



Evaluatie dialoogtafel

Offerte

11 maart 2015

Prof.dr. Janka Stoker
 Prof.dr. Heinrich Winter

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Vraagstelling	4
3	Onderzoeksopzet	6
4	Begroting en planning	7
5	Onderzoeksteam	8

1 Inleiding

Vanaf begin 2014 functioneert de Dialoogtafel. Het is een initiatief dat is genomen naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Meijer.¹ De Dialoogtafel Groningen zet zich in voor het gebied in Groningen dat wordt getroffen door aardbevingen. Het doel van de Tafel is om breed gedragen maatregelen tot stand te laten komen, die de negatieve effecten van gaswinning kunnen compenseren en die het vertrouwen bij de inwoners in het gebied terug kunnen laten komen. Deelnemers aan het overleg zijn onder meer vertegenwoordigers van de betrokken overheden (ministerie EZ, provincie Groningen, enkele gemeenten en waterschappen in het gebied), de NAM, natuur- en milieuorganisaties, woningcorporaties in het gebied en afvaardigingen van inwoners, vertegenwoordigd door organisaties zoals de Groninger Bodem Beweging en de Vereniging Groninger Dorpen. In totaal zitten meer dan vijftien personen aan de Tafel. De Tafel wordt geleid door twee onafhankelijk voorzitters, Jacques Wallage en Jan Kamminga.

De Tafel wordt gefinancierd door het ministerie van EZ, de provincie en de NAM. Nu de Tafel een jaar functioneert bestaat behoefte aan een evaluatie. Doel is geen systematisch wetenschappelijk onderzoek, maar wel een onderbouwde beschrijving en analyse van het functioneren van de Tafel en vooral ook een advies over de toekomst van de Tafel.

De onafhankelijk voorzitters hebben de Rijksuniversiteit Groningen benaderd voor het uitbrengen van een onderzoeksvoorstel. Het onderzoek zal in samenwerking met Pro Facto, bestuursjuridisch en bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau, gelieerd aan de Rijksuniversiteit Groningen, worden uitgevoerd, waarbij prof.dr. Janka Stoker (Faculteit Economie en Bedrijfskunde) en prof.dr. Heinrich Winter (Faculteit Rechtsgeleerdheid) de eindverantwoordelijkheid dragen. Het onderzoek waarvoor dit voorstel is geschreven, kent een doorlooptijd van drie maanden. Bij gunning medio maart kan het onderzoek voor de zomer van 2015 worden afgerond.

In hoofdstuk 2 van dit voorstel is een beknopte probleemschets en vraagstelling opgenomen. In hoofdstuk 3 wordt de aanpak uiteen gezet; daar wordt ook aandacht geschonken aan de begeleidingsstructuur die de onderzoekers noodzakelijk achten. Hoofdstuk 4 betreft planning en begroting. Tot slot zijn in hoofdstuk 5 de cv's van de betrokken onderzoekers opgenomen.

¹ Vertrouwen in een duurzame toekomst. Een stevig toekomstperspectief voor Noord-Oost Groningen, Eindadvies Commissie Duurzame toekomst Noord-Oost Groningen, 1 november 2013.

2 Vraagstelling

De Dialoogtafel heeft als doel het gesprek tussen overheden, bedrijven en inwoners in het gaswinningsgebied op gang te brengen. De achtergrond van de Dialoogtafel is het gebrek aan vertrouwen dat de relatie tussen genoemde actoren in het gebied kenmerkt. Een klassieke, meer verticale, aanpak zou in het gebied niet werken, zo was de veronderstelling. Er was behoefte aan een innovatief initiatief dat beter aansluit bij steeds meer gehorizontaliseerde verhoudingen tussen overheden, bedrijven en burgers. Daarbij is inspiratie gevonden in recente publicaties van de Raad voor het Openbaar Bestuur², het programma Prettig Contact met de Overheid (ministerie BZK) en bestuurskundige, sociaalpsychologische en rechtssociologische auteurs als Alan Lind en Tom Tyler. Ook de ervaringen die rond de luchthaven Schiphol zijn opgedaan met de 'Alders-tafel' gelden als voorbeeld.³ Tyler en Lind gaan in hun publicaties uit van het begrip 'procedural justice', of 'procedural fairness', dat de vraag betreft wanneer besluiten in de ogen van de daarbij betrokken belanghebbenden legitiem zijn.⁴

