

**GEZICHT GEVEN AAN**

# **GEZAG**

**DRIE REPORTAGES  
OVER GEZAG IN DE  
PRAKTIJK**

Gezicht geven aan gezag

# Gezicht geven aan gezag

Drie reportages over gezag in de praktijk

*Daan Musters*

**DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR (ROB)** is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

#### **WETTELIJKE VERANKERING**

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, *Staatsblad*, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

#### **WERKWIJZE**

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafel-gesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

#### **SAMENSTELLING**

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

#### **STAF**

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

#### **ADRESGEGEVENS**

Bezoekadres: Korte Voorhout 7  
Postadres: Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
070 426 7540  
info@raadopenbaarbestuur.nl  
www.raadopenbaarbestuur.nl  
@Raad\_ROB

## Voorwoord

Besturen draait – zie bijvoorbeeld beleidsdossiers als stikstof, corona, de opvang van vluchtelingen of de gaswinning in Groningen – steeds vaker op een conflict uit. Hoe komt dat? Waarom treden mensen hun overheid steeds vaker met wantrouwen tegemoet? Wat is nodig om de relatie tussen overheid en burger te herstellen? Het waren deze vragen die de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) aanzetten om in de zomer van 2021 een verkenning naar het gezag van de overheid op te starten.

De verkenning heeft geleid tot de publicatie van het signalement *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur* in november 2022. Tijdens de door de ROB georganiseerde Maand van het Gezag nam minister Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het eerste exemplaar van dit signalement in ontvangst.

In *Gezag herwinnen* komen drie onderzoekslijnen samen die de ROB tijdens haar verkenning heeft uitgezet. Allereerst heeft hij – in samenwerking met de Filosofische School Nederland – een brede filosofisch-historische literatuurstudie uitgevoerd om meer te weten te komen over hoe de gezagsrelatie tussen overheid en burger zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Ten tweede heeft hij op basis van sociaalpsychologisch onderzoek – voor een belangrijk deel leunend op kwantitatief onderzoek van met name het SCP – onderzocht wat de staat is van het huidige overheidsgezag in meer kwantitatieve zin. En als derde heeft de Raad drie praktijkcases bestudeerd.

De bundel die voor u ligt is het resultaat van de uitgevoerde casestudies en bestaat uit drie reportages, allen met een ander type casuïstiek. De eerste reportage *Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald? De Emmalaan op Texel* betreft een casus in de ruimtelijke ordening en laat zien hoe de versterkte kennispositie van burgers besturen complexer heeft gemaakt. De tweede reportage *De wet of de moraal? Een casus in het sociaal domein* betreft een casus in het sociaal domein waarin de spanning tussen de publieke moraal en de moraal van wet- en regelgeving centraal staat. De derde reportage *Gemiste kans of te grote verwachtingen? De Dialoogtafel Groningen* gaat over het Groningse aardgasdossier en geeft inzicht in de spanning tussen de parlementaire democratie en democratiseringsinitiatieven van onderop.

De reportages zijn gebaseerd op gesprekken met betrokkenen en relevant archiefmateriaal. Het is nadrukkelijk *niet* de bedoeling van de Raad voor het

Openbaar Bestuur om een oordeel te vellen over de individuele casussen en het handelen van overheidsfunctionarissen of burgers; zo zijn de reportages ook niet opgebouwd. Het doel van de reportages was het schetsen van de verschillende belevingswerelden van burgers en overheden en de complexe dilemma's waar burgers en overheden bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid mee te maken krijgen.

De reportages werden opgetekend door Daan Musters, adviseur bij de staf van de ROB. Hij heeft drie mooie *longreads* geschreven die het onderlinge begrip tussen burgers en de overheid kunnen helpen vergroten. Wij wensen u veel leesplezier en inspiratie toe.



Han Polman  
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur



Rien Fraanje  
Secretaris-directeur

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	5
<b>Casus 1</b> Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald? De Emmalaan op Texel	8
<b>Casus 2</b> De wet of de moraal? Een casus in het sociaal domein	31
<b>Casus 3</b> Gemiste kans of te grote verwachtingen? De Dialoogtafel Groningen	53
<b>Fotoverantwoording</b>	80
<b>Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur</b>	81

## Casus 1

# Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald?

*De Emmalaan op Texel*





## De casus in het kort

In het Texelse Den Burg is de Emmalaan – een onderdeel van de rondweg om het dorp, waar fietsers tot voor kort een eigen, losliggend fietspad hadden – de afgelopen jaren op de schop gegaan om een *shared space* te creëren. Het idee: door automobilisten en fietsers de weg te laten delen, zullen ze wat meer naar elkaar omkijken. Bij bewoners hebben de aanpassingen tot veel boosheid geleid. Ze voelen zich niet meer veilig op de Emmalaan, en maken zich grote zorgen om de honderden kinderen die dagelijks van de weg gebruikmaken. De gemeente Texel hield vol dat de inrichting veilig was, en beriep zich op de expertise van de twee gerenommeerde adviesbureaus die bij de ontwikkeling betrokken zijn geweest.

Eind 2021 gaat de gemeenteraad – die eerder instemde met de herinrichting – overstag. De verantwoordelijke wethouder wordt met een motie van wantrouwen ten val gebracht, en nog geen jaar na de heropening van de weg werd unaniem besloten om de Emmalaan weer van losse fietspaden te voorzien. Terug bij af dus, maar wel veel kostbare tijd en veel gemeenschapsgeld verder. Bovendien heeft de affaire tot veel onderling wantrouwen geleid bij bestuurders, politici en burgers. Hoe heeft de ‘fietsgoot’ op de Emmalaan – een weginrichting met een lengte van zo’n driehonderd meter – de gemoederen in de Texelse samenleving en politiek zo hoog op kunnen laten lopen?

‘Er was een vrijliggend fietspad, en in de bebouwde kom van Den Burg was dat een beetje een anomalie,’ legt Jakob Jan Brouwer uit. Hij was als teamleider van de afdeling Gemeentewerken zijdelings betrokken bij de aanleg van de nieuwe inrichting van de Emmalaan. ‘En er werd ook redelijk hard gereden,’ bijvoorbeeld omdat er sprake is van de ‘bootcultuur’, zoals Brouwer het noemt: ‘als je vijf minuten voordat de boot gaat vertrekt, dan kan je het nog net halen vanuit Den Burg. Maar dan moet je dus geen dertig rijden op de Emmalaan.’

In de oude situatie werd dit te hard rijden eigenlijk mogelijk gemaakt door het vrijliggende fietspad. In de nieuwe situatie is de fietser op de rijbaan gekomen met het idee dat de andere weggebruikers hun snelheid hierdoor zouden gaan beperken. Over een lengte van driehonderd meter zijn twee fietspadkleurige rijbanen aangelegd, beide zo breed dat er een vrachtwagen doorheen kan. Fietsers en automobilisten zijn op dit stuk gelijkwaardige weggebruikers, en inhalen is toegestaan. De rijbanen worden gescheiden met een verhoogde middenberm, om zo te voorkomen dat fietsers schuin de weg oversteken – in de oude situatie

leverde dit onveilige situaties op. Uitwijken is hierdoor moeilijker geworden. In Den Burg kwam de weginrichting al snel als de ‘fietsgoot’ bekend te staan.

