



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Dramatisch beleidsfalen: de noodzaak voor een hernieuwde zoektocht naar oorzaken

Boin, R.A.; Kuipers, S.L.

Citation

Boin, R. A., & Kuipers, S. L. (2024). Dramatisch beleidsfalen: de noodzaak voor een hernieuwde zoektocht naar oorzaken. *B En M: Tijdschrift Voor Beleid, Politiek En Maatschappij*, 51(3), 246-261. doi:10.5553/BenM/138900692024051003004

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4172841>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Dramatisch beleidsfalen

De noodzaak voor een hernieuwde zoektocht naar oorzaken*

Arjen Boin & Sanneke Kuipers**

Een verloren meesterwerk

In 1988 ontmoette Mark Bovens zijn toekomstige wetenschappelijke wapenbroeder Paul 't Hart. Samen smeedden zij plannen voor een bijzonder project: het formuleren van een theorie die het falen van overheidsorganisaties kon verklaren. Een reeks Nederlandse beleidsfiasco's in de jaren tachtig – Bovens en 't Hart (1991, 1) spreken over 'de jaren van de affaires' – vormde de inspiratie voor hun onderzoeksproject.

Bovens en 't Hart brachten de belangrijkste inzichten van verschillende wetenschapsvelden bijeen en construeerden een *multi-level framework* waarmee ze *pathways of failure* in kaart konden brengen en begrijpen (vergelijk Jarman, 1994). Zij gebruikten hun theoretisch raamwerk in een reeks casestudies van internationale crises en rampen. Het wetenschappelijke avontuur werd opgetekend in een prachtig manuscript, dat echter nooit werd gepubliceerd. Het enige dat aan dit verloren meesterwerk herinnert, is een drietal papers die als een soort voorstudie kunnen worden beschouwd (Bovens & 't Hart, 1991; 't Hart & Bovens, 1991a, 1991b).

De auteurs legden later uit dat de opkomst van het postpositivisme – de overtuiging dat er geen absolute waarheid bestaat die moet worden ontrafeld – het einde van hun manuscript inluidde (Bovens & 't Hart, 1996, ii). Ze concludeerden dat het kwalificeren van een bepaalde beleidsuitkomst als een fiasco problematisch was. Waar Bovens en 't Hart in 1991 nog dachten dat sommige uitkomsten helder genoeg waren om als een fiasco te kwalificeren (denk aan het ontkennen van aids door de Amerikaanse overheid), kwamen zij gaandeweg tot de slotsom dat dergelijke kwalificeringen inherent subjectief van aard zijn.

Een bestuurlijk fiasco is een ambigu en normatief geladen concept: wat voor de een als fiasco geldt, vindt de ander een prestatie van formaat. Het predicaat fiasco is sterk afhankelijk van het gekozen perspectief, de belangen, het tijdsraam en de 'hindsight bias' van de onderzoeker. Het subjectieve karakter van dit concept, zo beseften zij, maakt het moeilijk om een algemeen geldende theorie voor overheidsfalen te formuleren. Het oorspronkelijke manuscript verwierf een plek op de plank en de jonge onderzoekers schreven een nieuw boek: *Understanding policy fiascoes*

* Wij zijn Thomas Schillemans en een anonieme reviewer bijzonder erkentelijk voor hun constructieve commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

** Prof. dr. Arjen Boin is hoogleraar publieke instituties en governance aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. Prof. dr. Sanneke Kuipers is hoogleraar crisis governance aan het Institute of Security and Global Affairs van de Universiteit Leiden.

(1996). In dit boek laten Bovens en 't Hart zien dat het objectief vaststellen van beleidsfiasco's en overheidsfalen nagenoeg onmogelijk is.

Het boek vertelt ons echter niet zoveel over het *waarom* van beleidsfiasco's, en dat is jammer. We hebben sindsdien een schier eindeloze reeks affaires, crises, rampen en bestuurlijke fiasco's meegemaakt, zoals recentelijk de toeslagenaffaire en het Groningendossier. Het staat voor de meeste burgers, onderzoekers, journalisten en politici inmiddels buiten kijf dat de overheid hier heeft gefaald. De prangende vraag is waarom de overheid dit soort bestuurlijke fiasco's produceert.

Het beantwoorden van deze vraag is cruciaal voor het verantwoordingsproces. Als we niet kunnen vaststellen hoe een negatieve uitkomst tot stand is gekomen, en wie op welk moment had kunnen ingrijpen, kunnen we moeilijk vaststellen wie verantwoordelijk moet worden gehouden voor het geconstateerde falen. Elke bestuurlijke tragedie kan dan worden afgedaan als een 'probleem van vele handen' (Bovens, 1998; Thompson, 1980). Daarnaast kan een beter begrip van de oorzaken leiden tot meer effectieve preventie- en interventiestrategieën. Een overheid die zichzelf corrigeert, zal waarschijnlijk meer legitimiteit genieten, zo mogen we veronderstellen.

Het zou dus goed zijn als we over een theorie van overheidsfalen kunnen beschikken die ons niet alleen in staat stelt kwetsbaarheden in kaart te brengen, maar ook interventiestrategieën helpt te formuleren, belangrijke lessen te leren, en verantwoordelijkheden vast te stellen. Zo'n theorie kan voortbouwen op de belangrijkste inzichten zoals Bovens en 't Hart die destijds in hun 'voorstudies' formuleerden.

Het doel van deze bijdrage is om de oorspronkelijke agenda van Bovens en 't Hart te revitaliseren. We beginnen met een korte samenvatting van het oorspronkelijke werk van Bovens en 't Hart. We laten zien dat hun werk veel potentieel heeft om het ontstaan van beleidsfiasco's te begrijpen, en illustreren deze inzichten met behulp van een korte casusanalyse (de aardbevingen in Groningen). We eindigen met een reflectie op de onderzoeksagenda die hieruit voortvloeit.