De uitgangspunten van de Dialoogtafel zijn te vinden in het advies van de commissie-Meijer, het daarna door Jacques Wallage en Pieter van Geel opgestelde advies "Aan Tafel", en het Akkoord van 17 januari 2014 dat de minister van EZ, de provincie Groningen en gemeenten in het gebied sloten ('Herstel van vertrouwen, vertrouwen op herstel').⁵ In 'Herstel' wordt gesproken over 'mede-eigenaarschap', die moet resulteren in medeverantwoordelijkheid voor het behoud van draagvlak voor gaswinning, onder de conditie dat adequate voorzieningen worden getroffen voor veiligheid, schadeherstel, leefbaarheid en perspectief voor het gebied. De Tafel brengt geen veranderingen in de bestaande formele bevoegdheidsverdeling, maar de wijze waarop besluiten tot stand komen wordt anders vormgegeven, namelijk voorafgaand aan besluitvorming wordt de dialoog met het gebied aangegaan. Volgens 'Aan Tafel!' wordt de kennis en ervaring van de horizontaal georganiseerde samenleving onderdeel van de afweging voor de bevoegde gezagen (het verticale bestuur). In 'Aan Tafel!' wordt vervolgens een lijst van thema's genoemd die aan de orde kunnen komen. Bij de start van de Dialoogtafel is er voor gekozen het advies 'Aan Tafel!' op hoofdlijnen als basis voor het werk te nemen. Bij de start is afgesproken tot maart 2015 te functioneren en dan een externe evaluatie uit te laten voeren. In november 2014 is afgesproken die termijn te verlengen tot aan de zomer van 2015, zodat naar aanleiding van de externe evaluatie besluitvorming kan plaatsvinden over het vervolg.

In essentie gaat het bij de Dialoogtafel om op consensus gericht overleg tussen alle partijen in het aardgaswinningsgebied. De Dialoogtafel beschikt zelf niet over bevoegdheden en kan dus ook geen verantwoording afleggen. Bij de start is afgesproken dat wanneer aan de Tafel consensus wordt bereikt over een voorstel of oplossing, de vervolgens noodzakelijke besluiten door de formeel bevoegde organen genomen zullen worden conform de uitkomst van het be raad aan de Dialoogtafel. Zoals in 'Aan Tafel!' geformuleerd: "De tafel brengt breed gedragen adviezen uit aan de minister en/of NAM, en monitort de uitvoering van afspraken."

De Dialoogtafel is in 2014 plenair 10 keer bijeen geweest, waarvan 1 maal in aanwezigheid van de minister van Economische Zaken (8 juli 2014). In januari 2015 was de minister ook aanwezig bij een vergadering van de Tafel. In oktober 2014 is een tweedaagse werkconferentie gehouden om versnelling aan te brengen in de zogeheten 'drieslag' (schadeherstel, preventief versterken, waardevermeerdering). Daarnaast zijn verschillende openbare bijeenkomsten gehou-

² Onder meer: Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, 2010; *Loslaten in vertrouwen*, 2012.

³ <http://www.alderstafel.nl/>

⁴ E.Allan Lind, Tom R. Tyler, *The Social Psychology of Procedural Justice*, Springer Science & Business Media, New York/London: 1988.

⁵ Aan Tafel! Een verkenning naar de mogelijkheid om in het aardbevingengebied Noordoost Groningen een dialoogtafel op te zetten, Pieter van Geel en Jacques Wallage, 30 januari 2014.

den voor bewoners en achterbannen, onder meer dorpenrondes (in samenwerking met Groninger Dorpen) en twee goed bezochte informatiemiddagen voor de achterbannen van de partijen aan Tafel.

