleem te zijn, omdat met de case study niet wordt geprobeerd algemene uitspraken te doen over andere casussen, maar alleen wordt geprobeerd een uitspraak te doen over de onderzochte casus. Kijkend naar de casus gaswinningen Groningen zal de generaliseerbaarheid van het onderzoek dan ook beperkt zijn. Door gebruik te maken van de theorie van Kingdon (2003) kan er gekeken worden in hoeverre de theorie verklaringen biedt voor de verandering in het gasbeleid in Groningen. De operationalisatie moet hierbij gezien worden als richtlijn om er zeker van te zijn dat de onderzoekseenheden die van belang zijn in dit onderzoek daadwerkelijk worden onderzocht. Door dit te doen zal geprobeerd worden de betrouwbaarheid van de analyse te vergroten (Ibid.).

In het volgende hoofdstuk zal verslag gedaan worden van de uitkomsten van het empirisch onderzoek. Daarbij wordt een indeling gehanteerd die afgeleid is van het stromenmodel van Kingdon. Eerst zal de periode worden beschreven voordat de 'window of opportunity' zich opende. We moeten immers een idee hebben van de probleem-, oplossingen- en politieke stroom in die tijd. Vervolgens wordt de window of opportunity beschreven, waarna de aandacht zich verlegt naar de dynamiek die daardoor ontstond, met als leidende vraag: slaagden groepen erin om gebruik te maken van de window of opportunity om hun beleidsalternatief door te drukken?

4. Historisch overzicht:

-Periode vóór 2012-

In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de periode voor de beving in Huizinge (2012). Zoals in de inleiding is genoemd is het opmerkelijk dat de gaswinningen in Groningen sinds de start van de gasboringen niet gezien werden als een probleem, ondanks de bevingen. Waarom de kwestie na bijna 50 jaar wel als een probleem wordt gezien kan alleen verklaard worden door te kijken wat er over de tijd heen is veranderd. Allereerst zullen kort de belangrijkste actoren in de kwestie gaswinningen Groningen op een rijtje worden gezet. Ten tweede zal er ingegaan worden op het soort beleidsvormingsproces dat het gasbeleid kende tot 2012. Verder zal er met de theorie van Kingdon (2003) gekeken worden of er een probleem-, oplossings- en politieke stroom aanwezig is en hoe deze zich heeft ontwikkeld. Door dit te doen kan er een context gevormd worden waarin het gasbeleid vorm heeft gekregen door de tijd heen én er kan in een later stadium in het onderzoek een vergelijking worden gedaan naar de situatie omtrent het gasbeleid én de gasboringen in Groningen.

4.1. IDENTIFICEREN VAN ACTOREN EN *POLICY COMMUNITY'S*

Om inzicht te bieden in de situatie in Groningen en de belanghebbende actoren zal er eerst kort worden ingegaan op de betrokken actoren in de kwestie gaswinningen Groningen. Vervolgens zal er gekeken worden in hoeverre er *policy community's* geïdentificeerd kunnen worden.

4.1.1. Betrokken actoren

Er zal kort een overzicht gemaakt worden van de betrokken partijen in de gaswinning. Allereerst is er de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), deze is eigendom van de Nederlandse Staat der Nederlanden (50%), Schell (25%) en ExxonMobil (25%). De NAM voert de gasboringen uit in het Groningen-veld. Dit is een private organisatie die er belang bij heeft om de gasproductie zo hoog mogelijk te (ver)krijgen. Ten tweede is het Ministerie van Economische Zaken een belangrijke speler. Minister Kamp is de Minister van Economische zaken en kan gezien worden als de beleidsmaker in deze kwestie. Hij bepaalt hoe en op welke wijze het gasbeleid vorm krijgt. Ten derde is het Staatstoezicht op de Mijnen, SodM, de toezichthouder op de gasboringen verantwoordelijk voor het waarborgen van de belangen en verplichtingen aangaande de kwestie. Een vierde actor zijn de kennispartijen, die verantwoordelijk zijn voor het leveren van de bestaande kennis over de gasboringen en de gevolgen hiervan. Verder zijn er ook de lokale overheden², die de directe gevolgen van de gasboringen ondervinden. Tot slot kunnen de inwoners van Groningen geïdentificeerd worden als belanghebbenden, dit omdat zij de gevolgen van de gasboringen (dagelijks) ondervinden.

² Lokale overheden: Provincie Groningen en gemeenten in deze regio –zie bijlage 2-.

4.1.2. Policy community's

De bovengenoemde actoren zijn de meest 'directe' actoren in de kwestie gaswinning Groningen. De belangen van deze actoren lopen echter niet gelijk. De NAM heeft er belang bij dat er zo veel mogelijk gas geboord kan worden. De Nederlandse Staat heeft een grote machtspositie vanuit verschillende hoeken. Zij is voor 50% eigenaar van de NAM en bepaald het gasbeleid via de Minister van Economische Zaken. Er is hierdoor sprake van een directe lijn tussen de NAM én het Ministerie van Economische Zaken (Kamervragen, 2012). Verder heeft de NAM als actor ook een belangrijke rol in het besluitvormingsproces, dit zal in de volgende paragraaf verder worden toegelicht.

De theorie van Kingdon (2003) stelt dat een *policy community* beschikt over doorzettingsvermogen of politieke connecties. Wanneer gekeken wordt door de NAM komt naar voren dat zij zich actief inzetten voor hun belang en ook op politiek niveau haar belang vervlochten heeft. Ook heeft deze actor genoeg geld en energie geïnvesteerd om de kwestie én dan voornamelijk de probleemindicatie van de bevingen NIET op de politieke agenda te krijgen. De NAM kan daarom ook gezien worden als een *policy community* die een grote machtspositie heeft in de kwestie gaswinningen Groningen. De winstgevendheid van de gasboringen staat voor de NAM centraal. Hierbij heeft de NAM zich als een *policy community* georganiseerd en ingezet, om hun belang te waarborgen. In tegenstelling tot de theorie van Kingdon (2003) die stelt dat een *policy community* zich inzet om een kwestie op de agenda te plaatsen, heeft de NAM zich actief ingezet om de kwestie in Groningen juist *niet* op de agenda te plaatsen.

Een actor met een tegengestelde belang van de NAM zijn de Groningers, die zich organiseren in verschillende actiegroepen. De twee actiegroepen die onderscheiden kunnen worden zijn: Schokkend Groningen (SG) en de actiegroep Groninger Bodem Beweging (GBB). De actiegroep SG is een (on)georganiseerde groep opgericht in april 2013, die niet geloofd in het voeren van een discussie of een gesprek. Hun doel is simpelweg door hun stem te laten horen de gasboringen te laten stoppen (NU, 2012). De actiegroep GBB opgericht in 2009, organiseert zich op verschillende schalen en zet zich beleids- en bestuursmatig in voor de belangen van Groningers in het gebied (GBB, 2014). Doordat de actiegroep GBB zich op bestuurlijk niveau inzet zal er gekeken worden in hoeverre deze actiegroep gezien kan worden als een *policy community*. Op grond van het literatuuronderzoek kan gesteld worden dat de actiegroep GBB, sinds de oprichting in 2009, een groot aantal zaken op de media-agenda heeft gekregen (NOS, 2012). Ook heeft de actiegroep zich sinds de oprichting in 2009 de gehele periode actief ingezet voor de kwestie in Groningen. Dit kan onderbouwd worden met het groot aantal protesten en acties die de groep organiseerde door het hele jaar heen (RTV-Noord, 2013). Dit kan gezien worden als doorzettingsvermogen van de actiegroep. De media-aandacht voor de standpunten van de actiegroep GBB kan gezien worden als een vorm van connecties die de

actiegroep de mogelijk gaf om hun kritiek op het gasbeleid en de daarbij komende risico's onder de aandacht te brengen. *“De actiegroep GBB vinden zelf dat zij niet genoeg én niet snel genoeg dingen hebben bereikt, maar ze hebben zeker een aantal belangrijke kwesties op de politieke agenda geplaatst. Bovendien hebben ze contacten gelegd in Den Haag waarbij ze zowel in agenderende zin als in de besluitvorming wel een factor zijn waar rekening mee wordt gehouden”*(interview; Dhr. Bouwkamp, 2016). De manier waarop de actiegroep GBB een positie heeft verworven in een redelijke korte periode, waarbij zij onder andere een onderdeel uitmaken van een groot aantal stakingen en de Tweede Kamer mochten toespreken maakt dat de actiegroep GBB gezien kan worden als een *policy community*.

Dhr. Moll, expert op het gebied van het ontwikkelen en toepassen van methoden en modellen om het energie- en materiaalgebruik in de samenleving te bestuderen en duurzamer te maken stelt dat de bestaande lokale overheden gezien worden als belanghebbenden die tegen de maximalisatie van de gasboringen zijn. Verschillende gemeenten in Groningen hebben zich actief ingezet voor haar burgers en hun belangen. Dit valt onder andere af te leiden aan verschillende meldpunten en agendapunten die de gemeenten op lokaal niveau hebben om de problemen en klachten van hun burgers af te handelen, al voor de beving in Huizinge (Ibid.). Verder is er op politiek niveau langer ingezet om de negatieve gevolgen van de gasboringen op te vangen. Dit was vooral op economische vlak, waarbij partijen als D66 en de PvdA zich afzonderlijk hebben ingezet om de kwestie naar voren te schuiven. Op lokaal niveau is er sinds de jaren 90 actief ingezet om de kwestie in Groningen op de politieke agenda te krijgen. Hierbij heeft provincie Groningen door de jaren heen (in de periode vóór 2012) veel geld geïnvesteerd in het uitvoeren van onderzoeken en in het bekritisieren van de NAM en het 'beperkte' gasbeleid (provinciestukken, 2015). Tot slot werden er op lokaal politiek niveau verschillende politieke bijeenkomsten georganiseerd om de kwestie in Groningen te bespreken (interview dhr. Bouwkamp, 2016). Op basis hiervan kunnen de lokale overheden, refererend naar Groningse gemeenten en provincie Groningen samen gezien worden als een *policy community* die zich door de jaren heen actief heeft ingezet om de kwestie in Groningen op de agenda te krijgen. Dit overigens zonder veel succes, kijkend naar de periode vóór 2012 (OVV, 2015).

Er zijn twee duidelijke *policy community's* te herkennen. De NAM, ondersteund het ministerie van EZ. Deze beschikt over doorzettingsvermogen, politieke connecties, tijd en energie om de kwestie *niet* op de agenda te plaatsen. Deze community valt niet te negeren in dit proces. De provincie Groningen, ondersteund door lokale overheden (gemeenten) beschikt ook over doorzettingsvermogen, connecties, tijd en geld om de kwestie op de agenda te plaatsen. Deze community wordt in deze fase nog genegeerd door tegenstanders met andere belangen. Deze community krijgt door de tijd heen wel steeds meer invloed en mag dan ook niet genegeerd worden in dit onderzoek. Tot slot is er de *policy community*, de actiegroep GBB. Ook deze beschikt over

doorzettingsvermogen, een netwerk, geld en tijd om de belangen van de grootste groep, burgers te waarborgen. In deze fase van het onderzoek hebben deze weinig invloed op het proces.

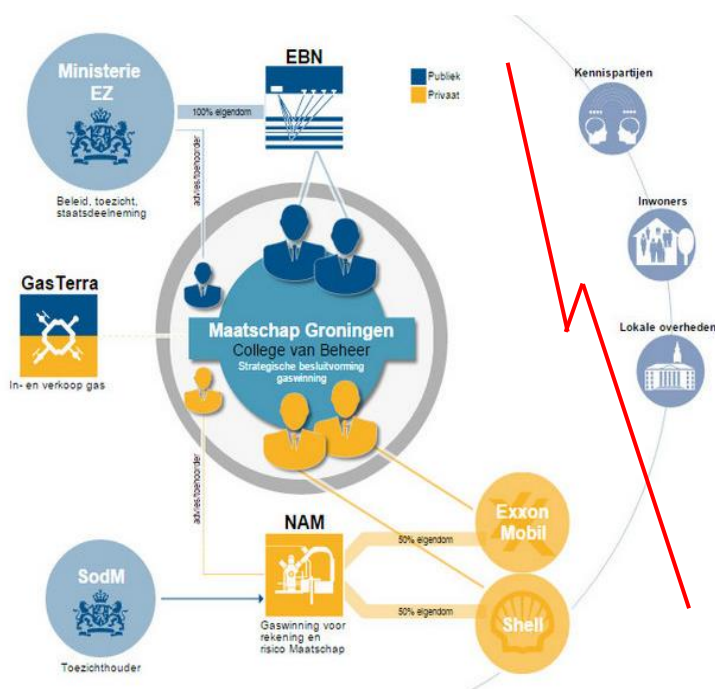
4.2. BESLUITVORMINGSPROCES EN DE BELEIDSMAKER

In deze paragraaf zal gekeken worden hoe het besluitvormingsproces er voor de gaswinningen in Groningen uitzag en welke actoren hiertoe toegang hadden. Vervolgens zal er gekeken worden naar de positie en houding van de beleidsmaker(s) door de jaren heen ten opzichte van het gasbeleid.

4.2.1. Besluitvormingsproces

In 1963 is er een Overeenkomst van Samenwerking tussen de Staat, EBN, Exxon Mobil, Shell en GasTerra opgesteld welke gezien werd als de basis van de gasboring (zie figuur 2). Hierin wordt gesproken over de publiek-private samenwerking voor de exploitatie van het Groningen-veld. Dit refereert naar een afstemming van de afzet, samenwerking en transport van de gasboringen welke de instemming van zowel de Staat als de publieke partij vereisen (Gasterra, 2014). Het SodM kent hierin een inspectierol namens het ministerie van EZ. Het SodM ziet toe op het naleven van de wettelijke regelen. *“Het SodM richt zich hierbij op de aspecten veiligheid, gezondheid, milieu, bodemdalingen en doelmatig winning”* (OVV, 2015).

Door de jaren heen, sinds de overeenkomst in 1963, zijn er tot de jaren 80 geen discussies geweest over de gevolgen van de boringen. De kwestie in Groningen werd enkel besproken wanneer werd ingegaan op de Staatsinkomsten. In 1993 was de relatie tussen de gaswinning en de aardbevingen vastgesteld. De betrokken partijen en de kennisinstellingen vonden dit geen reden tot bezorgdheid (OVV, 2015). Ook in de jaren hierna hielden de NAM, het ministerie van Economische Zaken, het SodM en kennisinstellingen vast aan de geruststellende boodschap. Er was sprake van weinig urgentie om onderzoek te doen naar de onzekerheden, waarmee deze boodschap was omgeven (Ibid.). In 2003, tien jaar verder, is een nieuwe Mijnbouwwet van kracht. Hierbij werd het verplicht voor exploitanten van het gasgebied om eerst een winningsplan in te dienen, waarbij moest worden aangetoond dat de mijnbouwondernemingen geen schade aanrichten door hun activiteiten. In de praktijk hield dit in dat de NAM verplicht was om eerst winningsplannen in te dienen bij het ministerie van EZ, waarbij zij onder andere een risicoanalyse voor mogelijke aardbevingen, de omvang en mogelijke gevolgen moesten indienen (Ibid.). Opvallend is dat tot de invoering van de ‘Nieuwe’ mijnbouwwet in officiële stukken nooit is ingegaan op de belangen van Groningers, actiegroepen, lokale overheden en hun wensen. Op basis hiervan én op basis van het OVV-rapport (2015) kan gesteld worden dat er tot de periode 2012 sprake was van een besloten besluitvormingsproces waarbij belanghebbende als onderzoeksinstellingen, lokale overheden en Groningers geen of minimale toegang hadden tot het besluitvormingsproces.



Figuur 2: Betrokkenen in het besluitvormingsproces vóór 2012 (OVV, 2015)

In figuur 2 is een overzicht van de betrokken partijen in de kwestie gaswinningen Groningen. Hierbij zijn een aantal van de reeds geanalyseerde actoren ook zichtbaar. Duidelijk is verder aan de hand van de afbeelding is dat er een 'rode scheur' zichtbaar is welke de lokale overheden, onderzoeksinstellingen en de Groningers afscheidt van de rest. Dit kan gezien worden als een duidelijke illustratie van een besloten besluitvormingsproces waartoe geen andere actoren toegang hebben dan het Ministerie van EZ en de NAM. Er is slechts voor het SodM een indirecte,

adviserende rol weggelegd, waarvan tot de beving in Huizinge (2012) nauwelijks iets zichtbaar is. De drie partijen die opgesteld staan aan de rechterkant van de 'rode scheur' kunnen tot de periode in Huizinge (2012) gezien worden als belanghebbenden die geen toegang hebben tot het besluitvormingsproces. Dit wordt ondersteund door dhr. Moll (2016) die stelt dat de kwestie in Groningen jarenlang 'geframed' is als een gaskwestie, waarbij geen toegang verleend werd aan andere belanghebbende om mee te praten.

4.2.2. Beleidsmaker

In het vorige onderdeel is het besluitvormingsproces in de periode vóór 2012 besproken. Het was een besloten besluitvormingsproces waarvan ook de minister van EZ, Kamp onderdeel van uitmaakte. Sinds de gasexploitatie in 1963 hebben de ministers van EZ zich voornamelijk bemoeid met de gasinkomsten, welke van invloed waren op de Schatkist. De Technische commissie bodembeweging (Tcbb), een onafhankelijke commissie die adviseert over het verband tussen opsporing, winning van delfstoffen en bodembeweging. De commissie bestaat zelf uit deskundigen op gebied van delfstofwinning, geologie, seismologie, grondmechanica, hydrologie, constructieel en juridische aangelegenheden (Tcbb, 2016). De Tcbb gaf advies de eisen van de gasexploitatie aan te scherpen na aanleiding van de aanpassing van het 'nieuwe' Mijnbouwwet in 2003 door de minister. Een verplichting van het indienen van een winningsplan door de NAM, die door de minister van EZ moet worden goedgekeurd. Het doel van de instelling was om geschillen voor de rechter zo veel mogelijk in te perken. Verder adviseerde de Tcbb de minister over het winningsplan en de risicoanalyse (OVV 2015). Het Tcbb is een onafhankelijke commissie die adviseert over het verband tussen opsporing en winning van aardgassen. De commissie bestaat uit deskundigen op het gebied van delfstofwinning, geologie, seismologie, grondmechanica, hydrologie, constructieel en juridische aangelegenheden (Tcbb, 2016). Opvallend is dat uit het uitgevoerde literatuuronderzoek is gebleken dat geen enkele minister in het verleden zich heeft ingezet voor de inperking van de

risico's. De maatregelen die werden genomen, welke de gasproductie bezwaarden, zijn enkel in het leven geroepen om eigen aansprakelijkheid voor mogelijke problemen in de toekomst af te schuiven of te voorkomen. De kwestie in Groningen werd door de voormalige ministers vooral besproken wanneer de jaarlijkse begroting voor Nederland opgesteld moest worden. Op grond van de (beperkte) informatie over de inzet van voormalige ministers, ook wel voormalige beleidsmakers, kan gesteld worden dat de gasproductie en haar inkomsten centraal stonden in de periode voor 2012 (SodM, 2012).

4.3. IDENTIFICEREN VAN PROBLEEM-, OPLOSSINGS- EN POLITIEKE STROOM

In het theoretisch hoofdstuk is ingegaan op de driestromentheorie van Kingdon (2003). Om uitspraken te kunnen doen over de beleidsveranderingen die hebben plaatsgevonden in deze kwestie is het belangrijk om de 'oude' situatie in kaart te brengen. Door de probleem-, oplossings- en politieke stroom te identificeren voor 2012, zal hiervoor de basis gelegd worden.

4.3.1. Probleemstroom

Een probleemstroom komt vooral voort uit maatschappelijke ontwikkelingen. Hiermee wordt verwezen naar gebeurtenissen waardoor 'problemen' op de politieke agenda terecht kunnen komen. De bevingsfrequentie in Groningen is door de jaren heen vergroot en heeft geleid tot een vergroting van de onzekerheid van Groningers die in het gebied woonden. In die zin was er voor 2012 al volop onrust en ontevredenheid onder Groningers (GBB, 2011). Toch werd het niet als een probleem gezien door de nationale politiek. Eén verklaring hiervoor is de problemen tot 2010 gezien werden als een geschil tussen twee private partijen en daarmee niet als een politiek probleem dat om een oplossing vroeg (interview dhr. Moll, 2016). Verder kenden de betrokkenen in de kwestie verschillende visies en belangen wat betreft de gaswinningen in Groningen.

Er speelden echter meer factoren die maakten dat de bestaande onrust over de veiligheid niet als een probleem werd erkend op het gebied van de wetenschap. Zo is er in 2011/2012 een impasse gecreëerd doordat geologen aangaven dat men niet wist wat er gedaan moest worden om de veiligheid in het gebied te waarborgen (interview, dhr. Moll, 2016). Op grond van de beschikbare informatie kan gesteld worden dat de aard van het probleem voor 2012 complex was, waarbij verschillende betrokkenen de kwestie vanuit verschillende perspectieven benaderden én waarbij de betrokkenen verschillende belangen hadden. Enerzijds stelden Groningers en actiegroepen dat de gasboringen een probleem waren voor de veiligheid en anderzijds ontkenden de NAM en verschillende onderzoeksinstellingen dat er sprake was van een probleem. Zo heeft de NAM veel aantijgingen omtrent de nadelige gevolgen van de gasboringen altijd ontkent, waardoor de kwestie lang buiten de politiek is gebleven (Ibid.). Ook bestond er geen overeenstemming tussen deskundigen – in dit geval geologen – over hoe de veiligheid het beste gediend kon worden. Aan de

hand van de beschikbare bronnen kan gesteld worden dat tot 2012 er geen probleem op de politieke agenda is geweest betreft de gaswinningen in Groningen.

4.3.2. Oplossingsstroom

Wanneer gekeken wordt in termen van *oplossingen* of alternatieven kan het volgende worden gezegd: de kennis wat betreft de gevolgen van de bodemdalingen, de bevingen en andere negatieve gevolgen van de gasboringen was zeer beperkt tot 2012. Dit wordt bevestigd door een impasse in 2011-2012, waarbij geologen geen oplossing konden aandragen voor het tegengaan van de negatieve gevolgen en de waarborging van de veiligheid (interview dhr. Moll, 2016). Hierop bleef de gasproductie doorgaan, zoals de jaren ervoor. Verder ontwikkelde de NAM nieuwe technieken, zoals compressors om de boringen 'beheersbaarder' uit te kunnen voeren (NU, 2012). Hieruit valt af te leiden dat er door zowel de NAM als het ministerie van EZ vooral werd ingezet om voor de (negatieve) gevolgen van de gasboringen een oplossing te bieden, terwijl de gasboringen zelf gewoon konden doorgaan.

