

Het Nationaal Programma Groningen

Een verkennend onderzoek naar de rol van
participatie in complexe ruimtelijke vraagstukken

Naam: Sam van Daalen

Studentnummer: s1933000

Datum: 12 juli 2020

Begeleider: Ferry van Kann

Aantal woorden: 6533

Bachelor Technische Planologie
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Achtergrond	3
1.2 Probleemstelling	5
2. Theoretisch kader	6
2.1 Van doel naar proces	6
2.2 Focus op interactie van actoren	6
2.3 Het raamwerk van planologisch handelen	8
2.4 Gradaties van participatie	10
2.5 Conceptueel model	12
3. Methodologie	13
3.1 Onderzoeksstrategie	13
3.2 Dataverzameling	13
3.3 Documentanalyse	14
4. Resultaten	15
4.1 Programmadoelen	15
4.2 Betrokkenen en roloverdeling	17
4.3 Positionering in het raamwerk	19
4.4 Participatie	21
4.4.1 Mate van beoogde participatie	21
4.4.2 Procesverloop en ervaren participatie	23
5. Conclusie	25
6. Reflectie & Aanbevelingen	27
Literatuurlijst	28
Bijlage 1: Artikelen (Zoekterm: Nationaal Programma Groningen) en Beleidsdocumenten	30

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Groningse gasveld is in 1959 in de gemeente Slochteren ontdekt en was het grootste gasveld van Europa. Sindsdien is het gas geëxploiteerd om Nederland van elektriciteit en vooral warmte te voorzien. Naast de grote economische voordelen die de gaswinning Nederland heeft gebracht, zijn er de laatste jaren ook steeds meer negatieve effecten in het winningsgebied zichtbaar geworden. Door de bodemdaling als gevolg van de gaswinning is er sinds 2000 een toename van het aantal aardbevingen in Groningen gemeten (NAM, 2020). De aardbevingen hebben gezorgd voor fysieke schade aan gebouwen zoals scheuren in muren en vloeren. Naast de zichtbare, materiële schade heeft de Provincie Groningen ook minder zichtbare, immateriële schade geleden. Met immateriële schade wordt een afname van het gevoel van veiligheid, leefbaarheid en welzijn van inwoners van de getroffen gemeentes bedoeld. Door de problematiek als gevolg van de gaswinning heeft het kabinet in 2014 besloten de gaswinning versneld terug te draaien en medio 2022 grotendeels te stoppen (Rijksoverheid, 2020). Sinds 2018 is het aantal door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen aan het afnemen.

Mede door de aardbevingsproblematiek hebben gemeenten in Groningen te kampen met bevolkingskrimp, ontgroening en vergrijzing. In de stad Groningen echter groeit de bevolking en is woningnood een toenemend probleem. Met het oog op de aardbevingsproblematiek en deze regionale trends is het debat ontstaan over het toekomstperspectief en het imago van de provincie. Dit betreft een complex ruimtelijk vraagstuk vanwege de hoge mate van onzekerheid, de gebiedsspecifieke context, het grote aantal belanghebbenden en het integrale karakter van het probleem. Het toekomstperspectief in de aardbevingsgemeenten dient verbeterd te worden terwijl de stad Groningen moet kunnen omgaan met de verwachte bevolkings- en mobiliteitsgroei. Naast deze regionale vraagstukken heeft de provincie ook te maken met grotere trends zoals klimaatverandering, energietransitie en digitale ontwikkelingen. Bovengenoemde problematiek en ontwikkelingen vragen om een effectieve beleidsstrategie.



Figuur 1: De zeven aardbevingsgemeenten (Nationaal Coördinator Groningen, 2019)

Door de regionale problematiek als gevolg van de gaswinning is er een nieuw samenwerkingsprogramma door de Nederlandse overheid gestart. Het Nationaal Programma Groningen (NPG) is een samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten. Het programma is in maart 2019 gestart om een boost te geven aan de leefomgeving, de economie en de natuur in de zeven aardbevingsgemeenten (Figuur 1). Speerpunt van het programma is het waarborgen van een goede toekomst voor Groningers op het gebied van leven, wonen en werken. In het programmakader van het NPG wordt dit het verbeteren van de 'Brede Welvaart' en het imago genoemd. Het programma heeft een looptijd van 10 jaar en een startkapitaal van €1,15 miljard. Het budget wordt gedurende de looptijd verdeeld onder de zeven aardbevingsgemeenten (Nationaal Programma Groningen, 2019).

Schadeherstel en versterking is vooral gericht op de materiële schade door toedoen van bodemdaling en aardbevingen. In krimpgemeenten heerst naast de schade veel woningleegstand en is er sprake van achterstallig onderhoud van de particuliere woningvoorraad. Dit zorgt weer voor een negatieve waardeontwikkeling van de andere particuliere woningen in de regio. Uit onderzoek van het 'Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid Provincie Groningen 2016–2020' blijkt dat leegstaande, verpauperde panden en een slecht ingerichte openbare ruimte een sterk negatieve invloed op de leefbaarheid hebben (Provincie Groningen, 2016). Een belangrijke oorzaak hiervan is de terugloop van maatschappelijke, sociale, culturele en recreatieve voorzieningen. De terugloop van voorzieningen zorgt weer voor een verslechtering van het imago van een regio, waardoor de getroffen gemeenten in een 'downward spiral' komen (Christiaanse & Haartsen, 2017).

Om de minder zichtbare, immateriële schade zoals de negatieve impact op gezondheid, welzijn en het toekomstperspectief van Groningers te verbeteren is het NPG in maart 2020 het initiatief "Toukomst" gestart. Toukomst is een innovatief initiatief met een looptijd tot 2040 dat creatieve ideeën van burgers en andere belanghebbenden inzamelt. Tot maart 2020 konden belanghebbenden via een online platform ideeën insturen en stemmen op elkaars idee. Vervolgens worden de ideeën door het "Toukomstpanel" geselecteerd en gebundeld tot tien concrete, "grote" projecten. De projecten worden in samenwerking met regionale organisaties en het landschapsarchitectuurbureau West 8 vormgegeven. Het toekomstperspectief van de Provincie Groningen staat hier centraal en burgerparticipatie is één van de randvoorwaarden. Er is een budget van €100 miljoen beschikbaar gesteld en dit wordt onder de aardbevingsgemeenten verdeeld om samen met betrokkenen projecten en initiatieven te bedenken die bijdragen aan een betere toekomst. Er heerst onder inwoners van de aardbevingsgemeenten echter veel wantrouwen in de Nederlandse overheid en politiek (DvhN, 2019). Het gevoel van "er niet toe doen" overheerst na jaren van politieke besluiten gericht op de ontwikkeling van de economische groeikernen (territoriale ongelijkheid) enerzijds, en de trage afhandeling van woningschade als gevolg van de gaswinning anderzijds. Via het Nationaal Programma Groningen hoopt het Rijk weer vertrouwen terug te winnen door het toekomstperspectief, de 'Brede Welvaart' en het imago van de provincie Groningen te verbeteren (Nationaal Programma Groningen, 2019).

1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek wordt het NPG onder de loep genomen en wordt onderzocht hoe het in het conventionele raamwerk van planologie (de Roo, 2013) geplaatst kan worden. Het NPG is een in 2018 gestart programma dat zijn oorsprong vindt in het 'communicatieve' tijdperk. In eerste instantie lijkt het dat er sprake is van een sterk maatschappelijk georiënteerd proces omdat er veel inspraak en participatie van burgers en andere belanghebbenden wordt verwacht. Burgerparticipatie is dan ook één van de randvoorwaarden die in het programmakader van het NPG worden gesteld. Het klinkt heel mooi, maar de vraag is of er in de praktijk genoeg maatschappelijk draagvlak is, en hoe dit beleidsproces met zijn participatievorm precies wordt vormgegeven.

Het versterken van de 'Brede Welvaart' en het imago van de provincie Groningen zijn de hoofddoelen beschreven in het programmakader (Nationaal Programma Groningen, 2019). 'Brede Welvaart' en 'imago' zijn vrij abstracte en kwalitatieve begrippen die lastig te meten lijken. Daarnaast zijn er vele betrokkenen, omdat het initiatief een groot gebied aanpakt. De hoge mate van complexiteit heeft daarom een goede taakverdeling, samenwerking en coördinatie nodig. Aan de hand van onderstaande hoofd- en deelvragen wordt onderzocht of dit beleidsprogramma effectief genoemd mag worden aan de hand van een combinatie van modellen die in het theoretisch kader worden gepresenteerd. De mate van beoogde participatie wordt bepaald door de analyse van het programmakader, en vervolgens wordt aan de hand van krantenartikelen onderzocht hoe het proces zich heeft ontwikkeld in de tijd en welke rol participatie hierin speelt.

Hoofdvraag

Welke inzichten kan het raamwerk voor planologisch handelen bieden om het Nationaal Programma Groningen te positioneren in termen van effectief gebiedsspecifiek beleid met een passende mate van participatie?

Deelvragen

1. *Wat zijn de doelen en ambities van het Nationaal Programma Groningen?*
2. *Wie zijn er betrokken bij het Nationaal Programma Groningen en hoe wordt de participatie vormgegeven?*
3. *Hoe wordt het planproces van het Nationaal Programma Groningen nagestreefd?*
4. *Hoe heeft het planproces van het Nationaal Programma Groningen zich in de tijd ontwikkeld en welke rol speelt participatie hierin?*

2. Theoretisch kader

2.1 Van doel naar proces

Effectief ruimtelijk beleid beoogt vraagstukken doelmatig en doeltreffend te benaderen. Alvorens er beleid wordt gemaakt om een vraagstuk op te lossen wordt er eerst gekeken naar de mate van complexiteit van een maatschappelijk vraagstuk (Koppenjan & Klijn, 2004). De mate van complexiteit van een vraagstuk wordt grotendeels bepaald door de inschatting van of de ideeën over de invloed van de specifieke regionale of lokale context waarin het maatschappelijk vraagstuk is gelegen (De Roo, 2013). Bij relatief eenvoudige vraagstukken met een enkelvoudig en vaststaand doel ligt een gestandaardiseerde aanpak voor de hand. Centrale sturing resulterend in een uniform beleidsprogramma wordt hier aanbevolen omdat er een hoge mate van zekerheid is. De aanpak waarbij de overheid een sturende rol (Command and Control-governance) heeft wordt ook wel de technisch rationele aanpak of top-down beleid genoemd.

Grotere integrale planningsvraagstukken die sectoroverschrijdend zijn hebben van nature echter een hogere mate van complexiteit. Een complex probleem wordt gekenmerkt door structurele onzekerheid, een grote groep belanghebbenden en het gegeven dat het probleem niet gemakkelijk enkel door de overheid te beheren is (Rittel & Webber, 1973). Ook hebben ruimtelijke vraagstukken te maken met veel verschillende beleidssectoren en disciplines die elk door een andere persoon of groep worden vertegenwoordigd (Edelenbos & Klijn, 2007). 'Complex' wordt dus eigenlijk gezien als een begrip dat voor samenhang en coördinatie tussen de verschillende actoren staat. Daarnaast zijn er bij complexe vraagstukken veel betrokkenen met elk hun eigen doelen, denkbeelden en perspectieven die hun besluitvorming beïnvloeden (Zandvoort et al, 2019).