Terug naar het begin: toen positivisme nog heel gewoon was

Een eerste product van de zoektocht naar de oorzaken van beleidsfalen was een bijzondere uitgave van *Beleid en Maatschappij* (Bovens & 't Hart, 1991). De jonge onderzoekers tekenden voor zowel de openingsact als het slotakkoord van het special issue. Ze begonnen met het problematiseren van het begrip beleidsfiasco.¹ In een voorschot op hun latere werk (Bovens & 't Hart, 1996) erkenden ze dat een beleidsfiasco moet worden gezien als een uitkomst van tijd, plaats en perspectief. En inderdaad, wat toen als een fiasco werd gezien (denk bijvoorbeeld aan de paspoortaffaire), zou vandaag waarschijnlijk minder politieke opschudding veroorzaken.

Daarnaast maanden zij tot voorzichtigheid in het toewijzen van schuld. Een beleidsfiasco is niet per definitie de uitkomst van falende ambtenaren en politici, of

falende processen. In de geest van Machiavelli zagen zij een rol voor *fortuna* (het lot, of gewoon botte pech). Maar het kernidee was duidelijk: in de meeste gevallen liggen faalfactoren in het beleidsproces ten grondslag aan beleidsfalen als uitkomst.

Het vertrekpunt van dit vroege onderzoek was dat proces en uitkomst nauw met elkaar waren verbonden. Hieruit volgt dat de kwaliteit van beleidsprocessen door middel van zorgvuldige studie kan worden gerelateerd aan de uitkomst. Goed bestuur leidt tot mooie uitkomsten; een fiasco vloeit voort uit het falen van beleid en/of organisatie. Deze innige relatie tussen proces en uitkomst staat helder verwoord in hun oorspronkelijk definitie van een fiasco:

‘Onder een “fiasco” verstaan wij hier de situatie waarin de activiteiten van (een onderdeel van) de overheid, al dan niet in samenwerking met andere organisaties, direct of indirect en bedoeld of onbedoeld, leiden tot hoogst onwenselijke sociale uitkomsten’ (Bovens & ’t Hart, 1991, 2).

De ‘hoogst onwenselijke’ uitkomsten spraken nog voor zichzelf. Het leek evident wanneer de overheid een fiasco had geproduceerd. Natuurlijk ontstaat soms politieke ophef over zaken die volgens bovenstaande definitie niet als een fiasco kunnen worden geduid. De onderzoekers maakten daarom een onderscheid tussen ‘fiasco’s’ en ‘affaires’. In het laatste geval ging het dan om ‘een controversiële of delicate zaak die hoog op de politieke agenda terecht is gekomen’ (Bovens & ’t Hart, 1991, 2). Een zaak die *onterecht* hoog op de politieke agenda stond, zo lezen we door de regels heen. Het ging hen om *echte* fiasco’s, niet om de waan van de dag.

Bovens en ’t Hart onderscheidden verschillende soorten ‘bestuurlijke rampen’. Zij creëerden een typologie van fiasco’s met behulp van twee analytische dimensies. Ten eerste maakten ze een onderscheid tussen beleidsdoeleinden en beleidsinstrumenten. Het fiasco kan betrekking hebben op het doel (denk aan het discrimineren van minderheden of aan grootschalige infrastructurele *vanity projects*); een fiasco kan ook betrekking hebben op de gebruikte middelen voor een op zich nobel doel (schenden van privacy in de jacht op misdadigers; de falende implementatie van nieuwe software rond de onlangs ingevoerde Omgevingswet).

Daarnaast maakten zij een onderscheid tussen ‘commissie’ (het toepassen van het onnodige of het ongewenste) en ‘omissie’ (het nalaten van wat nodig is). Dit bracht hen tot vier typen beleidsfalen (hier weergegeven met de voorbeelden van toen):

- 1 bestuurlijk autisme: het ontkennen van een sociaal probleem dat beleid behoeft (aids in de jaren tachtig);
- 2 bestuurlijke arrogantie: het initiëren van beleid dat geen duidelijk of gedeeld maatschappelijk probleem aanpakt (de Iran-Contra affaire);
- 3 bestuurlijke onkunde: verkeerde inzet van middelen om een doel te bereiken (het Heizeldrama);
- 4 bestuurlijke verlamming: het onvermogen om (de juiste) middelen te kiezen om een doel te bereiken (de constructie van de controversiële kerncentrale in het Amerikaanse Seabrook).

Met behulp van deze ‘faaldimensies’ kunnen specifieke paden worden onderscheiden die tot een bepaald type fiasco leiden, zo was de gedachte. Nauwkeurige studie van een verscheidenheid aan (internationale) fiasco’s zou dan een herkenning van bepaalde ‘faalpatronen’ moeten opleveren.

Ze maakten verder nog een onderscheid in kwetsbaarheidsfactoren (condities die de kans op beleidsfalen vergroten) en de daadwerkelijke faalfactoren. Bij kwetsbaarheidsfactoren gaat het bijvoorbeeld om onrealistische verwachtingen of ontoereikende middelen, bureaupolitieke verhoudingen, een vijandige of volatiele omgeving, een structurele kloof tussen strategie en uitvoering, of een onaantastbare of afgeschermd positie van besluitvormers (’t Hart & Bovens, 1991a, 41-63). Faalfactoren zijn te vinden in ‘the quality of policymaking processes’ en in het bijzonder het ‘collectieve gedrag’ van beleidsambtenaren (’t Hart & Bovens, 1991b, 21).

Bovens en ’t Hart hadden een duidelijke missie: verklaren waarom de overheid aan de lopende band verschillende soorten fiasco’s produceert. Zij beseften heel goed dat de relatie tussen proces en uitkomst niet makkelijk is vast te stellen: ‘it is extremely difficult to assess with confidence “the causes” of the fiasco’ (Bovens & ’t Hart, 1991b, 10). Maar de ambitie van beide onderzoekers was groot, want dit is precies wat ze probeerden te doen.

Tot een echte theorie van fiasco’s kwam het echter nooit, omdat de auteurs niet langer in hun missie geloofden.² Dit betekende ook dat beleidsmakers verstoken bleven van waardevolle inzichten met betrekking tot mogelijke interventiemogelijkheden ter vermindering van beleidsfiasco’s.

In het vervolg van deze bijdrage doen we een bescheiden gedachte-experiment. Wat als het oorspronkelijke boekmanuscript dertig jaar geleden toch het licht had gezien? Dan hadden we nu een, wellicht iets gedateerde, collectie internationale casestudies van beleidsfalen gehad met ten minste een rudimentair theoretisch raamwerk. Laten we dit raamwerk eens nader bezien en het vervolgens op een recente casus toepassen.