Groningers in het gebied hebben verder in een vroeg stadium gesteld dat door de gasboringen te stoppen de negatieve gevolgen ook minder zouden zijn, maar deze zienswijze kreeg geen ondersteuning, ook omdat het lastig feitelijk te onderbouwen was. Een ander probleem was, dat de Groningers, noch de actiegroepen toegang hadden tot het besluitvormingsproces van het gasbeleid waardoor er ook weinig gehoor is gegeven aan hun alternatieven (OVV, 2015). Wel is uit beleidsstukken naar voren gekomen dat er in het verleden gaten in de Staatsbegroting zijn opgelost door de gasproductie te verhogen, waardoor de inkomsten voor de Staat (tijdelijk) vergroot werden (OVV, 2015). Er kan gesteld worden dat tot de periode 2012 de oplossingen die werden ontwikkeld vooral gericht waren op het proberen in te perken van de gevolgen van de boringen. De gasboringen zelf werden gezien als (economische) oplossing én niet zozeer als een risicovolle onderneming. *"De framing van de kwestie in Groningen heeft jarenlang gefocust op de financiële winst"* (Interview; dhr. Moll, 2016).

4.3.3. Politieke stroom

Zoals in de vorige paragraaf naar voren is gekomen hebben (voormalige) minister(s) van EZ zich door de jaren heen vooral ingezet op het waarborgen van de inkomsten door de gasboringen (Ibid). De kwestie gaswinningen Groningen kwam tot 2012 vooral op de politieke agenda wanneer er werd gesproken over de jaarlijkse begroting, dit was op nationaal niveau.

Op lokaal niveau werd de kwestie op een andere wijze benaderd. Er zijn sinds de gasexploitatie begin weinig data (online) te vinden over de positie van provincie Groningen en haar inzet op dit dossier. Op basis van de commissie Meijer³ die het onderzoek "Duurzame toekomst Noord-Oost Groningen"

³ Commissie Meijers: zie pp. 31

uitvoerde, kan er gesteld worden dat er geen sprake was van een balans tussen de winst die de gasboringen hebben opgeleverd voor de Nederlandse Schatkist en de beperkte economische vooruitgang van het Groningen-gebied zelf (Duurzame toekomst, 2013). Ook was het bestaande machtsblok (Figuur 2) zo sterk en gesloten dat er geen ruimte was voor andere invalshoeken, noch belangen. Het besloten besluitvormingsproces kan gezien worden als een machtsblok waarbij de NAM en het Ministerie van EZ samen de dienst uitmaakten.

Wanneer gekeken wordt naar de probleemstroom is er op nationaal niveau weinig aandacht voor de kwestie. Verder zijn er vooral discussies over de beschikbare kennis en is er geen ruimte voor een oplossing. De NAM is verder actief bezig om de kwestie van de politieke agenda te houden met succes.

4.4. AFSLUITING HISTORISCH OVERZICHT: PERIODE VÓÓR 2012.

Op grond van de analyse die uitgevoerd is kan er gesteld worden dat de drie stromen zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelden en in stand hielden en elkaar nergens raakten. Niet dat er geen sprake was van onrust en bezorgdheid onder de Groningers over de gevolgen van de aardgaswinning. Maar de bezorgde burgers slaagden er niet in om hun 'probleem' erkend te krijgen door de partijen die ertoe deden. Enerzijds valt dit te verklaren uit de aanwezigheid van een sterk machtsblok - een *policy community* bestaande uit de NAM en het Ministerie van Economische Zaken - dat voor alles de winstgevendheid van de aardgasproductie wilde veiligstellen met het oog op de schatkist. De bezorgde burgers vormden onvoldoende een *policy community* om de bestaande politiek te beïnvloeden. Op lokaal niveau was nog een derde *policy community* relevant, de lokale en regionale overheden, maar in de periode vóór 2012 hielden die zich vooral bezig met het meer laten profiteren van de provincie Groningen van de aardgaswinsten. Samenvattend was er in de periode tot 2012 geen sprake van een erkend, eenduidig probleem dat op de politieke agenda terechtkwam (sterker nog, de aardgasboringen werden juist gezien als oplossing voor een ander probleem: het financiële probleem), was er geen goed doordacht beleidsalternatief voorhanden en waren de bezorgde Groningers niet sterk genoeg om het machtsblok dat het staande beleid in stand wilde houden te doorbreken. Voor zover er al in termen van problemen werd gesproken, ging het vooral om het voorkomen van aansprakelijkheid van de Staat voor negatieve gevolgen van de gasboringen door de boringen middels de nieuwe Mijnbouwwet in 2003 onder de verantwoordelijkheid te plaatsen van de gasexploitant, de NAM (SodM, 2012).

5. Window of opportunity

In het vorige hoofdstuk is beschreven waarom het verklaarbaar is dat er tot 2012 geen beleidskanteling in het gasbeleid had kunnen plaatsvinden. In dit hoofdstuk kijken we naar het moment dat de drie stromen wél bij elkaar komen in de zogenaamde policy window. We bezien de rol van zogenaamde focusing events, die een beleidsraam kunnen openen, en analyseren of er, in lijn met het model van Kingdon, inderdaad door policy community 's gebruik is gemaakt van het beleidsraam om de veiligheidsproblemen rond de gaswinning in Groningen erkend te krijgen en beleidsalternatieven een kans te geven.

5.1. FOCUSING EVENT

In deze paragraaf zal eerst de definitie van een focusing event worden besproken. Verder zal er gekeken worden in de kwestie gaswinningen Groningen welke focusing events te onderscheiden zijn en de reactie van betrokkenen hierop.

5.1.1. Definitie

Een focusing event is een belangrijk moment die voorgaat aan een *window of opportunity*. *“Focusing events have been defined as “key events that cause members of the public as well as elite decision makers to become aware of a potential policy failure”*(Birkland, 1994). Focusing events kunnen schokkende gebeurtenissen zijn, maar ook bijvoorbeeld de val van een kabinet of een economische crisis. In de casus die wij onderzoeken, zijn de aardbevingen die Groningen troffen de relevante focusing events.

5.1.2. Aardbevingen als focusing event

De beving in Huizinge in augustus 2012 is het cruciale focusing event in deze casus. Al eerder leidde bevingen in Groningen tot protesten door actiegroepen, zoals terug te zien is in de tijdslijn van de gebeurtenissen Groningen (Bijlage 2). Maar deze keer was de beving veel zwaarder dan voor mogelijk werd gehouden in de risicoanalyses die voor de aardgaswinning werden aangehouden. *“Het paradigma dat de bevingen controleerbaar waren door de NAM was in 2012 komen te vervallen”*. (Interview, dhr. Moll, 2016). Daardoor was de publieke en politieke reactie ook heviger dan daarvoor. Verder stelt dhr. Moll dat het *voorzorgsbeginsel* niet is toegepast in de gaskwestie in Groningen. Bij het voorzorgsbeginsel worden eerst de risico's onderzocht, voordat men activiteiten uitvoert. In Groningen worden gasboringen echter uitgevoerd ondanks de onduidelijkheden en risico's die hieraan zijn verbonden.

De Groningers voerden na de beving dagenlang acties en bezetten verschillende boorplatformen. Het ministerie van EZ stelde verschillende onderzoeken in én zette de eerste stappen tot het nemen

van maatregelen. Er werden verder enkele Kamervragen gesteld door PvdA-Kamerleden over de kwestie. Ook op nationaal niveau werd aandacht besteed aan de kwestie, dit niet enkel op politiek niveau maar ook in de media werd de kwestie in Groningen nauw gevolgd. Lokale overheden organiseerden zich door onder andere het instellen van een onderzoekscommissie en hulpdiensten bereidden zich voor om bij aardbevingen het gebied in te kunnen grijpen. Opvallend is verder dat de NAM, ook een belangrijke actor in deze kwestie, zich op de achtergrond heeft gehouden gedurende deze periode. Cruciaal aan de beving was dat plotseling het hele idee van de controleerbaarheid van de gasboringen op losse schroeven was komen te staan (Risicoanalyse, 2012). Bovendien werd het met deze beving duidelijk voor Groningers dat de kwestie nog schrijnender kon worden. *“De meest fundamentele factor in het gasbeleid, is zelf een onzekere factor”* (interview dhr. Bouwkamp, 2016).

Wanneer een focusing event, zoals een beving, zich aandient ontstaat er een opeenstapeling van reacties. Wanneer specifiek gekeken wordt naar de beving in Huizinge (2012) komt duidelijk naar voren dat de situatie in het gebied onhoudbaar was en dat er verandering moest komen. De beving in Huizinge (2012) is aan de hand van de geformuleerde definitie een focusing event. Maar was het daarmee ook een window of opportunity waarin, aldus Kingdon (2003), door het samenkomen van de probleem-, oplossing- en politieke stroom een beleidskanteling kan plaatsvinden? Dat zal hieronder besproken worden.

5.2. OVERZICHT GEBEURTENISSEN NA DE BEVING IN HUIZINGE (2012)

De beving in Huizinge (2012) met een kracht van 3.9 op de Schaal van Richter heeft ervoor gezorgd dat verschillende risico-aannames waarop de gasboringen in de Groningenvelden werden toegestaan niet meer legitiem waren. Zo had de NAM een risicoanalyse voor de boringen opgesteld, waarin gesteld werd dat bevingen boven 3.0 op de schaal van Richter niet zouden plaatsvinden (Risicoanalyse, 2013). Doordat de beving in Huizinge een kracht had van boven de 3.0 op de schaal van Richter was de bestaande risicoanalyse van de NAM niet meer toereikend. *“De meest fundamentele factor in het gasbeleid, is zelf een onzekere factor”* (interview dhr. Bouwkamp, 2016). Dit heeft ertoe geleid dat beleidsmakers en de Minister van EZ een andere oplossing of risicoanalyse nodig had wat betreft de gasboringen in Groningen.

Door het ‘verloren gaan’ van de controleerbaarheid van de bevingen in Groningen was ook het vertrouwen in de veiligheid van de gasboringen verdwenen. De Minister van Economische Zaken, die verantwoordelijk is voor de gaswinningen, had op grond van het wegvallen van deze ‘controleerbaarheid’ meer onzekerheden waarmee rekening gehouden moest worden. Zoals hierboven reeds vermeld, werd de maximale magnitude van toekomstige bevingen geschat op maximaal 3.0 op de schaal van Richter, maar doordat de beving in Huizinge hoger uitviel, kwamen de aannames betreffende de gaswinningen te vervallen. Met het vervallen van deze aannames zijn ook

de beleidsmaatregelen en de basis waarop de Minister van Economische zaken toestemming tot gaswinningen gaf in Groningen ontoereikend geworden (Onderzoeksrapport, 2015). Opvallend was dat de minister van EZ ondanks de bestaande onduidelijkheden geen gaskraan had dichtgedraaid uit voorzorg. Dit heeft kwaad bloed gezet bij de Groningers (interview dhr. Moll, 2016).

In de periode augustus 2012 tot januari 2013 kwam er weinig tot geen nieuws naar buiten over de gaswinningen in Groningen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de aanname was dat een beving van deze zwaarte een eenmalige gebeurtenis zou zijn. In andere woorden, de gebeurtenis werd gezien als een incident, waarbij de actoren geen invloed hadden op het incident en de gevolgen. Een andere reden voor de 'stille' maanden kan zijn dat zowel politici, bestuurders in Groningen en de NAM zich voorbereid hebben op de mogelijke impact van de beving in Huizinge. Ook stelde dhr. Moll (2016) dat de gaskwestie op politiek niveau nog niet hoog genoeg was opgelopen.

Op 25 januari 2013 stuurde Minister Kamp van Economische zaken een Kamerbrief over de gaswinningen in Groningen. In deze Kamerbrief ging de Minister in op de gebeurtenis in Huizinge (2012) en kondigde hij aan dat er in de toekomst rekening gehouden moest worden met zwaardere bevingen. Hij deed deze uitspraak op basis van onderzoeken uitgevoerd door de KNMI in opdracht van de Minister zelf. In de Kamerbrief ging de Minister niet alleen in op de beving zelf, maar ook op de impact die deze had gehad in de omgeving en de 2500 schademeldingen die bij de NAM binnen waren gekomen. Verder was de beving in Huizinge voor het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) aanleiding geweest om meer onderzoeken uit te voeren naar de gaswinningen in de Groningenvelden. Ook de KNMI en de NAM werden betrokken geweest bij de uitvoering van verschillende onderzoeken. De Kamerbrief bevestigde de verklaring voor de 'stille' maanden sinds de beving en de Kamerbrief, waarbij verschillende betrokkenen, zoals het KNMI, SodM en de NAM zich aan het voorbereiden waren op de impact van de beving in Huizinge. Zo werd er in de Kamerbrief gesteld dat *“vanwege de complexiteit van de materie heeft er in de afgelopen maanden intensief overleg plaatsgevonden tussen SodM, het KNMI en de NAM om de beschikbare kennis informatie en kennis te delen en te toetsen”* (Kamerbrief, 25012013).

Ook werden er in de Kamerbrief maatregelen aangekondigd welke gericht waren op het voorkomen en beperken van schade (ten gevolgen van de bevingen) en het verminderen van de sterkte van de bevingen. Totaal werden er veertien onderzoeken aangekondigd welke de risico's en gevolgen in de Groningenvelden beter in kaart moesten brengen. Ook de NAM moest naar aanleiding van de Kamerbrief meer onderzoeken verrichten en meer maatregelen treffen om hun winningsplan opnieuw goed te laten keuren door de Minister. De eisen die gesteld werden aan de NAM waren

onder andere het indienen van een winningsplan elke vijf jaar, welke aan zwaardere moest voldoen als ervoor (Ibid.).

Tot slot stelde de Kamerbrief van Minister Kamp dat er eind 2013 pas uitspraak gedaan zou worden over de besluitvorming en over de manier waarop er met de gaswinnings in Groningen moest worden omgegaan (Ibid.). De Kamerbrief ging expliciet in op de beving in Huizinge (2012) en de gevolgen die deze beving met zich mee bracht. Op basis van de Kamerbrief kan er gesteld worden dat de beving in Huizinge gezien kan worden als kantelpunt, ook al was niet direct duidelijk of de Minister van EZ echt bereid was de gasexploitatie aan te passen. Maar duidelijk was dat er iets moest gebeuren met de zorgen van de burgers en de nieuwe situatie die was ontstaan. Gewoon doorgaan op de oude voet was plotseling geen optie meer.

Dat werd ook duidelijk door de uitkomsten van het onderzoek van het KNMI waaraan minister Kamp in de Kamerbrief van januari 2013 refereerde. Het KNMI kwam tot de conclusie dat bevingen met een magnitude tussen 4 en 5 in de toekomst konden voor komen (Risico analyse, 2013). De NAM maakte daarop op 27 maart bekend dat zij maatregelen zou treffen 'tegen' de bevingen. Zo plaatste de NAM de 'eerste' compressors, welke ervoor moesten zorgen dat gaswinning in de toekomst haalbaar bleef (NAM, 2013). Er kan geen directe link gelegd worden met de plaatsing van de compressors en de Kamerbrief van Minister Kamp daterende uit januari. De plaatsing van compressors stond, volgens mediaberichten, al jaren op de agenda van de NAM en werd gewoon volgens plan uitgevoerd met als doel gaswinning in de toekomst te verzekeren (NAM, 2012). Opvallend is dat deze aankondiging van de NAM kort na de Kamerbrief van Minister Kamp is gedaan. Hieruit kan worden opgemaakt dat de NAM toch zocht naar andere oplossingen in de Groningen-velden om hun gasproductie constant te houden.

Op 23 mei 2013 stelde de Provincie Groningen als reactie op de recente gebeurtenissen een commissie in. Deze commissie: "Duurzame Toekomst Noordoost Groningen" (Commissie Meijers) werd ingesteld door de Provincie met de doelstelling om de Minister te adviseren over de toekomst van het gaswinningsgebied in Groningen. De onderzoeken van de commissie Meijers moesten dienen als aanvulling op de veertien onderzoeken die reeds waren ingesteld door Minister Kamp naar aanleiding van de aardbeving op 12 augustus 2012 (Duurzame Toekomst, 2013).

De aanstelling van de commissie Meijers kan gezien worden als reactie op de Kamerbrief van Minister Kamp in januari 2013. Kort na de Kamerbrief werd de commissie dan ook aangesteld, welke binnen vier maanden was samengesteld en een programma opgezet had. Verder bleek uit het uiteindelijke onderzoek van de commissie dat provincie Groningen de aangekondigde onderzoeken

van Minister Kamp, aangekondigd in de Kamerbrief op 25 januari 2013, niet voldoende achtte. De Provincie Groningen zag de aanstelling van de commissie als goede oplossing tot het aanvullen van de reeds aangekondigde onderzoeken van Minister Kamp (Ibid.). Verder stelt dhr. Bouwkamp (2016) dat de provincie Groningen het uitvoeren schadeherstel alleen niet voldoende achtte, als het ging om de kwestie in Groningen. Ook moest er volgens de provincie gekeken worden naar de leefbaarheid en de economie in het gebied. Tot slot moest er een balans zijn tussen lusten en lasten in de gaskwestie.

De commissie had met het opgestelde programma de volgende doelen;

- Herstel van gevoel van veiligheid en toekomstzekerheid bij de inwoners in het gebied;
- Herstel van vertrouwen tussen enerzijds bewoners, ondernemers en bestuurders en anderzijds de Rijksoverheid en NAM;
- Verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee van de aantrekkelijkheid en belevingswaarde van het gebied;
- Borgen van een duurzaam economisch toekomstperspectief voor het gebied (Ibid.).

Een andere reden om een commissie in te stellen door provincie Groningen was om een mogelijk besluitvormingsproces voor te zijn door zich op provinciaal niveau te organiseren. Dit kan gezien worden als een strategische stap van de lokale overheden om hun belangen in de kwestie te behartigen. In provinciестukken is verder geen bewijs gevonden dat er in het verleden een vergelijkbare commissie is ingesteld door de provincie zelf. Dit kan gezien worden als indicatie dat de provincie de kwestie zeer serieus nam en er niet vanuit ging dat deze kwestie zomaar zou over waaien. Onduidelijk is of de commissie werd ingesteld naar aanleiding van de kamerbrief van Minister Kamp van 25 januari 2013 of dat er een andere aanleiding was. Wel kan het onderzoek van de commissie gezien worden als advies aan Minister Kamp, welke met brede instemming vanuit regio Groningen werd ontvangen. De uitkomst werd gezien als herkenning en erkenning van de problemen en als basis voor het herstel van de verstoorde waardenbalans in de regio Groningen (Kamerbrief 17012014).

5.3. AFSLUITING *WINDOW OF OPPORTUNITY*

Op grond van de overzicht van gebeurtenissen kan het volgende gesteld worden. Door de beving in Huizinge (2012) ontstond er onverwacht een duidelijk beeld dat er wel degelijk een groot veiligheidsprobleem speelde bij de gaswinning in Groningen. Een probleem dat al langer door actievoerders uit Groningen zo werd gezien, maar nooit politiek erkend was. Doordat de beving zwaarder was dan alle risicoanalyses hadden aangenomen, stond bovendien de basis van het beleid ter discussie, namelijk dat hier om een controleerbaar risico ging. Of en welk alternatief er bestond

voor de bestaande gaswinning, was echter nog niet duidelijk. Zowel de minister van Economische Zaken als de NAM probeerden in eerste instantie de kwestie te kalmeren door onderzoek te beloven. Inzet was echter om de bestaande gaswinning zo veel mogelijk door te laten gaan. Verder komt naar voren dat de lokale overheden zich vooral op provinciale schaal organiseerden door een commissie in te stellen. Beide policy community's zetten zich in om invloed uit te oefenen op de oplossingsstroom die zich aan het ontwikkelen was in deze fase. Door de beving was immers duidelijk dat er een probleem was, alleen nog niet wat er aan gedaan moest worden. De NAM zette erop in om de gasboringen 'veiliger' uit te voeren en om de negatieve gevolgen van de gasboringen in te perken. De lokale overheden zetten zich vooral in om de veiligheid van de Groningers in het gebied te waarborgen en om de economie in het gebied te stimuleren. Verder bleef het politiek klimaat onveranderd: hetzelfde kabinet was aan de macht, er vonden geen grootschalige reorganisaties plaats die de machtsverhoudingen eventueel zouden hebben kunnen doen kantelen en ook al werden er Kamervragen gesteld, toch was de kwestie nog niet heel erg interessant voor de politiek.. Er werd dan ook vooral een afwachtende houding aangenomen op nationaal niveau.

In de terminologie van Kingdon zien we dat de probleemstroom, oplossingenstroom en politieke stroom elkaar wel beginnen te naderen onder de invloed van het focusing event van de aardbeving in Huizinge, maar dat er nog geen duidelijke window of opportunity ontstaat die echte beleidsverandering mogelijk maakt. Partijen wachten af om te bezien of de storm misschien overwaait en kondigen onderzoeken aan. Ingrijpende beleidsalternatieven liggen nog niet op tafel of worden niet serieus gepropageerd in dit stadium.

6. Empirische bevindingen: -

Periode vanaf mei 2013 tot april 2015-

In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan in de kwestie gaswinnings Groningen na het instellen van de commissie Meijers in mei 2013 tot aan de uiteindelijke beleidskanteling die heeft plaats gevonden in april 2015, waarbij het boorplatform in Loppersum door de uitspraak van de Raad van State is gesloten. De reden dat wordt gekeken vanaf mei 2013, de instelling van commissie Meijers is doordat uit het vorig hoofdstuk is gebleken dat de eerste stap van de *policy community* provincie Groningen was gezet om het besluitvormingsproces te kunnen beïnvloeden. Vanaf dit punt was ook een window of opportunity open gegaan. Er zal gekeken worden of en wanneer zich een beleidsalternatief aandienende én in hoeverre het politieke klimaat ruimte bood voor een uiteindelijke beleidsverandering. Verder zal er gekeken worden naar de beleidsmakers in de kwestie, die een belangrijke rol speelden. Ook zal er gekeken worden hoe betrokken actoren, waaronder reeds genoemde *policy community's*, zich manifesteerden door de tijd heen. Tot slot zal er een onderbouwde verklaringen gegeven worden voor de uiteindelijke beleidskanteling in april 2015.