**Maar in onze ring is het een afwijking, en dat zorgt ervoor dat het gewoon heel veel weerstand oproept**

De Emmalaan wijkt nu wederom af van de andere delen van de ring om Den Burg, legt Brouwer uit: ‘in de rest van het dorp heb je gewoon wegen met dubbele rijbaan en een fietsstrook. De fietsgoot wordt gezien als abnormaal, terwijl het in andere steden of dorpen misschien wel een heel normaal profiel is’, legt Brouwer uit. ‘Maar in onze ring is het een afwijking, en dat zorgt ervoor dat het gewoon heel veel weerstand oproept.’

### **GBIEDSONTWIKKELING DEN BURG ZUID**

De herinrichting van de Emmalaan is onderdeel van de gebiedsontwikkeling Den Burg Zuid, licht Jakob Jan Brouwer toe. ‘Daar staat nu al de middelbare school voor heel Texel, daar is een nieuwe sporthal gebouwd en daar komt nog een gezondheidscentrum. En binnenkort wordt het Onderwijs Centrum Texel geopend: de vijf lagere scholen in Den Burg krijgen ook één gebouw. En dat is allemaal in dat gebied.’

Als onderdeel van de gebiedsontwikkeling Den Burg Zuid ligt de verantwoordelijkheid voor het herinrichten van de Emmalaan bij de afdeling Beleid van de gemeente Texel. De afdeling Gemeentewerken (waar Brouwer werkzaam is) is ook bij de Emmalaan betrokken, omdat die afdeling projecten in de openbare ruimte na voltooiing in beheer en onderhoud overneemt.

De eerste contouren van de nieuwe Emmalaan werden duidelijk in 2017. Aan het einde van dat jaar presenteert het toenmalige college het nieuwe bestemmingsplan voor Den Burg Zuid. Voor de herinrichting van de Emmalaan wordt verwezen naar een rapport van het verkeersadviesbureau Goudappel Coffeng. Dit bureau adviseert om een snelheidsregime van 30 km/u te introduceren (in tegenstelling tot de 50 km/u van voorheen) en om de rijbanen van elkaar te scheiden met een middenberm. Fietsers en auto’s delen de rijbaan. Toen het bestemmingsplan voor Den Burg Zuid aan de gemeenteraad werd voorgelegd, was Eric Hercules van de PvdA Pro Texel nog portefeuillehouder. Hij was wethouder in een coalitie met de VVD en Texel 2010.

### **VROEGE BEDENKINGEN**

Al in een vroeg stadium werden door burgers, raadsleden en ambtenaren van de gemeente Texel bedenkingen geuit over de plannen voor de herinrichting van de Emmalaan. De afdeling Gemeentewerken wordt al in de ontwerpfase gevraagd

om mee te denken over het plan. ‘Want uiteindelijk moeten wij het in beheer overnemen’, licht Jakob Jan Brouwer toe.

Hij herinnert zich dat er meteen ‘wel wat gemopperd is’ door collega’s, onder andere over het feit dat fietsers door de middenberm niet zouden kunnen uitwijken. De betrokken verkeerskundige was erg stellig, herinnert Brouwer zich: zonder middenberm zou de situatie onveilig worden, aangezien fietsers dan kriskras over kondens steken. ‘Op zich was dat ook logisch. En dat gebeurt wel vaker hoor, dat je vanuit de praktijk de vraag oproept: “is dat nou wel handig?”’

Ook in de samenleving stuitte het ontwerp al vrij snel op bezwaren. Het bestemmingsplan Den Burg Zuid wordt in de zomer van 2017 ter inzage openbaar gemaakt en inwoners en stakeholders krijgen de mogelijkheid om hun kijk op het plan te delen. Uiteindelijk worden negen zienswijzen op de gebiedsontwikkeling met de gemeente gedeeld. Eén van de notities springt eruit. Het betreft de inbreng van het Stedenbouwkundig Adviesbureau Texel. De auteur spreekt namens een groep van achttien ‘verontruste ouders’ die zich zorgen maakt over het plan voor de Emmalaan, zeker in het licht van de komst van het Onderwijs Centrum Texel:

‘Door de toevoeging van de basisscholen zal het aantal verkeersbewegingen toenemen. Aangezien er 600 leerlingen worden gebracht en gehaald. Dit alles op piekmomenten in de ochtend tussen en de [sic] middag. De auto’s en de fietsers moeten op dezelfde locatie zijn. [...] Het is nog niet duidelijk hoe een veilige situatie gecreëerd kan worden voor zo’n grote kwetsbare groep weggebruikers. Hoe wordt de veiligheid van deze kinderen gewaarborgd?’

### **En dat gebeurt wel vaker hoor, dat je vanuit de praktijk de vraag oproept: ‘is dat wel handig?’**

De signalen bereiken ook de politiek. PvdA Pro Texel vraagt schriftelijk om opheldering over de status van het verkeersontwerp in het bestemmingsplan. Ook wil de partij weten of de raad nog betrokken gaat worden bij de verkeerskundige inrichting van het gebied. Het college geeft aan dat het ontwerp van Goudappel Coffeng ‘dient als grondslag voor het bestemmingsplan’ en dat het betrekking heeft op ‘verkeerskundige consequenties van de ontwikkeling van het gebied’. Daarbij geeft het college aan dat het ontwerp voor de Emmalaan een ‘schetsontwerp’ is. Aan de hand van inbreng van ‘verschillende partijen als Stichting Integratie Gehandicapten Texel, de dorpscommissie Den Burg en Veilig Verkeer Nederland zal het plan verder uitgewerkt worden, aldus het college.

Het college belooft het definitieve ontwerp begin 2018 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad. De raad vindt dit niet genoeg, en dient in december 2017 unaniem een amendement in op het bestemmingsplan Den Burg

Zuid, getiteld: *Op een later moment beslissen over de definitieve (Infrastructurele) inrichting gebied Emmalaan*. De raad probeert hiermee alsnog invloed af te dwingen op de herinrichting van de Emmalaan.

### Hoe wordt de veiligheid van deze kinderen gewaarborgd?

In maart 2018 worden de plannen voor de infrastructurele herinrichting van Den Burg Zuid voor het laatst met wethouder Hercules als portefeuillehouder besproken. Onderwerp van gesprek is de budgettering, die door het college wordt geraamd op zo'n € 2,7 miljoen (grotendeels bestemd voor de Emmalaan). Bij het verzoek om krediet vrij te maken levert het college ook een nieuwe tekening aan van de geplande verkeerssituatie. Deze tekening heeft de status van een 'voorlopig ontwerp', en is een uitwerking van de eerdere schets. De wethouder geeft aan dat voor het plan al overleg is geweest met externe experts, Veilig Verkeer Nederland en de politie.

Tijdens de raadscommissie van maart 2018 wordt door Dries Veltkamp van PvdA Pro Texel (die overleed in de periode dat wij bezig waren met deze reportage) nogmaals de aandacht gevestigd op het raadsamendement dat vier maanden eerder werd aangenomen. De wethouder zegt toe om een 'kennissessie' te organiseren, 'waar beoordeeld kan worden of er andere uitgangspunten op het gebied van veiligheid e.d. nodig zijn'. Voor die tijd 'zal er geen steen verplaatst worden', staat in het verslag van de vergadering te lezen. Met veertien stemmen vóór en één stem tegen gaat de raad in de vergadering al wel akkoord met het beschikbaar maken van de benodigde financiële middelen.

### WISSELING VAN DE WACHT

'Het was een plan van het oude college', legt Edo Kooiman uit. Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 werd hij wethouder namens Texels Belang, in een coalitie met GroenLinks en de VVD. Kooiman kreeg de ontwikkeling van Den Burg Zuid en de Emmalaan in zijn schoot geworpen. 'Ik heb dat opgepakt, nooit wetende dat het zo'n hoofdpijdossier zou worden.'