Het raamwerk van Bovens en ’t Hart opnieuw bezien

We beginnen met de definitie van beleidsfiasco (zie boven). Die is inderdaad problematisch. Het probleem is niet alleen dat het vrijwel onmogelijk is om objectief vast te stellen wat een ‘sociaal onwenselijke uitkomst’ is, maar ook dat de definitie een causale relatie tussen overheidsactiviteiten en sociale uitkomsten veronderstelt. In de definitie is de onwenselijke uitkomst per definitie het gevolg van overheidsactiviteiten. Zo simpel is het echter zelden of nooit: een overheidsactiviteit kan natuurlijk negatieve gevolgen hebben, maar die uitkomst zal ook door andere factoren worden beïnvloed. Alleen in de ideale wereld kan een beleidsontwerp op monocausale wijze tot voorziene en bedoelde uitkomsten leiden (Merton, 1936).

Het is daarom wenselijk de definitie te verfijnen. We kunnen een beleidsfiasco dan beter definiëren – in lijn met Bovens en 't Hart (1996) – als een overheidsactiviteit die door een overgroot deel van politiek en maatschappij als onwenselijk wordt bestempeld. Deze definitie is natuurlijk niet heel precies, maar helpt ons om twee processen van elkaar los te koppelen. Enerzijds is dan de vraag hoe een meerderheid van 'politiek en maatschappij' tot een gezamenlijk oordeel komt dat een bepaalde overheidsactiviteit als een fiasco moet worden bestempeld. Anderzijds kunnen we de vraag stellen hoe die gewraakte activiteiten eigenlijk tot stand zijn gekomen en waarom potentieel onwenselijke activiteiten niet tijdig zijn stopgezet.

Dit zijn twee heel verschillende vragen. Hoewel Bovens en 't Hart zich vooral hebben toegelegd op het begrijpen van het sociale constructieproces (waarom vinden we beleid een fiasco?), biedt hun eerdere werk mooie aanknopingspunten voor het bestuderen van het proces dat tot het fiasco in kwestie heeft geleid. We werken beide perspectieven kort uit.

De sociale constructie van een beleidsfiasco

In de politiek is een probleem pas een probleem als dat probleem voldoende aandacht genereert. Zonder aandacht van politici, media en burgers is het moeilijk een probleem op de beleidsagenda te krijgen. De beleidsagenda zit al vol; als er een nieuw probleem op verschijnt, zou in theorie ook een probleem van de agenda moeten verdwijnen (maar dat gebeurt niet altijd). Een nieuw probleem wacht vaak een harde strijd om een plekje op de agenda te veroveren; in sommige gevallen bestijgt een probleem de agenda echter in razende vaart.

De objectieve kenmerken van een probleem leggen weinig gewicht in de schaal in deze strijd om politieke aandacht. 'No objective fact constitutes a problem in itself', zo constateren Cobb en Elder (1983, 172). Een probleem is niet een probleem omdat het een probleem is. Een probleem is alleen een probleem als iedereen het als een probleem ziet. Dat gebeurt via een ogenschijnlijk magisch proces, waardoor brede consensus ontstaat dat een bepaald issue als een probleem moet worden bestempeld. Het is een proces van sociale constructie. Deze logica geldt ook voor beleidsfiasco's, leggen Bovens en 't Hart uit in *Understanding policy fiascoes*. Het maakt op zich niet uit of beleid ineffectief is, te duur is, of de verkeerde mensen treft. Beleid is een fiasco als de juiste mensen, en genoeg mensen – denk aan journalisten, politici en bekende Nederlanders –, het als een fiasco bestempelen.

Politieke wetenschappers zien twee belangrijke factoren die dit sociale constructieproces kunnen aanjagen. Zo wijzen zij bijvoorbeeld op de rol van crises en rampen (Kingdon, 1984). Zo'n gebeurtenis vestigt de aandacht op falend beleid (crises worden omschreven als *focusing events*). Crises zijn echter ook sociale constructies ('t Hart, 1993). We komen zo in de merkwaardige situatie dat de ene sociale constructie (de crisis) de andere (het fiasco) beïnvloedt. Als de crisis dan (gedeeltelijk) samenvalt met het beleidsfiasco, komen we terecht in een conceptueel spiegelpaleis.

Een tweede sturende factor vormen de strategieën die verschillende actoren inzetten om het constructieproces te beïnvloeden. Zo kunnen de 'losers' van een be-

paald beleid proberen om dat beleid als een fiasco neer te zetten (Schattschneider, 1960; Baumgartner & Jones, 1993). Zij zijn waarschijnlijk niet de enigen die proberen een nieuwe zienswijze rond een beleidsissue te formuleren: denk aan oppositiepolitici (zij proberen dit constant) en beleidsentrepreneurs (Kingdon, 1984). Zo kan een intense strijd ontstaan over de manier waarop naar staand beleid moet worden gekeken.

De beleidsmakers in kwestie zijn niet weerloos in dit proces van sociale constructie. Zij kunnen proberen om signalen van dalend vertrouwen in hun beleid tijdig op te vangen en vervolgens hun beleid proberen te verdedigen. Dat kan door te communiceren over de positieve uitkomsten van het beleid, maar ze kunnen ook het beleid aanpassen om zo groeiende kritiek te neutraliseren. Aanpassingen kunnen echter averechts werken, waardoor het vertrouwen in het beleid en de beleidssector afneemt in plaats van groeit. Het is dus mogelijk dat beleidsmakers het sociale constructieproces onbedoeld aanjagen. De grens tussen een succes en een fiasco kan dan heel dun blijken.

Waarom ontplooit of bestendigt de overheid activiteiten die tot een fiasco kunnen leiden?

De kernvraag is natuurlijk waarom een overheidsorganisatie activiteiten initieert waarvan kan worden vermoed dat veel mensen deze vroeger of later controversieel zullen vinden. In het beantwoorden van deze vraag is het door Bovens en 't Hart gemaakte analytisch onderscheid tussen beleidsontwerp en beleidsimplementatie behulpzaam, evenals het door hen gemaakte onderscheid tussen 'commissie' en 'omissie'. Een overheid kan beleid ontwerpen of uitvoeren dat (uiteindelijk) een negatief oordeel ontlokt. Een overheid kan ook juist geen beleid ontwerpen voor een probleem (denk aan klimaatverandering), waar interventie (later) als gewenst kan worden gezien (McConnell & 't Hart, 2019).