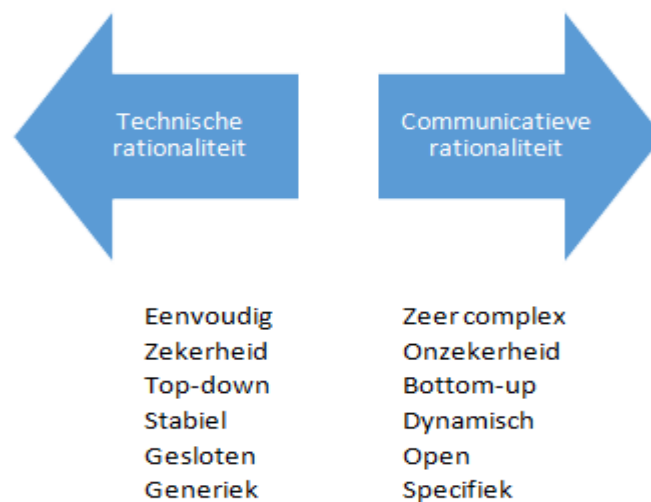
Vanuit het Nederlands milieubeleid is de geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak in de jaren '80 opgekomen met als doel het besluitvormingsproces bij planningsvraagstukken te verbeteren (de Roo, 2003). Sindsdien wordt er bij complexe ruimtelijke vraagstukken meer naar de lokaal of regionaal gevoelde problematiek gekeken, in plaats van de beperkende gestandaardiseerde en sectorale aanpak van daarvoor. De lokale en regionale context zijn daarom in de hedendaagse planologie van groot belang om tot effectief beleid te komen. Door het decentralisatieproces krijgen gemeenten en provincies meer verantwoordelijkheden: de transitie van top-down naar bottom-up beleid. Gemeenten en provincies weten immers meer over de lokale en regionale context die er speelt. Deze modernisering van de bestuurlijke inrichting heeft de transitie van doelgeoriënteerd naar procesgeoriënteerd beleid in gang gezet (de Roo, 2013). Door de vele verschillende belangen bij complexe gebiedsspecifieke vraagstukken zijn conflicten onvermijdelijk en "trade-offs" noodzakelijk bij de besluitvorming (Cajot et al, 2017). In plaats van doelmaximalisatie wordt er bij complexe ruimtelijke vraagstukken gestreefd naar procesoptimalisatie, waarbij interactie tussen de verschillende actoren wordt gestimuleerd met het uiteindelijke doel om een balans te vinden en zo dicht mogelijk bij consensus te komen.

2.2 Focus op interactie van actoren

De hedendaagse Nederlandse planologie wordt gekarakteriseerd door interactie tussen vele verschillende actoren. Door de stijgende mate van complexiteit van maatschappelijke vraagstukken wordt het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen en projecten een steeds grotere uitdaging. De voornaamste oorzaak hiervan is het toenemende aantal actoren uit het publieke en private domein die allen het besluitvormingsproces willen beïnvloeden (Zandvoort et al, 2019). Om tot effectief beleid

te komen worden er daarom steeds meer samenwerkingsverbanden tussen overheden, bedrijven en de burgermaatschappij gevormd. Dit wordt ook wel de transitie van 'Government' naar 'Governance' genoemd (Healey, 2006). Door deze verschuiving van verantwoordelijkheden neemt de overheid een meer faciliterende rol op zich. Deze integrale bottom-up benadering zou voor een betere coördinatie tussen de afhankelijke actoren zorgen en is cruciaal voor het bedenken van innovatieve oplossingen voor complexe problemen (Edelenbos & Klijn, 2007).

Habermas (1984) stelde in de jaren '80 al dat intersubjectieve communicatie essentieel is om tot consensus te komen. Door samenwerking tussen actoren en een interactieve vorm van planning te faciliteren kunnen gewenste oplossingen beter worden bereikt (Glasbergen & Driessen, 2005). Bij complexe vraagstukken met veel onzekerheden dienen de verschillende actoren samen in overleg te gaan om door middel van communicatie tot effectieve beleidsoplossingen te komen. De realiteit is hier gebaseerd op communicatie tussen actoren in plaats van de probleemgeoriënteerde realiteit daarvoor. In figuur 2 zijn de bovengenoemde ontwikkelingen in de planningsbenadering weergegeven in het 'raamwerk van planologisch handelen' (de Roo, 2013). De nadruk komt bij communicatieve rationaliteit meer te liggen op perceptie, consensus en discourse. Bij problemen die als 'zeer complex' worden beschouwd is een communicatieve aanpak volgens de Roo het meest effectief. De communicatieve aanpak wordt effectief toegepast bij integrale gebiedsontwikkelingsvraagstukken waarbij verschillende sectoren en disciplines betrokken zijn.



Figuur 2: Het raamwerk van planologisch handelen (de Roo, 2013)

Er blijven echter – vanwege het integrale karakter van ruimtelijke vraagstukken – in de praktijk veel onzekerheden bestaan. Door een toename van het aantal actoren en de verschuiving naar bottom-up beleid kunnen er onduidelijkheden ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden die leiden tot 'fuzzy boundaries' (Zandvoort et al, 2019). Ook is het volgens Edelenbos & Klijn (2007) moeilijk om gezamenlijke besluitvorming te realiseren vanwege de complexe, dubbelzinnige en onvoorspelbare samenwerkingsverbanden tussen de betrokkenen. Volgens hen is wederzijds vertrouwen de belangrijkste factor voor het omgaan met complexe problemen. Daarnaast hangt het succes van een proces van consensusvorming ook af van de bereidheid en bekwaamheid van actoren om mee te zoeken naar oplossingen. Ubels (2020) stelt dan ook dat burgers vooral bereid zijn zich in te zetten voor tijdelijke lokale projecten en minder voor langetermijnprojecten omdat de bereidheid uiteindelijk afneemt. Daarnaast is het belangrijk dat het lokale bestuur zich open opstelt. Vanwege de sociaal-economische en intellectuele verschillen in de burgermaatschappij is niet elke belanghebbende

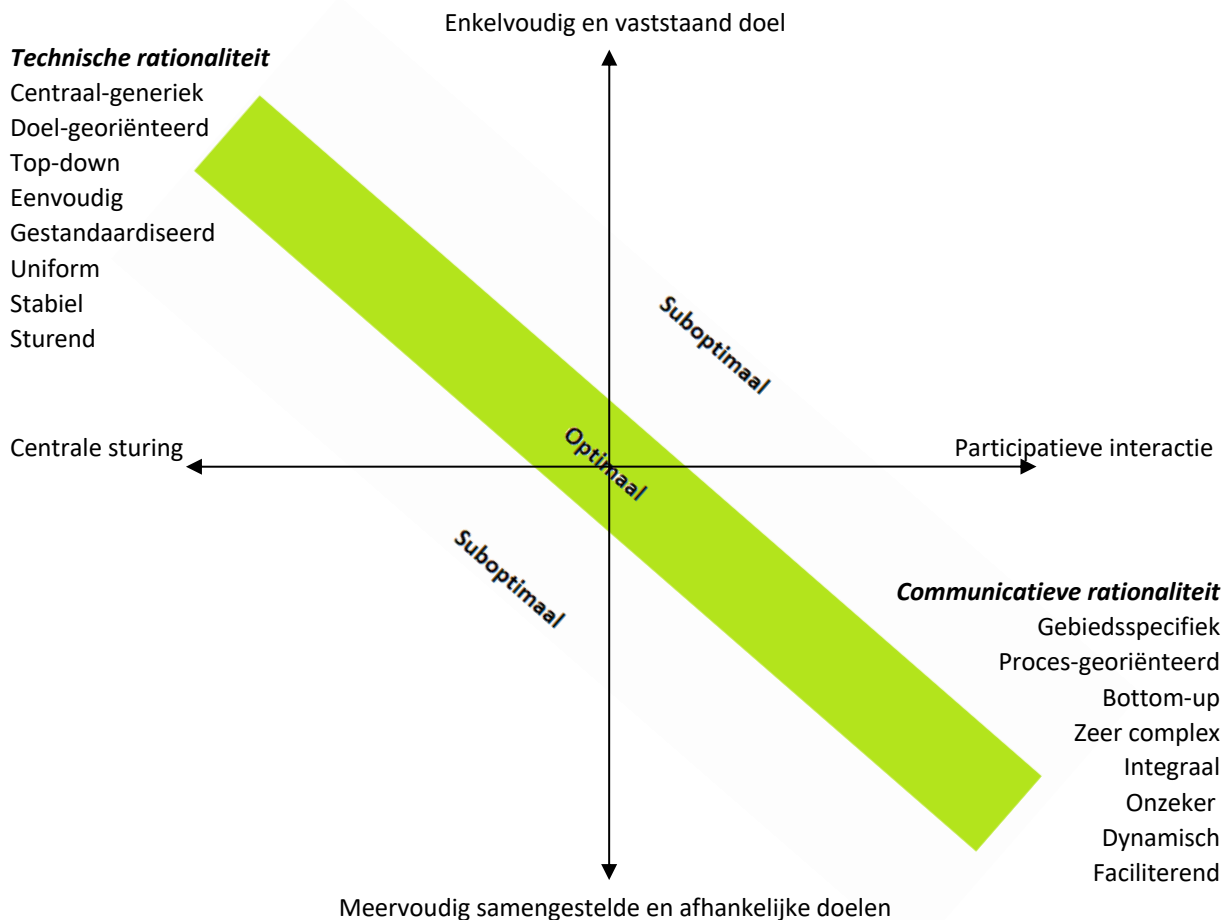
competent voor het oplossen van complexe vraagstukken. Daarom wordt verondersteld dat de communicatieve benadering idealistisch zou zijn omdat er een maatschappelijke structuur wordt verondersteld die in werkelijkheid niet aanwezig is (De Roo, 2013).

2.3 Het raamwerk van planologisch handelen

Ruimtelijke vraagstukken werden vóór de jaren '80 generiek-centraal benaderd vanuit een wetenschappelijke discipline gericht op controle, beheersbaarheid en stabiliteit. De integratie van het milieubeleid en de introductie van het duurzaamheidsdenken in de jaren '80 hebben de modernisering van de bestuurlijke inrichting extra gestimuleerd. De besluitvorming bij planningsvraagstukken kan volgens de Roo (2013) worden uitgewerkt aan de hand van drie handelingsgerichte vragen die altijd gezamenlijk onderdeel moeten uitmaken van beleid:

1. Wat dient er bereikt te worden? (doelgericht)
2. Wie zijn daar bij betrokken? (institutiegericht)
3. Hoe kan het bereikt worden? (beslissingsgericht)

In figuur 3 wordt het raamwerk van planologisch handelen weergegeven. De verticale as geeft het doelbereik (1) weer en de horizontale as het relatiebereik (2). De diagonaal geeft het beslissingsgerichte kader (3) weer waarbinnen besluitvorming het meest optimaal is. Alleen posities op en rond de diagonaal worden verondersteld optimaal te zijn. Naarmate de afstand tot de diagonaal toeneemt wordt de veronderstelde aanpak dus minder optimaal in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid (de Roo, 2013).