Naast de Tafelvergadering zijn twee stuurgroepen actief, waaronder diverse werkgroepen opereren; de stuurgroep Drieslag (met werkgroepen over onder meer het schadeprotocol, aardbevingsbestendig bouwen & preventie, waardevermeerdering, industrie & infrastructuur; onder voorzitterschap van Jan Kamminga) en de stuurgroep Leefbaarheid (met werkgroepen over herstructurering, gebiedsbrede programma's en dorpsverlevendiging; onder voorzitterschap van Jacques Wallage).

In 2014 zijn verschillende onderwerpen (soms meerdere keren) aan de Tafel besproken. Het betrof onder meer de uitvoeringsorganisatie/ Centrum Veilig Wonen, complexe (schrijnende) situaties, versterking gebouwen / aardbevingsbestendig bouwen, second opinion schadeprotocol en ontwikkeling programma van eisen (nieuw protocol voor CVW), waardedalingsregeling, de interim)regeling waardevermeerdering, de leefbaarheid (i.h.b. Loket Dorpsverlevendiging). de Economic Board en de gebiedsafbakening.

De Dialoogtafel vindt van zichzelf dat hij een belangrijke adviserende en corrigerende rol heeft gespeeld en dat dankzij de inbreng van de Dialoogtafel vele voorstellen zijn aangepast, aangescherpt en verbeterd. Dat neemt niet weg dat na een jaar 'Tafelen' de vraag naar het functioneren op tafel ligt, die mede ook met het oog op de toekomst moet worden beantwoord. De Tafel heeft ook een eigen interne evaluatie gehouden op 13 juni 2014, die leidde tot de instelling van een agendacommissie, die wekelijks bijeenkomt, die zich buigt over de lange-termijnagenda en die bij ieder agendapunt aangeeft wat de rol is van de Tafel. Daarbij is afgesproken dat tevoren bij ieder onderwerp wordt bepaald of sprake is van een advies van de Tafel of dat sprake is van een onderwerp waarover de Tafel consensus moet bereiken, dat vervolgens door de formele actoren besluitvormend moet worden uitgewerkt. Op 18 november 2014 is tijdens een 'kleidag' een volgende interne evaluatie gehouden, onder voorzitterschap van een externe begeleider.

Een externe evaluatie is temeer van belang nu begin 2015 door het kabinet is besloten tot het instellen van de zgn. Nationaal Coördinator Groningen, die in diverse dossiers bevoegdheden krijgt en knopen moet doorhakken. De hoofdvraag die tijdens de onderhavige evaluatie aan de orde is, luidt als volgt:

Voorziet de Dialoogtafel in een behoefte, is aan die behoefte op een effectieve wijze invulling gegeven en wat zijn de condities voor een succesvol vervolg?

Deelvragen zijn daarbij:

- 1 Welke rol heeft de Dialoogtafel gespeeld in dossiers die in 2014/2015 aan de orde waren en was dat naar tevredenheid van de betrokkenen?
- 2 Wat waren de doelstellingen van de Dialoogtafel en zijn die doelstellingen gerealiseerd?
- 3 Zitten de juiste doelgroepen aan Tafel, worden die op een effectieve manier vertegenwoordigd en hoe spelen in het bijzonder de 'Akkoordpartijen' hun rol aan de Tafel en daarbuiten in relatie tot de Tafel?
- 4 Wat is het oordeel over de (vergader)structuur en werkwijze (stuurgroepen, werkgroepen, beslotenheid, werken met (twee) onafhankelijk voorzitters etc) van de Dialoogtafel?
- 5 Hebben de leden voldoende tijd en ondersteuning om hun rol goed in te vullen?