Als we aannemen dat een overheid niet bewust een fiasco wil creëren, liggen twee antwoorden voor de hand. Het kan zijn dat beleidsmakers simpelweg niet weten of begrijpen dat hun activiteiten controversieel zijn of kunnen worden. Het kan ook zijn dat ze begrijpen dat dit zou kunnen, maar dat ze het risico op een dergelijke uitkomst acceptabel achten (om welke reden dan ook).

Het is ook mogelijk dat een goed idee vroeger of later niet zo'n goed idee blijkt te zijn. De beste ideeën kunnen het loodje leggen tijdens het implementatieproces, zo weten beleidsonderzoekers al heel lang (Pressman & Wildavsky, 1973). Het kan onmogelijk zijn een beleidsidee uit te voeren omdat bijvoorbeeld niet voldoende middelen beschikbaar worden gesteld of omdat het idee op wettelijke grenzen stuit. Beleidsmakers verliezen maar al te vaak interesse in hun beleidsproject nadat het nieuwe beleid is aangekondigd. Een goed idee wordt soms misvormd door zogenoemde *street-level bureaucrats* die hun discretionaire beslissingsruimte gebruiken om hun eigen leven te vergemakkelijken (Brodin, 2011), of in zo'n strak harnas zitten dat ze niet in de gelegenheid zijn om strikte regels te 'verzachten' als de situatie daar om vraagt.

Ook beleid dat initieel succesvol is, kan op termijn ontsporen. Zo kan het toezicht op het beleidsproces falen (door een veelheid van factoren). Of het toezicht werkt wel, maar beleidsmakers doen niets met de aangeleverde feedback. Bovens en 't Hart geven verschillende redenen waarom een overheid op de handen blijft zitten en geen beleid ontwerpt of niet ingrijpt bij beleid dat in toenemende mate als onwenselijk wordt gezien:

- Signalen worden niet herkend of begrepen.
- Beleidsmakers denken dat het wel meevalt.
- Ze grijpen niet in om ideologische, pragmatische of tactische redenen.
- Er zijn geen alternatieven of er is onvoldoende draagvlak voor verandering.
- De kans van slagen van de bijsturing wordt klein geacht.
- Andere partijen verhinderen bijsturing.

Bovens en 't Hart identificeren dus een bonte collectie van factoren waarmee we een veelheid van combinaties kunnen samenstellen die tot een potentieel contro-versiële output kunnen leiden. Het is, met andere woorden, een menukaart vol faalpatronen waarmee elke casus kan worden geanalyseerd. Het zijn ook allemaal factoren die veel voorkomen. Dit kan een pessimistisch perspectief op overheids-handelen in de hand werken: falen lijkt bijna een gegeven. Dat is natuurlijk niet het geval. We kennen gelukkig genoeg beleidsprojecten die al deze faalfactoren op een of andere wijze weten te omzeilen.

Bovens en 't Hart maken hier een cruciaal punt. Het succesvol omzeilen van faalfactoren betekent nog niet dat het beleid als succesvol zal worden gezien. Neem bijvoorbeeld de toeslagenaffaire, die voortvloeit uit beleid dat gericht was op het doel van fraudebestrijding. Fraude werd bestreden en daarmee werd de doelstelling bediend. We weten hoe het is afgelopen. Een effectieve overheid kan haar eigen fiasco's creëren. Succes als moeder van een fiasco.

De aardbevingen in Groningen vormen een interessante illustratie van zo'n omslag in het nationale denken. Lang gezien als een bron van nationale trots en welvaart, kantelde dit breedgedeelde perspectief vrij plotseling. Een reeks aardbevingen richtte veel schade aan, maar het zou toch lang duren voordat de gaskraan werd dichtgedraaid. Laten we eens bezien hoe het werk van Bovens en 't Hart het ontstaansproces van dit beleidsfiasco kan helpen begrijpen.

Beleidsfiasco in Groningen: van nationale melkkoe naar traumatisch fiasco

De eerste Groningse aardbeving wordt gemeten in 1986. Vele kleine en grotere bevingen volgen (1615 aardbevingen in totaal, Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 7). Een relatief grote aardbeving, met een kracht van 3,6 op de schaal van Richter, treft de gemeente Huizinge in 2012. In 2015 constateert de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dat het ministerie van Economische Zaken (EZ), Shell en Exxon de veiligheid van de inwoners van Groningen niet meewegen in de besluitvormingsgremia van het 'gasgebouw' (OvV, 2015, 57). De Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State vernietigt in datzelfde jaar een winningsbesluit

van EZ en dwingt de minister tot een maximum van 27 miljard kuub. In 2019 wordt een parlementair onderzoek ingesteld, dat uiteindelijk tot een parlementaire enquête leidt.

De Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen begint in 2022 ieder verhoor met de vaststelling dat '60 jaar aardgaswinning in Groningen de Nederlandse samenleving veel heeft gebracht'.³ De commissie kraakt echter harde noten rond het nationale gaswinningsbeleid en de gevolgen voor de Groningse bevolking. Een lange reeks aardbevingen heeft zware schade veroorzaakt aan de huizen van Groningers. De overheid ontkende echter dat de aardbevingen het gevolg waren van de grootschalige gaswinning. De commissie stelt het beeld van het Nederlandse 'wereldwonder' radicaal bij: de nationale melkkoe heeft slachtoffers gemaakt. Die bijstelling blijft niet zonder gevolgen. Uiteindelijk besluit de regering de gaskraan in Groningen voorgoed dicht te draaien.

De blinde vlek: signalen worden niet herkend, problemen niet begrepen

Terugkijkend is het duidelijk dat de overheid voldoende signalen ontving en alle gelegenheid had om in te grijpen. Zowel de enquêtecommissie als de OvV verwijst in hun rapportages naar het jaar 1993, toen de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA) aankaartte dat aardgaswinning tot bevingen kon leiden.⁴ De onzekerheden die op dat moment golden, hadden volgens de OvV (2015) en de enquêtecommissie (2023) aanleiding moeten zijn voor méér onderzoek naar de risico's van gaswinning.