In september 2018 wordt de herinrichting van de Emmalaan wederom in de raadscommissie en de raadsvergadering besproken, nu met Edo Kooiman als portefeuillehouder. Op tafel ligt een verzoek van het college om in te stemmen met een uitbreiding van het budget voor de infrastructurele herinrichting van Den Burg Zuid. Vanuit de provincie Noord-Holland is een subsidie van € 388.114 beschikbaar gekomen. De bedoeling is dat hiermee ook een ander deel van de Emmalaan – dat geen onderdeel is van de ring – opgeknapt wordt.

Eén van de voorwaarden voor deze subsidie is dat de aanbesteding voor het aanpassen van de Emmalaan al vóór 1 december 2018 – dus nog geen drie maanden nadat het verzoek bij de raad voorligt – rond is.

Het is wederom Veltkamp die aan de bel trekt. ‘Wij zijn zeer verontrust over dit agendapunt’, laat hij tijdens de raadscommissie weten. Doorn in het oog van Veltkamp is de termijn waarop het plan voor de Emmalaan klaar moet zijn: hij vraagt zich af of daarmee wel genoeg tijd over is voor de invloed die per amendement door de raad is afgedwongen. Toenmalig wethouder Kooiman wijst er in zijn beantwoording op dat de plannen inmiddels aan de gemeenteraad zijn voorgelegd tijdens een informatiebijeenkomst. Ook erkent hij dat er vanuit de raad behoefte bestaat om hier een vervolg aan te geven:

‘Dat zijn we nu ook aan het voorbereiden, alleen – ik moet u de illusie wel ontnemen – het uiteindelijke plan valt onder de bevoegdheid van het college. Want het is niet zo dat u straks vijftien verkeersdeskundigen bent, en dat u allemaal over een deel van het plan kunt beslissen, want dan wordt het een Poolse landdag en dan komt het nooit tot een einde. Het is niet zo dat u het hele plaatje kan veranderen, maar er kunnen wel op verzoek van de raad wat aanpassingen worden gedaan.’

### Het is niet zo dat u het hele plaatje kan veranderen

Veltkamp vraagt zich af of het amendement dan een ‘wassen neus’ was. De wethouder geeft te kennen dat hij de inhoud van het amendement niet helemaal helder voor de geest heeft en belooft daar nog eens naar te kijken. Hij zegt toe dat hij hier op terugkomt.

In de gemeenteraadsvergadering die volgt op de commissievergadering neemt de raad het advies om de provinciale subsidie aan de begroting toe te voegen unaniem over. Wel geven naast raadslid Veltkamp verschillende andere raadsleden aan ontstemt te zijn over de manier waarop wordt omgegaan met de door de raad afgedwongen invloed op het infrastructurele ontwerp van de Emmalaan.

### DE AANNEMER STAAT KLAAR

In april 2019 komt dit tot een confrontatie. Alkmaarse aannemer De Vries & Van de Wiel heeft materiaal naar Texel verplaatst om op 23 april aan de slag te gaan op de Emmalaan. Dit leidt tot schriftelijke vragen van PvdA Pro Texel en de VVD. De beantwoording is voor de fracties niet afdoende en uiteindelijk dienen ze een motie in met als titel *De raad moet alsnog besluiten over het Inrichtingsplan Emmalaan; pas dan starten met herinrichting*. In de toelichting verwijzen opstellers opnieuw naar het in 2017 aangenomen amendement.

Indien aangenomen zal de motie het college in een zeer lastig parket brengen. Dat is wat de burgemeester van Texel Michiel Uitdehaag en gemeentesecretaris Eva van der Bruggen in een raadsinformatiebrief te kennen geven die vóór de raadsvergadering van 17 april aan de raadsleden wordt gestuurd: 'Een annulering van de lopende opdracht levert mogelijk een schadeclaim op van de kant van de aannemer. [...] Ook zal de gemeente in het geval van een annulering niet voldoen aan de subsidievoorwaarden van de provincie hetgeen een risico betekent voor de betaling van € 388.144 maximaal aan subsidie voor de herinrichting.'

Tijdens de raadsvergadering laat wethouder Kooiman weten dat er een verschil van inzicht bestaat over het type invloed dat sommige raadsleden op het ontwerp van de Emmalaan hoopten te hebben. In principe stelt de raad alleen de kaders, geeft hij aan, maar 'bij wijze van uitzondering' is hij bereid het ontwerp alsnog aan de raad voor te leggen. Zoals aangekondigd in de raadsinformatiebrief van de burgemeester en de secretaris blijft dit niet zonder gevolgen – de vertraging zal minimaal één maand zijn, en afhankelijk van de wensen van de raad mogelijk zelfs langer. De motie wordt teruggetrokken. Opstellers Veltkamp en Jur Schuiringa (VVD) besluiten de volgende raadsvergadering af te wachten.

#### **EEN ALTERNATIEF PLAN**

In de periode tussen de vergaderingen van april en mei gaan Veltkamp en Schuiringa zelf aan de slag met een alternatief plan voor de inrichting van de Emmalaan. 'Wij hebben de kaarten hier op tafel tegen elkaar aangelegd, en gekeken "hoe werkt dat?"; herinnert Jur Schuiringa zich. 'Nou, en dat werkte volgens ons dus helemaal niet!' Na wat passen en meten – 'een vrachtauto is zo breed en een fietser is zo breed' – kwamen Schuiringa en Veltkamp tot de conclusie dat de plannen voor problemen zouden gaan zorgen. Zeker met de grote aantallen kinderen die van de Emmalaan gebruik zouden gaan maken. 'Dat is gewoon levensgevaarlijk.'

Wat volgens Schuiringa hielp, is dat hij een goed inzicht had in de verkeersbewegingen in en rondom Den Burg. 'Dan kan je als verkeersdeskundige wel zeggen: "wij zien het als een veilige straat", maar wij hadden als lokale gebruikers toch een ander gevoel.' De bedenkingen bij het plan hebben vooral betrekking op de verhoogde middenberm ('waardoor uitwijken nooit mogelijk is, aldus Schuiringa), het ontbreken van losse fietspaden en de dertig parkeerplaatsen langs de weg die aan het ontwerp zijn toegevoegd. Vreemd, voor een weginrichting 'waar zowel zwaar verkeer, snelverkeer als kwetsbare weggebruikers van gebruik moeten maken', aldus Schuiringa en Veltkamp in één van de door hun opgestelde raadsstukken.

In een amendement presenteren de heren kun alternatieve plan aan de raad en het college. In de door henzelf getekende schetsen heeft de Emmalaan weer twee losse fietspaden, gesitueerd aan weerszijde van de autorijbanen. Bovendien worden die rijbanen niet langer gescheiden met een middenberm, maar met een lange doorgetrokken streep. Verder zijn de langsparkeerplaatsen weggehaald, en is er een extra rotonde toegevoegd.

In mei 2019 hoopt wethouder Kooiman steun te krijgen om groen licht te kunnen geven aan aannemer De Vries & Van de Wiel, die eigenlijk een maand eerder al had moeten beginnen met het aanpassen van de Emmalaan. Tijdens de commissievergadering herhaalt hij de zorgen over de mogelijke extra kosten. Ook benadrukt hij dat het ontwerp volgens experts veilig is, en dat het is afgestemd met partijen als de politie, Veilig Verkeer Nederland en de stuurgroep van de OCT (het verbond van de vijf basisscholen die zich in de toekomst in één gebouw aan de Emmalaan gaan vestigen).