6.1. OVERZICHT GEBEURTENISSEN

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de beving in Huizinge tot aan het aanstellen van de Commissie Meijers in maart 2013. In deze periode is een duidelijke probleemstroom naar de oppervlakte gekomen, echter waren de gebeurtenissen niet voldoende reden voor een beleidskanteling. In deze paragraaf zal een overzicht gemaakt worden van de gebeurtenissen tot aan de politieke bemoeienissen van de Tweede Kamer in januari 2014. Deze integrale beschrijving zal verweven worden met de driestromentheorie van Kingdon (2003). Om verwarring te voorkomen wordt er verwezen naar bijlage 2, waarin een schematisch overzicht van alle gebeurtenissen in de kwestie gaswinnings Groningen staat.

6.1.1. Overzicht gebeurtenissen na de aanstelling Commissie Meijers

Op 3 juli 2013 vond er een beving plaats in Loppersum met 3.2 op de schaal van Richter. Deze beving is net geen jaar na de beving in Huizinge. Deze gebeurtenis heeft ervoor gezorgd dat de verhoudingen tussen verschillende actoren veranderden. Zo had de Burgemeester van Loppersum een schademeldpunt geopend voor inwoners. Dit kon gezien worden als indicatie dat de bestaande manieren waarop schade door de bevingen gemeld werden niet als voldoende werden gezien. De NAM was verantwoordelijk voor schadeafhandeling door de bevingen. Naar aanleiding van de ontstane ophef over de beving besloot Minister Kamp het getroffen gebied te bezoeken. Verder

werd er in mediaberichten niet alleen aandacht besteed aan de beving in Loppersum, ook de beving in Huizinge (2012) werd in veel berichten aangehaald (Trouw, 2013). Uit de beschikbare data was moeilijk te achterhalen of de beving van 2013 zoveel media-aandacht had gekregen als de beving Huizinge (2012) niet plaats had gevonden. Wel paste de beving in Loppersum binnen de verwachtingen van de SodM: dat de bevingen zwaarder zullen worden in de toekomst. Dit was aangekondigd in de Kamerbrief op 25 januari 2013. Hierdoor werd duidelijk dat er geen sprake was van een éénmalige zware aardbeving, maar dat er echt serieuze veiligheidsproblemen bestonden in Groningen waarvoor een oplossing dringend gewenst was.

Door de beving in Loppersum waren meerdere panden onbewoonbaar verklaard door de schade die veroorzaakt was. Ook reageerden inwoners in Groningen negatief op het politiek beleid dat volgens hen te weinig oog had voor de inwoners en hun risico's van het gebied (SG, 2013). Dit kon gezien worden als probleemstroom die steeds meer urgentie krijgt. Deze wordt door de tijd heen steeds dringender en concreter door de onzekerheid en ongerustheid van de Groningers in het gebied (Kingdon, 2003).

Zoals is aangegeven in de Kamerbrief van 25 januari 2013 waren de eisen waaraan de NAM moest voldoen, aangescherpt. Het indienen van een nieuwe risicoanalyse betreft de gaswinningen was één van de eisen. Deze eis kon gezien worden als het gevolg van de identificering van de probleemstroom en om de beheersbaarheid te vergrootten. Op 29 november 2013 had de NAM een gewijzigd winningsplan ingediend, om de gaswinningen te kunnen continueren bij Minister Kamp. In het gewijzigd winningsplan van de NAM voor het Groningen-veld verwerkte de NAM nieuwe inzichten met betrekking tot aardbevingen in de Groningen-gasveld in opdracht van de Minister. Dit winningsplan en het groot aantal onderzoeken die in 2013 werden uitgevoerd (geformuleerd in de Kamerbrief van 25 januari 2013), vormden de basis voor het voornemen voor het ontwerpbesluit die minister Kamp op vrijdag 17 januari 2014 bekend zou maken (NAMplatform, 2013). De aanscherping van het winningsplan ingediend door de NAM kwam voort uit de bestaande en steeds verder manifesterende probleemstroom (Kingdon, 2003). De NAM als policy community in de kwestie gaf gehoor aan de eisen, om haar doel, het waarborgen van de gasproductie.

Het SodM, welke verantwoordelijk is voor het toezicht van de gaswinningen, had zich negatief uitgesproken over het ingediende winningsplan van de NAM. Dit negatief advies kan gezien worden als een *kantelpunt*, waarbij het SodM zich voor de tweede keer sinds de beving in Huizinge (2012) negatief uitspreekt over het winningsplan van de NAM sinds 1963 (NU, 2013). De brief van de SodM aan Minister Kamp sprak zich niet alleen negatief uit over de manier waarop de NAM de risico's van de gaswinningen wilde aanpakken, zij ging ook in op de veiligheidsrisico's die er zijn voor de

bewoners in het gebied (Briefadvies, 2013). Met het negatief advies van het SodM, had deze actor zich voor het eerst duidelijk uitgesproken over de problemen betreft de gasboringen. Doordat de SodM een adviserende functie kent binnen het zo gesloten besluitvormingsproces kon haar mening niet zomaar genegeerd worden. Verder kwam naar voren dat provincie Groningen zich actief had ingezet om de SodM te overtuigen van de problematiek in de kwestie (provinciestukken, 2013). Dit kon gezien worden als een vorm van netwerken door de policy community, provincie Groningen om invloed uit te voeren op het bestaande beleid. Tot slot kon het negatief advies van het SodM gezien worden als doorbreking van de impasse gecreëerd (in 2011/2012) door geologen. De betrokken actoren in de kwestie die pleitten voor de veiligheid van Groningers grepen het advies van het SodM aan als handvat om hier wat mee te doen. Dit werd vervolgens vertaald richting het verminderen van de aardgaswinningen in het gebied (interview dhr. Moll, 2016). Hiermee was de eerste stap tot het komen van een beleidsalternatief gezet (Kingdon, 2003). De oplossingstroom werd ontwikkeld vanaf het moment dat de uitspraak van de SodM, gebruikt werd om een oplossing te ontwerpen.

Op 24 december 2013 kwam er in een mediabericht naar buiten dat de NAM een record hoeveelheid gas uit de Groningse bodem had gewonnen (NRC, 2013). De policy community, de NAM kon hiermee bevestigen dat haar belangen gewaarborgd werden ondanks de aanwezigheid van een probleemstroom over de risico's die de gasboringen met zich mee dragen. De NAM profiteerde van de onzekerheden en onduidelijkheden die er heersten in de kwestie.

In december 2013 ontpopte zich een nieuwe actiegroep, Schokkend Groningen (SG). Deze actiegroep had als doel zich te richten op onder andere de Minister van Economische Zaken. Zij wilden de noodzaak aankaartten om de inwoners van Groningen te betrekken bij beslissingen gemaakt door de Minister. De actiegroep was tot stand gekomen omdat Groningers ervoeren dat zij 'stil werden gehouden', zodat de NAM rustig kon doorgaan met de gaswinningen over de rug van Groningers. Actievoeren was volgens de groep noodzakelijk om een duidelijk signaal af te geven, want praten alleen hielp niet, zo blijkt uit het verleden (SG, 2013).

6.1.2. Een georganiseerd focusing event

Op 7 januari 2014 organiseerde 'Stichting Oude Groninger Kerken' busreizen door de getroffen gebieden in Groningen. Hierbij reden verschillende touringcars langs huizen en panden welke schade dragen door de bevingen in de omgeving (Ramptoeisten, 2015). Deze zogenoemde 'ramptoeisten' maakten foto's van de getroffen woningen en dit zorgde voor veel ophef onder de getroffen Groningers. Ook de media besteedden veel aandacht aan de kwestie. Het organiseren van deze 'ramptouren' kan gezien worden als ludieke actie in samenwerking met de actiegroep GBB, die duidelijk had gemaakt dat de maat vol is voor de Groningers. Het organiseren van de 'ramptouren'

kan gezien worden als een kunstmatig focusing event, waarbij de verontwaardiging zorgde voor een nieuw niveau van onrust. Hiermee werd de probleemstroom na een periode van rust weer actief (Kingdon, 2003).

Op 10 januari 2014 protesteerden Groningers tegen de gasboringen (GBB, 2014). Dit protest werd georganiseerd door de GBB, welke voor het kantoor van de NAM plaatsvond. De acties, welke in januari 2014 in een stroomversnelling kwamen, werden steeds radicaler. Verklaringen voor de radicaliteit van de protesten van de actiegroepen kunnen zijn dat de mate van ontevredenheid binnen deze actiegroepen betreft de gaswinningen in de Groningen-veld groter werden. Ook kan het gebrek aan vertrouwen van deze actiegroepen in de overheid en de NAM een reden zijn tot de radicalere protesten.

In de dagen na 10 januari 2014 volgden er nog meer acties waarna de NAM preventief stopte met gaswinningen in gemeente Leermans en op andere plekken leidden de protesten tot arrestaties. Tot slot bezetten actievoerders op 13 januari het boorplatform 'Scheemda', de media besteedden hier veel aandacht aan en de twee actiegroepen GBB en SG werden door RTV-Noord uitgenodigd om hun verhaal te doen (RTV-noord, 2014).

Op 15 januari 2014 bezette de actiegroep SG één van de oude gaswinninglocaties in Oude Pekela. Hierdoor werden de spanningen tussen de NAM en Groningers vergroot. De media vergrootten deze kwestie door er veel aandacht aan te besteden. Naar aanleiding van alle protesten en de uitzending op RTV-Noord werd op provinciaal niveau een coalitie gesloten bestaand uit de VVD en PvdA, welke pleitten voor de vermindering van de gaswinningen om gehoor te geven aan de Groningers (RTV-noord, 2014). Dit kan gezien worden als het begin van een mogelijk beleidsalternatief om de gasproblematiek op te lossen (Kingdon, 2003). Ook de uitzending op RTV-noord, twee dagen daarvoor, kon hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld. Dezelfde dag reageerde de leider van het PvdA, Diederik Samsom, op de protesten en bezocht hij de oude gasboringlocatie om de Groningers toe te spreken.

Het politieke bezoek zorgde voor nog meer media-aandacht voor de kwestie en werd hierdoor nog meer belicht. Na de toespraak van Diederik Samsom kreeg de actiegroep GBB een uitnodiging om de volgende dag de Tweede Kamer toe te spreken. Dit was de eerste keer in de kwestie gaswinningen Groningen dat er op nationaal niveau verhaal werd gehaald wat betreft de risico's en het bestaande gasbeleid. Verder blijkt aan de hand van het gevoerde interview, dat provincie Groningen ook actief bezig is geweest om de 'schrijnende' kwestie in Groningen op de nationale agenda te plaatsen (Interview dhr. Bouwkamp, 2016). De provinciale inzet in combinatie met de media-aandacht samen

heeft gezorgd voor landelijke én politieke aandacht voor de kwestie. De gaswinningen Groningen werden vanaf dit moment onderdeel van de politieke agenda.

De inzet van de policy community, provincie Groningen stopte niet bij het plaatsen van de kwestie in Groningen op de politieke agenda. De provincie Groningen bereidde zich verder al een tijd voor op mogelijke bevingen met een kracht tussen 4 en 5 op de schaal van Richter (NOS, 2014). Deze voorbereidingen en risicoanalyse opgesteld door de veiligheidsregio kunnen gezien worden als indicatie dat er al langere tijd rekening gehouden werd met de mogelijke risico's van de gasboringen in het Groningen-veld. Immers, er hadden geen trainingen plaatsgevonden rekening houdend met bevingen tussen de 4 en 5 op de schaal van Richter als de risico's er niet zouden zijn. Ook waren er op provinciaal niveau meerdere berichten naar buiten gebracht welke direct gelinkt kunnen worden aan 'zwaardere' gevolgen in de toekomst. Zo is er een commissie ingesteld om aanvullende onderzoeken te verrichten bovenop de onderzoeken van Minister Kamp en was er een coalitie gevormd om de gaswinning te verminderen (Ibid.). Deze voorbereidingen op provinciaal niveau kunnen gezien worden als indicatie dat de gasboringen in Groningen als een veiligheidskwestie werden benaderd door de provincie Groningen. *"Het perspectief wat geschetst is betreft de aardbevingen is een omvattend probleem dat nog geen oplossing kent"*(interview, Dhr. Bouwkamp, 2016). Op nationaal niveau werd de kwestie nog niet als veiligheidsprobleem gezien. Dit valt af te leiden aan het ontbreken van maatregelen na de beving in Huizinge (2012)(interview Dhr. Moll, 2016).

6.1.3. Beweging in de politieke stroom

Op 16 januari 2014, had de actiegroep GBB de kans om de Tweede Kamer toe te spreken over wat zij vonden van de gasboringen. Hierbij ging de actiegroep in op de belangen van de bewoners die niet gehoord werden door de politiek. In de toespraak ging de GBB verder in op het wantrouwen dat er bestond ten opzichte van het bestaande gaswinningbeleid en de NAM. Het afschuiven van verantwoordelijkheden tussen beide partijen en het negeren van Groningers zelf werd hier ook benoemd. Tot slot gaf de GBB aan het gevoel te hebben dat het economisch belang voor de welzijn van de Groningers zelf stond (GBB, 2014). Bestuurders van de provincie Groningen hebben gesteld: *"het is niet zomaar een huis, het is een thuis"* en men moet zich veilig voelen thuis. De aardbevingen zijn zeer ingrijpend voor de levens van Groningers en het is voor mensen buiten Groningen lastig om de grote impact in te zien (interview; dhr. Bouwkamp, 2016). Deze invloeden en de voorgaande gebeurtenissen hadden de kwestie gaswinningen Groningen op de politieke agenda geplaatst, waarover vervolgens meerdere Kamervragen zijn gesteld aan Minister Kamp.

Na de toespraak op 16 januari 2014 werden er verschillende Kamervragen aan Minister Kamp gesteld. Uit de Kamerbrief komt naar voren dat de Minister geen productieplafond in kon stellen wegens gebrek aan beleidsinstrumenten (Kamervragen gaswinningen, 2014). Ook werden de meeste Kamervragen niet beantwoord en partijleden werden doorverwezen naar de uitkomst van de onderzoeken, welke nog afgerond moesten worden. Wel kon er gesteld worden dat door de grote media-aandacht voor de kwestie, het toenemend aantal protesten op verschillende plaatsen, het bezoek van de leider van de PvdA aan Groningen, de toespraak van de GBB in de Tweede Kamer en tot slot de Kamervragen naar aanleiding van deze toespraak de druk op Minister Kamp betreffende de Gaswinningen Groningen hoog opliep.

Op 17 januari 2014 kwamen het Rijk, de Provincie Groningen en negen gemeenten naar buiten met een Akkoord; *'Vertrouwen op herstel en herstel van vertrouwen'*. Dit was een samenhangend pakket van maatregelen opgesteld om de veiligheid in Noordoost-Groningen te vergrootten, de schadeafhandeling te verbeteren, de 'aangetaste' leefbaarheid te verbeteren en de economie in het gebied positief te beïnvloeden. Hiervoor was een bedrag van 1,2 miljard euro beschikbaar gesteld. De gasproductie werd tevens teruggebracht, waarbij de schatkist 700 miljoen euro minder per jaar zou verdienen (Akkoord, 2014). Dit besluit kon gezien worden als uitkomst naar aanleiding van de druk op Minister Kamp en naar aanleiding van de reeds onhoudbare situatie die bestond in Groningen en als een effectieve inzet van de policy community, de lokale overheden om hun belangen door te voeren (Kingdon, 2003)

Uit de provinciестukken is gebleken dat de provincie Groningen stelde dat de Groningers zich hard hadden ingezet om de hierboven genoemde maatregelen tot stand te brengen. Ten eerste, door van zich te laten horen door middel van verschillende protesten. Ten tweede, door de (politieke) druk op Minister Kamp op te voeren (Provincie Groningen, 2014). Deze druk kon gekoppeld worden aan de acties en protesten uitgevoerd in Groningen, de komst van de leider van PvdA in Groningen, de uitnodiging van de GBB in de Tweede Kamer die tot slot had geleid tot veel Kamervragen. Ten derde, door te wijzen op het advies van de commissie Meijer die in opdracht van provincie Groningen ingesteld was. Het eindoordeel van de commissie Meijer op 1 november 2013 zette in op 3 punten:

- Veiligheid en toekomstzekerheid voor individuele inwoners en ondernemers;
- Kwaliteit van de woon- en leefomgeving;
- Een duurzaam economisch perspectief voor de regio.

Ook hechtte de commissie waarde aan meer zeggenschap voor de omgeving. De mensen in het gebied ondervinden (in)direct de negatieve gevolgen van de gasboringen (Duurzame Toekomst, 2013).

6.1.4. Botsende belangen

Op dezelfde dag, 17 januari 2014, was niet alleen dit akkoord gesloten, maar was er ook een gewijzigd winningsplan, ingediend door de NAM, goedgekeurd door het kabinet (NAM, 2014). De reden voor de instemming met het winningsplan door het kabinet kon gevonden worden in het akkoord tussen de Rijk, de lokale overheden en de NAM (Ibid.).

Op dezelfde dag waarop het akkoord was gesloten en het winningsplan van de NAM was goedgekeurd, besloot Minister Kamp een bezoek te brengen aan het gemeentehuis in Loppersum. Hier sprak de Minister geïnteresseerden toe over wat het gesloten Akkoord inhield (Volkskrant, 2014). De aanwezigheid van de Minister zorgde voor veel onrust bij Groningers die ontevreden waren over de instemming van het winningsplan van de NAM. Ook gaf de actiegroep SG aan dat zij niet onder de indruk waren van het gemaakte akkoord. De beperking van de gaswinning was volgens hen zeer gering en een compensatiefonds voor getroffen gebouwen van 140 miljoen werd 'drie keer helemaal niets' genoemd (Ibid.). De gemoederen in Loppersum waren uiteindelijk zo hoog opgelopen dat de ME moest ingrijpen.

6.2. BELEIDSMAKER, MINISTER KAMP

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de handelingen van de Minister van EZ kijkend naar het gasbeleid en de gebeurtenissen eromheen. Door de tijd heen hebben zich een aantal verschuivingen voorgedaan die hieronder ook besproken zullen worden.

6.2.1. Het belang van Minister Kamp

De Minister van EZ, Kamp is de eindverantwoordelijke voor het gevoerde gasbeleid. Actiegroepen en Groningers stellen dat de Minister het economisch belang plaatste voor de veiligheid van Groningers (SG, 2012). Verder werden er ondanks de risico's en het besef dat er een oplossing moest komen voor de kwestie in januari 2014 geen productieplafond voor de gasboringen gegeven. Dit wijdde Minister Kamp aan het gebrek van beleidsinstrumenten (Kamervragen gaswinningen, 2014). Het voorzorgbeginsel, waarbij in een kwestie eerst de risico's onderzocht worden voor er activiteiten worden uitgevoerd zijn nooit van toepassing geweest op de gaskwestie. Op grond hiervan kan het financieel belang die gepaard gaat met de gasboringen gezien worden als belangrijkste motivatie (interview; dhr. Moll, 2016).

De onrust die ontstaan is ontstaan in het provinciehuis in Loppersum kon gezien worden als weerspiegeling van het wantrouwen dat er heerste van de Groningers betreft het handelen van Minister Kamp. Ook kon de onrust gezien worden als signaal van de Groningers dat het gemaakte akkoord niet als voldoende zagen. Op bestuurlijk niveau kon het akkoord daarentegen gezien worden

als indicatie dat de kwestie op nationaal niveau voor het eerst als een ‘veiligheidskwestie’ werd benaderd. Dit was eerder al op provinciaal niveau het geval, maar nu ook op nationaal niveau.

De Kamerbrief van minister Kamp op 25 januari 2013 kan in dit onderzoek gezien worden als ‘een eerste bestuurlijke reactie’ op het *focusing event* de beving in Huizinge. De Kamerbrief was een eerste reactie vanuit de overheid op de beving in Huizinge, welke vijf maanden eerder had plaats gevonden. In deze Kamerbrief werden 14 onderzoeken aangekondigd die de risico’s en gevolgen van gaswinning in de Groningervelden in kaart moesten brengen. Deze Kamerbrief kon gezien worden als de eerste indicatie dat het bestaande beleid voor de gaswinningen in Groningen niet meer op dezelfde voet kon doorgaan. Hieruit kon worden afgeleid dat er in deze periode gezocht werd naar een oplossing. Zo kwam er naar voren dat er sprake was van onenigheid over de beschikbare informatie en onenigheid over wat het probleem daadwerkelijk was in de kwestie. Wat echter wel duidelijk werd uit deze brief is dat de economische belangen niet geschaad mochten worden.

Hiermee kan gesteld worden dat Minister Kamp, net als de NAM er belang bij heeft dat de gasproductie optimaal blijft. Zoals eerder al is gesteld is het voorzorgbeginsel niet toegepast op de gaskwestie. Dit wordt onderbouwd door de gevoerde interviews, waaruit is gebleken dat de risico’s en de onduidelijkheden in de kwestie gaswinningen Groningen tot nu toe geen reden waren voor Minister Kamp om de gaskraan dicht te draaien. *“Tot op deze dag is het voorzorgbeginsel nog niet toegepast op de kwestie in Groningen”* (Interview; dhr. Moll, 2016).

6.2.2. Tegemoetkoming in het gasbeleid

Brandpunt zond op 19 januari 2014 een programma uit dat aandacht besteedde aan de ‘Groningen-kwestie’. Ook andere media reageerden steeds meer op de kwestie en op de houding van Minister Kamp. Minister Kamp had tot dit punt een zeer neutraal of positief imago dat in de media naar voren kwam, maar dit werd steeds negatiever. De GBB verzwaarde de kwestie door aan te geven dat de acties die Minister Kamp wilde uitvoeren niet voldoende waren voor de Groningers in het gebied (Reactie akkoord, 2014). Dit kon gezien worden als een poging van de actiegroep GBB om de druk op de ketel op te voeren. Ondertussen gingen de boringen op verschillende plekken op de dagen erna in Groningen gewoon door tot ongenoegen van de Groningers, welke nog niet tevreden waren met de plannen, omdat er in de praktijk niets veranderd was (Oogtv, 2014).

In de Kamerbrief van Minister Kamp van 22 januari 2014 kwam naar voren dat een onafhankelijke commissie ingesteld zou worden, welke onderzoek zou doen naar schrijnende gevallen (Kamerbrief schrijnende gevallen, 2014). De Kamerbrief kon direct gelinkt worden aan het bezoek van de Minister in Groningen, waarbij gesproken was met meerdere gedupeerden wonend in Groningen.