Dat gebeurt niet. De belanghebbende partijen, in casu de staat en de commerciële partners Shell en Exxon, hanteren geruststellende prognoses. Gebaseerd op zeer beperkte empirische gegevens over geïnduceerde bevingen, en gebruikmakend van een model dat uitging van tektonische aardbevingen (OvV, 2015, 39), komt de BOA tot de inschatting dat het aantal en de kracht van te verwachte bevingen geen aanleiding geeft tot ongerustheid (Roest, 22).

De negatieve gevolgen van gaswinning staan voor de aardbeving in Huizinge niet hoog op de agenda van de minister van EZ: 'Kritische signalen hebben wij van tevoren niet gehad. Op dat punt vermoed ik ook dat het ministerie van mening was dat de schadeafhandeling adequaat was' (Verhagen, 4).

Na de aardbeving in Huizinge, in het najaar van 2012, waarschuwt de toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de minister van EZ. Nieuwe analyses wijzen uit dat het aardbevingsrisico veel groter is dan gedacht. Daarnaast toont de SodM een directe relatie aan tussen de zwaarte van de beving en de hoeveelheid gewonnen aardgas. De toezichthouder stelt dat uit voorzorg de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk en zo volledig mogelijk stopgezet moet worden (De Jong, 31). De veiligheid van de inwoners van het gebied is in het geding.

Na de alarmbrief van de inspecteur-generaal van het SodM initieert de nieuwe minister van EZ (Kamp) grootschalig onderzoek. Hij entameert in 2013 in totaal veertien onderzoeken (Kamp I, 46). Intussen wordt de gaswinning in de jaren 2013

en 2014 opgevoerd tot 53 miljard kuub (ten opzichte van de gemiddelde 42,5 uit het winningsplan) en ligt daardoor substantieel hoger dan in de jaren daarvoor. Zelfs nadat de toezichthouder de alarmklok luidt, gaat de gaswinning onverminderd voort.

De muren van het gasgebouw: gebrek aan toezicht en inspraak

De beleidssector rond de gaswinning geniet lange tijd een hoge mate van autonomie. De betrokken oliemaatschappijen hadden in 1963 als voorwaarde voor de gaswinning gesteld dat over de gaswinning niet of nauwelijks gecommuniceerd of overlegd zou worden met de buitenwereld, om precedentwerking in andere landen te voorkomen (Roest, 33; Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 21). Als gevolg was het ‘nogal een ding om iets te veranderen aan de gaswinning in Groningen’. De gaswinning stond ‘eigenlijk boven de wet’ (Roest, 33).

Vertegenwoordigers van de Nederlandse staat zien het als onwenselijk om informatie vanuit het gasgebouw met de samenleving te delen (Van Hoogstraten, 63) of signalen vanuit de samenleving op te vangen en in het gasgebouw te agenderen (Dessens, 82). Het gebrek aan transparantie maakt het ‘gasgebouw’ en zijn functioneren voor de Tweede Kamer, voor de toezichthouder, voor overige betrokken partijen en bovenal voor de Groningers moeilijk te doorgronden en nauwelijks te beïnvloeden (Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 34; Roest, 55; OvV, 2015). Signalen van ongewenste gevolgen worden zo structureel aan het oog van de buitenwereld onttrokken.

Regionale en lokale bestuurders hebben geen invloed op het gasgebouw of het ministerie van Economische zaken, waardoor zij de belangen van de Groningers niet kunnen behartigen (Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 73-77). De afstand tot Den Haag is groot, de bestuurlijke capaciteit op lokaal niveau is klein, en de afhankelijkheid van de werkgelegenheid die gaswinning ook biedt voor de regio, is hoog. Latere wetgeving verandert daar niets aan:

‘(...) toen die Mijnbouwwet [2003] uiteindelijk door de Kamer was, wat overigens nog best lang geduurd heeft, stond er in de memorie van toelichting dat Staatstoezicht niet versterkt hoefde te worden, omdat die nieuwe wet spontaan nageleefd zou gaan worden. Er zou dus een grotere sprake zijn van spontane naleving. Met andere woorden: de verwachting was dat de oliemaatschappijen min of meer precies zouden doen wat er in die wet staat en dat er geen extra toezicht nodig was’ (De Jong, 8).

Het gevolg is dat de NAM zich vrij gemakkelijk kan onttrekken aan de door anderen gevoelde noodzaak tot verder onderzoek met betrekking tot de causaliteit en omvang van de aardbevingsrisico’s.

‘[Het] was eigenlijk wel duidelijk dat de NAM dat niet zo’n groot en belangrijk issue vond. Men zei: “Ja, dat kunnen we allemaal wel gaan doen, maar dat gaat toch helemaal niks veranderen? Want ik dacht toch niet dat iemand de gaswin-

ning in Groningen zou gaan bijstellen vanwege het aardbevingsrisico?” (De Waal, 60).

Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) begint zich vanaf 2006 serieus zorgen te maken over de toename en hevigheid van aardbevingen in het hoge noorden. In december 2006 treft een aardbeving met een magnitude van 3,5 de gemeente Middelstum – de krachtigste beving tot op dat moment (Roest, 34). De toezichthouder beschikt echter niet over de expertise om verder onderzoek te doen. Kennis over seismologische gevolgen van aardgaswinning was in de Mijnbouwwet bewust niet neergelegd bij de toezichthouder (SodM), noch binnen het ministerie (Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 79). Relevante kennis en onderzoek moest het ministerie van EZ betrekken bij de kennisinstituten KNMI en TNO (De Jong, 8; De Waal, 52). Het is de verantwoordelijkheid van de exploitant (de NAM) om onderzoek te doen naar schadelijke gevolgen van mijnbouw, waardoor de NAM een kennismonopolie opbouwt ‘dat door niemand gecontroleerd werd’ (Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 79). Deze kennisconstellatie zet het SodM op een achterstand:

‘Wij maakten ons zorgen (...). We zagen een toename in het aantal bevingen – ik denk dat heel Nederland dat zag – en het KNMI zei: nee, dat is statistisch niet aangetoond (Roest, 32). Het KNMI meldt op basis van het beperkt aantal bevingen geen uitspraken over oorzaken te kunnen doen’ (De Waal, 53-54).