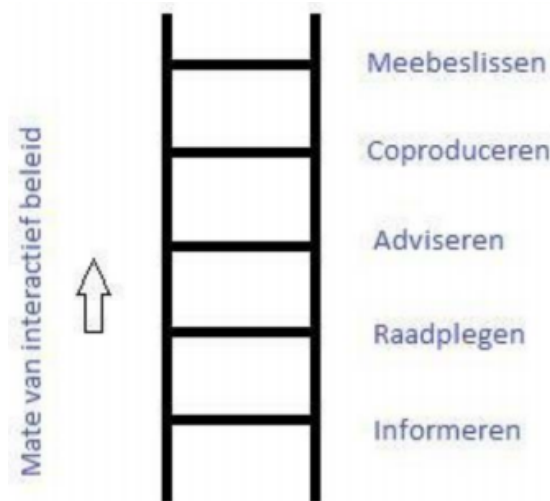
Figuur 3: Het raamwerk van planologisch handelen (de Roo, 2013)

Nederland is in een communicatief tijdperk beland waarbij complexe ruimtelijke vraagstukken contextafhankelijk en gebiedsspecifiek worden benaderd. Centrale sturing heeft hier plaatsgemaakt voor een besluitvormingsproces met een interactief karakter en gedeelde verantwoordelijkheden. Participatie en samenwerking hebben hierdoor een grotere rol in complexe besluitvormingsprocessen gekregen. De participatieve benadering van besluitvorming kan worden gezien als een impliciete acceptatie van onzekerheid (de Roo, 2013). Bij langetermijnvisies zoals het Nationaal Programma Groningen is er een groot collectief belang en zijn er veel onzekerheden. Vanzelfsprekend is dat de overheid bij een dergelijk gebiedsspecifiek vraagstuk samenwerking, communicatie en participatie van belanghebbenden stimuleert.

Het begrip participatie heeft veel toepassingen en verschijningsvormen dus enige afbakening is op zijn plaats. In dit onderzoek wordt met participatie bedoeld: het betrekken van burgers, instellingen en organisaties bij de totstandkoming van beleid en plannen (Rijksoverheid, 2018). Participatie verwoordt dus het streven van de overheid om de bevolking te betrekken bij besluitvorming om de kwaliteit van het beleid, het maatschappelijk draagvlak en de relatie tussen burger en bestuur te verbeteren. Participatie draagt bij aan het verbeteren van het gebruik van de lokale of regionale kennis, een toename van de legitimiteit en het maatschappelijk draagvlak, en integratie van verschillende belangen (Woltjer, 2002). Eerder onderzoek naar participatietrajecten in de planologie wijzen erop dat er aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan voor een succesvolle uitkomst. Woltjer (2002) stelt dat actoren zo vroeg en direct mogelijk bij het proces betrokken moeten worden om creativiteit en innovatie te stimuleren. Om tot een succesvol participatietraject te komen is wederzijds vertrouwen en een flexibele opstelling van betrokkenen essentieel (Edelenbos & Klijn, 2007). Daarnaast zijn het stellen van heldere en haalbare doelen en het onderhouden van goede communicatie en verticale relaties van belang.

2.4 Gradaties van participatie

Om de mate van burgerparticipatie - en dus de macht van de burger – bij besluitvormingsprocessen te kunnen bepalen zijn er verschillende participatieladders in omloop. De oorsprong van de participatieladder komt van Arnstein (1969) en maakt onderscheid tussen drie gradaties van participatie: non-participatie, symbolische participatie en echte participatie. Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben de participatieladder aangepast op de Nederlandse beleidssituatie en de mate van participatie onderverdeeld in vijf treden; informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (zie figuur 4.1 en 4.2).



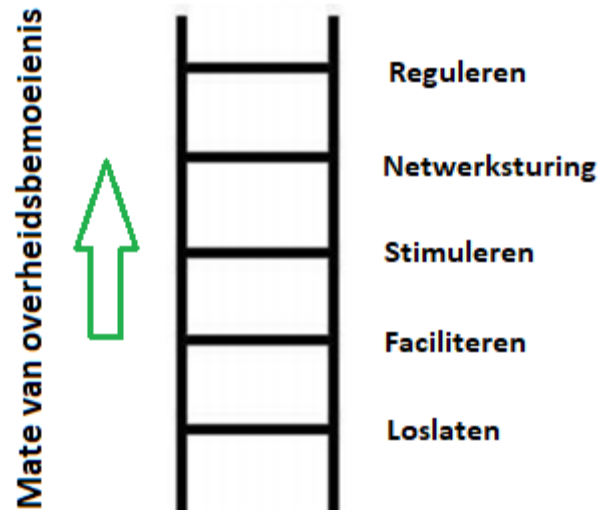
Figuur 4.1: Participatieladder (Edelenbos en Monnikhof, 2001)

	Informeren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase in het beleidsproces	Laat: als het bestuur beleid grotendeels heeft bepaald	Laat: bestuur laat belanghebbenden reageren op voornemens	Vroeg: bestuur laat belanghebbenden agenda meebepalen	Vroeg: bestuur laat belanghebbenden agenda meebepalen	Vroeg: bestuur draagt maken beleid over aan belanghebbenden
Randvoorwaarden	Staan vast: door bestuur bepaald	Staan vast: door bestuur bepaald	Gebruikt als criteria voor toetsing	Komen in het proces tot stand	Worden niet vastgesteld door bestuur
Beleidsprobleem	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van stakeholders spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbenden bepaald	Wordt door belanghebbenden bepaald
Oplossing	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën belanghebbenden spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbenden bepaald	Wordt door belanghebbenden bepaald
Status uitkomsten	Geen gelegenheid voor belanghebbenden om input te leveren	Bestuur verbindt zich niet aan de uitkomsten uit het proces	Bindende uitkomsten, afwijken kan op basis van randvoorwaarden	Uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door bestuur/politiek	Bestuur of politiek hoeven uitkomsten niet te bekrachtigen, spontaan bindende werking

Figuur 4.2: Participatieladder (Edelenbos en Monnikhof, 2001)

Met behulp van bovenstaande participatieladders wordt in dit onderzoek gekeken naar de effectiviteit van de gekozen beleidsbenadering bij het Nationaal Programma Groningen. Beide participatieladders veronderstellen per trede een bepaalde verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuur en participant. Edelenbos en Monnikhof (2001) onderscheiden vijf gradaties van participatie aan de hand van vijf proceskenmerken: fase in het beleidsproces (Woltjer, 2002), randvoorwaarden (Edelenbos en Klijn, 2007), beleidsprobleem (de Roo, 2013), oplossing (Glasbergen & Driessen, 2005) en status uitkomsten (Ubels, 2020). In de praktijk is het vanwege het complexe en integrale karakter van gebiedsspecifiek beleid vaak lastig om de participatievorm in één trede te plaatsen.

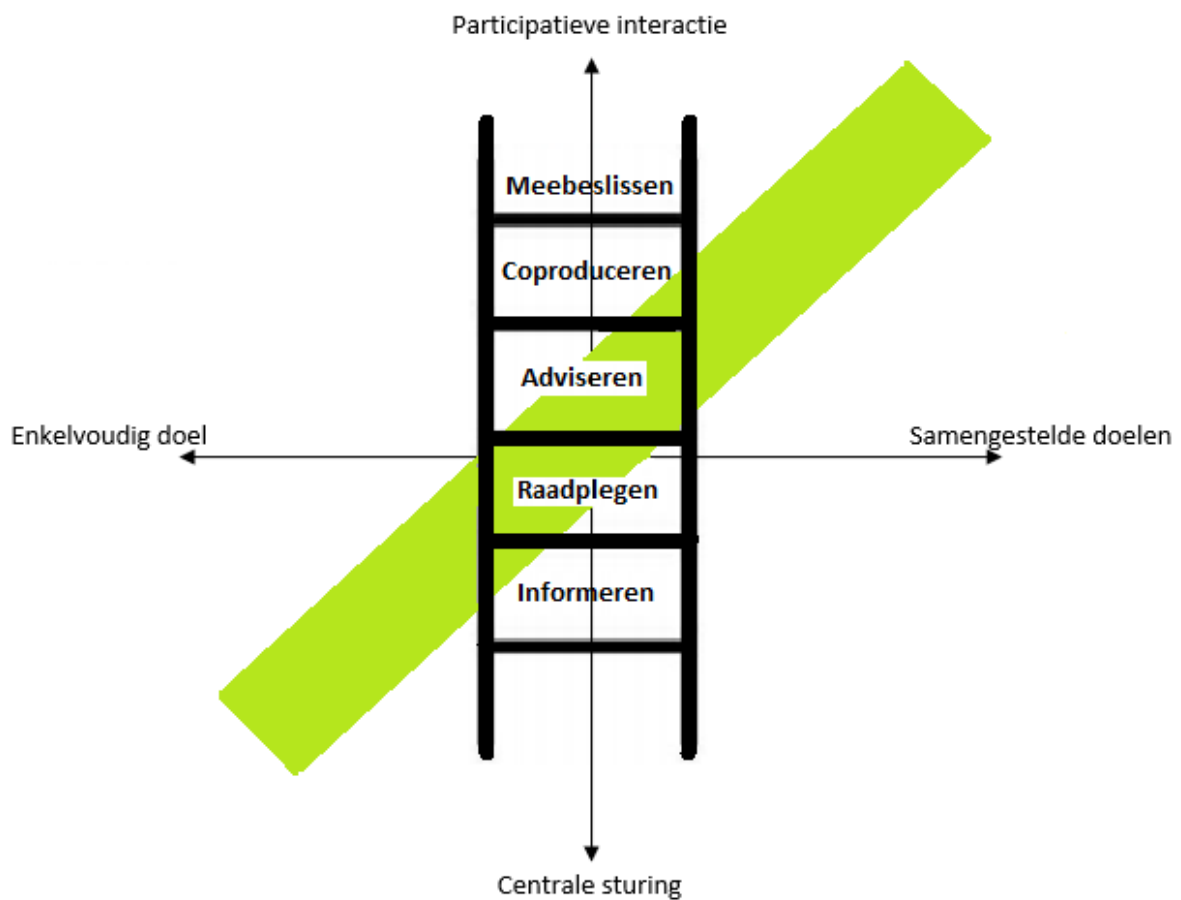
In complexe ruimtelijke vraagstukken zoals het verbeteren van het imago en het toekomstperspectief van Groningen bestaan er vaak flinke spanningen tussen burgers en (lokale) overheden. Door een toename van de politisering staan het vertrouwen en daarmee de legitimiteit van het bestuur onder druk (Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur, 2016). Steeds vaker nemen burgers daarom zelf het initiatief bij het aanpakken van de voor hen relevante maatschappelijke problemen. Voor het opzetten van burgerinitiatieven stuit men echter vaak op een gebrek aan flexibiliteit in het gemeentelijk bestuur. Mede hierom is de term 'Overheidsparticipatie' – als tegenhanger van burgerparticipatie - ontstaan (Raad voor het openbaar bestuur, 2012). Overheidsparticipatie is fundamenteel verschillend van burgerparticipatie omdat in dit geval de overheden participeren bij burgerinitiatieven. Bij dergelijke projecten dienen overheden een faciliterende rol aan te nemen en zich zo min mogelijk te 'bemoeien'. De 5 gradaties van overheidsparticipatie zijn weergegeven in de 'Overheidsparticipatieladder' (Figuur 5). Het idee hierachter is dat burgerinitiatieven kunnen floreren wanneer overheden zo veel mogelijk treden van de ladder afdalen (Mees, Uittenbroek, Hegger, & Driessen, 2019).