De gevolgen van deze schrijnende kwesties werden gedragen door Groningers die door de media als 'slachtoffers' van de gaswinningen waren geframed (RTV-Noord, 2014). Door de aanstelling van een onafhankelijke commissie kon er gesteld worden dat er stapsgewijs gehoor werd gegeven aan Groningers en hun ontevredenheid over het huidige beleid. De commissie Schrijnende gevallen zou verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van maatregelen, bedoeld voor uitzonderlijke situaties waarbij mensen ernstige problemen ervaarden ten gevolgen van de gasbevingen. De commissie zou 15 miljoen euro hebben om bijdragen te kunnen doen, welke kunnen variëren van bijdragen aan achterstallig onderhoud tot opkoop van een huis in voorkomende gevallen (Ibid.). De minister gaf niet zozeer gehoor aan de wensen van de Groningers, maar aan de wensen van de Tweede Kamer (interview Dhr. Bouwkamp, 2016). Tot onvrede van de Groningers in het gebied.

6.3. HET AANDIENEN VAN EEN NIEUWE FOCUSING EVENT

Op 24 januari 2014 vonden er meerdere bevingen plaats in de nacht. Deze bevingen waren zelfs in de Stad Groningen -welke op een afstand van de Groningenvelden lag- voelbaar (SodM, 2014). Dezelfde dag, een aantal uur na de bevingen werd in Bedum een woning onbewoonbaar verklaard en ontruimd door de NAM. Ook kwam de Groningse hoogleraar, De Kam met een onderzoek naar buiten, waaruit bleek dat de helft van de inwoners van bevingsdorpen weg wilde. Het onderzoek van de hoogleraar was uitgevoerd in samenwerking met stichting Waardeverminderingen door Aardbevingen Groningen (WAG) met als doel compensatie voor de waardevermindering van de woningen in het gebied te krijgen (Onderzoek bevingsdorpen, 2014). Dit leidde tot veel onrust en nieuwe Kamervragen (Kamervragen, 2014).

Op 25 januari 2014 vonden er meerdere protesten plaats, niet alleen in Groningen, maar ook in het centrum van Amsterdam door de actiegroep GBB. Ook protesteerde actiegroep SG bij verschillende NAM-locaties waar gasboringen plaatsvonden. De NAM kwam een dag later, op 26 januari, met een persbericht waarin werd aangegeven dat men 40 fulltime medewerkers wilde inzetten die zich enkel bezig zullen houden met schadeclaims. Deze stap van de NAM is een onderdeel van het akkoord gevormd door het Rijk, de lokale overheden en de NAM op 17 januari 2014. De stap die de NAM maakte kon gezien worden als een strategie om enerzijds gehoor te geven aan Minister Kamp die verantwoordelijk is voor het gasbeleid en om anderzijds ongestoord verder te gaan met de geplande gasboringen.

Op 27 januari vindt er een hoorzitting plaats van de Tweede Kamer in Groningen. Dit kon gezien worden als een uitzonderlijke kwestie, aangezien de hoorzittingen normaal in Den Haag zelf werden gehouden. Het besluit om een hoorzitting in Groningen over de gaswinningen te houden was op 10 december 2013 al genomen. Hiermee kon de hoorzitting niet gezien worden als directe reactie op de

rechtszaak tegen de NAM of op de bevingen die enkele dagen geleden plaats hadden gevonden. De hoorzitting van de Tweede Kamer in Groningen was opgedeeld in drie blokken. In het eerste blok werden verschillende bewoners en bestuurders in Groningen gehoord, waaronder de actiegroep GBB en bestuurders zoals burgemeesters van verschillende gemeenten. In het tweede blok werden verschillende wetenschappers gehoord en in het laatste blok werden relevante organisaties voor gaswinning gehoord, waaronder de Veiligheidsregio Groningen. Naar aanleiding van deze hoorzitting in Groningen was er twee dagen later een andere hoorzitting ingepland in Den Haag om verschillende deskundigen te horen over de kwestie. De aandacht en interesse door de Tweede Kamer kon gezien worden als verschuiving in de politieke stroom waarbij nadruk in het gasbeleid in Groningen langzaam verschuift. De nadruk lag niet meer op de economische winstgevendheid van de gasboringen, maar bij de veiligheid van Groningers in het gebied. De media kenden hierin ook een actieve rol, door haar grote hoeveelheid berichtgeving over de kwestie in Groningen. *“Indien er negatief over een minister wordt gesproken, heeft dat invloed op de minister en de Tweede Kamer en hun functioneren binnen politieke partijen. In de kwestie in Groningen heeft dit een rol gespeeld betreft de manier waarop de Tweede Kamer dacht en keek naar de gasboringen in Groningen”*(Interview, dhr. Bouwkamp, 2016).

Zoals hierboven reeds was aangekondigd, vond er op 29 januari 2014 een hoorzitting plaats in de Tweede Kamer waarin verschillende deskundigen werden gehoord over de kwestie in Groningen. Deze hoorzitting stond al vóór de beving in Huizinge in 2012. Hierbij legden deze deskundigen de nadruk op de ‘veiligheidsrisico’s’ waarvan volgens hen sprake was. Op zowel gemeentelijk als op provinciaal niveau werden dezelfde dag los van elkaar debatten georganiseerd aangaande de kwestie. De kwestie gaswinning Groningen werd zichtbaar vanuit een ander perspectief benaderd, namelijk vanuit een veiligheidsperspectief. Het besef dat de kwestie ging om de veiligheid van Groningers is begin 2014 doorgedrongen bij Tweede Kamerleden (Ibid.).

Twee dagen later, op 31 januari 2014, kondigde Minister Kamp aan dat hij meer onderzoeken wilde laten uitvoeren gericht op wat de gevolgen precies waren van het verminderen van de gaswinningen in het gebied. Dit was de eerste keer dat Minister Kamp uitspraken deed over het aanpakken van de aardbevingsrisico’s in Groningen door middel van het verminderen van de gasproductie. Deze aankondiging van Minister Kamp kon niet los gezien worden van de voorgaande hoorzittingen, waarbij verschillende deskundige aan het woord waren geweest. Ook kon er gesteld worden dat de manier waarop gekeken werd naar de gaswinningen in Groningen was veranderd. Zo werd de kwestie eerst als winstgevende onderneming benaderd, terwijl er in deze fase vooral gekeken werd naar het veiligheidsaspect voor de Groningers in de omgeving (Ibid.).

Naar aanleiding van de verschillende gebeurtenissen in de afgelopen weken bleven Groningers protesteren. Zij waren tot nu toe nog steeds niet tevreden met de besluiten die waren genomen en de manier en ook snelheid waarop schadeclaims werden afgehandeld door de NAM zorgden voor veel frustratie (SG, 2014). *“De NAM moet niet bepalen, maar de NAM moet betalen”* (Interview dhr. Bouwkamp, 2016).

6.3.1. Politieke spanningen

Op 5 februari 2014 vond er een debat plaats in de Tweede Kamer over het gasbesluit. Hierin werd voornamelijk ingegaan op de financiële compensatie voor de provincie Groningen. Ook werd er in het debat aandacht besteed aan de manier waarop de NAM omging met de afhandeling van schadeclaims en de rechtszaak die is aangespannen door Stichting WAG op 24 januari 2014. De maatschappelijke onrust die de NAM hiermee had veroorzaakt bij de Groningers kwam ook ter sprake in het debat (Debat gasbesluit, 2014).

Op 7 februari werd het kabinetsbesluit, waarbij de gasboringen gewoon mochten worden uitgevoerd, aangevochten door het advocatenkantoor BoutOveres namens de WAG in Groningen. Op basis van het negeren van het advies van het SodM door Minister Kamp stelden zij dat er onvoldoende rekening was gehouden met het veiligheidsaspect in het kabinetsbesluit. Volgens de Mijnbouwwet, waarop de gasboringen waren toegestaan, was veiligheid echter een belangrijk aspect bij het toestaan van gasboringen. Ook de actiegroep GBB heeft op basis van deze informatie een advocatenbureau benaderd om dezelfde stappen te ondernemen tegen het kabinetsbesluit (RTV-noord.nl, 2014).

In dit stadium kwam duidelijk naar voren dat er sprake was van een politieke verschuiving wat betreft de manier waarop er naar de kwestie in Groningen werd gekeken. De belangen en manier waarop Minister Kamp naar de kwestie keek kwam niet overeen met de rest van de Tweede Kamer en de lokale overheden. De media speelden hierin een vergrotende rol, door de kwestie continue op de agenda te houden (Interview dhr. Moll, 2016). Zolang de beleidsmaker, Minister Kamp niet zou worden gedwongen het gasbeleid aan te passen zou er ondanks de aanwezigheid van een probleem-, oplossings- en politieke stroom geen beleidskanteling plaatsvinden.

6.4 AFRONDING OVERZICHT GEBEURTENISSEN

In deze laatste paragraaf zullen de laatste stappen van dit onderzoek gezet worden om de uiteindelijke hoofdvraag die leidend is voor het onderzoek te kunnen beantwoorden. Allereerst zal er gekeken worden naar de redenen waarom ondanks het bestaan van de drie stromen nog geen beleidskanteling heeft plaats gevonden. Ten tweede zal er gekeken worden naar een aantal

gebeurtenissen in 2014 tot aan 2015. Tot slot zal de beleidskanteling in april 2015 besproken en verklaard worden.

6.4.1. Probleem-, oplossings- en politieke stroom in de gaskwestie

In dit onderdeel zal een duidelijk overzicht worden gemaakt van de geïdentificeerde stromen uit de analyse. Door dit te doen kan er stapsgewijs worden gekeken waar en hoe de beleidskanteling zich heeft ontwikkeld.

6.4.1.1. Probleemstroom

Groningers waren in de kwestie gaswinningen Groningen de grootste groep belanghebbenden. Deze voelden zich politiek niet voldoende vertegenwoordigd en hebben zich hierop georganiseerd in actiegroepen. De actiegroep GBB heeft zich sinds 2009 ingezet op verschillende niveaus de kwestie in kaart te brengen. Op grond van haar handelen heeft zij invloed gehad op de toon van de discussie (interview, dhr. Moll, 2016). Wanneer gekeken wordt naar ambtenaren komt vooral het handelen van de Provincie Groningen en de gemeenten het Groningen-veld naar voren op het moment dat zij zich actief inzetten in mei 2013 met de aanstelling van de commissie Meijers, *“Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen”*. De noodzaak tot het investeren en waarborgen van de veiligheid in Groningen staat hierin centraal en dat dragen de lokale overheden zichtbaar naar buiten. De uitkomst van het onderzoek, waarbij een link is gelegd tussen het (armste) gebied van Nederland en tegelijkertijd het rijkste gebied betreft delfstoffen heeft voor maatschappelijke onrust gezorgd. Immers hoe kan het zijn dat een provincie zoveel geld oplevert voor de staatskas en niet eens gecompenseerd wordt voor de schade (Ibid.). Tot slot spelen de media een belangrijke rol in de koppeling tussen de wensen van Groningers in het gebied, de belanghebbenden en de politiek. Zo hebben de media veel aandacht besteed aan de kwestie en zij heeft Groningers en de actiegroep GBB een podium geboden om hun benadering van de kwestie duidelijk onder de aandacht te brengen. Hierop hebben meerdere Kamerleden in de Tweede Kamer vragen gesteld aan Minister Kamp (Kamervragen, 2014). Er kan dus gesteld worden dat de media de druk op de kwestie in Groningen hebben vergroot (Interview dhr. Bouwkamp, 2016).

Verder is naar voren gekomen dat de intensiteit van de bevingen ten gevolgen van de gaswinningen over de tijd heen steeds groter wordt. De beving in Huizinge (2012) heeft voor veel onrust gezorgd omdat de risicoanalyse gesteld door de NAM betreft de controleerbaarheid van de bevingen is komen te vervallen. Dit heeft gezorgd voor veel maatschappelijke onrust (interview, Dhr. Moll, 2016). De beving, een *focusing event* heeft voor onrust gezorgd, maar alleen dit was niet voldoende voor (beleids)verandering.

In de theorie van Kingdon (2003) is naar voren gekomen dat meerdere factoren van invloed zijn op de probleemontwikkeling. Zo kan ongerustheid en onzekerheid een rol spelen. Op basis van het

Onderzoeksrapport Voor de Veiligheid (2015) is naar voren gekomen dat er tot de periode 2013, dat er sprake was van een besloten besluitvormingsproces. Binnen dit besloten proces hadden enkel de volgende partijen toegang; de NAM, GasUnie, het ministerie van Economische Zaken, en de SodM (Ibid.). Na het negatief advies van de SodM in 2013 betreffende het goedkeuren van het winningsplan, om veiligheidsredenen voor de Groningers is er een opening gekomen in het proces. Op basis van het interview met Henk Moll (2016) is naar voren gekomen dat het negatief advies van de SodM als handvat gebruikt is door belanghebbenden om de veiligheid van Groningers in kaart te brengen. Na deze periode hebben andere partijen zoals de actiegroep GBB en provincie Groningen zich actief ingezet om de besluitvorming te beïnvloeden. Een window of opportunity is ontstaan die met de tijd heen steeds verder werd 'geopend'. Door de aanwezigheid en het gebruik van de media is de kwestie op de politieke agenda gekomen in de vorm van een hoorzitting in de Tweede Kamer. Dit heeft geleid tot meerdere Kamervragen naar Minister Kamp over het gevoerde aardgasbeleid.

Wanneer gekeken worden naar de probleemstroom kan er gesteld worden dat er sprake was van een maatschappelijke verschuiving als het gaat om het ontstaan van de actiegroep de GBB. Deze bestaat uit Groningers die zich op politiek niveau niet vertegenwoordigd voelden en daarom *'het heft in eigen handen nemen'*. Verder was er sprake van een besloten besluitvormingsproces tot het negatieve advies van de SodM, die ervoor heeft gezorgd dat er een opening in het proces kwam. In combinatie met de toename van intensiteit van de bevingen in het gebied en het vervallen van de controleerbaarheid van de bevingen kan er gesteld worden dat er sprake is van een maatschappelijke verschuiving in de kwestie gaswinningen Groningen. Het aardgasbeleid dat decennia als een muur stond, sloot niet meer aan bij de maatschappelijke wensen. Verder hebben de media een belangrijke rol gespeeld in het plaatsen van de kwestie op de politieke agenda. De betrokkenheid van de media voor deze kwestie is zeer hoog. Dit valt af te leiden dat bijna elke Nederlandse nieuwssite een eigen dossier heeft over de Groningse gaswinningen (NU, 2016).

Tot slot komt er in de probleemstroom duidelijk naar voren dat verschillende belanghebbende zijn, die verschillende wensen hebben over hoe het gasbeleid zou moeten zijn. De belanghebbenden die het gasbeleid willen veranderen zetten zich in om de kwestie te framen als een (maatschappelijk) probleem. Dit komt overeen met de indicatoren die in de operationalisatie zijn vermeld betreft hoe een probleemstroom herkent kan worden.

6.4.1.2. Oplossingsstroom

Kingdon (2003) stelt dat een *window of opportunity*, dus een mogelijkheid tot het veranderen van beleid kan ontstaan. Hiervoor is niet alleen een probleem nodig, maar ook een beschikbare oplossing. Wanneer gekeken wordt naar deze kan er op basis van de integrale omschrijving en het Onderzoeksrapport Voor de Veiligheid (2015) gesteld worden dat er veel onduidelijkheid is geweest in de kwestie gaswinningen Groningen. Tot eind 2013 was er geen sprake van een beschikbare

oplossing voor de kwestie. Sterker nog in deze periode was er ook nog geen eenduidige probleem. De gaswinning in Groningen onttrekt haar legitimiteit aan het gaswinningsbeleid gevoerd door de Minister van Economische Zaken. Aan de hand van de integrale beschrijving is naar voren gekomen dat de Minister van Economische Zaken zich vooral inzet voor het waarborgen van de continuïteit van de gaswinningen, en de inkomsten eruit. Op grond van Kamerbrieven blijkt verder dat de Minister vooral inzet op de beheersing van de negatieve effecten van de gasboringen en niet op bijvoorbeeld met minderen van de gasboringen (Kamerbrief, 2014). Er kan gesteld worden dat de overheidsactor, het Ministerie van Economische Zaken zich in de kwestie gaswinningen Groningen niet inzet om beleidsoplossingen te bieden, maar meer inzet om de beheersbaarheid van negatieve gevolgen van de gasboringen oplossingen te bieden. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de financiële onderstroom in de kwestie gaswinningen Groningen leidend is voor deze actor.

De kennis om te komen tot een oplossing in de kwestie is beperkt van aard. Er is weinig bekend over de gasboringen en de gevolgen hiervan. In de periode tussen 2011 en 2012 is er een impasse gecreëerd door geologen, doordat er overeen was gekomen dat zij niet precies weten wat er gedaan zou moeten worden om de veiligheid terug te brengen in Groningen. Dit heeft ertoe geleid dat de gasboringen gewoon door konden gaan (OVV, 2015).

De impasse van geologen is door het negatief advies van het SodM eind 2012 doorbroken. Hierbij werd geadviseerd om het gaswinningsplan van de NAM niet goed te keuren, omdat er te weinig werd ondernomen om de risico's van de gasboringen tegen te gaan (interview, Dhr. Moll, 2016). Dit negatief advies van het SodM is in een later stadium in de kwestie als handvat gebruikt om te pleiten voor een vermindering van de gasboringen als oplossing voor de kwestie. De oplossing; het verminderen van de gasboringen was vooral gesteund door tegenstanders van de gasboringen, op vooral lokaal niveau in het Groningen-veld actief zijn. Op nationaal niveau werd er enkel nog gesproken over het uitvoeren van onderzoeken naar de gevolgen van de gasboringen (Kamervragen, 2012). Tot slot kan gesteld worden dat het SodM het gesloten besluitvormingsproces doorbroken, met haar negatief advies aan de Minister.

Vele onderzoeksbureaus hebben na de uitspraak van het SodM onderzoeken verricht naar de gasboringen in Groningen, met uiteenlopende uitkomsten. Als gekeken wordt naar de voorstanders van de gasboringen komen de NAM en het ministerie van Economische Zaken op grond van de integrale beschrijving naar voren. Tot 2014 gingen beleidsvoorstellen vooral in op het verzamelen van kennis over de kwestie en gevolgen in Groningen én de beheersbaarheid van de negatieve gevolgen. De aanzet en roep tot het minderen van de gasboringen kreeg vooral podium op lokaal niveau. Hierbij wordt gerefereerd aan Groningers die in het gebied leven, gemeenten en de Provincie Groningen. Dit kan ondersteund worden door de inzet van deze actoren én de gedane onderzoeken door de Commissie Duurzame Toekomst (2015). Ook komt naar voren dat op basis van experts zoals

geologen, onderzoeksbureaus, ect. er geen dominante waarden te identificeren is. De reeds bestaande dominante waarden zijn pas ontstaan toen de veiligheid van Groningers als meest belangrijke punt werd gezien in de kwestie, welke pas bij het negatieve advies van het SodM naar voren is gekomen in December 2013 (SodM, 2014).

Verder kan de financiële onderstroom in deze kwestie gezien worden als belangrijke reden voor bijvoorbeeld het Ministerie van Economische Zaken om hoe dan ook de gasboringen zo lang mogelijk te continueren en de gasmindering niet als oplossing te beschouwen. Minister Kamp heeft in deze kwestie verder alles behalve ‘voorzichtig’ gehandeld. Op grond van het interview met expert Henk Moll (2016) is naar voren gekomen dat het zogenaamde voorzorgsbeginsel, waarbij risico's eerst worden onderzocht voor dat men activiteiten uitvoert, in de kwestie gaswinningen Groningen niet is toegepast. De gasboringen zijn gewoon doorgaan ondanks de risico's én er is bijvoorbeeld gedurende de onderzoeksperiode geen gespreke geweest van het verminderen van de boringen. *“Tot deze dag wordt het voorzorgsbeginsel door Minister Kamp niet toegepast op de aardgaskwestie”* (Ibid.).

Hieruit kan worden afgeleid dat de financiële winst die behaald wordt met de gasboringen voor de Minister van Economische Zaken zwaarder opwegen dan de veiligheid(swaarborging) in Groningen.

De theorie van Kingdon (2003) stelt verder dat voor een zogenaamde oplossingsstroom een criteria geldt waarbij er sprake moet zijn van een beleidsvoorstel welke logisch is en technisch uitvoerbaar is. Ook wordt deze voorstel onderbouwd door dominante waarden gesteund door deskundigen en maatschappelijk acceptabel zijn. Wanneer dit terug gekoppeld wordt naar de gaswinningen in Groningen is het volgende naar voren gekomen:

1. De oplossing in de kwestie is het verminderen van de gasboringen, om de negatieve gevolgen van de gasboringen te beperken. Het negatief advies van het SodM heeft hiervoor de eerste afzet gegeven, waarbij het waarborgen van de veiligheid van Groningers als argument werd gegeven.
2. Het ontstaan van dominante waarden welke door verscheidene deskundigen wordt ondersteund. Hierbij wordt verwezen naar het belang van het waarborgen van de veiligheid van Groningers. Op grond van Hoorzittingen in de Tweede Kamer, uitkomsten van Provinciale onderzoeken, veiligheidsregio Groningen betreft de bevingen, de Dijkgraaf over de dijken in Groningen en zelfs de NAM welke in 2014 de veiligheid van Groningers voorop zetten.
3. De belemmeringen tot deze oplossing kan direct gekoppeld worden aan het teruglopen van de Staatsinkomsten door minder gaswinning. De Groningers en ook andere Nederlanders menen dat het belang van de waarborging van de veiligheid in het gebied de hoogste prioriteit kent (NU, 2015). Tot slot is er sprake van politieke steun om de gasboringen te verminderen. Dit valt af te leiden aan de Kamervragen die gesteld zijn aan Minister Kamp én de interesse van de politiek voor de kwestie. In de volgende paragraaf zal hierop verder worden ingegaan.

Tot slot is er in de oplossingsstroom sprake van een beleidsalternatief, namelijk het verminderen van de gasproductie. Het SodM heeft met haar negatief advies de mogelijkheid geboden tot het komen op deze oplossing. De twee policy community's: actiegroep GBB én de provincie Groningen hebben hierin een belangrijke rol gespeeld. Het aangedragen beleidsalternatief is verder technisch uitvoerbaar en logisch, immers hoeft de gaskraan enkel teruggedraaid te worden waarbij geen nieuwe technieken nodig zijn. Op basis van de gevoerde interviews en de data-analyse is naar voren gekomen dat een groot aantal deskundigen achter het beleidsalternatief staan om de veiligheid van Groningers te waarborgen. De financiële winsten die behaald worden door de gasboringen zullen wel minder zijn naar mate de gasproductie verlaagd zal worden. Dit was één van de grootste motieven voor beleidsmaker minister Kamp geweest, het gasbeleid lange tijd niet te veranderen. Wel kan er in dit stadium van het onderzoek gezegd worden dat de veiligheid in het gebied meer waarde heeft dan de financiële prikkels op zowel de politiek als de maatschappij niveau. Wanneer een terugkoppeling wordt gemaakt naar de operationalisatie van de oplossingsstroom komt naar voren dat er in deze casus aan alle punten is voldaan. Ook is de verschuiving van een economische- naar een veiligheidsperspectief steeds meer van toepassing, maar nog in ontwikkeling in dit stadium van de analyse.