‘(...) van [aard]bevingen werd gezegd: dat is te theoretisch. Dat was ook een heel ongrijpbaar iets’ (Roest, 31-32).⁵

Daarbij komt dat het SodM nauwelijks toegang heeft tot de politieke leiding van het ministerie van EZ, waardoor het moeilijk is signalen van ongewenste beleidseffecten op de radar te krijgen. ‘De enige contacten die wij hadden als Staatstoezicht met de ministers was bij hun introductie’ (De Jong, 6).

De rechterlijke macht forceert uiteindelijk een breuk in de muur waarachter de beleidssector lang kan schuilen (Eikenaar, 7). Wanneer de lokale en regionale bestuurders in beroep gaan tegen de winningsbesluiten met betrekking tot de hoogte van de gaswinning, stelt de Raad van State hen in 2015 in het gelijk (Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 77). Daarnaast forceren belangengroeperingen in 2017 een rechterlijke beslissing dat het Openbaar Ministerie moet onderzoeken of de NAM strafrechtelijk kan worden vervolgd. ‘De dreiging van strafrechtelijke vervolging zorgt ervoor dat Shell en ExxonMobil niet langer willen dat de verantwoordelijkheid voor de winning bij de NAM ligt’ (Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 36). De oliemaatschappijen staan daarmee hun zeggenschap over de ondergrondse voorraden af aan de overheid, waardoor minister Wiebes in 2019 de gaskraan eindelijk kan dichtdraaien (Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 66).

Geen draagvlak voor een alternatieve aanpak: de heilige melkkoe

Een derde faalfactor is het gebrek aan draagvlak voor het beëindigen van de aardgaswinning. De Nederlandse regering regelt in 1963 de gaswinning zó dat meer gasbaten naar de overheid vloeien dan waar ook ter wereld (Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 21). Op de begroting kunnen de inkomsten uit gas niet worden gemist. Nederland wordt in hoge mate afhankelijk van het Gronings (laagcalorisch) gas, waarmee 97-98 procent van de huishoudens wordt verwarmd (Dierikx, 43; Kamp I, 5). Het zal jaren duren om al die huishoudens van dit gas af te koppelen, zeker als er geen alternatieve bronnen voorhanden zijn.

Het ministerie van EZ en de gasexploitanten achten een zoektocht naar alternatieven niet nodig of wenselijk. Een mogelijk alternatief voor Gronings gas is het kopen van hoogcalorisch buitenlands gas (bijvoorbeeld Russisch gas), maar dit moet eerst worden omgezet, middels conversie-installaties, naar laagcalorisch gas voordat huishoudens het kunnen gebruiken. Het ministerie vertrouwt niet op de inzetbaarheid van de bestaande conversiecapaciteit van de stikstofinstallaties in Ommen en Wieringenmeer (Kamp II, 4-7; Dierikx, 29). Gas Transport Services (GTS), de organisatie die verantwoordelijk is voor conversies, geeft echter aan dat hun nooit gevraagd is naar de maximum capaciteit, betrouwbaarheid en effectiviteit van conversie (Hoevers, 12-13; zie ook Kamp II, 4 en 6; Dierikx, 47; De Groot, 30). In de verhoren van de enquêtecommissie geeft GTS aan dat er geen reden is om te twifelen aan de inzetbaarheid van de conversie (Hoevers, 12-13).

De export van gas is belangrijk voor de schatkist. De hoge kwaliteit van het Gronings gas en de leveringszekerheid waarop het gasgebouw zich zestig jaar kan voorstaan, zorgen dat een hoge prijs kan worden gevraagd aan buitenlandse afnemers. De enquêtecommissie concludeert dat deze leveringszekerheid veelvuldig 'als rookgordijn' (49) wordt gebruikt. Zowel de minister van EZ (57) als de Tweede Kamer (58) wordt onvolledig en onjuist geïnformeerd over de feitelijke mogelijkheid om minder gas te winnen en over de mogelijke alternatieven voor Gronings gas (49-52).

De gasbaten worden door de tijd heen steeds belangrijker voor het dichten van begrotingsgaten. Bij aanvang van de gaswinning is afgesproken om de stabiliteit van de begroting niet te laten afhangen van fluctuerende, en slecht voorspelbare, gasbaten. Bij tegenvallende gasbaten mag het kabinet toch uitgeven wat is begroot.

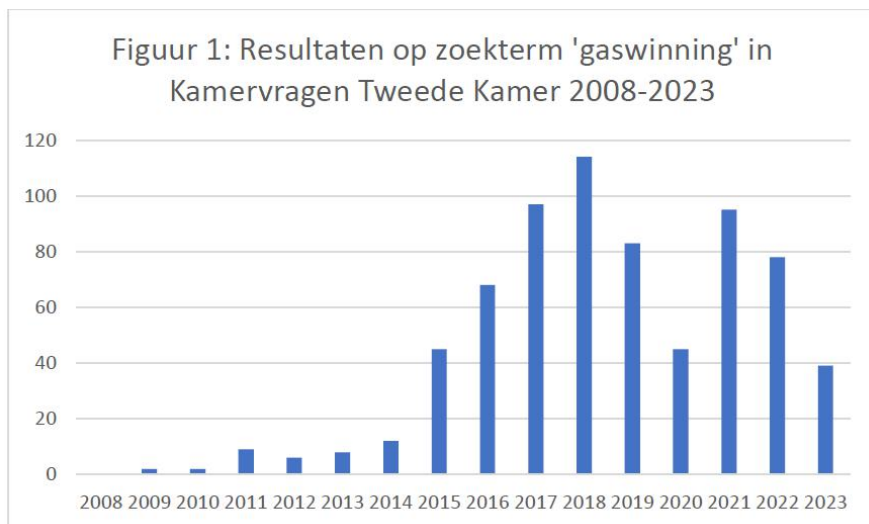
De invoering van de Europese begrotingsnorm kent deze uitzondering voor tegenvallende baten niet, waardoor de zaak verandert. Als de gasbaten tegenvallen en leiden tot toename van het begrotingstekort boven de afgesproken norm, dan dreigt de Europese Commissie met het opleggen van sancties. Het onmiddellijke resultaat is dat binnen de geplande uitgaven naar bezuinigingen moet worden gezocht (Dijsselbloem, 6-9). In tijden van economische crisis (2012-2014) worden de gasbaten nog belangrijker voor de begroting. Het is dan ook geen toeval dat de trage interventie in het gaswinningsbeleid samenvalt met de financiële crisis die Nederland enkele jaren in de greep houdt.