- 6 Hoe worden de achterbannen van de Tafelleden geïnformeerd en is deze wijze van communicatie effectief?
- 7 Is de ondersteuning van de Dialoogtafel op een goede wijze ingevuld?
- 8 Welke consequenties hebben wijzigingen in de context van de Dialoogtafel, zoals het aanstellen van de Nationaal Coördinator Groningen, voor het toekomstige functioneren van de Tafel?
- 9 Welke randvoorwaarden moeten worden vervuld zodat de Dialoogtafel haar rol in de nieuwe constructie met de Nationaal Coördinator Groningen en een Overheidsdienst Groningen effectief kan invullen?
- 10 Rechtvaardigen de bevindingen van de evaluatie continuering van de Tafel?

Hierna wordt in hoofdstuk 3 van deze offerte een plan van aanpak uiteen gezet dat nodig wordt geacht voor het beantwoorden van deze vragen.

3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit een zestal deelonderzoeken:

1. literatuur- en documentstudie
2. reconstructie beleidstheorie
3. interviews met Tafelgenoten en andere actoren
4. case studies
5. paneldiscussie
6. rapportage

Ad. 1 Literatuur- en documentstudie

Begonnen wordt met een literatuur- en documentstudie. Daartoe wordt geput uit documenten die aan het ontstaan van de Dialoogtafel ten grondslag lagen (rapport commissie-Meijer, 'het akkoord van Groningen' ('vertrouwen op herstel')). Het startdocument 'Aan Tafel!' wordt daarbij als leidraad genomen. Ook relevante Kamerstukken worden bestudeerd. Verder worden verslagen van de bijeenkomsten van de Dialoogtafel bestudeerd en wordt materiaal verzameld over onderwerpen die in het kader van deelonderzoek 4 (case studies) nader bestudeerd wordt. Bij de literatuur horen de relevante rapporten van ROB en PCMO en in beperkte mate de publicaties over 'procedural justice'.

Ad. 2 Reconstructie beleidstheorie en juridische analyse

Om te kunnen bepalen of het functioneren van de Dialoogtafel voldoet aan de veronderstellingen die daaraan ten grondslag lagen, wordt een beknopte beleidstheorie opgesteld. Een beleidstheorie is het geheel aan vooronderstellingen dat bij beleidsmakers of uitvoeringsorganisaties (zoals de Dialoogtafel) ten grondslag ligt aan het handelen. Het gaat er daarbij om te bepalen wat de ambities en doelstellingen waren bij de start en op welke wijze die ambities/doelen volgens de oorspronkelijke gedachten gerealiseerd zouden moeten worden. Op basis van die reconstructie kan een kader worden ontwikkeld waaraan het functioneren van de Tafel nu en straks idealiter zou moeten voldoen. In dit deelonderzoek wordt ook een analyse gemaakt van de juridische structuur waarbinnen de Dialoogtafel functioneert. De Tafel heeft geen rechtspersoonlijkheid, waarbij de vraag naar de status van de beslissingen van de Tafel opdoemt. Wat zijn de consequenties van dat gemis aan rechtspersoonlijkheid?

Ad. 3 Interviews

In het onderzoek worden vervolgens in totaal twintig interviews afgenomen bij de onafhankelijk voorzitters, de Tafelgenoten, de staf van de Tafel en andere direct betrokkenen. Bij die laatste categorie moet worden gedacht aan actoren die niet aan de Tafel zijn vertegenwoordigd. Deze gesprekspartners worden geselecteerd in overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek (zie hierna). De interviews dienen ertoe een beeld te vormen van het functioneren van de Dialoogtafel en van de daarbij betrokken actoren. Met deze twintig respondenten worden face-to-face gesprekken gevoerd van circa een uur. Daartoe overleggen de onderzoekers tevoren een itemlijst. De gesprekken worden verwerkt in een verslag, dat aan de gesprekspartners ter fiattering wordt voorgelegd en dat slechts ten doel heeft voor de onderzoekers tot een betrouwbare rapportage te kunnen komen.