Figuur 5: Ladder van Overheidsparticipatie (Mees et al, 2019)

2.5 Conceptueel model

Het conceptueel model (Figuur 6) is een schematische weergave van concepten uit de vier voorgaande paragrafen. Het raamwerk van planologisch handelen van de Roo (2013) wordt hier samengevoegd met de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001). Om de ladder rechtop te kunnen zetten is er gekozen om het beslismodel 90 graden te draaien. De horizontale as geeft het doelbereik weer en de verticale as het relatiebereik en de mate van participatie. Zo ontstaat er een raamwerk waarin elk besluit of elke vorm van beleid geïncorporeerd kan worden. Effectief beleid wordt ook hier verondersteld zo dicht mogelijk op of rond de groene diagonaal te liggen.



Figuur 6: Conceptueel model

3. Methodologie

3.1 Onderzoeksstrategie

Om meer inzicht te krijgen in de toepassing van het raamwerk van planologisch handelen en de bijbehorende mate van participatie (Figuur 6) in hedendaags gebiedsspecifiek beleid is er gekozen voor een verkennend onderzoek in de vorm van een case study. Er is gekozen voor het NPG omdat dat innovatieve vormen van (online) participatie beoogt. Daarnaast is de Groningse problematiek als gevolg van de gaswinning een relevant maatschappelijk debat in de dynamische en communicatieve Nederlandse planologie. De concepten en theorieën uit hoofdstuk twee vormen de basis van dit onderzoek en ondersteunen het conceptueel model. Om de beleidsstrategie van het NPG in het conceptueel model te plaatsen zijn de drie handelingsgerichte vragen uit het raamwerk van planologisch handelen (de Roo, 2013) beantwoord met behulp van verschillende beleidsdocumenten (Bijlage 1). Het resultaat hiervan zijn de antwoorden op deelvraag één, twee en drie. Om ontwikkelingen in het proces en de daadwerkelijke rol van participatie te verkennen is een selectie van nieuwsartikelen geanalyseerd (Bijlage 1). Deze methode is gebruikt voor het beantwoorden van deelvraag vier. Het antwoord op de hoofdvraag en de positionering van het NPG in het conceptueel model worden gepresenteerd in hoofdstuk vijf.

3.2 Dataverzameling

De data in dit onderzoek bestaat uit de wetenschappelijke literatuur zoals in hoofdstuk twee is beschreven en verschillende rapporten en beleidsdocumenten van het NPG (Bijlage 1). Omdat het NPG een lopend programma is zijn de tot nu toe gepubliceerde beleidsdocumenten allemaal bestudeerd. Bij aanvang van dit onderzoek was het plan om verschillende experts en lokale/regionale ambtenaren te interviewen over het proces van het NPG en de rol van participatie hierin. In verband met de maatregelen rondom COVID-19 is dit helaas niet mogelijk gebleken, vandaar dat er is gekozen voor een werkbaar alternatief in de vorm van een analyse van krantenartikelen met nieuws en opinies over het Nationaal Programma Groningen. De artikelen (Bijlage 1) zijn door middel van Purposive Sampling geselecteerd. De onderzoeker heeft via de database van Nederlandse kranten (LexisNexis Academic) gezocht op "Nationaal Programma Groningen". Uit de 335 zoekresultaten is vervolgens een selectie gemaakt van 32 krantenartikelen tussen 24-09-2018 en 24-06-2020. Dit is op chronologische wijze gedaan om ontwikkelingen in het procesverloop te ontdekken.

3.3 Documentanalyse

Om meer inzicht te krijgen in de door het NPG beoogde mate van participatie is er gebruik gemaakt van de participatieladder van Edelenbos & Monnikhof (2001) (Figuur 7). Deze vormt de basis bij het bepalen van de meest passende trede(n) op de participatieladder. Het programmakader (Nationaal Programma Groningen, 2019) is geanalyseerd aan de hand van de vijf proceskenmerken.

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase in het beleidsproces					
Randvoorwaarden					
Beleidsprobleem					
Oplossing					
Status uitkomsten					

Figuur 7: Participatieladder aan de hand van vijf proceskenmerken (Edelenbos & Monnikhof, 2001)

Om de daadwerkelijke rol van participatie en het proces van het NPG te verkennen is een selectie van nieuwsartikelen geanalyseerd. Door de COVID-19 uitbraak is er nagedacht over een alternatieve methode om hier inzicht in te krijgen. Omdat het lastig is gebleken de krantenartikelen te analyseren aan de hand van de participatieladder van Edelenbos & Monnikhof (Figuur 7) is ervoor gekozen om een chronologisch overzicht te presenteren. Door relevante nieuwsberichten, quotes en opinies te noteren heeft het een meer maatschappelijk karakter gekregen waardoor percepties omtrent de aardbevingsproblematiek van betrokkenen beter in beeld komen. Ook worden procesontwikkelingen, bestaande spanningen tussen betrokkenen, en voornamelijk het diepgewortelde wantrouwen in het bestuur met deze methode zichtbaar.

4. Resultaten

4.1 Programmadoelen

Zoals in hoofdstuk 2.3 is beschreven kan besluitvorming bij planningsvraagstukken worden uitgewerkt aan de hand van drie handelingsgerichte vragen. De eerste handelingsgerichte vraag “*Wat dient er bereikt te worden?*” wordt in deze paragraaf beantwoord aan de hand van beleidsdocumenten. Het antwoord op deze doelgerichte vraag wordt vervolgens gepositioneerd op de doelbereik-as van het raamwerk van planologisch handelen. Volgens het raamwerk worden enkelvoudige, simpele doelen het meest effectief benaderd vanuit centrale sturing. Bij meervoudige of complexere doelstellingen is een communicatieve benadering effectiever (de Roo, 2013). Het NPG heeft in het Programmakader (2019) twee hoofddoelen en vier ambities geformuleerd (Figuur 7).

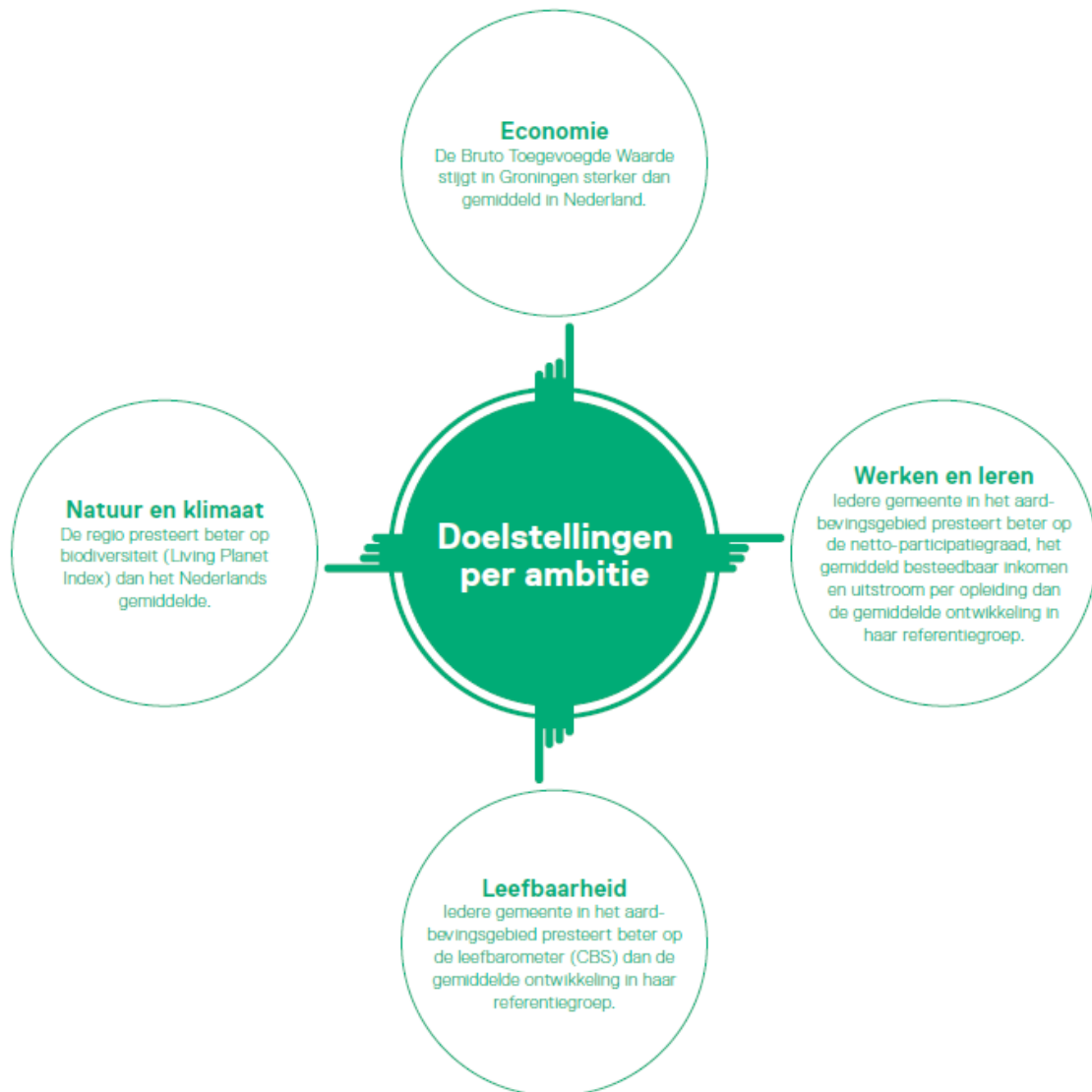
Hoofddoelstelling 1: Versterken van de Brede Welvaart

Hoofddoelstelling 2: Verbeteren van het imago van de regio

Het begrip ‘Brede Welvaart’ wordt gebruikt om het ‘geluk’ van mensen te meten en omvat veel meer dan economie en inkomen; het gaat ook over de gezondheid, het onderwijsniveau en het gevoel van veiligheid van mensen, de toegankelijkheid van voorzieningen, de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving en het vertrouwen in politiek en bestuur (NPG, 2019). Hoofddoelstelling 1 betreft dus een samengesteld begrip met een complex karakter vanwege de subjectieve begrippen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft de volgende acht hoofdthema’s bepaald met betrekking tot de Brede Welvaart: Welzijn, Materiële welvaart, Gezondheid, Arbeid en vrije tijd, Wonen, Samenleving, Veiligheid en Milieu (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019). Door deze begripsbepaling kan worden geconcludeerd dat het gaat om meervoudig samengestelde doelen. Naast de meervoudigheid zijn de hoofddoelen ook afhankelijk van elkaar. Zo is een beter imago van de regio een direct gevolg van een versterkte ‘Brede Welvaart’ (NPG, 2019). De wijze waarop het imago van de regio zal worden getoetst wordt nog nader bepaald.

Met behulp van het Programmakader en Figuur 7 kan deelvraag 1 worden beantwoord en het NPG worden gepositioneerd op de doelbereik-as.

Deelvraag 1: Wat zijn de doelen en ambities van het Nationaal Programma Groningen?