De sociale constructie van het Gronings beleidsfiasco

Nationale ophef over de rampzalige gevolgen van de gaswinning blijft lang achterwege. Tot 2012 worden de negatieve consequenties van gaswinning in Groningen vooral besproken in termen van bodemdaling; het gaat niet of nauwelijks over aardbevingen. Bodemdaling veroorzaakt direct waarneembare schade. Aardbevingen veroorzaken 'ongemak'. 'Af en toe werd er een mededeling over gedaan, maar het was ook niet een thema in de samenleving dat heel erg kwestieus werd' (aldus Van den Berg, 2-3). Huizinge is het kantelpunt. Zo legt de inspecteur-generaal van Staatstoezicht op de Mijnen uit dat 'als ik voor die tijd met bodembeweging misschien 5% bezig was, was ik na Huizinge [2012] misschien wel 40% of 50% van de tijd bezig met dat onderwerp' (De Jong, 2; zie ook De Waal, 51).

Minister Verhagen (EZ) ziet na de aardbeving in Huizinge nog steeds geen reden om poolshoogte te nemen in het hoge noorden. Op de vraag van de enquêtecommissie 'Dat u niet bent gegaan, wat zegt dat over hoe het leefde in Den Haag en hoe de impact van Groningen dus eigenlijk niet leefde in Den Haag?', antwoordt Verhagen: 'Ik denk dat het inderdaad volstrekt onvoldoende leefde. Het feit is dat er ook geen debat in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden' (Verhagen, 6).

Ook in de Tweede Kamer staat gaswinning in Groningen tot 2015 nauwelijks op de radar (Parlementaire Enquêtecommissie, 2023, 64-65). Een eenvoudige query naar het aantal Kamervragen met de zoekterm 'gaswinning' onderschrijft deze conclusie (zie iguur 1). Kamervragen komen pas enkele jaren na de beving op gang (in 2015). Ook in de nationale media krijgen de aardbevingen nauwelijks aandacht.



Na honderden aardbevingen en honderden Kamervragen, vele kritische mediaberichten, duizenden schademeldingen alsmede fakkeltochten en protestdemonstraties besluit de Tweede Kamer op 5 maart 2019 een parlementaire enquête in te

stellen naar de aardgaswinning in Groningen. Met dit zwaarste middel dat het parlement tot zijn beschikking heeft om de controlerende macht uit te oefenen, geeft de Kamer gewicht aan de inmiddels breed gedeelde perceptie dat langdurig sprake is geweest van onwenselijk beleidshandelen alsook aan de wens om dit tot op de bodem uit te zoeken.

Sommige ondervraagden betuigen wroeging of frustratie ten overstaan van de enquêtecommissie voor de impact van het overheidshandelen op het welzijn van de Groningers, en voor hun aandeel daarin (Verhagen, 47; Kamp I, 43; De Groot, 74). Het kwaad is dan al lang geschied. Niet alleen is veel Groningers leed aangedaan, het vertrouwen in de overheid heeft een grote deuk opgelopen.

Naar een nieuwe onderzoeksagenda

Het is, in zekere zin, onvoorstelbaar dat het Gronings gasdossier in vol zicht van de volksvertegenwoordiging kon degenereren van Nederlands succes tot nationaal fiasco. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de toeslagenaffaire. We kunnen niet spreken van onduidelijke signalen. Het tegenovergestelde was het geval: beleidsmakers kozen ervoor om signalen te negeren of weg te wuiven.

De gevolgen van dit institutionele falen kunnen gerust desastreus worden genoemd: burgers hebben veel verloren, waaronder hun geloof in de overheid. Dit roept de vraag op hoe een beleidssector lange tijd rampzalige gevolgen, al dan niet bedoeld, kan blijven produceren, terwijl de signalen van disfunctioneel handelen duidelijk waarneembaar zijn.

Het kan verleidelijk zijn een lange discussie aan te gaan over relativisering van die gevolgen: is het beleid echt een fiasco, we hebben er toch allemaal van geprofiteerd, waar gaat het nu allemaal over? Maar als we de gevolgen in termen van beschadigd vertrouwen willen voorkomen, dan zullen we moeten kijken naar de oorzaken van dit fiasco. Die liggen niet in de manier waarop mensen het beleid oorspronkelijk construeren. Die oorzaken liggen ook niet direct bij beleidsmakers die falen in het verwezenlijken van doeleinden. Een belangrijk probleem lijkt vooral de afwezigheid van een interventierepertoire tijdens het beleidsproces. Wat lijkt te ontbreken zijn effectieve mechanismen die zorgen dat wordt ingegrepen (vooral als een beleidssector met ruime autonomie wordt toegerust).

Het werk van Bovens en 't Hart geeft mogelijke verklaringen waarom beleidsmakers niet kunnen of willen ingrijpen. Voortbouwend op hun werk is het nuttig te bestuderen onder welke condities dit wel of niet gebeurt. Welke voorbeelden van tijdige detectie en vroegtijdig ingrijpen kennen bestuurskundigen? En kunnen we die successen toeschrijven aan daadkrachtig leiderschap, institutionele culturen of mechanismen, of wellicht heel andere factoren? Dit is het type onderzoek waar we dringend behoefte aan hebben. Het jongste werk van Mark Bovens en zijn kompaan Paul 't Hart vormt een prachtige basis om op voort te bouwen.