### Dan kan je als verkeersdeskundige wel zeggen: ‘wij zien het als een veilige straat’, maar wij hadden als gebruikers toch een ander gevoel

Op basis van het amendement van Schuiringa en Veltkamp komt de gemeenteraad tot een andere beslissing. Ze vinden een onderzoek naar het alternatieve plan van Schuiringa en Veltkamp de moeite waard. Maar aangezien een geheel nieuw verkeersonderzoek niet op een dergelijk korte termijn mogelijk zou zijn, komt wethouder Kooiman in reactie daarop met het voorstel om een quickscan uit te laten voeren door een bureau dat tot dusverre niet bij de Emmalaan betrokken is geweest. Deze instantie kan dan het plan van het college en het alternatieve plan naast elkaar leggen, en tot een oordeel komen.

#### QUICKSCAN

Dat zorgde meteen voor een nieuwe uitdaging voor Kooiman. ‘Want vind maar eens een gerenommeerd bureau dat op korte termijn een quickscan wil uitvoeren.’ Uiteindelijk was verkeersadviesbureau Antea hiertoe bereid ‘omdat wij daar heel goede contacten mee hebben en heel fijn mee samenwerken’, aldus Kooiman. ‘En dan kan je zien dat ze op een gegeven moment ook iets extra’s voor je terugdoen.’ Kooiman is ervan overtuigd dat de relaties met Antea de uitkomsten van het onderzoek niet beïnvloed hebben. ‘Toen Antea de quickscan heeft gemaakt heb ik er echt bovenop gezeten. Ik weet nog dat ik heb gezegd: “dit wordt mijn Waterloo”. “Nou”, zei Antea, “dat zal toch niet, want dit is gewoon een veilige weg”. En het is zoals het is, want ik sta waarvoor ik sta.’

De werkzaamheden aan de Emmalaan worden uitgesteld, en Antea gaat aan de slag met het onderzoek. Het rapport is in oktober 2019 gereed, en wordt tij-

dens informatieavonden aan de raad toegelicht. Kooiman: ‘Ik heb Antea weer naar Texel laten komen en ik heb die twee plannen naast elkaar gelegd, en ik heb daar de raad ook in meegenomen: “Joh, dit is het resultaat, maar het is uiteindelijk aan jullie hè, wat jullie willen. Ik beslis niet, maar dit is het advies van Antea, gaan jullie mee met het advies of niet?”’

### Uiteindelijk moest er ook gewoon een klap op gegeven worden

Op basis van de twee plannen (van het college en van Schuiringa en Veltkamp) komt Antea een met een compromisvoorstel. Daarin blijft hoofdgedachte van het oorspronkelijke plan – de Emmalaan wordt een *shared space*, waar automobilisten en fietsers het wegdek delen – gehandhaafd. De parkeerplaatsen langs de weg uit het oorspronkelijke ontwerp zijn weg. ‘Het was gewoon het originele plan zonder het langsparkeren’, aldus Schuiringa. ‘Maar wij zeiden gewoon: “gescheiden verkeer is de meest veilige vorm die er is, en waar je nu mee bezig bent, daarmee breng je de zwakste partij – dus de fietser – in gevaar”.’

### **BESLUITVORMING**

De raad is volledig vrij geweest om een keuze te maken, benadrukt Edo Kooiman. ‘Alleen wij zijn wel echt met feiten gekomen.’ [...] ‘Zo’n verkeersbureau kijkt niet naar het *gevoel* van veiligheid, maar zuiver naar de *feitelijke* veiligheid. Die worden afgerekend op het aantal verkeersongelukken dat ergens gebeurt. En die hebben toen gezegd: hetgeen wat u heeft getekend, is niet veiliger dan wat er nu is.’

‘Je moet altijd alle feiten op tafel leggen, en het feit dat een aannemer moet wachten: die aannemer wordt er niet goedkoper op en de materiaalkosten worden er niet lager van. En op het moment dat we een alternatieve weg gaan aanleggen en ik vergeet daarbij dan te melden dat er een mogelijkheid is dat de subsidie van de provincie gaat wegvallen, dan zou dat mij achteraf weer aangerekend kunnen worden. Dus ze moeten wel alles in overweging nemen bij het kiezen voor plan A of het kiezen voor plan B.’

‘Ik heb er geen verstand van, dus ik moet afgaan op adviezen van mensen die er wel verstand van hebben. Ik heb nog nooit zo’n duidelijk rapport gezien, je kon daar niet omheen. Het was allemaal Jip-en-Janneke-taal, goed te begrijpen. Er was geen speld tussen te krijgen. En de verkeerskundige van Antea zei ook: “Edo, je moet er ook wel voor gaan staan hè”. Nou, ik heb er altijd voor gestaan.’

In december 2019 werd het nieuwe ontwerp – op basis van de bevindingen van Antea – voorgelegd aan de gemeenteraad. D66-raadslid Astrid van de Wetering herinnert zich de stemming die in de aanloop naar die vergadering ontstond nog goed. ‘Het duurde en het duurde maar. Er vonden verschillende informatie-



avonden voor de raad plaats, en er begon een sfeer te hangen dat de kosten hoog opliepen. Uiteindelijk moest er ook gewoon een klap op gegeven worden.’

En dat gebeurde. Een ruime meerderheid van de gemeenteraad stemde in december 2019 in met het vernieuwde voorstel van het college. Het college had uiteindelijk een mandaat om de Emmalaan aan te passen. In de raad verleenden alleen de raadsleden Veltkamp, Schuiringa en Annie Hin (Texel 2010) geen steun.

### **DE EMMALAAAN OP DE SCHOP**

Begin 2020 vond er een personeelwisseling plaats bij de afdeling Beleid. De persoon die zich tot dan toe bezighield met het aanpassen van de Emmalaan werd vervangen door een nieuwe projectleider.<sup>1</sup> ‘Toen ik in maart 2020 bij de gemeente binnenkwam, was het ontwerp net door de raad aangenomen’, legt de nieuwe projectleider uit. ‘Ik ben begonnen met de uitvoering weer op poten zetten, en heb het contact met de aannemer opnieuw opgepakt. Uiteindelijk zijn we toen in augustus 2020 aan de slag gegaan.’

De projectleider kreeg al vrij snel door dat er het een en ander aan vooraf was gegaan. Zo begreep hij dat de aannemer een jaar eerder al op het punt stond om te beginnen, maar dat de gemeenteraad toen nog invloed op het ontwerp wilde. ‘Dat hele proces was net achter de rug, en ik dacht: “Oké, dat klinkt zorgvuldig”. Iedereen heeft het er wat gevonden en iedereen heeft er wat van gezegd. Dus ik had niet zoiets van: “dat ga ik opnieuw doen”.’

Maar voor de projectleider was er überhaupt geen reden voor scepsis. ‘Goudappel had een eerste ontwerp gemaakt. Dat is een landelijk gerenommeerd bureau. Toen heeft men Antea nog een toets laten doen. Ook dat is niet de eerste de beste die je ervoor kan vragen.’ Al met al vertrouwde de projectleider op de expertise van de twee externe bureaus. ‘Ik dacht: daar hebben de professionals goed over nagedacht.’