De interviews worden gevoerd door telkens een van de projectleiders, samen met een van de ondersteunende onderzoekers. Enkele gesprekken voeren de projectleiders gezamenlijk. Met een interview is een tijdsbeslag van vier uur gemoeid voor het organiseren van de afspraak, het afnemen van het interview, de verslaglegging en de fiattering daarvan.

Ad. 4 Case studies

Het functioneren van de Dialoogtafel zal worden geanalyseerd aan de hand van bevindingen uit de documentstudie, de gesprekken met direct betrokkenen, maar wordt verder geobjectiverend aan de hand van verdiepende studie van een drietal casus. Die case studies moeten de onderzoekers in staat stellen te analyseren waarom zaken soms goed zijn gegaan, maar soms ook niet. Samen met de begeleidingscommissie (zie hierna) wordt een definitieve keuze gemaakt van de te bestuderen casus. Wij stellen voor te kiezen voor een eenvoudige casus, bijvoorbeeld de regeling waardevermeerdering, een complexe casus, bijvoorbeeld het initiatief 'uit de stutten', en een procedurele casus, zoals het leefbaarheidsloket. Per case study wordt uitgegaan van verdiepend deskresearch en aanvullende gesprekken.

Ad. 5 Paneldiscussie

Tegen het eind van de onderzoeksperiode analyseren de onderzoekers het verzamelde materiaal en komen ze tot een analyse en een voorlopige beantwoording van de onderzoeksvragen. Aan een door de onderzoekers samen te stellen panel (van in totaal maximaal tien personen) worden de voorlopige bevindingen gepresenteerd en wordt een gesprek over de toekomst van de Dialoogtafel op gang gebracht.

Ad. 6 Rapportage

Aan het eind van het onderzoek wordt een beknopte en goed leesbare rapportage opgesteld, waarin ook een samenvatting is opgenomen. De onderzoekers stellen voor die rapportage aan de Dialoogtafel te presenteren.

De voorlopige inhoudsopgaven van de rapportage ziet er als volgt uit:

1. Inleiding
2. Beleidstheorie van de Dialoogtafel
 - a. Formele doelen
 - b. Doelverschuiving
3. Ervaringen
 - a. Tafelgenoten en achterbannen
 - b. Direct betrokkenen
4. Analyse
 - a. De ambities
 - b. Het speelveld, de juridische context
 - c. De politieke context
 - d. Veranderingen in de context
5. De Dialoogtafel en toekomstige ontwikkelingen
6. Conclusies en aanbevelingen

Begeleidingscommissie

Het onderzoek naar functioneren en toekomst van de Dialoogtafel betreft een ingewikkeld en beladen onderwerp. De voorzitters van de Dialoogtafel fungeren als opdrachtgever van de evaluatie die onder meer ook de voorzitters zelf betreft. Om die reden hechten de onderzoekers aan een begeleidingsstructuur die enige afstand tussen het onderzoek en de Dialoogtafel waarborgt. Voorgesteld wordt een begeleidingscommissie in te stellen met de volgende samenstelling: een hoogleraar van de Rijksuniversiteit Groningen, een oud-burgemeester van buiten het gebied, een projectbegeleider van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (vanwege de benodigde ervaring met situaties van onderzoeksbegeleiding) en de secretaris van de Dialoogtafel. Door geen lid of voorzitter van de Dialoogtafel in de begeleidingscommissie op te nemen wordt

noodzakelijke afstand gecreëerd; door de deelname van de secretaris van de Dialoogtafel wordt verzekerd dat die afstand niet te groot wordt.

De concepttekst van het rapport wordt in een fase van wederhoor voorgelegd aan de Dialoogtafel. Na aanpassing van de tekst wordt het eindrapport gepresenteerd aan de Tafel door de beide projectleiders.

4 Begroting en planning

4.1 Planning

Afhankelijk van het moment waarop deze offerte wordt geaccepteerd door de opdrachtgever, kan het onderzoek medio maart starten. De doorlooptijd van de onderzoeksactiviteiten wordt geschat op 13 weken, zodat het onderzoek in de tweede helft van juni 2015 kan worden afgerond.