Bronvermelding parlementaire enquête

- Berg, Max van den. Commissaris van de Koning(in) in Groningen (2007-2016). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie, maandag 5 september 2022, 10.00.
- Dessens, Stan. Werkzaam bij directoraat-generaal voor Industrie & Energie, ministerie van Economische Zaken (1974-1988). Directeur-generaal Energie, ministerie van Economische Zaken (1988-1999). Voorzitter College van Gedelegeerde Commissarissen en Raad van Commissarissen GasTerra en lid College van Beheer Maatschap namens Energie Beheer Nederland (EBN) (2006-2017). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie woensdag 31 augustus 2022, 14.00.
- Dierikx, Mark. Directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging, ministerie van Economische Zaken (2011-2016) en commissaris Gasterra (2011-2016). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie donderdag 8 september 2022, 9.30.
- Dijsselbloem, Jeroen. Minister van Financiën (2012-2017). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie vrijdag 9 september 2022, 10.00.
- Eikenaar, Elco. Gedeputeerde provincie Groningen (2015-2019). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie maandag 26 september 2022, 13.00.
- Groot, Jos de. Directeur Energie Productie, ministerie van Economische Zaken (2002-2006) en directeur Energiemarkt, ministerie van Economische Zaken (2006-2014). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie donderdag 1 september 2022, 9.30.
- Hoevers, Bert Jan. Projectleider aankoop en herstructurering staatsdeelningen, waaronder Gasunie, ministerie van Financiën (2001-2007). Manager Gasunie Transport Services (2007-2017) en algemeen directeur Gasunie Transport Services (2017-heden). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie maandag 3 oktober 2022, 12.30.
- Hoogstraten, Jan Willem van. Projectdirecteur Gasopslag Bergermeer, TAQA Netherlands (2008-2010) en managing director TAQA Netherlands (2010-2015). Lid van de raad van advies Gasterra (2016-heden). CEO Energie Beheer Nederland (2016-heden). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie donderdag 6 oktober 2022, 13.30.
- Jong, Jan de. Inspecteur-generaal der Mijnen, Staatstoezicht op de Mijnen (2003-2014). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie dinsdag 30 augustus 2022, 15.50.
- Kamp, Henk. Minister van Economische Zaken (2012-2017). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie vrijdag 9 september 2022, 13.30 [Kamp I] en 3 oktober 2022, 15.45 uur [Kamp II].
- Muntendam-Bos, Annemarie. Geofysicus met specialisatie seismologie. Tussen 2006 en 2012 verschillende onderzoeksfuncties bij TNO. Sinds 2012 onderzoeker bij het Staatstoezicht op de Mijnen. Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie 29 augustus 2022, 13.30 uur.
- Roest, Hans. Wetenschappelijk medewerker en universitair docent Gesteentemechanica, TU Delft (1976-2001). Buitengewoon opsporingsambtenaar, specialistisch inspecteur gesteentemechanica, afdeling Geo-Engineering en na-

zorg delfstofwinning, Staatstoezicht op de Mijnen (2001-heden). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie dinsdag 28 juni 2022, 13.15.

- Verhagen, Maxime. Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2010-2012). Vicepremier (2010-2012). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie donderdag 1 september 2022, 14.00 uur.
- Waal, Hans de. Medewerker Shell research (1983-2002), Global Head Petrophysics/Geomechanics, Shell Research (2002-2007) en Technical Advisor Petroleum Development Oman, Shell (2007-2009). Plaatsvervangend afdelingshoofd Geo-Engineering, Staatstoezicht op de Mijnen (2009-2016) en senior adviseur op meerdere onderwerpen, waaronder de Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen (2016-heden). Verhoor Parlementaire Enquêtecommissie dinsdag 28 juni 2022, 10.00.

Noten

- 1 In succesvolle uitkomsten van beleid waren de jonge onderzoekers toen nog minder geïnteresseerd. In zijn latere werk heeft Paul 't Hart dit ruim gecompenseerd (zie bijvoorbeeld Compton & 't Hart, 2019).
- 2 Zo weten wij uit persoonlijke correspondentie met een van de auteurs.
- 3 Rapport Parlementaire Enquête commissie Aardgaswinning Groningen 'Groningers Boven Gas', boek 1, p. 22, verhoor Herman De Muinck.
- 4 OvV publiekssamenvatting 'omgang met onzekerheid'.
- 5 In 2012 komt een medewerker (Muntendam) met specifieke seismologische expertise bij Staatstoezicht werken (De Jong, 25). Nu kan het SodM zelf analyses produceren over direct door gaswinning veroorzaakte aardbevingsrisico's. Die analyses worden door het KNMI niet met open armen ontvangen, want dat was hún expertise (De Waal, 58; Roest, 53).

Literatuur

- Baumgartner, F.R., & Jones, B.D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Bovens, M.A.P. (1998). *The quest for responsibility*. Cambridge University Press.
- Bovens, M.A.P., & Hart, P. 't (1991). Fiasco's en affaires: Bestuurlijke problemen en politieke turbulentie. *Beleid en Maatschappij*, 18 (1): 1-7.
- Bovens, M.A.P., & Hart, P. 't (1996). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, & Peters, B.G. (red.) (2001). *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brodtkin, E. (2011). Policy work: Street-level organizations under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21: i253-i277.
- Cobb, R.W., & Elder, C.D. (1983). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Johns Hopkins University Press.
- Compton, M., & Hart, P. 't (red.) (2019). *Great policy successes*. Oxford University Press.
- Hart, P. 't (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1): 36-50.

- Hart, P. 't & Bovens, M.A.P. (1991a). Fiasco's in de Jaren Negentig: Aanzet tot een Kwetsbaarheidsanalyse. *Beleid en Maatschappij*, 18(1): 41-63.
- Hart, P. 't, & Bovens, M.A.P. (1991b) *Administrative Disasters: Towards an Empirical Analysis* (Discussion paper nr. 6). Centre for European Studies, Nuffield College, Oxford University.
- Jarman, A.M.G. (1994). Context and contingency in public sector disaster management: A paths model of the US space transportation system failure, 1968-1988. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2 (4): 191-204.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Little, Brown and Company.
- McConnell, A., & Hart, P. 't (2019). Inaction and public policy: Understanding why policymakers 'do nothing'. *Policy Sciences*, 52: 645-661.
- Merton, R.K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1 (6): 894-904.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen: Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*.
- Parlementaire Enquêtecommissie (2023). *Groningers boven gas: Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, deel 1 - Conclusies en aanbevelingen*.
- Pressman, J.L., & Wildavsky, A.B. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The semi-sovereign people: A realist's view of democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston.
- Thompson, D. (1980). The moral responsibility of public officials: The problem of many hands. *American Political Science Review*, 74(4): 905-916.
- Turner, B.A. (1978). *Manmade disasters*. Wykeham.