### **‘WAT ZE NU HEBBEN BEDACHT...’**

Toen het wegvlak begin 2021 openging en men er gebruik van kon gaan maken, kwamen al snel de eerste reacties. En dat is niet vreemd, licht de projectleider toe. Als de gemeente iets verandert in de buitenruimte, dan is dat altijd even wennen. ‘Maar nu ging het wel heel ver.’ De lokale media stond er vol van en vooral op Facebook lieten honderden bewoners van Den Burg merken dat ze niet te spreken waren over de nieuwe inrichting.

---

<sup>1</sup> De naam, functie en contactgegevens van de medewerker zijn bij de Raad voor het Openbaar Bestuur bekend.



Een greep uit de reacties op een lokale Facebookpagina: ‘De Emmalaan is echt een verschrikking nu. Wat hebben ze dat totaal verprutst’; ‘Hoe kun je van een veilige weg zoiets gevaarlijks maken?’; ‘Afsluiten voor wegverkeer die weg, levensgevaarlijk’. En ook op de pagina van de *Texelse Courant* komt het publieke debat met weinig nuance op gang. Wederom een kleine greep: ‘Nu is het aftellen tot de eerste ongelukken gaan gebeuren. Wie heeft er zijn bingokaart al klaarliggen?’; ‘Wachten op de eerste klapper daar’; ‘Welke idioot heeft dit ooit bedacht?’; ‘Écht... hoe verzin je dat?’

**Ik ben gewoon begonnen met de uitvoering weer op poten zetten, en heb het contact met de aannemer weer opgepakt**

De projectleider kan zich de commotie nog goed herinneren. ‘Er hebben stukken in de krant gestaan, die waren zo op de man gespeeld, zo vilein, dat ging helemaal nergens meer over.’ En ook de reacties op het internet waren niet bepaald mals. ‘Als je persoonlijke gesprekken hebt met mensen, en je kan dingen uitleggen en toelichten en zij kunnen hun standpunten vertellen en toelichten, dan kan je tot best mooie gesprekken komen waarbij je het ofwel met elkaar eens wordt

of in ieder geval begrip hebt voor elkaar. Maar op het moment dat men het anoniem kan doen, bijvoorbeeld via Facebook, dan zeggen mensen dingen waarvan ik denk: “als je gewoon tegenover mij of wie dan ook had gestaan, dan had je dat nooit zo gezegd”.’

Ook wethouder Kooiman kreeg te maken met persoonlijke aanvallen. ‘Ik had het beeld van de bevolking tegen me. Zowel links als rechts werd de gemeente – lees: Edo Kooiman – verweten dat ‘ie een onveilige weg heeft aangelegd. Nou, dan sta je met 10-0 achter, en probeer daar maar weer eens 10-10 van te maken.’ Kooiman had het gevoel persoonlijk verantwoordelijk te worden gehouden, ‘terwijl het een besluit van de raad was. Het ging ook niet meer over de zaak Emmalaan, maar over de persoon Edo Kooiman. En wie je hoort zijn eigenlijk alleen de mensen die het er *niet* mee eens zijn. De mensen die het er wel mee eens zijn, die gaan zich niet mengen in die discussie. Dus je krijgt ook wel een vertekend beeld. En ik sta nog steeds achter het besluit dat destijds door de raad is genomen.’

### EEN SNELLE RESPONSE

Het college trekt zich de kritiek van (een deel van) de inwoners van Den Burg aan. In april 2021, een paar weken na de heropening van de Emmalaan, ontvangt de gemeenteraad informatie over de stappen die genomen gaan worden om de verkeerssituatie veiliger te maken. Hiervoor wordt opnieuw een beroep gedaan op adviesbureau Antea. Het bureau maakt een analyse en adviseert over de te treffen maatregelen. In de raadsinformatiebrief valt te lezen: ‘De bedoeling van dit weggedeelte is dat automobilisten geen fietsers inhalen. In de praktijk blijkt dat sommige automobilisten toch proberen fietsers in te halen. Voor fietsers is dit geen wenselijke situatie.’

‘Geconstateerd is dat vooral bij bestuurders van relatief smalle voertuigen sneller de neiging bestaat om in te halen. Deze situatie kan fietsers doen besluiten enigszins naar rechts op te schuiven zodat de verleiding voor een automobilist om in te halen nog groter wordt.’

Antea stelt voor om aan weerszijde van de twee rijbanen doorgetrokken strepen aan te brengen. Dit om fietsers te verleiden om wat meer de ruimte te nemen. Eerder had het college al extra borden laten plaatsen om automobilisten beter bewust te maken van de maximale toegestane snelheid van 30 km/u.

De boosheid van de inwoners van Den Burg bereikt ook de gemeenteraad. Na de opening van de hernieuwde Emmalaan ‘brak de pleuris uit’, herinnert Jur Schuiringa zich. ‘Het woord “fietsgoot” was geboren.’ Samen met Dries Veltkamp ging Schuiringa door met het voeren van oppositie. Maar ook de andere raadsleden ‘werden weer volksvertegenwoordiger’, aldus het raadslid van de VVD. Eén van de gemeenteraadsleden die achteraf bedenkingen heeft over haar steun voor het ontwerp, is Astrid van de Wetering van D66. ‘Als je wat jonger bent heb je er

waarschijnlijk geen problemen mee. Maar moeders en kleine kinderen die daar fietsen, die ervaren het totaal anders. En hetzelfde geldt voor ouderen. Als er een grote vrachtwagen rijdt, dan voelt dat toch niet helemaal senang.’

Ook GroenLinks-raadslid Rikus Kieft begint zich te roeren. Hij nam pas in de tweede helft van 2020 zitting in de raad – ‘toen waren ze volop aan het werk aan de Emmalaan’ – en maakte de aanloop naar de aanpassingen niet mee. In mei 2021 dient hij namens zijn fractie een motie in over de Emmalaan, met als titel: *De Emmalaan veiliger voor fietsers*. De oproep van Kieft: leg direct gescheiden fietspaden aan.

Pas na een amendering van de coalitiepartijen Texels Belang, PvdA Pro Texel en de VVD getiteld *Beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald* wordt deze motie unaniem aangenomen. De oproep van de raad is om verkeersborden op de Emmalaan te plaatsen die aangeven dat het inhalen van tweewielers verboden is. Mocht dit niet tot veiligere situaties leiden, dan wil de raad dat gekeken gaat worden naar de mogelijkheid om toch losse fietspaden te realiseren.

### Toen zijn we uitgekomen op een ludiek bord, dat een bepaald gedrag moest uitlokken

De betrokken projectleider kan zich de motie en de algehele sfeer in de gemeenteraad nog goed herinneren. Er werd door de raadsleden aangedrongen op het plaatsen van een bord waarmee aangegeven moest worden dat het inhalen van tweewielers op de Emmalaan niet is toegestaan. ‘Dan loop je gewoon vast, want dat bord bestaat niet in Nederland.’

Het leek de projectleider onverstandig om dan maar een van de bestaande, wettelijke borden aan te passen. In verband met de handhaafbaarheid vond ook de politie dit onwenselijk. ‘Toen zijn we uitgekomen op een ludiek bord, dat een bepaald gedrag moest uitlokken.’

### HET PROTEST ZET DOOR

Ondanks de aanpassingen matigt de toon van de Texelaars die op Facebook hun beklag doen niet. Er lijkt eerder verharding op te treden: ‘Wat een droefoeters bij de gemeente, dit lost niks op’; ‘Volgens mij sporen ze niet op het gemeentehuis’; ‘Feit is dat fietsers nog steeds doelbewust aan gevaar blootgesteld worden’. Ook offline vinden protestacties plaats. Vooral Pieternel Geurtz en Sjakkeliene Klaassen – twee bekende Texelaars en *usual suspects* als het om protesten gaat – laten van zich horen. ‘De bekendheid hadden we toch al, dus dat was wel zo handig’, legt Klaassen uit. ‘Wij zagen: het klopt gewoon niet.’