Figuur 7: Doelstellingen per ambitie (Programmakader NPG, 2019)

In Figuur 7 zijn de vier ambities weergegeven die bijdragen aan het versterken van de ‘Brede Welvaart’. De ambities met hun hoofdindicatoren zijn: Economie (Bruto Toegevoegde Waarde), Werken en leren (netto participatiegraad), Leefbaarheid (Leefbarometer) en Natuur en klimaat (Living Planet Index). Wat opvalt is dat er voor de toetsing van de ambities verschillende indices worden gebruikt. Een indexcijfer is een statistische indicator die de procentuele veranderingen van verschillende grootheden in één getal samenvat (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2008). Het betreft dus een kwantitatieve toetsing voor een kwalitatieve doelstelling. Hoewel deze toetsing – vanwege de technisch rationele aard – lijkt te botsen met de participatieve benadering is de meetbaarheid van eigenschappen, effecten en consequenties van voorgenomen beleid essentieel (de Roo, 2013).

Door het grote aantal doelen en ambities die het NPG heeft gesteld is er weinig twijfel over de positie op de doelbereik-as. De hoofddoelen zijn afhankelijk van elkaar en van de ambities. Het NPG is rechts op het spectrum weergegeven met de rode cirkel.

Enkelvoudig doel ←—————○————→ Samengestelde doelen

4.2 Betrokkenen en rolverdeling

Bij complexe gebiedsgerichte vraagstukken zijn doorgaans veel actoren met verschillende belangen en verantwoordelijkheden betrokken. Hoe de rolverdeling bij het NPG wordt nagestreefd is beschreven in het Programmakader en de Bestuursvereenkomst (2019). De tweede handelingsgerichte vraag luidt *“Wie zijn daar bij betrokken?”* en heeft betrekking op de organisatie van, de communicatie over en deelname aan besluitvorming en beleid (de Roo, 2013). Deze vraag betreft het institutiegericht handelen en wordt gepositioneerd op de ‘relatiebereik-as’ in het raamwerk van planologisch handelen. In theorie (de Roo, 2013; Woltjer, 2002; Edelenbos & Monnikhof, 2001) worden complexe vraagstukken met veel belanghebbenden bij voorkeur communicatief benaderd met ruimte voor inspraak en interactie van actoren.

Publieke Partijen

De overheid is initiatiefnemer van het NPG. De Bestuursvereenkomst is ondertekend door de Minister van EZK, de Minister van BZK, de Provincie Groningen en de zeven aardbevingsgemeenten in Groningen. Gezamenlijk maken deze publieke partijen afspraken over het verbeteren van het toekomstperspectief van de Provincie Groningen en het behalen van de doelstellingen en ambities.

Private Partijen

Naast de verschillende publieke partijen bevat het NPG-bestuur afgevaardigden uit verschillende sectoren in de regio. Het betreft afgevaardigden uit de zorgsector, kennisinstellingen, het Groninger Gasberaad, het bedrijfsleven, de energiesector en de chemische industrie (Bestuursvereenkomst, 2019). Daarnaast zullen private partijen actief worden betrokken bij het opstellen van de regionale programmaplannen.

Burgers

Ook burgers worden bij het NPG betrokken. Zo moeten inwoners van aardbevingsgemeenten een aantoonbare rol spelen bij het opstellen van lokale programmaplannen (Programmakader, 2019). Hier geldt dat participatie één van de randvoorwaarden is waaraan het NPG-bestuur de plannen toetst. Daarnaast is het initiatief ‘Toukomst’ als onderdeel van het NPG gericht op het opstellen van een toekomstvisie van de provincie, waar burgers ideeën en projectplannen digitaal mogen aandragen.

Rolverdeling

Het NPG onderscheidt in het programmakader lokale programmaplannen, regionale (thematische) programmaplannen en het initiatief ‘Toukomst’. Bij elk onderdeel van het NPG is er een bepaalde rolverdeling beoogd die in de Bestuursvereenkomst (2019) staat beschreven:

“De provincie Groningen, de betrokken gemeenten en het Rijk zullen met inzet van eigen middelen, mogelijkheden binnen en voor wet- en regelgeving en andere in te zetten instrumenten actief werken aan de realisering van de doelen uit het Nationaal Programma Groningen.” (NPG)

“Lokaal zijn de gemeenten aan zet. De gemeenten Groningen, Midden-Groningen, Het Hogeland, Appingedam, Delfzijl, Oldambt en Loppersum krijgen een trekkingsrecht. Dit is een budget waarmee men lokaal naar eigen inzicht zelf vorm kan geven aan de doelen van het Nationaal Programma Groningen. Met als voorwaarde dat er programmaplannen worden gemaakt in samenspraak met de eigen inwoners.” (Lokaal programmaplan)

“Bovenlokaal maakt de Provincie programmaplannen voor de hele regio. De Provincie voert deze programmaplannen uit met een thematisch trekkingsrecht. Ook deze programmaplannen worden gemaakt met de andere stakeholders, te weten de andere overheden, (maatschappelijke) organisaties, instellingen en bedrijven” (Regionaal programmaplan)

“Partijen spreken verder af dat bij de voorbereiding van het vaststellen van Programmakaders en Programmaplannen op een passende wijze inspraak of participatie wordt verleend aan inwoners van de Regio en aan de in de Regio belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen. Het staat de organen van Gemeenten en de Provincie daarbij vrij om de wijze van inspraak te kiezen.”

“Het Bestuur stelt in samenspraak met inwoners van de Regio en in de Regio actieve ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden een Toekomstbeeld 2040 vast.” (Toukomst)

Uit bovenstaande quotes uit de bestuursovereenkomst blijkt dat er een ‘passende’ rol is weggelegd voor burgers, met name bij ‘Toukomst’ en lokale programmaplannen. Hoewel de overheid initiatiefnemer is worden belanghebbenden vroeg in het proces betrokken en hebben ze invloed op de daadwerkelijk gevormde plannen en projecten. Volgens de Roo (2013) is dit bij complexe gebiedsspecifieke vraagstukken de passende benadering. De overheden nemen een meer faciliterende rol op zich waardoor burgerinitiatieven kunnen floreren (Mees et al, 2019). Nu de actoren en hun onderlinge rolverdeling bekend zijn kan de positie van het NPG en de bijbehorende onderdelen op de relatiebereik-as gepositioneerd worden en de mate van beoogde participatie (op basis van de beleidsdocumenten) bepaald worden. Op basis van deze paragraaf is inzicht verkregen in deelvraag 2:

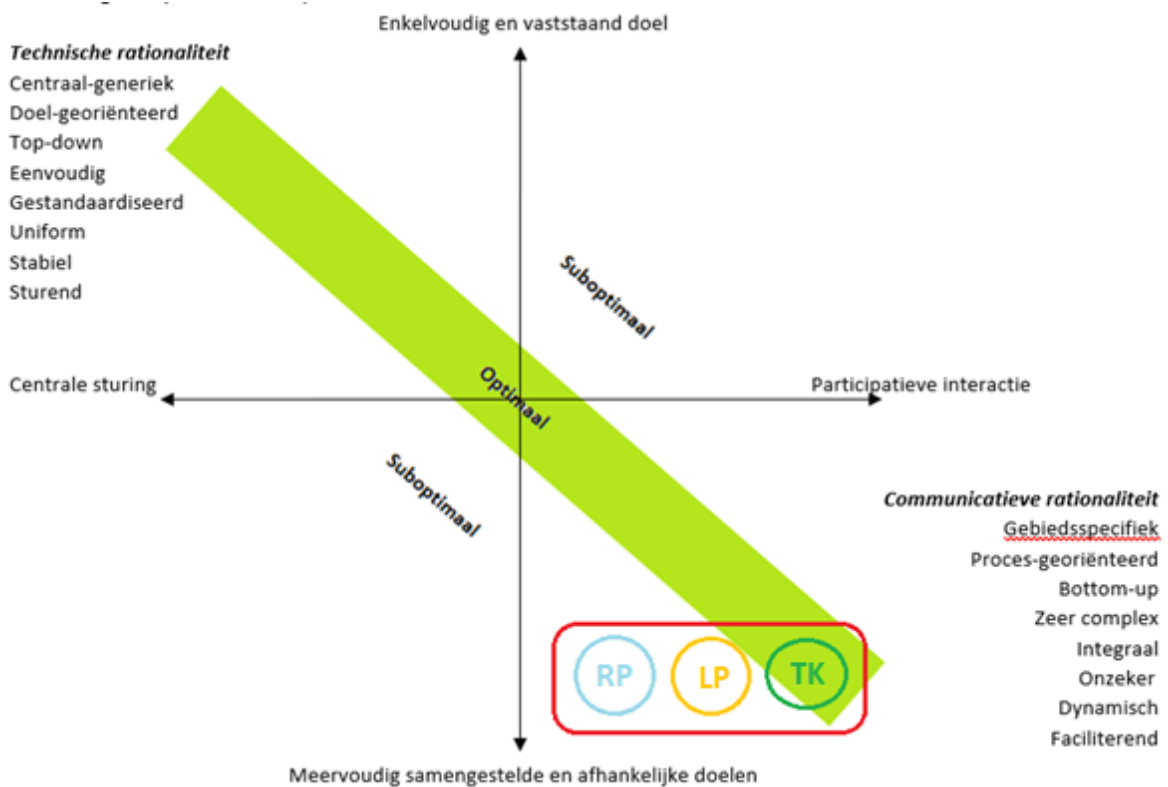
Deelvraag 2: Wie zijn er betrokken bij het Nationaal Programma Groningen en hoe wordt de participatie vormgegeven?

Centrale sturing ← ————— ● ————— ● ————— ● ————— ● ————— → Participatieve interactie

- NPG
- Regionale programmaplannen
- Lokale programmaplannen
- Toukomst

4.3 Positionering in het raamwerk

De derde handelingsgerichte vraag “Hoe kan het bereikt worden” heeft betrekking op de gehanteerde beleidskeuzen en is de beslissingsgerichte vraag in het raamwerk van planologisch handelen (Figuur 3). Het beslissingsgericht handelen heeft twee uitersten; centraal en generiek beleid (technische rationaliteit) enerzijds en gebiedsspecifiek beleid (communicatieve rationaliteit) anderzijds. De doelbereik-as (4.1) en relatiebereik-as (4.2) worden samengevoegd zodat er een spectrum van planologisch handelen ontstaat (Figuur 8). Effectief beleid wordt verondersteld op de groene diagonaal te liggen. Op basis van analyse van de beleidsdocumenten in voorgaande paragrafen komt het NPG in het kwadrant rechtsonder te staan.



Figuur 8: Positionering van het NPG in het raamwerk van planologisch handelen

- NPG
- Regionaal programmaplan (RP)
- Lokaal programmaplan (LP)
- Toukomst (TK)

Na de analyse van de beoogde doelstellingen, betrokkenen en onderlinge rolverdeling is meer inzicht verkregen in het planproces dat door het NPG wordt nagestreefd, wat leidt tot het antwoord op deelvraag 3:

Deelvraag 3: Hoe wordt het planproces van het Nationaal Programma Groningen nagestreefd?

Om de beleidsdoelstellingen zo goed mogelijk te verwezenlijken streeft het NPG naar een samenwerkingsstructuur tussen publieke partijen, private partijen en burgers. De verschuiving van 'Government' naar 'Governance' waarbij de overheid een meer faciliterende rol op zich neemt wordt hier zichtbaar. Door de vraagstukken integraal en bottom-up te benaderen kan de lokale gebiedsspecifieke kennis beter worden benut. De focus van het NPG ligt sterk op participatie van burgers en organisaties zoals beschreven in de eerste randvoorwaarde van het Programmakader (2019):

“Alles wat we doen, doen we voor en met Groningers. Daarom krijgen inwoners op een passende manier de gelegenheid om in te spreken of mee te doen bij het voorbereiden of vaststellen van programmaplannen. Inwoners van de gemeenten in het aardbevingsgebied moeten een aantoonbare rol spelen bij het opstellen van lokale programmaplannen in hun eigen gemeente. Inwoners, gemeenten, bedrijven en organisaties moeten ook actief betrokken zijn bij het maken van het thematische programmaplan. Het bestuur kijkt bij de beoordeling van de programmaplannen naar de kwaliteit van de participatie en naar de concrete waarde die de plannen hebben voor Groningers.”