4.2 Kostenraming

De hieronder opgenomen kostenraming is opgesteld in uren.

<i>Activiteit</i>	<i>Projectleiders</i>	<i>Onderzoekers</i>
Literatuur- en documentstudie	10	20
Reconstructie beleidstheorie	4	12
Interviews (20x)	20	60
Case Studies	36	60
Paneldiscussie	4	4
Schrijven eindrapportage	24	32
Overleg begeleidingscommissie (3x)	12	-
Wederhoor Conceptrapport Dialoogtafel	4	8
Presentatie Eindrapport Dialoogtafel	4	-
Onderzoeksteamoverleg	8	16
Projectsecretariaat		26
<i>Totaal</i>	132	238

In totaal worden voor het onderzoek 370 uur ingezet tegen een gemiddeld tarief van € 5.1.2e. Daarmee komt het totaalbedrag op € 5.1.2e. Dat is exclusief BTW (21%), maar inclusief alle overige kosten. Wij stellen voor dat 40% voor het bedrag bij aanvang wordt betaald, 40% na afronding van de analyse (na de tweede begeleidingscommissie) en 20% na presentatie van het rapport aan de Dialoogtafel.

Het eigenaarschap van de rapportage ligt in handen van de Dialoogtafel. Dat betekent dat de Tafel beslist over openbaarmaking. De onderzoekers kunnen voor openbaarmaking van de resultaten van het onderzoek niet publiceren – indien ze dat zouden wensen.

4.3 Contact en overleg

Namens het onderzoeksteam vormen de projectleiders, Janka Stoker en Heinrich Winter, het formele aanspreekpunt. Wij stellen voor tijdens het onderzoek drie maal met de begeleidingscommissie te overleggen. De eerste maal is bij de start van het onderzoek, maart 2015. In dat overleg wordt de onderzoeksopzet besproken. Wij zouden graag een tweede bijeenkomst met de begeleidingscommissie plannen voorafgaand aan de analyse van het materiaal, medio mei 2015. De derde bespreking betreft de concept-rapportage en plannen we de eerste helft van juni.

5 Onderzoeksteam

Prof.dr. Janka Stoker is sinds 2003 hoogleraar Leiderschap en Organisatieverandering aan de RUG. Zij studeerde Sociale en Arbeids&Organisatiepsychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en promoveerde in 1998 aan de Faculteit Technische Bedrijfskunde van de Universiteit Twente op het onderwerp 'leidinggeven aan zelfstandige taakgroepen'. Na haar promotie heeft ze ruim 11 jaar als senior managing consultant bij Berenschot gewerkt. Als eindverantwoordelijk bestuurder aan de faculteit Economie en Bedrijfskunde gedurende de afgelopen 5 jaar heeft zij ervaren hoe het is om in de praktijk leiding te geven. Sinds 1 januari 2015 is Janka Stoker directeur van *In the LEAD*, het leiderschapsinstituut van de RUG, zie <http://www.rug.nl/feb/research/lead/>. In haar onderzoek houdt zij zich bezig met vragen rondom leiderschap, macht, diversiteit en toezicht.

Prof.dr. Heinrich Winter is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij studeerde sociologie en juridische bestuurswetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen en promoveerde in 1996 aan de Rijksuniversiteit Groningen op een proefschrift over evaluatie van wetgeving. Naast zijn wetenschappelijke werkzaamheden is hij oprichter/directeur van Pro Facto, een aan de RUG verbonden onderzoeks- en adviesbureau. Hij was projectleider van diverse grote empirische onderzoeken en wetsevaluaties in opdracht van verschillende ministeries. Centraal in zijn onderzoeksactiviteiten staat de combinatie van sociaalwetenschappelijk en juridisch onderzoek. De afgelopen vijf jaar legt hij zich in het onderzoek steeds meer toe op toezicht en handhaving.



5.1.2e