Er volgden verschillende protestacties van de hand van Geurtz en Klaassen. Zo hingen ze spandoeken en protestborden op langs de Emmalaan. ‘Gewoon

om aan te geven: word wakker, dit kan gewoon niet, hoe lang gaat dit nog duren?’ De twee maakten bovendien een verkeersbord na om automobilisten erop te wijzen dat ze achter de fietsers moeten blijven rijden. Voor Geurtz krijgen de protesten naar verloop van tijd ook een persoonlijke dimensie: ze valt van haar fiets als een vrachtwagen haar op de Emmalaan probeert in te halen. Het levert haar een blessure op, waarvoor ze in fysiotherapie moet. Tijdens een van de protestacties met Klaassen staat Geurtz met een mitella in het gemeentehuis.

Bezwaren komen er ook van de Fietsersbond. Charles van der Mark – zelf woonachtig in Schagen – is secretaris van de Fietsersbond Noordkop en reageert in het voorjaar van 2021 ‘onthutst’ op de situatie. Aan de *Texelse Courant* vertelt hij: ‘Dit is bloedlink, vooral voor die jonge en deels onervaren fietsers. Ik vind dit echt heel, heel slecht. Dit noem ik autootje pesten. Voor mij is het rijp om weg te halen. Maar dat zal wel niet gebeuren.’ Niet lang daarna stuurt Van der Mark namens de Fietsersbond een nota naar de gemeente Texel. Met een verwijzing naar de normen van het CROW – kennisplatform voor overheden, adviesbureaus en aannemers op het gebied van infrastructuur – stelt Van der Mark vast ‘dat het vrijliggende fietspad niet had moeten worden opgeheven’. De Emmalaan is namelijk een verkeersontsluitingsweg, die bovendien te intensief gebruikt wordt voor een inrichting met gemengd verkeer, aldus de bond.

### **EEN ONGELUK KOMT NOOIT ALLEEN**

Mede in reactie op de commotie rondom de Emmalaan wordt in de zomer van 2021 de Texelse onderafdeling van de Fietsersbond heropgericht. Vanaf het najaar heeft deze afdeling zich intensief beziggehouden met de Emmalaan. Ireen Boekel wordt al snel één van de gezichten van de organisatie. Haar belangstelling voor de manier waarop de gemeente Texel de openbare ruimte inricht komt voor uit de periode dat haar eigen straat opgeknapt werd. ‘De afgelopen jaren heb ik een aantal infrastructurele projecten gevolgd en dat begon met de Kogerstraat waar Boekel zelf woont.’

Bij de herinrichting van de Kogerstraat kwamen bewoners en de gemeente in conflict over de nieuwe functie van de weg en het infrastructurele ontwerp dat daarbij zou passen. De gemeente vond dat de straat een ontsluitende functie had, en dat er dus voldoende ruimte moest blijven voor verkeer. De bewoners hielden vast aan een eerder plan van de gemeenteraad waarin stond dat de Kogerstraat een erftoegangsweg zou moeten worden, zonder doorgaand verkeer.

‘Wij voelden ons absoluut niet serieus genomen als burgers en bewoners en we werden weggezet als mensen die er geen kennis van hadden’, licht Boekel toe. De partijen kwamen niet tot overeenstemming, weet ook Jakob Jan Brouwer van de gemeente Texel nog. ‘Toen hebben de bestuurders in overleg met de bewoners

gezegd: “dan doen we alleen het riool, en dan leggen we alles precies zo terug zoals het was”, aldus Brouwer. ‘Dan verandert er niks.’

Voor Boekel hebben de eerdere ervaringen veel invloed gehad op de manier waarop ze naar de herinrichting van de Emmalaan is gaan kijken, licht ze toe: ‘Dan ga je kritischer kijken, en dan zie je daar gewoon dingen fout gaan. Ook daar lijkt het wel alsof de zin van de gemeente doorgedrukt moet worden. Dat is hoe het overkomt op bewoners.’

Ook voor de activistische Pieternel Geurtz en Sjakkeliene Klaassen was de Emmalaan niet het eerste dossier waar ze zich in vastbeten. ‘Mijn strijd is begonnen toen de gemeente aan de gang ging met de ijsbaan’, aldus Klaassen. Ze verwijst naar de groenvoorziening die pal naast de Emmalaan ligt, en waar een grasveld is ingericht om ’s winters – bij veel vorst – een schaatsbaan aan te kunnen leggen. Door de klimatologische omstandigheden is het al heel lang geleden dat schaatsen op die plek ook echt mogelijk was. Bij de gemeente leeft al langer het plan om de ijsbaan een nieuwe bestemming als parkeerplaats te geven. Zeker in de zomer kampt Den Burg met een tekort aan parkeerplaatsen, aldus de rede-natie van de gemeente.

### **Mijn strijd is begonnen toen de gemeente aan de gang ging met de ijsbaan**

Voor Geurtz en Klaassen – die beiden vlakbij de ijsbaan wonen – was dit onacceptabel. ‘We konden het niet geloven.’ Liever zagen de twee dat de ijsbaan een groene bestemming krijgt. Ze doopten het grasveld om tot het Jac. P. Thijssepark en organiseerden zich in een stichting. Met verschillende protestacties wisten Geurtz en Klaassen hun organisatie op de kaart te krijgen, en het ledenaantal steeg de afgelopen jaren gestaag. Ook deden de twee hun eigen onderzoek naar het parkeerprobleem van Den Burg en ze kwamen tot de conclusie dat de parkeerplaatsen op de ijsbaan nergens voor nodig waren.

De ijsbaan had al jaren de aandacht van toenmalig PvdA-raadslid Remko van de Belt. Hij werd in oktober 2020 gevraagd om de plaats van GroenLinks-wethouder Jaap Vlaming in te nemen, wiens partij uit de coalitie stapte. Eén van de nieuwe afspraken die PvdA Pro Texel met de twee andere coalitiepartners maakte, is dat de herinrichting van de ijsbaan opnieuw werd bekeken. Afsproken werd dat de gemeenschap via een participatietraject mee mocht denken over de plannen.

**NÓG EEN ONDERZOEK**

Terug naar de Emmalaan. In reactie op de motie *De Emmalaan veiliger voor fietsers* schakelde de wethouder in de zomer van 2021 opnieuw Antea in. Nu niet alleen om de verkeersveiligheid te meten, maar ook om onderzoek te doen naar het *gevoel* van veiligheid, in het bijzonder van fietsers. Nog voor de resultaten bekend zijn, leidde het onderzoek tot wrevel tussen het college en de raad. De Groen-Links-fractie vroeg Kooiman in het najaar op verschillende momenten – zowel mondeling als schriftelijk – verantwoording af te leggen voor de keuze om Antea ook voor dit nieuwe onderzoek in te schakelen. Dat bureau heeft het ontwerp voor de Emmalaan twee jaar eerder immers nog goedgekeurd.