Het NPG heeft als grote uitdagingen om de 'Brede Welvaart' en het imago van Groningen te versterken om het toekomstperspectief te waarborgen. De overlast die is veroorzaakt door de aardbevingen als gevolg van de gaswinning heeft echter gezorgd voor een toenemend gebrek aan vertrouwen in de overheid (DvhN, 2019). Daarnaast zijn klimaatverandering en digitalisering macro-trends die veel onzekerheden maar ook kansen met zich meebrengen (NPG, 2019). Door deze gebiedsspecifieke context kan het NPG worden gezien als een zeer complex ruimtelijk vraagstuk vanwege het integrale karakter, de hoge mate van structurele onzekerheid en het grote aantal belanghebbenden. Volgens het raamwerk van planologisch handelen (de Roo, 2013) is een procesgeoriënteerde benadering met de focus op interactie en communicatie tussen actoren een passende beleidsvorm. De wijze waarop het proces wordt nagestreefd is dus in lijn met de theorie, maar roept nog wel de vraag op hoe het zit met de beoogde en daadwerkelijke mate van participatie. Hier wordt in de volgende paragraaf verder op ingegaan.

4.4 Participatie

4.4.1 Mate van beoogde participatie

Om de mate van participatie te bepalen is gebruik gemaakt van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001). Het programmakader van het NPG is getoetst aan de hand van vijf proceskenmerken: fase in het beleidsproces, randvoorwaarden, beleidsprobleem, oplossing en status uitkomsten. Omdat het lastig is om complex gebiedsspecifiek beleid op één trede te plaatsen is ervoor gekozen om per proceskenmerk de twee meest relevante treden in de participatieladder te bepalen (Figuur 9).

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase in het beleidsproces	Laat: als het bestuur beleid grotendeels heeft bepaald	Laat: bestuur laat belanghebbenden reageren op voornemens	Vroeg: bestuur laat belanghebbenden agenda meebepalen	Vroeg: bestuur laat belanghebbenden agenda meebepalen	Vroeg: bestuur draagt maken beleid over aan belanghebbenden
Randvoorwaarden	Staan vast: door bestuur bepaald	Staan vast: door bestuur bepaald	Gebruikt als criteria voor toetsing	Komen in het proces tot stand	Worden niet vastgesteld door bestuur
Beleidsprobleem	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van stakeholders spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbenden bepaald	Wordt door belanghebbenden bepaald
Oplossing	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën belanghebbenden spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbenden bepaald	Wordt door belanghebbenden bepaald
Status uitkomsten	Geen gelegenheid voor belanghebbenden om input te leveren	Bestuur verbindt zich niet aan de uitkomsten uit het proces	Bindende uitkomsten, afwijken kan op basis van randvoorwaarden	Uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door bestuur/politiek	Bestuur of politiek hoeven uitkomsten niet te bekrachtigen, spontaan bindende werking

Figuur 9: Mate van participatie op basis van het programmakader NPG

Fase in het beleidsproces waarin participanten worden betrokken

Belanghebbenden worden in een vroegtijdig stadium bij het proces betrokken. Dit geldt voornamelijk bij 'Toukomst' en lokale programmaplannen waar ruimte is voor belanghebbenden om projecten en ideeën in te dienen. Participanten worden verondersteld om actief mee te beslissen en dit gebeurt al vroeg in het proces, vandaar dat de meest relevante treden voor dit proceskenmerk 'Coproduceren' en 'Meebeslissen' zijn.

Herkomst van de randvoorwaarden

De randvoorwaarden waaraan de ingediende projecten en programma's dienen te voldoen zijn vooraf vastgesteld door het bestuur van het NPG. Daarnaast worden ze gebruikt als criteria voor toetsing. De twee meest relevante treden zijn daarom 'Raadplegen' en 'Adviseren'.

Definiëren van het beleidsprobleem

De problemen die de gaswinning in Groningen heeft veroorzaakt zijn al langer bekend bij inwoners en bestuur. De projecten en initiatieven die participanten indienen zijn hun eigen invulling voor de oplossing van dit probleem en worden samen met de overheden uiteindelijk uitgevoerd. De meest relevante treden voor dit proceskenmerk zijn daarom 'Adviseren' en 'Coproduceren'.

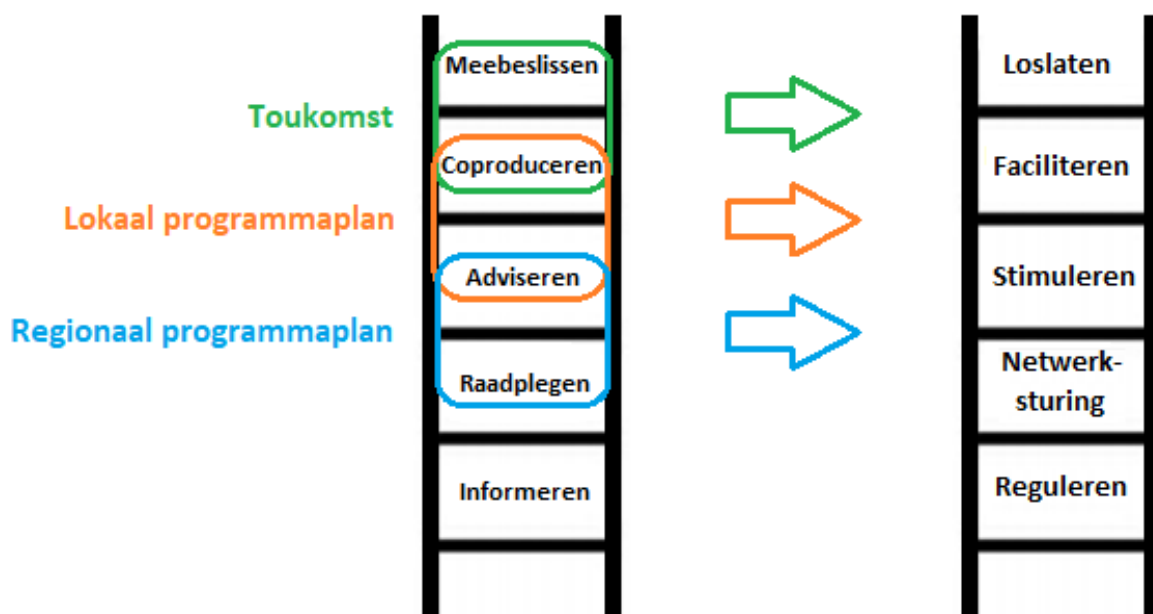
Definiëren van oplossingsrichtingen

De ideeën van participanten spelen een volwaardige rol bij het bepalen van de oplossingen en worden in samenwerking met de gemeenten bepaald. Ook hier zijn 'Adviseren' en 'Coproducteren' de meest relevante treden.

Status van uitkomsten van het beleidsproces

Dit proceskenmerk is op dit moment nog lastig te bepalen aangezien de projecten nog in de voorbereidende fase of in de realisatiefase zijn. Ingediende ideeën worden na toetsing door het bestuur vastgesteld door de gemeenteraden en de Provinciale Staten. Het bestuur verbindt zich wel aan de uitkomsten, maar de uitkomsten zijn niet bindend (NPG, 2019). De enige relevante trede is daarom 'Adviseren'.

Op basis van het programmakader neigt de beoogde mate van participatie van het NPG dus naar een gradatie tussen 'Adviseren' en 'Coproducteren'. Bij een dergelijk participatieproces dient de overheid een meer stimulerende en faciliterende rol aan te nemen, wat ruimte geeft voor inspraak en advies van participanten. Bij het initiatief 'Toukomst' dat richting 'Coproducteren' of 'Meebeslissen' wordt geplaatst zou de overheid zich in theorie zo min mogelijk moeten 'bemoeien', om burgerinitiatieven te laten floreren. In Figuur 10 is de mate van beoogde participatie ingetekend in de burgerparticipatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001) en geplaatst naast de overheidsparticipatieladder (Mees et al, 2019) zodat de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden tussen burger en bestuur zichtbaar wordt.



Figuur 10: Mate van beoogde burgerparticipatie vertaald naar de bijbehorende overheidsparticipatie

4.4.2 Procesverloop en ervaren participatie

In de vorige paragraaf is inzicht verkregen in de mate van participatie die het NPG beoogt. In deze paragraaf wordt ingegaan op het procesverloop van het NPG en hoe de beoogde participatie tot nu is ervaren. Aan de hand van krantenartikelen, nieuwsberichten en opiniestukken wordt een chronologische beschrijving gepresenteerd van oktober 2018 tot juli 2020 en kan deelvraag 4 worden beantwoord:

Deelvraag 4: Hoe heeft het planproces van het Nationaal Programma Groningen zich in de tijd ontwikkeld en welke rol speelt participatie hierin?

De lading van de berichten in 2018 is veelal negatief. Groningers zijn blij met het besluit om de gaskraan dicht te draaien, maar nog steeds erg onzeker over de toekomst en het imago (leegloop, aardbevingen en armoede). Het startkapitaal van 1,15 miljard wordt gewaardeerd maar er heerst veel wantrouwen en onduidelijkheid over de aanpak van de overheid. Titels zoals “Groningen snakt naar leiderschap”, “Haags Feestje”, “ingewikkeld en tijdrovend praatcircuit” en “genoegdoeningsbudget” bevestigen het wantrouwen in de overheid. Na de publicatie van het Startdocument NPG (2018) heerst er veel onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en het beoogde proces.

“Al lezend ontstaat het beeld van een omvangrijk en bureaucratisch subsidieloket.” (DvhN, 2018)

“Voorts kunnen de pijnpunten weer worden benoemd: het gebrek aan regie, het gepingpong tussen Rijk en regio over wie verantwoordelijk is voor wat, het uitblijven van geld en middelen voor de aanpak van problemen en de voortdurende stroperigheid en bureaucratie.” (DvhN, 2019)

De versterkingsoperatie loopt vertraging op, met toenemende frustratie van gedupeerden als gevolg. “Brede Welvaart” en het imago worden nog niet genoemd. Dit verandert na aanvullend onderzoek over de ervaren leefbaarheid in aardbevingsgemeenten (SPG, 2018) waaruit blijkt dat er steeds meer psychische en lichamelijke klachten worden ervaren door gedupeerden.

“Dat lukt niet door het NPG-miljard de komende twintig jaar als hagelslag uit te strooien over dorpsplannen en lokale initiatieven, beseft burgemeester Den Oudsten. „Je komt er niet door het geld territoriaal binnen eigen gemeentegrenzen te laten dalen. Er is een gezamenlijk perspectief nodig: een helder beeld hoe onze inwoners er beter van kunnen worden.” (DvhN, 2019)

“Ons initiatief om de ‘ervaringsdeskundigheid’ uit de aardbevingsdorpen te bundelen, is inmiddels een heuse coalitie geworden met mensen uit een tiental dorpen, het Gasberaad en de Vereniging van Groninger Dorpen. In meerdere, steeds beter bezochte bijeenkomsten worden ervaringen ‘van onderop’ uitgewisseld en instrumenten gebundeld.” (DvhN, 2019)

Het belang van participatie en een goede onderlinge samenwerking worden in de loop van 2019 en 2020 vaker beschreven. De kritiek gaat voornamelijk over de verdeling en besteding van het investeringsbudget van 1,15 miljard. Uit onderstaand artikel blijkt dat participatie niet altijd van toepassing is. Daarnaast worden de proportionaliteit van projecten en de bekwaamheid van zowel Groningse (lokale) bestuurders als burgers in twijfel getrokken (DvhN, 2019).