6.4.1.3. Politieke stroom

Wanneer gekeken wordt naar Minister Kamp is gebleken in de vorige paragraaf dat de financiële belangen centraal staan betreft het uitvoeren van het gasbeleid. Sinds de start van de gasboringen in 1963 zijn de gaswinningen nooit verminderd tot april 2015. In deze periode is de boorplatform in Loppersum gesloten. Deze beslissing is echter niet tot stand gekomen dankzij Minister Kamp die zolang mogelijk zich inzette om onderzoeken te verrichten zonder de gasboringen te verminderen. De provincie heeft zich sinds het negatief advies van het SodM, in december 2013 ingezet om de kwestie naar voren te schuiven. Door de aanstelling van de commissie Meijers die aanvullende onderzoeken verrichten op de reeds aangekondigde onderzoeken van Minister Kamp in die periode kan geconcludeerd worden dat provincie Groningen de onderzoeken van Minister Kamp niet voldoende achtte. Dit kan wijzen op een ander belang in de kwestie, of een ander perspectief waarop naar de kwestie wordt gekeken. Dit blijkt ook uit het interview met Hoogleraar Moll (2016) waarin gesteld werd dat er op provinciaal niveau is ingezet om de kwestie uiteindelijk op nationaal niveau onder de aandacht te brengen.

De Tweede Kamer heeft de kwestie gaswinningen Groningen sinds de jaren '60 enkel besproken of op de agenda geplaatst wanneer het ging om financiële belangen. Ook was men bewust van de risico's die de gasboringen met zich mee droegen en heeft dit tot in 2014 geen reden gegeven tot het minderen van de boringen. Hiermee kan gesteld worden dat de Tweede Kamer haar macht nooit heeft gebruikt om een Minister van Economische Zaken te dwingen de gasboringen te verminderen.

In 2014 werd buitengewoon veel aandacht besteed aan de kwestie door de Tweede Kamer. Dit bleef niet beperkt tot Kamervragen, maar zelfs tot het bezoek van het Groningen-gebied én een hoorzitting over de kwestie in de Tweede Kamer zelf. Minister Kamp is hierbij meerdere malen gevraagd uitleg te bieden over de kwestie en het gasbeleid die de Minister uitvoerde. Opvallend is dat de inzet van Minister Kamp en de betrokkenheid met de Groningers die de negatieve ervaringen dagelijks beleven enkel tot stand is gekomen onder druk vanuit de Tweede Kamer op Minister Kamp.

Op grond van de gevoerde interviews voor dit onderzoek én de notulen van de Provinciale Staten is naar voren gekomen dat vanuit de PvdA veel invloed is uitgeoefend om de kwestie op landelijk niveau bespreekbaar te maken. De PvdA wilt dat de gasproductie verlaagd wordt en dat de Groningers in het gebied gecompenseerd worden voor de schade (provincie Groningen, 2013). De bemoeienissen van partijleider Diederik Samsom van de PvdA, kunnen dan ook gezien worden als eerste directe bemoeienis in de kwestie gaswinningen Groningen vanuit de Tweede Kamer.

Zoals eerder is gebleken hebben de Groningers en actiegroepen zich ingezet om hun ongenoegen te uiten over het bestaande gasbeleid. De media aandacht voor de kwestie, welke begon bij RTV-noord, die inging over het wantrouwen in de politiek wat er uiteindelijk toe heeft geleid dat de kwestie op de politieke agenda werd geplaatst. Deze is sindsdien (2014) niet meer van de politieke agenda verwijderd (RTV-noord, 2015). De Kamervragen, onderzoeken en ingestelde commissies hebben ertoe geleid dat er op politiek niveau veel invloed is uitgevoerd op het gasbeleid. De waarborging van de veiligheid van Groningers is het centrale uitgangspunt van de Tweede Kamer geworden sinds 2014, waarbij het gasbeleid van Minister Kamp onder politieke druk is verbogen. De legitieme macht van de Tweede Kamer heeft er uiteindelijk toe geleid dat de gasboringen zijn verminderd, met de argumentatie dat meer onderzoek nodig is én dat ondertussen de risico's van de gasboringen geminimaliseerd moeten worden. Er kan gesteld worden dat de afgelopen 50 jaar het Groningen-veld gebruikt werd om Staatsinkomen te genereren én sinds 2015 wordt er juist geïnvesteerd in het gebied wat Nederland 'rijk' heeft gemaakt. Er kan geconcludeerd worden dat de gasboringen de afgelopen 50 jaar veel hebben opgeleverd voor de Nederlandse Staat, wat wordt erkent door de Tweede Kamer. Echter moet de prijs niet enkel betaald worden door de Groningers in het gebied en hierop wordt gehandeld (Commissie Meijers, 2015).

Het nationale politieke klimaat rond de gaswinning in Groningen is vooral aangestuurd sinds 2014 op de veiligheid van Groningers in het gebied. De noodzaak om de regio te compenseren voor de gasboringen en de schade daaruit is ook aanwezig. Op politiek niveau wordt steeds meer gesproken over het verminderen van de gasproductie en op maatschappelijk niveau wordt er gevraagd om de gehele gasproductie in het gebied te stoppen. Door de politieke aandacht voor de kwestie en de manier waarop de kwestie in dit stadium benaderd wordt is méér ruimte geboden voor de beschikbare beleidsalternatief. Wanneer gekeken wordt naar de indicatoren van de politieke

stroom wordt aan alle drie de genoemde punten voldaan om tot een verandering te kunnen komen. In deze fase van het onderzoek is verder naar voren gekomen dat zowel de probleem-, oplossings- en politieke stroom aanwezig zijn om een beleidskanteling mogelijk te maken. Door hieronder te kijken naar de verdere gebeurtenissen door de tijd heen zal een duidelijk *window of opportunity* zich moeten aandien voor een uiteindelijke beleidskanteling.

6.4.2. Juridische spanningen

Op 18 maart 2014 werd er aangifte gedaan door de actiegroep SG tegen Minister Kamp en dhr. Zeemput (directeur van de NAM). Volgens de actiegroep hadden beide partijen strafbare feiten gepleegd, waarbij verwezen werd naar Groningers die door de aardbevingen kampen met psychische problemen, slaapproblemen en gebukt gaan onder de waardevermindering van hun woningen (Aangiften, 2014).

Op basis van deze gebeurtenis kon er geconstateerd worden dat, sinds de gaswinningen in Groningen als veiligheidskwestie benaderd werden, er anders wordt gekeken naar de kwestie. Zo werden de risico's en de mogelijke gevolgen voor de omgeving van het Groningen-veld belangrijker in de debatten en besluiten aangaande de gaswinning. De verhoudingen tussen actiegroepen, Groningers, de NAM en Minister Kamp waren grilliger van aard geworden en tevens werden er onderling juridische stappen genomen, wat in het verleden niet het geval was.

Op 26 maart 2014 kwam Minister Kamp met een mediabericht naar buiten dat er niets aan de hand is in Loppersum. Hiermee werd verwezen naar de boorlocatie van de NAM in Loppersum, waarover volgens Minister Kamp onduidelijk heerste over de beschikbare kennis en in hoeverre gasvermindering daadwerkelijk de effecten van bevingen beperkt. Inhoudelijk werd er door de Minister weinig verteld. Op basis van dit mediabericht kon worden geconcludeerd dat mogelijke gasvermindering (nog) niet plaats zouden vinden. Eerst moest er ruimte gegeven worden om onderzoeken te verrichten, zo stelde Minister Kamp.

Op 15 april 2014 ging de 'Commissie Schrijnende Gevallen' van start, slechts drie maanden na de aankondiging van Minister Kamp in het gemeentehuis in Loppersum. Een verklaring voor deze snelle start kan gevonden worden in de aandacht die veiligheidsrisico's had gekregen. In het rapport van de commissie Meijer, 'Duurzame Toekomst', werd ook meerdere malen verwezen naar de veiligheidsproblemen in het gebied en naar de noodzaak tot snel handelen. Ook de berichtgeving van de Waterschappen betreft de risico's voor de dijken in 19 februari 2014 werd als indicatie gezien betreft hoe 'ernstig' de kwestie was en welke mogelijke gevolgen deze zich met zich mee konden nemen (Provincie Groningen, 2015).

Naar aanleiding van berichtgeving dat de (zee)dijken ook schades opliepen door de gaswinningen in het Groningen-veld waren de NAM, de provincie Groningen en de Staat aan de tafel gaan zitten met elkaar (ibid.). Dit was echter nergens uit mediaberichten terug te halen, waardoor gesteld kan worden dat deze gespreken achter gesloten deuren plaatsvonden. In provinciестukken wordt enkel vermeld dat de Waterschappen de zorg over de (zee)dijken dragen en dat de Staat hier ook een bijdrage aan zou leveren. Daartegenover was de NAM verantwoordelijk voor de tegemoetkoming van schades aan woningen naar aanleiding van de Gasboringen (Provinciestukken, 2014).

Minister Kamp informeerde de Tweede Kamer op 16 december 2014 over de hoogte van de gaswinning in Groningen. Hieruit bleek dat de gasproductie van alle gasvelden verlaagd zou worden in de aankomende jaren. In het Groningen-veld, Loppersum die als risicogebied werd aangemerkt, zou de gasproductie tot 80% dalen. Verder werd er ingegaan op het aanpakken van herstel van woningen en het preventief versterken van woningen in het gebied. Ook zouden er meer onderzoeken gedaan worden naar de waardedalingen van de huisprijzen in het gebied. Tot slot zou de veiligheid in de regio vergroot worden. Wel legde de Minister ook de nadruk op de essentie van de gaswinningen voor de energievoorziening in Nederland was en een hoge bijdrage aan de schatkist leverde (Kamerbrief, 2015).

Op 17 januari 2015 maakte Minister Kamp het instemmingbesluit betreft Loppersum bekend. Hiervoor had de Minister een ontwerp-instemmingbesluit opgesteld. Uit dit besluit kwam naar voren dat de gaswinning in Groningen nauwelijks af zouden nemen, ondanks de Kamerbrief van een maand ervoor. Er werd over een periode van vijf jaar wel 1,2 miljard euro beschikbaar gesteld voor schadeherstel en het aardbeving-bestendig-maken van woningen om zo de leefbaarheid in het gebied te bevorderen. (Expertise, 2015).

Op basis van het handelen van Minister Kamp kon geconcludeerd worden dat de 'veiligheidskwestie' erkend werd, maar ook de economische belangen waren voor de Minister nog van groot belang. De gemaakte oplossing ging vooral in de richting van het herstellen en verstevigen van de omgeving en de optie om de oorzaak -dus de gaswinningen- zelf te beperken.

Op 30 januari 2015 werd door de Minister het instemmingbesluit van 17 januari 2015 gewijzigd. Het instemmingsbesluit bepaalde de norm voor de risico's van de gasboringen die acceptabel zijn én de hoeveelheid gas die geboord mag worden. Aanleiding hiervoor waren de ervaring en zorgen rond de gaswinningen van het afgelopen jaar die ertoe hadden geleid dat de omvang en manier waarop de gaswinningen plaatsvonden opnieuw te doordenken (RVO, 2015). Aanleiding tot het herzien van het

instemmingbesluit kon gekoppeld worden aan het gebrek aan steun voor het ontwerp- instemmingbesluit van 17 januari dat geen rekening hield met de uitkomsten van de gedane onderzoeken in opdracht van Minister Kamp. Minister Kamp gaf als reden tot het herzien van het instemmingplan aan dat er nieuwe inzichten verkregen waren. Deze onderzoeken waren in opdrachten van het SodM en de Minister aangevraagd.

Op 2 februari 2015 besloot het kabinet een pakket van maatregelen aan te nemen om de leefbaarheid en veiligheid van de Groningers te verbeteren. Hierbij is er door het kabinet besloten minder gas te winnen en dat bewoners eenvoudiger aanspraak konden maken op ruimere compensatie voor de geleden schade (Extra maatregelen, 2015). Op 18 februari 2015 publiceerde de Onderzoeksraad Voor de Veiligheid (OVV) hun onderzoek naar de aardbevingsrisico's in Groningen. Hierin werd onderzoek gedaan naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014). Hierop aansluitend werden op 1 maart 2015 de aanbevelingen van het OVV gepubliceerd;

Het OVV (2015) verwees in de kwestie gaswinningen Groningen naar de noodzaak de geschonden relatie van betrokken partijen met de Groningse bevolking te herstellen. Erkenning dat er met betrokken partijen tot begin 2013 niet zorgvuldig genoeg was omgegaan. De volgende zaken werden uitgelicht:

- Versterking van het veiligheidsbelang in besluitvorming over activiteiten in de diepe ondergrond; (aanbevelingen aan Minister van Economische Zaken)*
- Zorg dat andere ministeries betrokken worden bij de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen;*
- Zorg dat de burgerperspectief structureel en herkenbaar meegenomen wordt in de besluitvorming door Provincie en Gemeente een rol te geven;*
- Versterk de onafhankelijkheid van het SodM ten opzichte van het ministerie en de sector.*
- Als uitgangspunt nemen dat complexe en onzekere risico's inherent zijn aan die activiteiten en daarover communiceren met burgers (OVV, 2015); (Aanbeveling aan de Minister van economische zaken, de mijnbouwondernemingen en NWO)*
- Versterk de onderzoekplicht van mijnbouwondernemingen;*
- Mijnbouwondernemingen en Minister van Economische Zaken moeten in de communicatie en in de dialoog met burgers transparant zijn over onzekerheid. Expliceer en motiveer de plaats die onzekerheid krijgt in de besluitvorming (Ibid.).*

Uit het Onderzoeksrapport van het OVV (2015) kwam naar voren dat de economische belangen tot begin 2013 voorrang hadden en dat de veiligheid van Groningers niet werd meegenomen in het

besluitvormingsproces. Ook stelde het rapport dat de extra maatregelen die op 2 februari door het kabinet genomen waren niet als voldoende worden gezien om de verhoudingen tussen partijen in het gaswinningsgebied te herstellen en om de veiligheid te waarborgen.

Twee dagen na het Onderzoeksrapport van het OVV, op 3 mei 2015, eiste leden in de Tweede Kamerdebat dat Minister Kamp de vijf aanbevelingen van de OVV over moest nemen. Hierop kondigde Minister Kamp hier snel op te reageren (NU, 2015).

Op 29 maart 2015 had de Raad van State een voorlopige uitspraak gedaan over de gaswinningen in het Groningen-veld. Deze hoefde volgens de Raad niet beperkt te worden. De uitspraak was gedaan, nadat inwoners van de stad Groningen de rechter gevraagd hadden de gaswinning uit het gebied 'Eemskanaal' te schorsen. Zij stelden dat dit winningsgebied te dicht bij de stad Groningen ligt, wat aanzienlijke veiligheidsrisico's met zich meebracht. Op basis van onderzoeken uit 2013 en 2014 bleek dat in beide jaren er evenveel bevingen hadden plaatsgevonden, ondanks dat er in 2014 23% minder gas werd geboord. Deze verminderde gaswinning had dus volgens de Raad van State niet aanwijsbaar geleid tot afname van de seismische activiteiten (Stad Groningen, 2015). Op basis hiervan wees de Raad van State het verzoek ook af.

De uitspraak van de Raad van State was naar aanleiding van een juridisch bezwaar van omwonenden van de stad Groningen eind 2014. Onderzoeken die de Raad van State had gebruikt om deze uitspraken te doen, waren onderzoeken uit 2013 en 2014. De uitspraak van de Raad van State kan dus ook niet gekoppeld worden aan de actuele gebeurtenissen en recentere onderzoeken die er plaatsvonden in de kwestie gaswinningen Groningen, waarbij de veiligheidskwestie een grote rol speelde.

Op 2 april 2015 kwam naar buiten dat het Kabinet en Minister Kamp alle maatregelen van de OVV (2015) over de gaswinningen in Groningen over zou nemen. Veiligheid werd de eerste prioriteit in de kwestie gaswinningen Groningen en bewoners en gemeenten werden meer betrokken bij besluiten over de gaswinning zelf. *"De veiligheid staat nu voorop en het kabinet zal er alles aan doen om te zorgen voor een veilige en prettige leef-, woon- en werkomgeving voor de inwoners van Groningen"*, aldus Kamp (Aanbevelingen gasrapport, 2015). Ook het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) zou om verdere discussies te voorkomen onafhankelijk worden gemaakt, wat wettelijk werd vastgelegd. Hierdoor kon het SodM haar taak als toezichthouder beter uitvoeren. Ook konden er dan door de NAM en het Minister van EZ geen aanwijzingen meer gegeven worden op de wijze waarop onderzoek gedaan moest worden. Tot slot werd er door Minister Kamp geprobeerd om het 'gesloten bolwerk',

aldus de OVV (hierbij wordt verwezen naar een gesloten besluitvorming waarbij een beperkt aantal partijen maar toegang hebben) te doorbreken (Ibid.).

6.4.3. Beleidskanteling

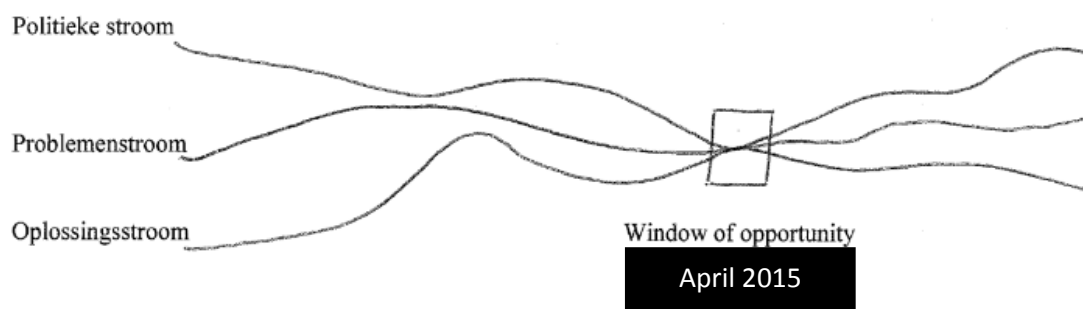
Op 14 april 2015 verbood de Raad van State voorlopig gaswinning in Loppersum. In en rond Loppersum mag enkel gas gewonnen worden, indien dat op andere locaties niet meer mogelijk was, vanuit het oogpunt van leveringszekerheid noodzakelijk is. De Raad zag geen aanleiding tot het stoppen van de gehele gaswinning in het Groningen-veld, mede wegens de gasvraag in Nederland en omliggende landen. Indien de gaswinning in Groningen stilvalt zouden 11 miljoen huishoudens in Europa direct in de problemen komen (Verbod gaswinning Loppersum, 2015). De procedure was gestart in opdracht van de stichting Vrienden van Groningen Centraal en de vereniging HS centraal.

Later dit jaar zal een definitieve uitspraak gedaan worden, voorlopig is het instemmingbesluit van de Minister van Economische Zaken over de gaswinning door de NAM echter deels geschorst. Actiegroepen GBB, Stichting Vrienden van Groningen Centraal en enkele fracties van Provinciale Staten van Groningen hadden gevraagd om de gehele gaswinning in het Groningen-veld stop te zetten, met de nadruk de productielocaties Eemskanaal (ligt naast de stad Groningen) en Loppersum (ibid).

Met de uitspraak van de Raad van State is het gasbeleid voor het eerst sinds de gasexploitatie (gedwongen) aangepast. De veiligheid die niet gewaarborgd kan worden in het gebied kan gezien worden als focusing event die de druppel deed overlopen. De uitspraak van de Raad van State kan gezien worden als de laatste gebeurtenis die de window op opportunity zodanig heeft opengezet dat een beleidsverandering onvermijdelijk was.

Kingdon (2003) stelt dat ondanks dat een probleem- en oplossingsstroom aanwezig zijn, dat de politieke stroom ook nodig is om een *window of opportunity* te creëren. Op basis van de analyse kan er gesteld worden dat de Tweede Kamer een cruciale rol heeft gespeeld in de beleidsverandering betreft de gasboringen in Groningen. Door de aanstelling van een commissie, meerdere Kamervragen aan Minister Kamp, het instemmingsbesluit dat opgeschort is én tot slot het aanzetten tot het Onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad (OVV, 2015) is een verandering in werking gesteld. Het rapport van de OVV en de aanbevelingen die gedaan zijn, zijn op aandringen van de Tweede Kamer in zijn geheel overgenomen door minister Kamp. De druk uitgevoerd vanuit de Tweede Kamer kan gezien worden als de derde stroom en meest cruciale stroom die nodig was om een *window of opportunity* te creëren om een fundamentele verandering er doorheen te krijgen. De uitspraak van

de Raad van State kan gezien worden als laatste zet in de *window of opportunity* waarbij het gasbeleid definitief is omgegooid om de veiligheid van Groningers te waarborgen.



Figuur 3: Gasbeleid in april 2015.

In figuur 3 is de weergave van de situatie tot de beleidskanteling weergegeven. Op grond van de bevingen waren de drie stromen aanwezig sinds januari 2014. De beleidsverandering heeft echter moeten wachten op de laatste zet binnen de *window of opportunity*, welke zich in april 2015 aandienden.

6.5 AFSLUITING ANALYSE

De beving in Huizinge(2012) is een *focusing event* die heeft aangegeven dat er sprake is van een probleem in de kwestie. Vanaf dit punt kan er gesteld worden dat er sprake is van een probleemstroom die zich over de tijd heen verder heeft ontwikkeld. In 2013 werd door het SodM een negatief advies gegeven met het argument dat “De NAM te weinig rekening houdt met de veiligheidsrisico’s voor inwoners van Groningen (SodM, 2013). Het negatief advies van het SodM is hierop als ingezet om een oplossing voor de kwestie te creëren; het minderen van de gasboringen. De combinatie van het negatief advies van het SodM en de bestaande probleemstroom hebben ertoe geleid dat een oplossingsstroom aanwezig was.