In zijn beantwoording – die pas in december volgt – komt Kooiman niet terug op de eerdere betrokkenheid van Antea. Hij wijst erop dat het oorspronkelijk ontwerp van Goudappel Coffeng is. ‘Daarom kan het college zich niet vinden in de gevoelens van argwaan.’ Een onbevredigend reactie, vindt Groen-Links-raadslid Kieft. ‘Je moet zelfs de verdenking van belangenverstrengeling – ook al is dat er helemaal niet – vermijden. Ik denk dat Kooiman die vraag niet begrepen heeft. Dat type overwegingen was niet aan hem besteed.’ Op 26 oktober 2021 werden de bevindingen van Antea tijdens een informatieavond aan de raad gepresenteerd. De conclusie is helder: hoewel de weg objectief gezien verkeersveilig is, ervaart 77% van de fietsers dat *niet zo*.

**TOCH EEN FIETSSTRAAT?**

Gezien de objectieve veiligheid stelt Antea voor om slechts beperkte aanpassingen aan de Emmalaan te doen. Het oude, ludieke bord moet worden vervangen door een duidelijker exemplaar. Verder zou de gemeente er goed aan doen om grote fietssymbolen op het wegdek plaatsen. Het college geeft aan dat ze invulling willen geven aan het advies door de ‘fietsgoot’ nu als ‘officiële fietsstraat’ in te richten. Dit stuut wederom op verzet, van de raad maar ook van de Fietsersbond.

**De conclusie is helder: hoewel de weg gewoon verkeersveilig is, ervaart 77% van de fietsers dat niet zo**

In de commissievergadering van 30 november 2021 spreekt Ireen Boekel namens de nieuwe Fietsersbond in over de Emmalaan. Met een verwijzing naar de CROW-normen voor fietsstraten stelt Boekel ‘dat dit weggedeelte nooit als fietsstraat kan functioneren’. Daarvoor rijden er op de Emmalaan naar verhouding veel te veel auto’s en bovendien is de Emmalaan een ontsluitingsweg die deel uitmaakt van de ringweg rondom Den Burg.

Volgens de betrokken projectleider ligt dit toch wat genuanceerder. Het inrichten van een fietsstraat op een rondweg is volgens hem ongebruikelijk, maar niet verboden. Je hoeft er bijvoorbeeld geen verkeersbesluit voor te nemen. Bovendien mogen automobilisten in een fietsstraat nog steeds fietsers inhalen. ‘En ja, eigenlijk moet je die borden ergens neerzetten waar de intensiteit aan fietsers en automobilisten in een andere verhouding is. Maar het mag wel.’

De projectleider erkent dat de Fietsersbond veel expertise in huis heeft. ‘Maar waar ik wel achter gekomen ben: vraag het aan tien specialisten, en ik zal niet zeggen dat je tien verschillende antwoorden krijgt, maar je krijgt wel vijf verschillende antwoorden. Uiteindelijk huur je een professioneel bedrijf in dat bepaalde adviezen geeft. Die ga je ook niet zomaar naast je neerleggen. En natuurlijk kijk je er kritisch naar en je hebt het er met elkaar over. Maar je gaat er toch wel wat mee doen.’

### **TERUG BIJ AF**

De gemeenteraad is niet bereid mee te gaan in het plan van het college om de Emmalaan tot fietsstraat te maken. Met unanieme steun wordt een amendement ingediend waarin over het onderzoek van Antea het volgende wordt gezegd:

‘De resultaten bevestigden wat wij al wisten: het merendeel van de fietsers (77%) op dat stukje Emmalaan voelt zich niet veilig. En hoewel in de rapportage ook staat dat er verkeerstechnisch gezien geen sprake is van onveiligheid, vinden wij de beleving van de fietsers vele malen belangrijker. [...] Voor ons is duidelijk dat er maar één oplossingsrichting is, en dat is voor dat stuk weg: het fysiek scheiden van voetgangers, fietsen en gemotoriseerd vervoer.’

### **Hoe is dit mogelijk? Dat is slecht bestuur!**

In de commissievergadering van 30 november 2021 geeft wethouder Kooiman aan bereid te zijn het amendement uit te voeren. Wel is hij voorzichtig over de termijn. Het realiseren van losse fietspaden voor de zomer van 2022 – zoals door de raad wordt voorgesteld – achten hij en het college niet reëel. Niet alleen kan de gemeente in de problemen komen wanneer de bestaande wet- en regelgeving (bijvoorbeeld voor aanbestedingen) niet wordt nageleefd, maar het college wil ook zorgvuldig te werk gaan om te voorkomen dat ook voor de nieuwe inrichting te weinig draagvlak zal zijn.

Tijdens daaropvolgende raadsvergadering is de sfeer gespannen. De raadsleden nemen uitgebreid de tijd om hun stemverklaring af te leggen en Kooiman krijgt de mogelijkheid om toe te lichten hoe hij – ondanks de verwachte moeilijkheden – invulling wil gaan geven aan het raadsamendement. De wethouder



weet tijdens de vergadering niet te overtuigen. Rikus Kieft (GroenLinks) dient een *Motie van verlegenheid* in, met de volgende toelichting:

‘Wanbestuur, zo noemde een inspreekster het hele gebeuren rond de herinrichting van de Emmalaan. Dat dwingt zowel raad als college tot zelfreflectie, vinden wij. Want zij heeft een punt. In ieder geval vanuit het perspectief van de Texelaar die niet bij alle discussies en besluiten aan tafel heeft gezeten: dan zie je alleen hoelang het duurde, hoeveel het heeft gekost en het resultaat geeft fietsers geen veilig gevoel. En dan denk je: “Hoe is dit mogelijk? Dat is slecht bestuur!”’

De motie van Kieft haalt geen meerderheid. Bij sommige raadsleden leeft het verlangen om een stap verder te gaan. William Witte van de partij Texels Belang dient een motie van wantrouwen in tegen de eigen wethouder. In de toelichting geeft Texels Belang aan dat ze de afgelopen tijd gereflecteerd heeft op het functioneren van Kooiman: ‘Hoe heeft deze wethouder nu eigenlijk gefunctioneerd, is de raad juist en veelvuldig geïnformeerd, is er continue goed overleg geweest met burgers, staat de wethouder dicht bij onze burgers en ga zo maar door.’

In de motie komt Texels Belang tot de slotsom dat de wethouder heeft verzaakt: ‘Ja, er is een onderzoek gedaan maar deze wethouder heeft absoluut geen “invoels-vermogen” met onze gemeenschap.’

Een meerderheid van de gemeenteraad steunt de motie van Texels Belang. Alleen VVD en PvdA Pro Texel – waarmee Texels Belang in de coalitie zit – steunen de motie *niet*. Saillant, ook omdat dit de twee fracties zijn geweest die al in een zeer vroeg stadium hun twijfels over de Emmalaan kenbaar hebben gemaakt. Jur Schuiringa (VVD) noemt de motie ‘een grof schandaal’. Hij is allesbehalve positief over wethouder Kooiman – ‘hij controleert niet, hij stuurt niet’ – maar hij vindt de timing, een paar maanden voor de verkiezingen, zeer ongepast. ‘Het is kinnesine onderling. Daar mag je mensen niet voor gebruiken.’

Astrid van de Wetering (D66) stemde voor de motie, maar heeft daar achteraf bedenkingen over. ‘Er zijn al een hele hoop akkefietjes met deze wethouder geweest. De optelsom was dat ik het terecht vond, alleen het moment en de manier waarop vond ik helemaal niet terecht. Drie maanden voor de verkiezingen – kom op, wat flauw.’

## LEEFWERELD EN SYSTEEMWERELD

Ook Rikus Kieft van GroenLinks stemde vóór de motie om Kooiman weg te sturen. Bij Kieft bestaat de indruk dat de wethouder niet in staat is geweest om voldoende tegendruk te bieden aan de technische expertise van de ambtenarij en externe adviseurs. De wethouder had beter als ‘schakel tussen de raad en de ambtenaren’ moeten fungeren, stelt hij.