“Gemeente Loppersum als pandjesbaas: PvdA-fractievoorzitter Chris Bultje vraagt zich af wat Loppersum – waar het geld nu niet bepaald tegen de plinten klotst – moet met al die panden. Is er een plan voor? „Ik heb daar schriftelijke vragen over gesteld, maar een deel daarvan is nog steeds

niet beantwoord door het college van B en W. Ook al wordt een deel van die aankopen gedaan met geld uit de pot van het Nationaal Programma Groningen.” (DvhN, 2020)

“Toukomst en het NPG zijn in het leven geroepen als goedmakertje van de centrale overheid, om sympathie te kweken en het afkopen van het Randstedelijk schuldgevoel. In Groningen weten ze geen raad met dit geld.” (DvhN, 2020)

Naar aanleiding van de start van het initiatief ‘Toukomst’ vindt er echter een opmerkelijke ontwikkeling in de positiviteit van berichtgeving plaats. Via een online platform hebben belanghebbenden ruim 900 ideeën voor projecten ingediend die in de zomer van 2020 door het ‘toukomstpanel’ worden gebundeld tot ‘grote projecten’. Groningers kunnen vanuit thuisisolatie (door COVID-19) *meebeslissen* of *coproduceren* bij lokale en regionale plannen en projecten. ‘Toukomst’ faciliteert online brainstormsessies met een selectie van projecten als uitkomst. Vervolgens beoordeelt een burgerpanel de projecten na publicatie van dit onderzoek.

“Je ruikt een toekomstgerichte attitude. Mensen willen zich ook inzetten. Ze claimen de toekomst. Dat hier nieuwe communities kunnen ontstaan, zien wij als een verrassende oogst. U kunt initiatiefnemers opzoeken. Het zijn mensen die in uw gemeenschap wonen en die u kent.” (DvhN, 2020)

“We gaan dus uit van de creativiteit van de Groningers, van de kracht van de gemeenten en de visie van de provincie die Groningen twintig jaar vooruithelpt. We ontwerpen een nieuw perspectief voor Groningen. Zo is het ook in september 2019 afgesproken door Provinciale Staten en de betrokken gemeenten.” (DvhN, 2020)

‘Toukomst’ is een goed voorbeeld van een innovatief initiatief in de moderne netwerksamenleving door het online participatieproces dat wordt nagestreefd. In vergelijking met lokale programmaplannen en regionale programmaplannen hebben participanten een hogere trede van de participatieladder bestegen door een communicatief proces op te starten, voor en met de burgers.

5. Conclusie

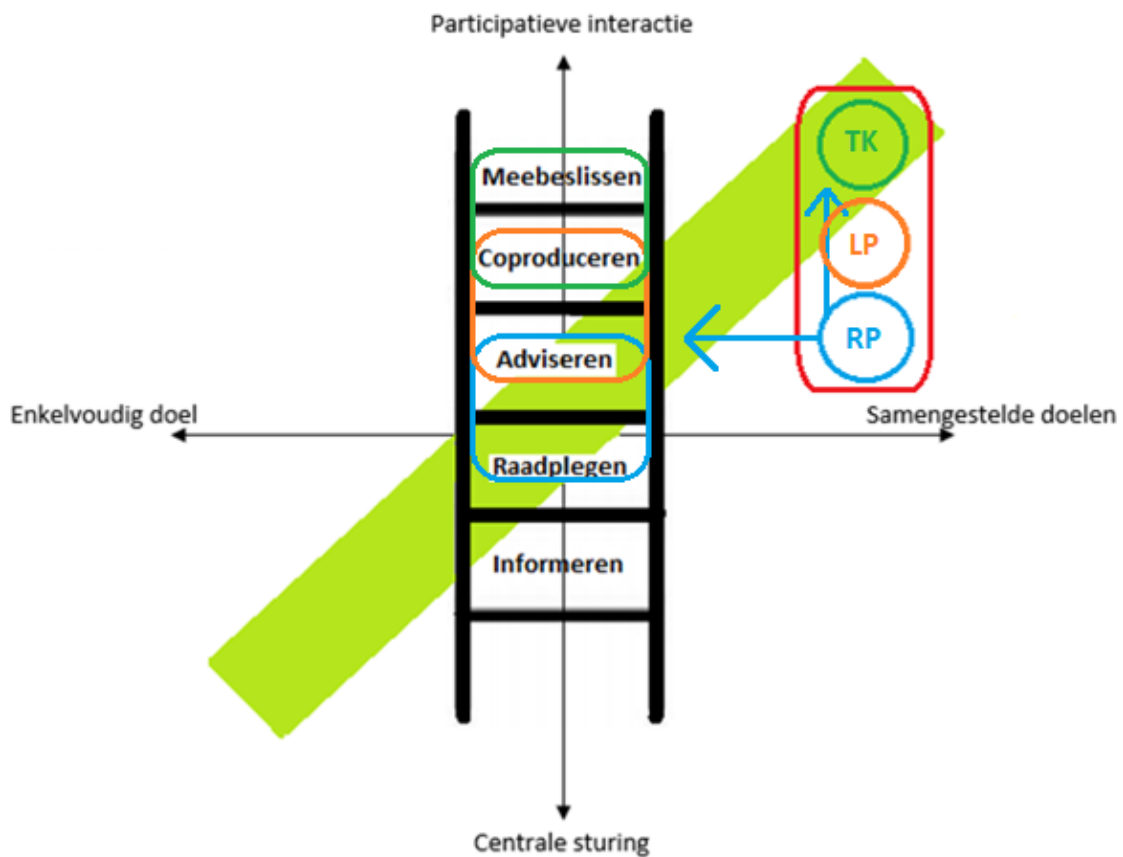
Het doel van dit onderzoek was enerzijds het verkrijgen van inzicht in de doelgerichte (4.1), institutiegerichte (4.2) en beslissingsgerichte (4.3) componenten bij het planproces van het Nationaal Programma Groningen. Anderzijds lag de focus op de mate van participatie in dit proces, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de beoogde participatie (4.4.1) en de ervaren participatie in het proces tot nu toe (4.4.2). Concluderend worden de resultaten samengevoegd in het conceptueel model en de hoofdvraag beantwoord:

“Welke inzichten kan het raamwerk voor planologisch handelen bieden om het Nationaal Programma Groningen te positioneren in termen van effectief gebiedsspecifiek beleid met een passende mate van participatie?”

Het Nationaal Programma Groningen faciliteert een bijdrage aan een zeer complex ruimtelijk probleem en is in dit onderzoek onderverdeeld in drie programma's; het regionaal programmaplan, lokale programmaplannen en 'Toukomst'. Het versterken van de 'Brede Welvaart', het imago en het toekomstperspectief van de provincie zijn samengestelde doelstellingen met een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid. De onzekerheid over de toekomst, het grote aantal belanghebbenden met elk hun eigen doelen en perspectieven (Zandvoort et. al, 2019) en de integrale aard van het gebiedsspecifieke programma vragen om een communicatieve benadering om tot een effectieve beleidsoplossing te komen. Het vinden van de juiste balans tussen de verantwoordelijkheden van overheid en burger en het faciliteren van een effectief participatieproces zijn hierbij essentieel (de Roo, 2013).

De communicatieve benadering wordt volgens het programmakader van het Nationaal Programma Groningen nagestreefd. Bij het regionaal programmaplan is de gelegenheid tot inspraak van burgers echter zeer beperkt waardoor de hoogst mogelijke trede op de participatieladder 'adviseren' is. Positionering hiervan in het raamwerk van planologisch handelen resulteert dan ook in een suboptimale beleidsstrategie (de Roo, 2013). De doelstellingen van het regionaal programmaplan en de lokale programmaplannen zijn gelijk, namelijk het versterken van de 'Brede Welvaart' en het imago. Echter wordt voor lokale programmaplannen burgerparticipatie als randvoorwaarde gesteld (Bestuursvereenkomst NPG, 2018). Belanghebbenden worden al vroeg in het proces betrokken (Woltjer, 2002) en mogelijke beleidsoplossingen worden in samenspraak tussen bestuur en burger bepaald (Edelenbos & Monnikhof, 2001). De hoogst haalbare trede voor de lokale programmaplannen is daarom 'coproduceren'.

Het verbeteren van het toekomstperspectief is de doelstelling die wordt nagestreefd door het initiatief 'Toukomst'. Vanwege de mogelijkheid voor belanghebbenden om digitaal ideeën, initiatieven en projecten aan te leveren, het faciliteren van online brainstormsessies en het feit dat een burgerpanel deze uitkomsten beoordeelt wordt de communicatieve benadering het best nagestreefd. De mate van overheidsbemoediging is hier zeer beperkt en wordt dan ook bepaald op 'faciliteren' of zelfs 'loslaten'. De wijze waarop het participatieproces is vormgegeven bepaalt dan ook de plaatsing op de hoogste trede van de participatieladder, waar belanghebbenden 'coproduceren' of zelfs 'meebeslissen'. Volgens de Roo (2013) kan de beleidsstrategie beoogd door 'Toukomst' dus worden bestempeld als optimaal en komt dit het dichtst in de buurt van effectief beleid.



Figuur 11: Positionering NPG in het conceptueel model

In figuur 11 zijn de programma's van het NPG gepositioneerd in het conceptueel model. Effectief beleid wordt verondersteld op de groene diagonaal gepositioneerd te zijn. 'Toukomst' behaalt de hoogste mate van participatie en dit wordt vertaald naar de meest optimale beleidsstrategie van het NPG. Lokale programmaplannen zitten nog op het randje van effectief beleid. Het regionaal programmaplan wordt in het model verondersteld een suboptimale beleidsstrategie te zijn. Door de doelstellingen te vereenvoudigen of door meer inspraak van burgers te faciliteren zou de effectiviteit van dit beleidsprogramma kunnen vergroten (De Roo, 2013; Edelenbos & Monnikhof, 2001).

Een communicatieve benadering is essentieel in hedendaags gebiedsspecifiek beleid. Bij zeer complexe beleidsvraagstukken zoals het verbeteren van de 'Brede Welvaart', het imago en het toekomstperspectief is daarom een hoge mate van participatie vereist. Echter zijn vertrouwen en een flexibele opstelling van actoren belangrijke voorwaarden voor een succesvol participatietraject (Edelenbos & Klijn, 2007). Dit zijn de pijnpunten die spelen in de aardbevingsgemeenten, alleen door een flexibele opstelling van het bestuur en de belanghebbenden kan het vertrouwen teruggewonnen worden. Op deze manier kan het proces van imagoverbetering starten en de 'downward spiral' worden doorbroken.