Kingdon (2003) stelt dat ondanks dat een probleem- en oplossingsstroom aanwezig zijn, dat de politieke stroom ook nodig is om een *window of opportunity* te creëren. Op basis van de analyse kan er gesteld worden dat de Tweede Kamer een cruciale rol heeft gespeeld in de beleidsverandering betreft de gasboringen in Groningen. Door de aanstelling van een commissie, meerdere Kamervragen aan Minister Kamp, het instemmingsbesluit in twijfel brengen én tot slot het aanzetten tot het Onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad (OVV, 2015) is een verandering in werking gesteld. Doordat de uitkomst van de OVV is zijn geheel is overgenomen door de Tweede Kamer had minister Kamp geen keus dan het gasbeleid aan te passen. De druk uitgevoerd vanuit de Tweede Kamer kan gezien worden als de derde stroom en meest cruciale stroom die nodig was om een *window of opportunity* te creëren om een fundamentele verandering er doorheen te krijgen. De uitspraak van

de Raad van State is de laatste gebeurtenis die de *window of opportunity* heet opgegooid om een verandering af te dwingen.

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de operationalisatie van de driestromen. Aan de hand van de analyse is gebleken dat de casus gaswinningen Groningen voldoet aan alle benoemde indicatoren om een beleidsverandering tot stand te laten komen. Met de analyse van de probleem-, oplossing- en politieke stroom in deze casus is gebleken dat door de tijd heen de nadruk is verschoven van een economisch beleid naar een beleid gericht op de veiligheid. Kingdon (2003) heeft hierbij gezorgd voor handvaten om dit stapsgewijs te verklaren. Het samenkomen van deze drie stromen in april 2015 kan gezien worden als verklaring voor de fundamentele beleidsverandering. Hierbij wordt gerefereerd naar een gasbeleid waarbij de nadruk van een maximale economische winst is verschoven naar het minimaliseren van de gasproductie om de veiligheid te waarborgen.

Tot slot is naar voren gekomen dat een *policy community* volgens Kingdon (2003) een belangrijke speler is in de totstandkoming van beleidsveranderingen. De NAM heeft zich ingezet, met als doel de gasboringen te continueren. Dit is hun gelukt tot april 2014. De lokale overheden daarin tegen hebben actief ingezet om de veiligheid van Groningers te waarborgen én met de uitspraak van de Raad van State is het gasbeleid voor het eerst sinds de gasexploitatie aangepast. De actiegroep GBB heeft zich ook ingezet om de stem van Groningers te laten horen en om hun belangen te waarborgen.

7. Conclusie

Om de hoofdvraag leidend voor dit onderzoek te beantwoorden zullen hieronder eerst de deelvragen worden beantwoord.

-Wat houdt de driestromentheorie van Kingdon (2003) in?

De driestromentheorie van Kingdon (2003) maakt onderscheid tussen een probleem-, oplossingen- en politieke stroom heeft structuur gebracht om een beleidskanteling te herkennen in de kwestie gaswinningen Groningen. Door de hoge mate van complexiteit van dit onderwerp, de beperkte kennis en de grote uiteenlopende belangen hebben zich veel onduidelijkheden voorgedaan.

-Wat was de situatie in de kwestie gaswinningen Groningen vóór 2012?

Er was vóór 2012 sprake van een besloten besluitvormingsproces, waarbij slechts de NAM, GasTerra, SodM, EBN en het Ministerie van Economische Zaken toegang hadden. Er waren kritische geluiden betreft het gasbeleid, maar deze kregen weinig aandacht vóór 2012. Er was geen duidelijk probleemstroom in deze periode én er was ook geen sprake van een beleidsalternatief. De politieke stroom richtte zich in deze periode enkel op de financiële winsten die gepaard gaan met de gasboringen.

-Welke window of opportunity is te onderscheiden in de kwestie gaswinningen Groningen?

Door de beving in Huizinge (2012), een *focusing event* ontstond er het besef dat er wel degelijk een groot veiligheidsprobleem speelde bij de gaswinning in Groningen. Doordat de beving zwaarder was dan alle risicoanalyses hadden aangenomen, stond bovendien de basis van het beleid ter discussie, namelijk dat hier om een controleerbaar risico ging. In de terminologie van Kingdon zien we dat de probleemstroom, oplossingenstroom en politieke stroom elkaar wel beginnen te naderen onder de invloed van het focusing event van de aardbeving in Huizinge, maar dat er nog geen duidelijke *window of opportunity* ontstaat die echte beleidsverandering mogelijk maakt. Partijen wachten vooral af om te bezien of de storm misschien overwaait en kondigen onderzoeken aan. Ingrijpende beleidsalternatieven liggen nog niet op tafel en enkel aardbevingen zijn niet voldoende om een beleidsverandering door te kunnen voeren. Er is in deze kwestie geen sprake van een enkele gebeurtenis die een beleidsraam opent, een proces dat zich door de tijd heen ontwikkelt.

-Hoe ziet de politieke en bestuurlijke dynamiek in de kwestie gaswinningen Groningen eruit in de periode 2012 tot 2015?

Na de beving in Huizinge (2012) is een probleemstroom ontwikkeld, waarbij duidelijk is dat het huidige gasbeleid niet toereikend is. Na het negatief advies van het SodM in 2013 is de basis gelegd voor een beleidsalternatief, namelijk het verminderen van de gasproductie. Pas in 2014 is het politieke klimaat om het belang van het verminderen van de gasproductie ontstaan. De voornaamste

reden was om de veiligheid van Groningers in het gebied te waarborgen en om Groningers tegemoet te komen in de negatieve (financiële) effect van de gasboringen het afgelopen decennia die zij ondervonden. Hierbij hebben verschillende *policy community's* zich ingezet. Opvallend is dat de media een grote rol heeft gespeeld in de informatievoorziening én het plaatsen van de kwestie op de politieke agenda. Verder is er lange tijd sprake geweest van een clash tussen de lokale overheid én nationale overheid (provincie tegen het rijk). Tot slot heeft de uitspraak van de Raad van State ertoe geleid dat de gasproductie is verminderd in 2015.

Hiermee zijn de deelvragen in dit onderzoek beantwoord en hieronder zal de hoofdvraag nogmaals herhaalt en beantwoord worden.

“Hoe kan verklaard worden dat het gaswinningsbeleid veranderd is van een economisch gedreven, naar een veiligheid gedreven kwestie tussen 2012-2015?”

Meerdere factoren hebben ervoor gezorgd dat het gasbeleid in de periode 2012-2015 is veranderd. De theorie van Kingdon (2003) heeft gezorgd voor richtlijnen om verschillende aspecten stapsgewijs te kunnen analyseren. Het gasbeleid was tot 2012 gericht op de financiële winstgevendheid. In 2013 kwam er langzaam een verschuiving tot stand betreft de perceptie op het gasbeleid. De risico's die de gasboringen met zich mee brachten en de manier waarop hiermee wordt omgegaan waren minimaal. In 2014 was er op zowel lokaal als nationaal niveau het besef dat de veiligheid van Groningers lange tijd genegeerd is met alle risico's van dien. Op nationaal niveau is er vanuit de Tweede Kamer grote druk uitgeoefend op de beleidsmaker, minister Kamp. De inzet van de *policy community's*: actiegroep GBB én provincie Groningen hebben een belangrijke rol gespeeld in de manier waarop er naar de kwestie werd gekeken én de manier waarop de oplossing vorm heeft gekregen: het verminderen van de gasproductie. De uitspraak van de Raad van State in 2015 betreft het sluiten van het boorplatform in Loppersum kan gezien worden als het laatste zetje dat nodig was om het bestaande gasbeleid te doorbreken. De belangrijkste factor in het gasbeleid is de veiligheid van Groningers sinds 2014.

Ten slotte valt op basis van het onderzoek nog te reflecteren op de validiteit van het stromenmodel van Kingdon om beleidsveranderingen te verklaren. Het model heeft zijn waarde ook in dit onderzoek bewezen, omdat het een gestructureerd analytisch kader biedt om alle relevante mechanismen en actoren te onderzoeken die in onderlinge samenhang een heldere verklaring bieden waarom soms wel en soms niet ingrijpende beleidsveranderingen plaatsvinden. Op één punt heeft dit onderzoek echter ook beperkingen laten zien van het door Kingdon ontwikkelde model. Meestal wordt aangenomen dat een 'focusing event' en de bijhorende 'window of opportunity' moeten worden begrepen als een korte tijdsperiode waarin georganiseerde *policy community's* hun kans moeten zien te grijpen - vandaar dat Kingdon zo hamert op het belang van het bestaan van

policy community' s die voortdurend hun gewenste beleidsalternatief warm blijven houden. Maar de onderzochte casus laat zien dat een focusing event en window of opportunity zich ook als een langdurig proces kunnen voordoen, waarin het beleidsraam als het ware stukje bij beetje verder wordt opengeduwed, maar waarbij het langere tijd onzeker blijft of het kantelmoment ook bereikt wordt. Onderhavige casus laat zien dat een window of opportunity ook begrepen kan worden als een cascade van focusing events die zich over een langere periode uitstrekken vóórdat het kantelpunt wordt bereikt en het beleidsalternatief definitief de bovenhand krijgt boven voortzetting van het bestaande beleid. Het zou goed zijn om in toekomstig onderzoek naar beleidsveranderingen met gebruikmaking van Kingdon's model op zijn minst ook rekening te houden met de mogelijkheid dat een focusing event en een window of opportunity niet per se een korte tijdsperiode veronderstellen, maar zich ook cascade-gewijs over een langere periode voltrekken.

8. Bronnen

- Baxter (2008). *"Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers"*. McMaster University, West Hamilton, Ontario, Canada, December 2008. 17-7-2016.
- Birkland, A. Thomas (2004). *"Toward a Theory of Focusing Events and Policy Change," a dissertation proposal*. University of Washington, April 1994. 2-4-2016.
- CBS (2016). Aardgaswinningen voor de schatkist. Gevonden op 28 Januari, 2016 <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/macro-economie/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2441-wm.html>.
- Coevert, A. (2013, 3 Juli). *Schade na 'een van de zwaarste aardbevingen' in Groningen*. Gevonden op 20 April, 2015 <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/07/03/enkele-schademeldingen-na-lichte-aardbeving-in-groningen/>.
- Cohen, M.D., March, J.G and Olsen, J.P., (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No.1.
- Dwarshuis. *Tijdslijn gaswinning Groningen*. (n.d.) . Gevonden op 21 Maart, 2015 <http://www.dwarshuis.com/aardbevingen-groningen/menu/>.
- Gestel, N. van (1994). *De onzichtbare overheid, naar nieuwe vormen van sturing, Het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningenwet*, Dissertatie Nijmegen, Delft: Eburon.
- HartVanNederland. *Minder gaswinning in Groningen*. (2014). Gevonden op 20 Augustus 2015 http://www.uitzendinggemist.net/aflevering/249622/Hart_Van_Nederland.html.
- Hoekstra, E., e.a. (2014). *Uw mening over de aardbevingen in provincie Groningen*. Onderzoeksresultaten fase1. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, afdeling sociale psychologie.
- *Instemmingsbesluit gaswinning bekend: ook politieke beweging?* (29 januari 2014). Gevonden op 27 April, 2015 <http://www.plasbossinade.nl/expertise/nieuws/instemmingsbesluit-gaswinning-bekend-nu-ook-voldoende-politieke-b>.

Kabinet volgt alle aanbevelingen gasrapport. (2015, 15 April). *Trouw*. Gevonden op 27 Augustus , 2015
<http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3943466/2015/04/02/Kabinet-volgt-alle-aanbevelingen-gasrapport.dhtml> .

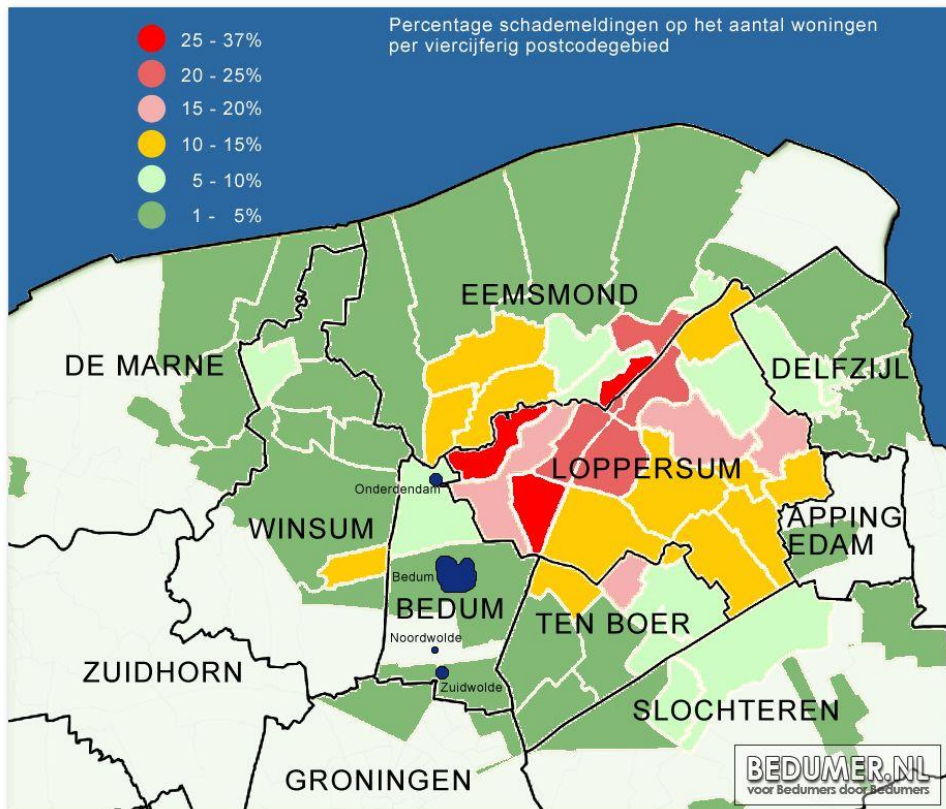
- Kingdon, John W.(2003)., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: HarperCollins College Publishers.
- Kingdon, John W. (1984)., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: little, Brown.
- KNMI (2013). *Magnitude beving Huizinge wordt 3.6*. Gevonden op 23 Augustus 2015
http://www.knmi.nl/cms/content/111428/magnitude_beving_huizinge_wordt_36.
- KNMI. Locatie aardbevingen in provincie Groningen. (2015) . Gevonden op 20 Maart, 2015
http://www.knmi.nl/cms/content/108672/locatie_aardbevingen_in_provincie_groningen.
- Koppenjan, J.F.M., Ringeling, A.B., Velde, R.H.A. te (1984), *Beleidsvorming in Nederland, een vergelijkbare studie naar de totstandkoming van wetten*, Den Haag: VUGA.
- Koster, B. (2015, April 14) Raad van State voorlopig geen gaswinning in en rondom Loppersum. *Beurs*. Gevonden 27 April, 2015
<http://www.beurs.nl/nieuws/binnenland/3709114/raad-van-state-voorlopig-geen-gaswinning-in-en-rond-loppersum>.
- Minister Economische Zaken. (2014). *Kamerbrief (17012014)*. Gevonden op 20 Augustus, 2015
https://www.rvo.nl/sites/default/files/2015/06/15_Tweede%20Kamerbrief%2017%20januari%202014.pdf.
- March, J.G. and J.P. Olsen (1984), 'The new institutionalism: organizational factors in political life', in: *The American Political Science Review*, volume 78.
- Meijs van der. D, (2013). *Schokkend nieuws over Groningen. Een inhoudsanalyse naar de berichtgeving over de gaswinning en geïnduceerde aardbevingen in Groningen*. Masterscriptie Universiteit Groningen.
- NAM (2015). Nieuwsarchief. (n.d.) . Gevonden op 4 November, 2015
<http://www.nam.nl/nl/news/news-archive-2015.html>.

- NAM (2013). NAM gaat weer gas winnen bij Slochterenveld (27 maart, 2013). Nu.nl. Gevonden op 21 April 2015 <http://www.nu.nl/binnenland/3381807/nam-gaat-weer-gas-winnen-bij-slochterenveld.html>.
- NAMplatform (2013). *Besluit nieuw winningsplan*. Gevonden op 23 Augustus 2015 <http://www.namplatform.nl/gaswinningsplan/besluit-nieuw-winningsplan.html>.
- Nieuw provinciebestuur Groningen wil gaswinning terugschroeven. (23 April, 2015). Nu.nl. Gevonden op <http://www.nu.nl/politiek/4036851/nieuw-provinciebestuur-groningen-wil-gaswinning-terugschroeven.html>.
- NOS. *Weer aardbeving bij Loppersum*. (2014). Gevonden op 22 Maart, 2015 <http://nos.nl/artikel/610284-weer-aardbeving-bij-loppersum.html>.
- Onderzoeksraad. Inzagetabel 2015 gaswinning Groningen. (2015). Gevonden op 21 Maart ,2015. <http://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/e8ea0e3bded9inzagetabel-gaswinning-groningen.pdf>.
- Onderzoeksraad (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*.
- Rijksoverheid. *Kabinet neemt extra maatregelen voor veiligheid Groningers* (2015). Gevonden op 28 Augustus, 2015 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen/kabinetsbeleid-gaswinning-groningen>.
- Rijksoverheid (2013). Kamerbrief over gaswinning Groningen-veld. Gevonden op 25 Maart, 2015 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/01/25/kamerbrief-over-gaswinning-groningen-veld.html>.
- Rijksoverheid (2014). De ontwikkelingen op de woningmarkt rond het Groningen-veld: actualisatie 1^e en 2^e kwartaal 2014. Gevonden op 19 Maart, 2015 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/10/08/de-ontwikkelingen-op-de-woningmarkt-rond-het-groningenveld-actualisatie-1e-en-2e-kwartaal-2014.html>.
- Roggenkamp, M.M. (2007). *Het gasgebouw in de steigers*. Utrecht: Energiegroep Simmons & Simmons.

- Rond stad Groningen mag gewoon gas worden gewonnen. (29 Mei, 2015). RTL Nieuws. Gevonden op 28 Augustus 2015 <http://www.rtlnieuws.nl/economie/home/rond-stad-groningen-mag-gewoon-gas-worden-gewonnen>.
- RUG (2015). Henk Moll CV. Gevonden op 27 Februari, 2016 <http://www.rug.nl/news-and-events/people-perspectives/scientists-in-focus/hmoll>.
- RVO (2015). *Getekend instemmingsbesluit*. Gevonden op 28 Augustus, 2015 <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2015/06/Getekend%20instemmingsbesluit.pdf>.
- Schademeldingen. 250 Schademeldingen na aardbevingen. (8 februari, 2013). RTV Noord. Gevonden op 19 Februari, 2015 http://www.youtube.com/watch?v=_CWwisd8YFQ.
- SODM. *Briefadvies winningsplan NAM aan Minister Kamp*. (2013). Gevonden 30 op Augustus 2015 <https://www.sodm.nl/sites/default/files/redactie/briefadvies.pdf>.
- SodM (2013). *Jaarverslag 2013*. Gevonden op 2 April, 2016 www.sodm.nl/binaries/staatstoezicht-op-de-mijnen/.../sodm-jaarverslag-2013.pdf.
- Staatstoezicht (2013). Staatstoezicht op de Mijnen. Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field.
- Tabel1: OVV (2015). *Partijen in de Gaswinning*. Gevonden op 21 Maart, 2015 <http://www.onderzoeksraad.nl/nl/gaswinning-infographic>.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek : een methodologische inleiding*. 2^e druk; Bussum : Coutinho.
- Verbod gaswinningen Loppersum. Raad van State zet voorlopig streep door gaswinningen Loppersum. (n.d.). NRC. Gevonden op 28 Augustus, 2015 <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/14/raad-van-state-zet-voorlopig-streep-door-gaswinning-loppersum/>.
- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag. Nederland, Lemma.
- VVD-kamerlid bespreekt gastactiek telefonisch in de trein. (17 Januari 2015). RTV Noord. Gevonden op 28 Maart, 2015 <http://www.rtvnoord.nl/artikel/artikel.asp?p=143958>.

9. Bijlagen

Bijlage 1: Het Groningen-veld



Afbeelding 1: Het Groningen-veld, overzicht % schademeldingen in risicogemeenten.