6. Reflectie & Aanbevelingen

Allereerst ben ik content met de bachelorscriptie die hier na veel pijn en moeite (eindelijk) ligt. Het proces was moeizaam vanwege de structurele scriptie-onzekerheid die er bij mij na jaren van falen is ingeslopen. Ik ben daarom erg dankbaar voor de kans die me is geboden om het bachelorproject met persoonlijke begeleiding af te ronden. De constructieve feedback, tips en vakkennis van Ferry hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de vermindering van mijn scriptie-onzekerheid en het uiteindelijke resultaat. De keuze van het onderwerp vindt haar oorsprong ook dankzij Ferry, toen hij in februari 2020 (vóór de COVID-19 crisis) een basketbalwedstrijd van Donar bezocht werd er een flyer van 'Toukomst' in zijn handen gedrukt. Na een korte verkenning van dit initiatief werd ik benieuwd naar hoe het participatieproces precies wordt vormgegeven. Omdat 'Toukomst' toen nog moest starten heb ik gekozen om een grondige verkenning van het Nationaal Programma Groningen te starten.

Het vak Environment and Planning heeft bijgedragen aan mijn bewustwording van de complexiteit in hedendaagse ruimtelijke vraagstukken en het theoretisch kader dat een solide basis vormt voor dit onderzoek. Door de concepten en theorieën van het raamwerk van planologisch handelen te combineren met die van gradaties van participatie is het conceptueel model ontstaan. Het uiteindelijke doel was de positionering van het NPG in het conceptueel model om te bepalen of het een effectieve beleidsstrategie genoemd mag worden. De beoogde participatie kon met behulp van de documentanalyse bepaald worden. De gebruikte methode voor de beleidsdocumenten bleek echter ongeschikt voor de krantenartikelen vanwege de beperkte inhoud. Dit zorgde ervoor dat de methodologie én deelvraag 4 werd herzien. De gebruikte artikelen zijn voor een groot deel afkomstig uit de regionale krant Dagblad van het Noorden. Een zeer groot deel van de gepubliceerde nieuwsartikelen komen ook uit de regionale krant dus dit is een juiste afspiegeling. Echter ben ik me ervan bewust dat deze Groningse auteurs vaak ook woonachtig zijn in de provincie waardoor ze bevooroordeeld kunnen zijn. Vandaar dat deze methode nog aangevuld had kunnen worden met diepte-interviews met ambtenaren en/of vragenlijsten voor gedupeerden/belanghebbenden, dit is een suggestie voor vervolgonderzoek.

Ongeacht de mogelijke '*bias*' van berichtgeving in het Dagblad van het Noorden was de toename van positiviteit opmerkelijk. Dit geeft aan dat belanghebbenden toch graag gehoord worden en zich willen inzetten voor een beter toekomstperspectief, al zijn 900 ideeën (uit de honderdduizenden inwoners van aardbevingsgemeenten) slechts een fractie van 1%. Het communicatieve karakter van 'Toukomst' zorgde voor de hoogste plaats op de participatieladder. Dit was geen verrassing aangezien 'Toukomst' in het conceptueel model ook beduidend meer richting de 'optimale' diagonaal ligt. Of een dergelijk gebiedsspecifiek initiatief een substantiële bijdrage kan leveren aan de verbetering van het imago en de 'Brede Welvaart' van de provincie Groningen zal nog blijken. Vervolgonderzoek zou het participatieproces en de uiteindelijke resultaten ervan kunnen vergelijken met minder participatieve initiatieven in een meervoudige case study. Het conceptueel model kan hierbij gebruikt worden voor het bepalen van een passende mate van burgerparticipatie (en overheidsparticipatie) bij complexe gebiedsspecifieke vraagstukken.

Literatuurlijst

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Bailey, K. & Grossardt, T. (2006). Addressing the Arnstein gap: Improving public confidence in transportation planning and design through structured public involvement (SPI). In M. Schrenk (Ed.), *Proceedings of the 11th International GeoMultimedia Symposium CORP2006* (pp. 337-341). Wenen, CORP 2006 & Geomultimedia06.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Indexcijfers*. Geraadpleegd op 01-07-2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/statistische-methoden/output/output/indexcijfers>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals*. Geraadpleegd via <https://longreads.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2019/>

Christiaanse, S. & Haartsen, T. (2017). The influence of symbolic and emotional meanings of rural facilities on reactions to closure: the case of the village supermarket. *Journal of Rural Studies*, 54, 326–336.

Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Geraadpleegd via https://vng.nl/files/vng/2016_van_den_donk_op-weg-naar_20160603.pdf

De Roo, G. (2003). *Environmental Planning in the Netherlands: Too good to be true*. Aldershot: Avebury.

De Roo, G. (2013). *Abstracties van planning: over processen en modellen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Groningen: In Planning.

Edelenbos, J. & Klijn, E. (2007). Trust in complex decision-making networks: a theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25–50. <https://doi.org/10.1177/0095399706294460>

Edelenbos, J. & Monnikhof, T. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA

Glasbergen, P. & Driessen, P. P. J. (2005). Interactive planning of infrastructure: the changing role of Dutch project management. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(2), 263–277. <https://doi.org/10.1068/c0441>

Habermas, J. (1989). *The theory of communicative action*. Cambridge: Polity Press.

Healey, P. (2006). Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, 14(3), 299–320.

Koppenjan, J. F. M. & Klijn, E. H. (2004) *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.

Mees, H. L. P., Uittenbroek, C. J., Hegger, D. L. T. & Driessen, P. P. J. (2019). From citizen participation to government participation: an exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 29(3).

NAM. (z.d.). *Aardbevingen (Gr.)*. Geraadpleegd op 10-05-2020 via https://www.nam.nl/feiten-en-cijfers/aardbevingen.html#iframe=L2VtYmVkl2NvbXBvbmVudC8_aWQ9YWYyZGJldmluZ2Vu

Nationaal Programma Groningen. (2019). *Programmakader*. Geraadpleegd via <https://www.nationaalprogrammagoningen.nl/app/uploads/2019/10/Programmakader-Nationaal-Programma-Groningen-19-september-2019.pdf>

Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Raad Openbaar Bestuur. Geraadpleegd via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/63034/loslaten-in-vertrouwen.pdf>

Rijksoverheid (2018, 26 oktober). *Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oirschot houdende regels omtrent Burgerparticipatie in Oirschot*. Geraadpleegd op 26-04-2020 via <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/PDFoutput/Actueel/Oirschot/CVDR611586.pdf>

Rijksoverheid. (2020, 21 februari). *Groninger gaswinning gaat dit jaar nog verder onder het veiligheidsadvies van toezichthouder SodM*. Geraadpleegd op 10-05-2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/02/21/groninger-gaswinning-gaat-dit-jaar-nog-verder-onder-het-veiligheidsadvies-van-toezichthouder-sodm>

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

Sociaal Planbureau Groningen. (2019). *Tussenevaluatie leefbaarheidsprogramma's Kansrijk Groningen NCG - mid 2018*. Geraadpleegd via <https://sociaalplanbureaugroningen.nl/wordpress/wp-content/uploads/2019/03/Leefbaarheidsprogramma-NCG-op-hoofdlijnen-tussenevaluatie-mid-2018.pdf>

Ubels, H. (2020). *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance* (dissertatie). University of Groningen.

Woltjer, J. (2002). The 'public support machine': notions of the function of participatory planning by Dutch infrastructure planners. *Planning Practice and Research*, 17(4), 437–453.

Zandvoort, M., van der Brugge, R., van der Vlist, M. J. & van den Brink, A. (2019). Dealing with uncertainty in collaborative planning: developing adaptive strategies for the IJsselmeer. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(2), 248–265. <https://doi.org/10.1080/09640568.2017.1409196>

Bijlage 1: Artikelen (Zoekterm: Nationaal Programma Groningen) en Beleidsdocumenten

Titel Artikel	Krant	Datum
<u>Wij willen bouwen voor het dorp</u>	DvhN	24-09-2018
<u>Wegblijven gedeputeerde bij 'Haags feestje' kan escaleren</u>	DvhN	05-10-2018
<u>Groningen snakt naar leiderschap</u>	DvhN	18-12-2018
<u>Wie heeft mooi plan voor 1,15 miljard?</u>	DvhN	20-12-2018
<u>Opstaan of afzakken in gasregio?</u>	DvhN	07-01-2019
<u>Kajsa Ollongren staat achter Overschild</u>	DvhN	10-01-2019
<u>Wat schiet Groningen op met weer een Kamerdebat?</u>	DvhN	16-01-2019
<u>Bevingsbouw weinig populair</u>	DvhN	23-02-2019
<u>'Miljard NPG moet naar de inwoners'</u>	DvhN	07-03-2019
<u>Rutte: Al het geld dat nodig is, komt er</u>	DvhN	28-03-2019
<u>NPG-miljard moet landen waar het nodig is in aardbevingsregio Groningen</u>	AD.nl	29-06-2019
<u>In toekomstplan Groningen krijgen bobo's niet het voortouw</u>	DvhN	06-09-2019
<u>Geef Groninger krediet in plaats van subsidie</u>	DvhN	10-09-2019
<u>Tweede grabbelton</u>	DvhN	09-11-2019
<u>Schade telt zwaarst bij verdeling miljard</u>	DvhN	13-11-2019
<u>'Flink budget' voor de toekomst</u>	DvhN	03-12-2019
<u>'Na sluiten gaskraan begint het pas'</u>	DvhN	07-12-2019
<u>'Het Groninger landschap is verpletterend en troostrijk'</u>	DvhN	20-12-2019
<u>Het Groningse Mensingeweer krijgt dankzij het bevingsgeld een mooi nieuw pleintje</u>	DvhN	02-01-2020
<u>'Geld overlaten voor Groningers'</u>	DvhN	14-01-2020
<u>Opinie: Laat Nationaal Programma lekker Gronings blijven</u>	DvhN	27-01-2020
<u>Opinie: 'Hoe verbrand je ruim 1 miljard euro? Met het Nationaal Programma Groningen'</u>	DvhN	15-02-2020
<u>Nationaal Programma is een geweldige kans</u>	DvhN	04-03-2020
<u>Project NPG de Toukomst veel te bureaucratisch: Vier Hogelandsters stellen manifest op</u>	DvhN	18-03-2020
<u>Groningers sturen massaal ideeën in voor toekomst van hun provincie</u>	AD.nl	03-04-2020
<u>Gemeente Loppersum als pandjesbaas</u>	DvhN	07-05-2020
<u>Tijd voor Groninger energiegesprek</u>	DvhN	08-05-2020
<u>'Burger moet zelf nieuwe economie ontwikkelen'</u>	DvhN	16-05-2020
<u>Gebruik energie burgers voor de toekomst</u>	DvhN	06-06-2020
<u>'Samen de toekomst claimen'</u>	DvhN	19-06-2020
<u>Oldambt investeert 22 miljoen euro NPG geld in welvaart en verbetering imago, 700 ideeën ingeleverd</u>	DvhN	23-06-2020
<u>Damster fracties kritisch op besteding van NPG-gelden: Geld wordt te vaak gebruikt voor zaken die al lang moesten gebeuren</u>	DvhN	24-06-2020

Beleidsdocument	Pagina's	Datum
Startdocument Nationaal Programma Groningen	33	05-10-2018
Een Programma dat groeit	33	11-03-2019
NPG Bestuursovereenkomst	21	11-03-2019
Programmakader Nationaal Programma Groningen	28	19-09-2019
Jaarverslag 2019 Nationaal Programma Groningen	54	20-04-2020