Bijlage 2: Tijdslijn Gebeurtenissen Groningen van September 2012 tot April 2015

Datum	Handeling/gebeurtenis	
2012		
16-08-2012	Zwaarste aardbeving op schaal van Richter tot nu toe	
2013		
25-01-2013	<u>Kamerbrief Minister Kamp: maatregelen voor gaswinningen Groningen</u>	
27-03-2013	(Groningen) NAM neemt maatregelen.	
23-05-2013	(Provincie Groningen) Instelling Commissie Meijer :Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen.	
3-07-2013	(Loppersum) Beving 3.2 op schaal van Richter	
4-09-2013	(Middelstum)1 ^e Pand onbewoonbaar verklaard, ontruimd;	
	(Bedum)2 ^{de} Pand onbewoonbaar verklaard, ontruimd;	
8-10-2013	('t Zandt)3 ^e Pand onbewoonbaar verklaard, ontruimd;	
29-11-2013	Indiening gewijzigd winningsplan NAM bij Minister; (Advies SodM, was niet instemmen met het plan)	
24-12-2013	NAM haalt recordhoeveelheid gas uit de Groningse Bodem	
2014		
7-01-2014	(Stedum) Ramptoerisme; Tours door Groningen georganiseerd door 'Stichting Oude Groninger Kerken';	
10-01-2014	(Loppersum) Groninger Bodem Beweging (GBB) worden radicaler;	
	(Meedhuizen) Protesten;	
12-01-2014	(Leermens) Protesten; NAM stopt preventief pompen	
13-01-2014	(Scheemda) Protesten; bezetting van boorplatform Scheemda;	
	<u>(Groningen NTV-Noord tv)GBB+SG aan één tafel;</u>	
14-01-2014	(Zeerijp) Protesten; bezetting platform zeerijp;	
15-01-2014	(Doodstil) GBB protesteert;	
	(Oude Pekela) Gaslocatie oude Pekela, bezet door SG;	
	(Datoverzicht Middelstum) Coalitie gaswinning verminderen +Samsom arriveert in Groningen;	
	('t Zandt) 5 Gasafsluiters blootgelegd;	
16-01-2014	<u>(Hilversum) Hulpdiensten bereiden zich voor</u> <u>NOS meldt dat zij al een jaar zich voorbereiden op aardbevingen met kracht tot Schaal 5)</u>	
	<u>(Den Haag) GBB spreekt 2^e kamer toe;</u>	
17-01-2014	<i>(Den Haag) akkoord Rijk, provincie Groningen en 9 gemeenten – Vertrouwen op herstel en herstel van vertrouwen;</i>	
	<i>(Den Haag) Instemming kabinet betreft gaswinning Groningen: Akkoord met gewijzigd winningsplan NAM;</i>	
	<i>(Loppersum) Kamp +ME in Loppersum, ME moest ingrijpen;</i>	
18-01-2014	(Stedum) GBB protesteert in Stedum;	
	(Groningen) Kamp in provinciehuis;	
	(Zuidbroek) "Gas terug" op A7 demonstratie	
19-01-2014	<u>(Den Haag) Kamp in Buitenhof (TV))</u>	
	(Hilversum) Brandpunt (TV) Raakt de kern; verband gelegd met 'Graanrepubliek'	
20-01-2014	(in Faan, Zuidhorn) NAM boort door;	
22-01-2014	(Eenum) GBB protest in Eenum;	
	<u>(Den Haag) Kamerbrief Minister Kamp betreft onafh. Commissie voor schrijnende gevallen;</u>	
23-01-2014	(Assen) Rechtszaak tegen NAM;	
	(Groningen) Henk binnen Dijk: "Niet de schuld van Kamp";	
24-01-2014	(Den Haag) SODM; ook bevingen in Stad Groningen;	
	(Bedum) 4 ^e Pand onbewoonbaar verklaard, ontruimd;	
	(Groningen) Helft inwoners bevingsdorpen wil weg –onderzoek Groningse Hoogleraar de Kam;	
25-01-2014	(Middelstum) GBB protesteert;	
	(Amsterdam) GBB protesteert;	
	(Groningen) SG protesteert bij NAM locaties;	
26-01-2014	(Loppersum) NAM gaat de regio in -40medewerkers gaan zich	

	bezighouden met schade claims;	
27-01-2014	<u>(Groningen) Hoorzitting 2^e Kamer in Groningen;</u>	
28-01-2014	(Hilversum) NOS: Onafhankelijke deskundigen waarschuwen ernstig;	
	(Groningen) Bijeenkomst over bevingen Oost-Groningen;	
29-01-2014	<u>(Den Haag) Hoorzitting 2^e kamer met deskundigen (o.a. Adriaan Houtenbos, oud-ingenieur NAM);</u>	
	<u>(Groningen) Stad en Provincie Groningen debatteren over gaswinning;</u>	
30-01-2014	(Coppersum) Wallagen & Kamminga voorzitters ‘Dialogotafel Gaswinning’;	
31-01-2014	<u>(Den Haag) Kamp wil meer vermindering onderzoeken;</u>	
2-02-2014	(Bijham-Wedde) Spontane Bezetting;	
	(Friesland) Friezen voeren actie voor Groningers;	
4-02-2014	(Kantens) 5 ^e Pand onbewoonbaar verklaard, ontruimd;	
	(Limburg) Limburg wil vergoeding Mijschade –Heeft vergelijkbaar probleem als Groningen in 1994 is men gestopt met boringen, maar huizen verzakken nog steeds-;	
5-02-2014	<u>(Den Haag) Debat 2^e Kamer over gasbesluit;</u>	
6-02-2014	(Hilversum) Zembla uitzending;	
	(Groningen) Protest mars Groningers;	
7-02-2014	(Den Haag) Kabinetsbesluit gaswinning juridisch aangevochten;	
9-02-2014	(Wildervank) Protest;	
11-02-2014	(Den Haag) Geen wijziging Gasbesluit ondanks moties in 2 ^e kamer;	
13-02-2014	(Leermans)Protesten-aanleiding aardbeving met 3.0 op schaal van Richter de nacht ervoor;	
16-02-2014	(Kolham) Spontane bezetting;	
17-02-2014	(Leermans) Groningers in opstand; oproep ‘‘ Ga Blanco stemmen’’ op de gemeenteraadsverkiezingen 19 maart;	
18-02-2014	<u>NAM & de Staat aansprakelijk gesteld voor immateriële schade;</u>	
19-02-2014	<u>(Groningen) Dijken sneller verstevigd om aardbevingen –Noodzakelijk om veiligheid Groningers te garanderen-;</u>	
	Hoogleraar Henk Moll wil halvering gasproductie;	
24-02-2014	<u>Dijkgraaf: Dijken moeten steviger;</u>	
25-02-2014	(Den Haag) Verband Gaswinning Groningen en onrust Oekraïne gelegd;	
3-03-2014	(Assen) NAM doet aangifte vernieling bij politie;	
6-03-2014	(Amsterdam) Daniel lohves wast Amsterdammers de oren –kunstenaar-;	
7-03-2014	(Groningen)Groningers in Opstand-acties door de hele provincie;	
8-03-2014	(Groningen) Bodem beweging stelt Minister Kamp in Gebreke;	
9-03-2014	(Ten Post); actiegroepen bezetten NAM-locaties bij Ten Post;	
14-03-2014	(Assen) NAM waarschuwt actievoerders;	
18-03-2014	<u>Aangifte tegen Kamp en Zeemput(directeur NAM);</u>	
19-03-2014	“Geen zorgen over Gasvoorraad”-Han Fennema, bestuursvoorzitter Gasunie-;	
19-03-2014	Gasunie ziet winst stijgen met 9% meer omzet -464Miljoen euro-;	
26-03-2014	(Den Haag) Kamp; “Er is niets aan de hand”;	
27-03-2014	(harkstede) 6 ^e Pand onbewoonbaar verklaard, ontruimd;	
	(Middelstum) Schade afwikkeling NAM ‘Ver onder de maat’;	
15-04-2014	Operationalisatie ‘commissie schrijnende gevallen’;	
29-04-2014	Op basis van onderzoek Ortec; aanpassing waardedalingregeling voor huizenbezitters ⁴ ;	
16-06-2014	(Groningen) Dialogotafel org. Studiemiddag om kennis en verwachtingen te delen;	
19-06-2014	“Geen zorgen over Gasvoorraad”-Han Fennema, bestuursvoorzitter Gasunie-;	
08-07-2014	<u>(Den Haag) Kamerbrief: aankondigingen verschillende onderzoeken;</u>	
01-09-2014	<u>Oprichting Economic Board –stimuleringsprogramma om de economische structuur in de regio te versterken-;</u>	
30-09-2014	<u>(Groningen) Onderzoek aanleiding aardbeving Ten Boer en onderzoek</u>	

⁴ Gemeenten: Loppersum, Delfzijl, Appingedam, Eemsum, Bedum, Winsum, De Marne, Ten Boer en Slochteren.

	<u>waardedaling van woningen;</u>	
16-12-2014	<u>(Den Haag) Minister Kamp informeert 2^e kamer over hoeveelheid gaswinning;</u>	
2015		
05-01-2015	<u>CVW start met afhandelen aardbevingsschades;</u>	
16-01-2015	<u>(Groningen) Treinpassagiers horen Tweede Kamerlid/ woordvoerder gaswinningen Groningen, Leegte (VVD) via telefoon strategie gaswinning bespreken;</u>	
17-01-2015	<u>(Den Haag) Instemmingsbesluit van Minister Kamp betreft Loppersum;</u>	
29-01-2015	<u>(Den Haag) Kabinetsbesluit over de toekomst van Gaswinningen Groningen;</u>	
30-01-2015	<u>(Den Haag) Instemmingsbesluit (17-01) gewijzigd;</u>	
09-02-2015	<u>(Den Haag) Aankondiging Minister Kamp: Pakket maatregelen om leefbaarheid en veiligheid Groningen te waarborgen;</u>	
18-02-2015	<u>Publicatie uitkomst onderzoek Onderzoeksraad (2015) betreft aardbevingsrisico's;</u>	
01-03-2015	<u>Aanbevelingen Onderzoeksraad over de risico's bevingen;</u>	
03-03-2015	<u>Eis Kabinet aan Minister Kamp om alle aanbevelingen Onderzoeksraad over te nemen;</u>	
29-03-2015	<u>Voorlopige uitspraak Raad van State; Gaswinning in veld naast de stad Groningen mogen gewoon plaatsvinden;</u>	
02-04-2015	<u>Aankondiging dat alle aanbevelingen worden opgevolgd (+ SodM wordt onafh. Partij);</u>	
14-04-2015	<u>(Den Haag) Raad van State verbied gaswinning Loppersum.</u>	

Bijlage 3: Interview Henk Moll 25-2-2016

Hoogleraar Natuurlijke hulpbronnen in relatie tot duurzame productie bij het Centrum voor Energie en Milieukunde (IVEM) van de RUG. Moll studeerde natuurkunde in Groningen en promoveerde in 1993. Hij verricht veel praktisch milieuonderzoek, zowel lokaal als internationaal, in samenwerking met andere vakgebieden, zoals psychologie en bestuurskunde (RUG, 2015).

Dhr. Moll is expert op het gebied van het ontwikkelen en toepassen van methoden en modellen om het energie- en materiaalgebruik in de samenleving te bestuderen en duurzamer te maken. Volgens hem heeft aardgas zijn langste tijd gehad en moeten we snel over op warmte-koude opslag. Met het energietekort valt het nog wel mee, aldus Moll. Voorlopig is er genoeg olie, gas en steenkool. 'Het milieuprobleem is vele malen groter. We moeten het energiegebruik niet beperken vanwege een dreigend tekort, maar vanwege de uitstoot van schadelijke gassen als CO₂ en milieuschade door energiewinning. Maatschappelijk hebben we nog een lange weg te gaan. Het is de vraag of de natuur daarop wil wachten.' Dhr. Moll heeft o.a. artikelen (opinie) geschreven over de aardgaskwestie in Groningen. Vanuit de Universiteit is ook gevraagd om een opinie te schrijven over de kwestie.

1. Ingaan op wat dhr. Moll weet over de kwestie in Groningen

Dhr. Moll verwijst hier onder andere naar verschillende onderzoeksrapporten, zoals. het onderzoek van de OVV (2015).

2. Wat is uw betrokkenheid geweest in de kwestie

Dhr. heeft een artikel geschreven, in opdracht van de universiteit over de kwestie. Deze is door meerdere kranten letterlijk over genomen. Op basis hiervan is dhr. een aantal keer uitgenodigd om zijn mening te geven over de kwestie.

3. Hoe heeft de NAM invloed gehad op deze beleidskwestie?

De NAM, de uitvoerder van de gasboringen, welke vanaf het begin van de gasboringen betrokken is. Doordat de NAM veel aantijgingen omtrent de nadelige gevolgen van de gasboringen altijd heeft ontkent, heeft deze partij ervoor gezorgd dat de kwestie een lange tijd buiten de politiek is gebleven.

4. Wat is volgens u het probleem in de kwestie (geweest)? En waarom?

Gekeken wordt naar wie o.a. verantwoordelijk is voor de aardbevingsschade en aardbevingsschade. Hierover zijn nog steeds discussies gaande. De framing van de kwestie in Groningen heeft jaren lang gefocust op de financiële winst. In het 'gasgebouw' werd gesproken over de kwestie, alleen allen dachten er op dezelfde manier over. Ook werd er geen toegang verleend voor andere belanghebbenden om mee te praten. Er werd ingezet om alternatieven tegen te gaan.

Vanuit eigen invalshoek is duurzaam exploiteren van groot belang. Hierin is het voorzorgsbeginsel zeer belangrijk. Hierbij worden risico's eerst onderzocht voor dat je activiteiten uitvoert in plaats van eerst iets doen en dan kijken hoe het gaat. Achteraf kan er vastgesteld worden dat het voorzorgsbeginsel heeft in de kwestie aardgaswinningen absoluut geen rol gespeeld. Het voorzorgsbeginsel is sinds de jaren 80 ontwikkeld (dus toen waren de gasboringen al bezig), echter is voor de EU dit beginsel wel toegepast in de jaren 90. In tegenstelling tot de kwestie gaswinningen Groningen waarbij de voorzorgsbeginsel nooit aan de orde is geweest. *"Tot deze dag wordt het voorzorgsbeginsel door Minister Kamp niet toegepast op de aardgaskwestie."* Dit valt af te leiden aan de houding dat de Minister de kraan dichtdraait tot zover moet vanuit de politiek, maar er is geen sprake van kennis betreft dat het niveau waarop de gasproductie nu staat veilig is.

5. Hoe kon het zo zijn dat na de beving in Huizinge (2012) niet direct maatregelen zijn genomen om aardverschuivingen tegen te gaan?

De beving wordt gezien als een kantelpunt. Er kan gezegd worden dat op politiek niveau het één en ander al werd georganiseerd, zoals een 'politiek-café' van de D66 (een paar maanden voor de beving). Echter op politiek niveau was de kwestie nog niet hoog opgelopen. Maatschappelijk gezien kan de beving in Huizinge gezien worden als 'trigger'.

6. Heeft er zich volgens u een beleidsverschuiving plaats gevonden? En waar/wanneer is dit proces in werking gegaan....Dus is er een tijd of gebeurtenis die (direct) gelinkt kan worden aan de beleidsveranderingen?

Het probleem in Groningen werd eerst geschetst als een individueel probleem van mensen die 'wat schade hadden aan hun huis' en de NAM, welke de boringen uitvoerden. Het probleem werd dus vooral op lokaal niveau benaderd. Op een bepaald moment werd duidelijk dat de bevingen sterker zouden zijn. Dit betekende dat de schade niet enkel aan huizen, maar ook schade aan de gezondheid van Groningers kon brengen. In de loop der tijd is men dit gaan realiseren. *"Door de toename op de kans op een (persoonlijk)ongeluk toeneemt, waarbij zelfs doden op de duur zouden kunnen vallen"*. Gezien wij leven in een samenleving die risico's (zoals de kans op overlijden) wil voorkomen/uitbannen. Dit heeft een bewustmakend effect op de samenleving, waardoor op de duur de gedachtegang betreft de kwestie is verschoven. *"De vraag is niet meer hoeveel gas hebben we nodig om de Schatkist te laten draaien, maar hoeveel gas kunnen we nog winnen dat het nog veilig is"*. De veiligheid en het terugdraaien van de gaswinningen zijn verder ook nog een ingewikkeld verhaal. Zo lopen er ook veel geologen rond, welke verschillende opvattingen hebben, zoals dat de mogelijkheid dat het stoppen van gaswinningen misschien nóg gevaarlijker is dan het doorgaan met de gasboringen. Dit is echter een zeer complex en technisch verhaal. De causaliteit tussen de gaswinningen en de risico's is niet zo makkelijk toe te lichten.

7. In hoeverre heeft de media een rol gespeeld in dit proces?

De media mengde zich actief in de lokale kwestie. Er is veel aandacht besteedt aan de kwestie door de media en velen hebben ook een 'dossier aardbevingen' op hun websites. De media reageert vaak niet proactief, maar juist als er al iets is. Het is een proces geweest betreft de kwestie in Groningen, met de nodige gevolgen. Tot slot zal Minister Kamp formeel nooit aangeven dat de media van invloed is geweest op zijn besluitvorming.

8. In hoeverre heeft de interventie van de Tweede Kamer (politiek) het aardgasbeleid beïnvloed? (kan er gesteld worden dat het politiek klimaat ten op zichte van het gasbeleid is veranderd?)

Minister Kamp is heel erg Tweede Kamer-georiënteerd als het gaat om de aardgaswinningskwestie. De Tweede Kamer is een aantal maal in beweging gekomen. Vooral de PvdA heeft altijd een beetje kunnen bepalen hoeveel Minister Kamp moest doen (de oppositie, heeft in grote lijnen aangegeven dat de kwestie in Groningen serieus genomen moet worden en dat er niet te lang gewacht moest worden variërend van SP, CDA ect). De PvdA heeft uiteindelijk bepaald wat Minister Kamp moest doen. Deze partij was tot 2015 ook de partij die ook in Provincie Groningen enorm een stempel op provinciaal niveau drukte. Deze heeft over de tijd heen ook grote druk uitgeoefend op de Kamerfractie en aan de andere kant heeft het rapport van de commissie Meijers een rol gespeeld op het gasbeleid en de vormgeving daarvan.

9. Hoe kan het zijn dat actiegroep SG en GBB verschillende successen boeken? Of juist niet?

De actiegroepen kunnen gezien worden als 'de ander kant van het verhaal'. De discussie van/door politici (Groningen, het Rijk en de NAM) zijn niet altijd in staat om tegemoet te komen aan de gevoelens van de bevolking. Hierdoor voelde een grote groep mensen zich verwaarloosd, miskend en hun belangen werden niet behartigd en opgegeven moment hebben deze zichzelf gaan organiseren. Dit kan ook als interessante verandering in het maatschappelijke landschap gezien worden. De GBB is een relatief nette beweging, welke relatief wel met politici wil praten, dus dialooggewild zijn. Aan de andere kant was de actiegroep SG wat grover. Deze waren geen voorstander van praten en de gaskraan moest dicht gedraaid worden. Er kan gezegd worden dat er een sfeer van revolutie werd gecreëerd in deze kwestie. Deze gedachtegang sluit niet aan met de politieke sfeer binnen Nederland en kon dus zeker in Den Haag voor de nodige impact hebben gezorgd. Dit draagt ook bij aan de stemming, waarbij gedacht kan worden dat er toch echt iets aan moet worden gedaan. Gekeken naar de GBB en de Dialoogtafel hebben ze een aantal dingetjes voor elkaar gekeken, maar de principiële zaken die kwamen er niet door. Hierdoor heeft de Dialoogtafel in september ook de stekker eruit getrokken voor zichzelf. Formeel konden de bestuurders van de GBB aan hun achterban ook niet

aangeven dat ze (effectief) bezig waren bij de Dialoogtafel op den duur. *“Zichtbaar heeft de GBB niet veel bereikt, maar ze hebben wel de hele toon van de discussie en afwegingen beïnvloed.”* Indirect kan er gesteld worden dat er invloed is uitgevoerd, maar er kan niet gezegd worden dat ze een succes behaald hebben.

10. Welke gebeurtenis of belanghebbende heeft de doorslag gegeven in de manier waarop het aardgasbeleid is veranderd?

Geologen hebben opgegeven moment een impasse gecreëerd (in 2011/2012), door aan te geven dat ze niet precies weten wat er gedaan moet worden om de veiligheid terug te brengen (dus men kon eigenlijk doorgaan met de boringen). Het SodM gaf op bepaald moment een advies, welke de impasse van de geologen doorbroken. Degene die pleitten voor de veiligheid grepen dit advies aan als handvat om hier wat mee te doen. Dit kon vervolgens vertaald worden richting het verminderen van de aardgaswinning.

11. Welke cruciale momenten, incidenten zijn er te benoemen die van invloed zijn geweest op de beleidsverandering?

-Tot 2010 werden de schades door de aardgaswinningen gezien als geschil tussen twee private partijen (individuele zaken). Waarbij heel weinig tot geen andere partijen zich mee bemoeide, ook de provincie en Ministerie niet. Op een bepaald moment werd duidelijk dat de bevingen heftiger werden. De beving in Augustus 2012 in Huizinge kan gezien worden als een kantelpunt, welke een dusdanige reactie opriep dat het een ernstige zaak is. *“Het paradigma van de NAM tot die tijd verkondigd had dat er misschien wel bevingen waren, maar dat deze gecontroleerd waren kwam te vervallen”.*

-2011/2012 was sprake van Statenverkiezingen. Hierbij is de kwestie ook op de politieke agenda terecht gekomen. Hierin werd gerefereerd naar het ‘probleem’ in Groningen. Hierop begon de provincie Groningen zich verantwoordelijkheid te voelen, met name uit het belang van de inwoners. Vervolgens is de provincie in gesprek gegaan met het Ministerie (en Kabinet) en deze overleggen weer met de NAM ect. *De beleidsverandering kan niet gezien als één incident, maar als een proces waarin de manier waarop naar de gaswinningen gekeken wordt is veranderd.*

12. U heeft o.a. gepleit voor de halvering van de gasproductie; en waarom is dit.

Dhr. Moll pleitte in een opinieartikel voor 50 Miljard aan gaswinningen per jaar. Inmiddels is dit gedaald tot 12 Miljard per jaar. Iets wat momenteel als verantwoordelijk geacht wordt voor de gaswinning, dus wat dat betreft kan er niet gezegd worden dat de ‘gestelde doelen’ behaald zijn.

13. Reflectie: Hoe kan het zo zijn dat minister Kamp zolang heeft kunnen doorgaan met het doorgaan van het op peil houden van de gasproductie?

Het belang van Minister Kamp is duidelijk. De financiering van de overheid is het belangrijkste voor hem en het dossier van de aardgaswinning werd door hem steeds naar voren geschoven. Immers vond de Minister de kraan dichtdraaien en zeer vergaande stap. Hierop heeft hij veel studies op elkaar laten stappelen en de Minister gaf aan zolang er geen feiten zijn die hem dwongen de kraan dicht te draaien dan blijft deze open. Dit terwijl er ook gezegd kon worden van, er is een groot veiligheidsrisico en de gaskraan wordt dichtgedraaid (zoals de SodM adviseerde) en daarna kijken of de kraan weer 'verantwoord' opengedraaid kan worden. Dit is niet gebeurd. Met deze houding heeft de Minister voor ons (de Schatkist) veel geld extra verdiend.

De tweede Kamer heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Over het hele proces heen heeft Minister Kamp zich het meeste aangetrokken betreft wat de Tweede Kamer te vertellen had. Dit is logisch voor een Minister, omdat hij verantwoordelijkheid moet afleggen aan het nationale parlement. *Er zijn ook wat andere dingen geweest die invloed hebben gehad op de beleidsvorming van Minister Kamp, zoals het rapport van de Commissie Meijer die de link legde tussen het (armste) gebied van Nederland, maar wel het rijkste in de delfstoffen ondervindt daar alleen maar schade en dat is niet eerlijk.* Als de kwestie alleen maar ging over de veiligheid zou het een ja/nee kwestie zijn, maar omdat er ook gesproken wordt van compensatie kwam er als het ware meer ruimte voor allerlei partijen om daar een mening over te hebben.

14. De gegeven oplossing, wat is die volgens U? (indien gasproductie stoppen/minderen) deze oplossing heeft altijd voor de hand gelegen waarom nu pas aan de orde)?

Er is ontzettend veel gemodderd tot nu toe en dit heeft de kwestie enkel ingewikkelder gemaakt. Er is nu een centrum voor Veilig Wonen, die zich bezig houdt met herstel van huizen ect. Er is een Nationaal Coördinator, die zorgt dat het gebied aardbevingsbestendig moet worden enz. Dit zijn programma's die jaren duren en ontzettend veel geld kosten en deze aanpak kan gezien worden als lapwerk.

Er moet allereerst een analyse gemaakt worden waarbij gekeken moet worden naar welke rol de aardgaswinningen nog heeft voor Nederland? Wat betekend dat voor de regio? Wat moet je dan in de regio gedaan worden om te zorgen dat het ook werkt? Deze discussie is nog steeds niet gevoerd. Zolang je niet weet hoeveel aardgas men duurzaam wilt winnen in het Groningen-veld, dan weet men ook niet in welke mate de huizen versterkt- en aardbevingsbestendig moeten worden gemaakt. Nu is men druk bezig met het aardbevingsbestendig maken van huizen, maar men weet eigenlijk niet met welk events rekening moet worden gehouden. *"De meest fundamentele factor waarop huizen aardbeving bestendig moet maken is zelf een onzekere factor".*

Verder moet men nadenken over wat men wilt met de Groningse aardgas. De aardgas liever niet exporteren aan buurland of te stoken voor industrieën en bijv. ervoor te kiezen 10 Miljard per jaar uit de grond te halen om huizen te mee voorzien voor een x aantal jaar. Dit is een keuze die gemaakt moet worden en dan weet men ook op welk niveau men het gebied moet inrichten om deze veilig te maken/houden. De keuze wordt nu niet gemaakt, terwijl Groningen toch snakt naar een keuze en duidelijkheid hierover. In Den Haag en elders ziet men nu niet in hoe cruciaal zo'n keuze is. Zolang er geen keuze wordt gemaakt op welk niveau gas wordt ingewonnen, kan er ook geen keuze gemaakt worden betreft wat er in het gebied moet gebeuren. *“Tot slot kan er momenteel kan geen ene betrokken partij tevreden zijn met wat er is bereikt in de kwestie gaswinningen Groningen.”*

Bijlage 4 Interview Henk Bouwkamp 08-04-2016:

1. Kunt u uzelf voorstellen?

Dhr. Bouwkamp is in provincie Groningen 'Bestuursadviseur van de Gedeputeerden'. De Gedeputeerde waar dhr. Bouwkamp voor werkt is dhr. Eelco Eikenaar (die beheerst de portefeuilles van Gaswinning, Leefbaarheid, Wonen, Welzijn, Zorg, Arbeidsmarkt en Onderwijs). Dhr. Eikenaar is sinds april/mei aangetreden (na de provinciale verkiezingen). Hiervoor was er een andere Gedeputeerde die de gaswinningen in zijn portefeuille had, welke ook een andere bestuursadviseur had. Het verzoek tot het nemen van een interview was gericht aan dhr. Eikenaar, maar juist doordat dhr. Bouwman langer bekend is met de kwestie is besloten dat dhr. Bouwman het interview uitvoert.

2. Ingaan op wat dhr. Bouwkamp weet over de kwestie in Groningen.

Voor de periode van april/mei 2015 was er een andere Gedeputeerde die de gaswinningen in zijn portefeuille had, met ook een andere beleidsadviseur. Wel was dhr. Bouwkamp beleidsadviseur voor de portefeuille Economie, waarbij dhr. Bouwkamp indirect te maken had met de kwestie Gaswinningen Groningen via de portefeuille Economie op de hoogte is gebleven met de grote beleidswijzigingen en beslissingen die genomen zijn. Dus vanaf 2012, de periode waar dit onderzoek naar kijkt heb ik wel vanuit de zijlijn meegekeken naar de kwestie.

3. Wat is uw betrokkenheid geweest in de kwestie ?

Als beleidsadviseur ben ik binnen de provincie behoorlijk betrokken. Dus dan krijg je automatisch dingen mee. En het laatste jaar is er sprake van een directe advisering betreft de kwestie. Er wordt verder gewerkt met een collegiaal bestuur in de provincie. Dit houdt in dat er vanuit de Provincie alle beleidsadviseurs alle provinciale stukken meekrijgen en in die hoedanigheid is de Provincie heel erg betrokken bij de gaswinningen. Sinds het afgelopen jaar is er vanuit de positie van dhr. Bouwkamp sprake van een hele directe vorm van advisering over de gaswinningen, wat voorheen indirect was en vooral uit een economische hoek kwam. Zo ging het over stimuleringsmaatregelen die genomen zijn voor de economie in Groningen, welke een onderdeel waren van het gemaakte Akkoord ect. Hierop volgend kan er geteld worden dat er sprake is van een zekere mate van betrokkenheid.

4. Hoe heeft de NAM invloed gehad op deze beleidskwestie door de jaren heen(, vooral ingaand op 2012-2015 in verhouding tot het verleden)?

Dhr. Bouwman benadrukt dat zijn ambtelijke functie en persoonlijke opvattingen niet meetellen in zulke kwesties. Er zal op deze vraag en de rest van het interview dan ook een bestuurlijk antwoord

gegeven namens het bestuur en hun standpunt op deze kwestie. Het College en Bestuur vinden kort samengevat dat de NAM uit het systeem moet. De NAM die zou vanuit de publieke hoek te horen moeten krijgen waar ze mogen boren en hoeveel gas ze mogen inwinnen. Deze publieke regie zou dan ook onderzoeken moeten doen, waarvoor kaders voor de NAM opgesteld moet worden. Nu is het nog zo dat de NAM zelf een winningsplan maakt, ze doen hier zelf onderzoek naar, deze wordt door publieke regie getoetst, maar de NAM heeft een zeer bevoorrechte positie. Zo mogen zij de onderzoeksvragen opstellen, de beschikbare kennis hebben. En de politieke opvatting is dat dit veel meer losgekoppeld moet worden. Er zijn nu ook geluiden dat, als het gaat om schade herstellen, het niet zo kan zijn dat de NAM bepaalt op welke manier deze schade hersteld zou moeten worden en de criteria hiervoor. De schade hoort gewoon hersteld te worden en de NAM moet gewoon betalen. Kort door de bocht wordt er gezegd: *“De NAM moet niet bepalen, maar de NAM moet betalen”*. De NAM moet een veel minder bepalende rol vervullen en de regie in de kwestie moet meer in publieke handen worden geplaatst als het neerkomt op de uitvoering van activiteiten.

5. Wat is volgens u het probleem in de kwestie (geweest)? En waarom?

Het echte probleem voor Groningers die in het gebied wonen, zijn niet alleen de scheuren die in de muur zitten etc. Er is sprake van een veel omvattender probleem dan daadwerkelijk zichtbaar is. Kortweg zou een reparatie en opvulling van de scheuren genoeg zijn als oplossing, maar in deze kwestie is *het perspectief wat geschetst is* betreft de aardbevingen door de aardwinnings vervelend. Hier stopt het niet bij, want ondanks de bevingen gaan de boringen gewoon door. Dus de gasboringen gaan door én ook de bevingen gaan hierop door. Een veel meer omvattend probleem is dat bijvoorbeeld de dijk niet meer opgehoogd kan worden, dus als er wat gebeurd is er geen oplossing beschikbaar. Daar is veel onvrede en onduidelijkheid over ten opzichte van het andere belang, de financiële winst. Waarbij wordt gesteld dat de financiële winst die behaald wordt in het gebied niet in balans staat ten opzichte van de veiligheid, schade en last die Groningers ondervinden in de kwestie. Momenteel zijn er nog steeds schades en problemen betreft materiele schade die niet hersteld is. Dit zijn allemaal aspecten die op papier moeten staan betreft hoe ze aangepakt moeten worden, maar in de praktijk werken deze gewoon nog niet. Zoals bestuurders hebben gesteld; *“het is niet zomaar een huis, het is een thuis”* en mensen die moeten zich veilig voelen in hun huis. Dit is zeer ingrijpend voor de levens van Groningers en voor de mensen buiten Groningen is het lastig om de grote impact in te zien.

Er kan gezegd worden dat er sprake is van een zogenaamd *onderbuik gevoel*, waarbij gesteld wordt dat als deze problematiek in Amsterdam, Rotterdam of Den Haag had plaatsgevonden dan zou de kwestie met veel meer bestuurlijke urgentie aangepakt zijn. Bijvoorbeeld de Noord-Zuidlijn kende drie scheuren in de huizen en direct werd het hele project stilgelegd en waren allerlei maatregelen

toen genomen. Deze urgentie wordt in Groningen niet toegepast bij de beleidsbeslissingen die genomen worden over de gaswinningen in Den Haag. Wel wordt er in woorden gesproken van urgentie, maar in daden is dit weinig zichtbaar, waardoor Groningers ervaren dat de kwestie weinig urgentie-besef kent.

6. De beving in Huizinge(2012) heeft voor veel onrust gezorgd.... Hoe kon het zo zijn dat na de beving in Huizinge (2012) niet direct maatregelen zijn genomen om aardverschuivingen tegen te gaan?

De beving in Huizinge werd in Groningen echt gezien als een 'wake-up-call'. De bevingen waren tot dan toe redelijk beperkt in de zwaarte en deze beving was zeer zwaar. Wat de kwestie verder heeft omgeslagen is het SodM welke in Januari 2013 heeft gewaarschuwd dat de bevingen in de toekomst nog zwaarder kunnen zijn en dan is er ook sprake zal zijn van een groter schadeplaatje. De reactie van de Minister toen was dat er ondanks de bestaande onduidelijkheden geen reden om de gaskraan dicht te draaien uit voorzorg. Er werd alleen een groot aantal onderzoeken ingesteld, maar intussen is het gas gewoon doorgepompt. Dit heeft kwaad bloed gezet bij Groningers en de hoogte van de gaswinningen doet ook wat met de bevingszwaarte en willens en wetens is er nog extra gas uit de grond gepompt. De reden waarom de Minister dit alsnog heeft gedaan, zou je, denk ik, zelf aan de Minister moeten vragen. De regio heeft gesteld dat er uit voorzorg bij onduidelijkheden in een kwestie zoals de gasboringen, het voorzorgsprincipe inwerking stelt. Dit is niet gebeurd en de gasboringen zijn ook niet teruggedraaid gedurende de onderzoeken.

7. Na de aankondiging van de onderzoeken door Minister Kamp heeft ook de Provincie verschillende onderzoeken ingesteld hoe en waarom is dit?

Na de beving in Huizinge (2012) heeft het SodM begin 2013 aangekondigd dat de bevingen zwaarder kunnen worden en de reactie vanuit de Minister was onderzoeken uitvoeren. En Provincie Groningen heeft toen in samenspraak met verschillende gemeenten gezegd dat 'als dit het perspectief is, moet er niet alleen onderzoek gedaan worden naar hoe de bodem ervoor staat, maar ook naar de sociaal-maatschappelijke effecten van de bevingen, op economische schaal én op het gebied van leefbaarheid. Als de Minister het niet doet, zorgen wij voor een commissie die dan gaat kijken naar de kwestie'. Dit rapport werd ook tegen de zin van de Minister gemaakt en is ook uiteindelijk verschenen. Uit het onderzoek van de commissie zijn een aantal aanbevelingen gemaakt, waarbij geconcludeerd is dat enkel schade herstel niet voldoende is, maar dat er ook gekeken moet worden naar de leefbaarheid en de economie in het gebied. Verder moet er ook een balans zijn tussen de lusten en lasten, waarbij gerefereerd wordt naar compensaties voor het gebied om de gasboringen heen en dat rapport is aan iedereen aangeboden. Op basis van de eerste Bestuursakkoord tussen de regio Groningen, het Rijk en de NAM; *Herstel op vertrouwen en vertrouwen op herstel*, waarin

verschillende afspraken en stappen zijn gezet wat er gedaan moet worden. Zo is er geld voor economische ontwikkelingen en om de leefbaarheid te vergroten. Ook is er geld vrijgemaakt om scholen te herstellen en cultureel erfgoed etc. Vanuit de optiek van de regio hebben ze dit wel moeten bevechten om het zover te krijgen. De aanzet hiertoe is vanuit de Provincie ontstaan na het negatief advies van het SodM begin januari 2014. *“De reactie van het Rijk, door onderzoeken aan te kondigen, maar nog geen maatregelen te treffen bood geen perspectief waardoor de provincie heeft besloten een commissie aan te stellen.”*

8. Heeft er zich volgens u een beleidsverschuiving plaats gevonden? En waar/wanneer is dit proces in werking gegaan....Dus is er een tijd of gebeurtenis die (direct) gelinkt kan worden aan de beleidsveranderingen?

De beving in Huizinge (2012) is de aanzet geweest voor het SodM om onderzoeken te verrichten naar de bodem in het gebied. De urgentie is hier ontstaan, betreft de noodzaak dat er iets veranderd moet worden. Er kan niet gesteld worden dat er één specifieke gebeurtenis genoemd kan worden als reden tot de beleidsveranderingen.

9. In hoeverre heeft de media een rol gespeeld in dit proces?

De media heeft gewoon invloed op politieke besluitvoering. Dit is bijna een natuurwet te noemen. Indien er negatief over een Minister wordt geschreven, heeft dat invloed op de Minister en de Tweede Kamer en hun functioneren binnen politieke partijen. In de kwestie in Groningen heeft dit zeker meegespeeld betreft de manier waarop door de Tweede Kamer gedacht en gekeken werd naar de gasboringen.

10. In hoeverre heeft de interventie van de Tweede Kamer (politiek) het aardgasbeleid beïnvloed? (kan er gesteld worden dat het politiek klimaat ten op zichte van het gasbeleid is veranderd?)

Sinds de provinciale verkiezingen in mei 2015 is de politieke samenstelling veranderd. Zo bestond het vorige college (dus voor 2015) uit de VVD en PvdA. Deze zitten beiden niet in het nieuwe college. Dus er is een andere politieke vertegenwoordiging voor/in provincie Groningen. Verder is Minister Kamp degene die de handtekening moet zetten voor deze kwestie. Wat naar voren komt is dat de Tweede Kamer over de afgelopen jaren heen kleurloos is betreft de noodzaak tot het waarborgen van de veiligheid van Groningers in het gebied. De belangenoverweging, enerzijds de financiële winst voor de Staatskas en anderzijds de veiligheid van Groningers, is bekend. Het besef dat deze keuze gemaakt moet worden door Tweede Kamerleden is bij de meeste in deze stadium doorgedrongen.

Vanaf 2013 is er sprake van een doorlopend contact tussen Groningen en Den Haag betreft de kwestie. Er is geen specifieke partij te benoemen die zich actief in heeft gezet voor de kwestie. Het moet wat breder benaderd worden, omdat het een nationaal probleem is, dus je kan er geen partijpolitiek op bedrijven. Het heeft even geduurd totdat er sprake was van een gedeelde mening in politiek Den Haag, maar er is nog wel te maken met een afweging van twee belangen. Allereerst de Staatskas en ten tweede de veiligheid. Wij zeggen daarop simpel de veiligheid is belangrijker, het kan niet anders.

11. Er zijn actiegroepen betrokken geweest in de kwestie en deze hebben via de media veel aandacht verworven. Hoe kan het zijn dat actiegroep SG en GBB verschillende successen boeken? Of juist niet? Had 1 actiegroep de overhand (zo ja, welke en hoe).

De GBB was lokale groepering in Loppersum die zich al voor 2012 had georganiseerd over de bevingen. Deze waren al langer actief en deze hebben zich na het rapport SodM sterk ingezet en zichzelf naar voren geschoven als vertegenwoordigers van gedupeerden in Groningen. Ook waren zij vertegenwoordigd in de Dialoogtafel die twee jaar heeft bestaan. Dit is een belangenvertegenwoordiging vanuit de bevolking die heel duidelijk gehoord is, ook wel in Den Haag.

Dan zijn er meer lokale groepen, zoals die van John Lanting. Dit zijn echt actiegroepen die in de zichtbaarheid van de media naar voren zijn gekomen, maar deze houden zich niet bezig met de formele inspraak. Op bestuurlijk niveau waren ze niet aanwezig, dus deze partij was van een andere orde. Ook heb je nog een aantal kleinere lokale groepen, maar de belangrijkste was de GBB in deze kwestie. De GBB vinden zelf dat ze niet genoeg en niet snel genoeg dingen hebben bereikt, maar ze hebben zeker een belangrijk aantal kwesties op de politieke agenda geplaatst. Ze hebben contacten gelegd in Den Haag etc. Ze weten de weg goed te vinden en hebben zowel in agenderende zin als in besluitvorming wel een factor waar rekening mee gehouden wordt.

12. Welke gebeurtenis of belanghebbende heeft de doorslag gegeven in de manier waarop het aardgasbeleid is veranderd? (Vooral kijkend naar het punt dat de gasboringen zijn verminderd ect.)

De sluiting van het boorplatform in Loppersum in april/mei 2015 is geen politiek besluit geweest, maar een rechtelijk besluit dat door de Raad van State is uitgesproken. Het gelijk is bij de hoogste rechter gehaald en bijvoorbeeld niet bij de Minister, die verantwoordelijk is voor het gasbeleid. De beslissing is op basis van de bestaande wetten door de Raad van State afgedwongen. Dus wij wachten nog af welke richting politiek Den Haag opgaat. Wel is het aspect veiligheid niet meer los te koppelen betreft de kwestie in Groningen. Er kan echter niet gezegd worden dat er nu 'goed' naar de kwestie wordt gekeken, dat gevoel heerst er nog niet.

13. Welke cruciale momenten, incidenten zijn er te benoemen die van invloed zijn geweest op de beleidsverandering?

Er is sprake van een omslag volgens ons, maar er is nog geen sprake van een doorslag in de kwestie. Dat zien wij nog niet terug in bijvoorbeeld de financiële compensaties etc. Er is momenteel sprake van 'mond' beleid, maar er zijn nog niet voldoende daden zichtbaar wat ons betreft. Het allerbelangrijkste moment is het SodMrapport in januari 2013. Dit is nogmaals een keer bevestigd op 18 februari 2015 in het OVV-rapport, waarbij werd geconcludeerd dat er de afgelopen jaren te weinig rekening werd gehouden met de veiligheid van Groningers. Dit was een bevestiging naar Groningers toe; dat ze nalatig zijn geweest in het waarborgen van de veiligheid. Dit zijn twee markante punten die ertoe hebben geleid dat de veiligheid niet meer losgekoppeld kan worden aan gasboringen.

14. Reflectie: Hoe kan het zo zijn dat minister Kamp zolang heeft kunnen doorgaan met het doorgaan van het op peil houden van de gasproductie?

De uitspraak van de Raad van State heeft de gasproductie verminderd, dus niet de Minister zat hierachter. Voor meer duidelijkheid hierover en over het voorzorgsbeginsel dat niet van toepassing is op de gasproductie kan je het beste kijken naar de uitspraak van de Raad van State.

15. De gegeven oplossing, wat is die volgens u? (indien gasproductie stoppen/minderen) deze oplossing heeft altijd voor de hand gelegen waarom nu pas aan de orde)?

Waar provincie Groningen, gemeenten en inwoners het over hebben; zorg dat je tot een niveau gas inwint dat het veilig is. En zorg dat de risico's die aan de boringen zijn gekoppeld zo klein mogelijk worden gemaakt. Dit met een uitgebreid programma om gebouwen te versterken. Compensaties. En doe deze ruimhartig. En als alle maatregelen genomen zijn, ga er niet over mieren en moeilijk doen ook al zal het veel geld kosten, dat moet dan maar zo zijn, zodat de veiligheid van Groningers gewaarborgd is, net als alle andere Nederlanders in het land.

Bijlage 5: Codering data-analyse

Labels/zoektermen in deze casus:

- gaskwestie Groningen 2012,-2013,-2014,-2015”
- “gaswinningen Groningen”
- “Gasboringen”
- “Problemen Groningen”
- “Problemen gaswinningen”
- “gasbeleid” gebruikt.

De inhoudsanalyse is als volgt:

Indien er in een artikel, document of bericht in de krant geschreven wordt over het gasbeleid en de (negatieve) effecten van de gasboringen of als er specifiek wordt verwezen naar de gasboringen in Groningen, wordt het artikel in een tabel opgenomen.

Titel bericht/artikel	Publicatiedatum	Inhoud	Functie voor de analyse

Bijlage 5b: Codering casus Groningen

Titel bericht/artikel	Publicatiedatum	Inhoud	Functie voor de analyse
Aardgaswinningen voor de schatkist.	28-01-2016	Voordelen van gasboringen	Contextvorming en belangen
Schade na 'een van de zwaarste aardbevingen' in Groningen.	20-04-2013	Nadelen van gsboringen	Contextvorming en belangen
VVD-kamerlid bespreekt gastactiek telefonisch in de trein	17-01-2015	Belanghebbende(n) en politieke connecties	Operationalisatie en achtergrond informatie
Minder gaswinning in Groningen.	20-06-2014	Belanghebbenden en window of opportunity	Operationalisatie en belangen
Instemmingsbesluit gaswinning bekend: ook politieke beweging?	29-01-2014	Politieke beweging en mogelijke verschuiving	Operationalisatie en achtergrond informatie
Kabinet volgt alle aanbevelingen gasrapport.	15-04-2015	Politieke verschuiving en beleidsalternatief	Operationalisatie
Magnitude beving Huizinge wordt 3.6.	23-01-2013	Maatschappelijke waarden en window of opportunity.	Operationalisatie
Locatie aardbevingen in provincie Groningen. (2015)	20-04-2015	Focusing events	Operationalisatie
Raad van State voorlopig geen gaswinning in en rondom Loppersum	14-04-2015	Politiek klimaat	Operationalisatie
Nieuwsarchief (NAM)	01-11-2015	Belanghebbende(n) en beleidsalternatieven	Achtergrond informatie
NAM gaat weer gas winnen bij Slochterenveld	27-03-2013	Belanghebbende(n)	Achtergrond informatie
Besluit nieuw winningsplan.	01-04-2013	Voordelen gasboringen en beleidsalternatief	Operationalisatie

Nieuw provinciebestuur Groningen wil gaswinning terugschroeven.	23-04-2015	Politiek klimaat	Operationalisatie en verschuiving
Weer aardbeving bij Loppersum.	13-02-2014	Nadelen gasboringen	Probleemdefinitie Achtergrond informatie
Kabinet neemt extra maatregelen voor veiligheid Groningers	02-04-2015	Politiek klimaat	Operationalisatie en verschuiving
Rond stad Groningen mag gewoon gas worden gewonnen.	29-05-2015	Belanghebbende(n)	Contextvorming en achtergrond informatie
250 Schademeldingen na aardbevingen.	08-02-2013	Nadelen gasboringen	Operationalisatie
Raad van State zet voorlopig streep door gaswinningen Loppersum.	14-04-2015	Beleidsalternatief	Operationalisatie