Maar hoewel hij denkt dat een competentere wethouder het proces en het overleg met de raad veel actiever aangestuurd zou hebben, weet hij niet of zo’n

bestuurder ook echt tot een ander besluit zou zijn gekomen. ‘Zelfs al ben je als wethouder erg competent, je moet toch op experts kunnen vertrouwen.’ Wat dat betreft ligt de verantwoordelijkheid ook bij de ambtenaren, aldus Kieft. ‘Zij zijn niet in staat geweest om door het advies van het externe bureau heen te prikken, of hebben daar niet doorheen willen prikken.’

### **Zelfs al ben je als wethouder erg competent, je moet toch op experts kunnen vertrouwen**

Ook de gemeenteraad had meer tegenwicht moeten bieden, vindt Kieft. Hij begrijpt dat van raadsleden geen verkeerskundige expertise verwacht kan worden. Maar, stelt Kieft, de raad zou ook zelf expertise in kunnen schakelen – ‘los van de ambtelijke diensten, via het kanaal van de griffie’ – waarmee het gebrek aan expertise in de raad zelf ondervangen kan worden. ‘Dat besef is te weinig ontwikkeld.’ Al met al vat Kieft de casus samen als een botsing tussen de systeemwereld van de experts, en de leefwereld van de inwoners. ‘Dat de beleving voor de aanleg geen enkele rol heeft gehad in de analyses en conclusies, daar heb ik me erg over verbaasd.’

Astrid van de Wetering vindt het lastig om te zeggen hoe de situatie met de Emmalaan voorkomen had kunnen worden: ‘Ik heb mezelf best wel achter m’n oren zitten krabben over hoe ik dit anders had kunnen doen, of dat ik dit van te voren beter had kunnen inschatten.’ Erg realistisch lijkt dat haar niet: ‘dan had ik dus alle bouwtechnische tekeningen moeten uitpluizen, en dan had ik een heel goed voorstellingsvermogen moeten hebben van hoe het eruit zou komen te zien en hoe mensen het zouden gaan ervaren.’ Dat kan je van een raadslid eigenlijk niet verwachten, vindt Van de Wetering: ‘Ik moet op een gegeven moment beslissingen nemen, en dat moet je niet zomaar op je gevoel doen.’ Als raadslid vertrouwde ze er dan ook op dat het college en de adviseurs van het college voldoende expertise in huis hadden. ‘Als ik daar niet meer vanuit kan gaan, dan kan je het hele systeem van een raad wel opdoeken want dan zal je bij elk voorstel dat voorligt tot in de details moeten gaan spitten.’

Het D66-raadslid is kritisch op de experts die betrokken zijn geweest bij de herinrichting. Er is te weinig maatwerk geleverd, vindt ze. ‘De belevingsfactor zou een grotere en belangrijkere rol moeten krijgen bij de inrichting van wegen. Uiteindelijk zijn het de gebruikers die het prettig moeten vinden.’ Jur Schuiringa komt tot een vergelijkbare analyse. Hij legt de bal vooral bij de betrokken bestuurders en ambtenaren. Zij hebben niet de ‘politieke neus’ gehad om de signalen uit de raad en de samenleving op te pakken. ‘De thermometer moet vaker in de samenleving gestoken worden.’ Concreet denkt Schuiringa dat de gemeente – zeker bij infrastructurele werken – vaker moet peilen hoe de bevolking er-

over denkt. ‘Er moet iemand tussenin, die ook een beetje gevoel heeft voor de mensen.’

### DE KENNISPOSITIE VAN BURGERS

Meestal worden burgers bij infrastructurele projecten niet echt meegenomen, en vaak ook te laat, merkt Ireen Boekel van de Fietsersbond. ‘Wij kregen zoals bij de Kogerstraat te horen dat het niet meer anders kon, bijvoorbeeld omdat de subsidie al is aangevraagd en het werk al is aanbesteed.’ En als er al mogelijkheden voor participatie zijn, dan is er slechts invloed op detailniveau: ‘dan gaat het om een paaltje meer of minder’. Volgens Boekel is de houding te vaak: ‘wij weten het, jullie weten het niet’. ‘Er werd gezegd dat wij burgers waren met iets meer dan gemiddelde kennis. Nou, dan voel je je ontzettend in de kou gezet kan ik je vertellen. Bovendien heb je als burger ook te maken met een ‘informatieachterstand’, merkt Boekel – zelf heeft ze verschillende WOB-verzoeken gestart om informatie te achterhalen. ‘Als je als burger geen goede informatie hebt, dan kun je niet zoveel.’

Ook Sjakkeliene Klaassen vindt dat de kennis en kunde die burgers zélf soms kunnen hebben onderschat wordt. ‘De mensen die hier zitten [bij de gemeente, red.], die verdiepen zich er meer in dan de gemiddelde burger, denk ik. Maar vergeet niet dat er best heel veel mensen zijn die zich in bepaalde zaken ook heel erg verdiepen. En dat kan heel interessant zijn, om daar eens mee te praten.’

### En nu kan elke bewoner de CROW-normen opzoeken

Jakob Jan Brouwer merkt dat burgers tegenwoordig beter geïnformeerd zijn dan ooit: ‘Vijftig jaar geleden werd gewoon de straat opnieuw gedaan. Dan belde de gemeente een keer misschien aan van “wil je je auto of de fiets aan de kant zetten, want we gaan de straat doen”. Dat was gewoon een gegeven, en daar werd niks achter gezocht. En nu kan elke bewoner de CROW-normen opzoeken.’ En dat zijn gewoon richtlijnen, benadrukt Brouwer: ‘die zijn niet juridisch bindend’. Al met al betekent het ‘dat je als ambtenaar veel meer bij elkaar moet zien te brengen’. Tot een bepaalde hoogte is de inbreng van burgers ‘inspirerend en verassend, maar als de complexiteit iets hoger wordt, wordt de kluwen gigantisch’.

Ook de projectleider die betrokken is bij de herinrichting van de Emmalaan merkt dat mensen steeds vaker met eigen inzichten op de proppen komen. Maar de omgang met mondige burgers hoort er gewoon bij, vindt hij. ‘En natuurlijk, als we onder een streng regime zouden leven waar iedereen “ja” knikt, dan zou dat makkelijker zijn. Maar in Nederland is het gewoon onderdeel van het werk. En dat is in de basis ook gewoon een leuk onderdeel van het werk.’ Hoe je het betrekken van burgers en andere belanghebbenden het beste doet, hangt ook af

van de situatie en het type project, ligt de projectleider toe. ‘Maar dat is iets waar heel veel gemeentes mee worstelen, hoe je participatie vormgeeft. Worstelen in positieve zin, trouwens. Niet dat we het niet willen, maar het gaat over de vraag hoe we dat het beste in kunnen richten.’

### **WANTROUWEN**

Jakob Jan Brouwer ziet het vooral fout gaan doordat er bij bewoners weinig vertrouwen is. ‘En dan kom je soms bijna bij complottheorieën uit. Het idee ontstaat dat er iets achter zit, terwijl ze gewoon met mij aan tafel zitten en ik verantwoordelijk ben voor die uitvoering. Dus ze kunnen met mij of mijn collega’s het gesprek aangaan en dan kunnen we dat bestuurlijk voorleggen en dan is het goed. Maar het gevoel bestaat dat de lokale ambtenaar wordt gestuurd door complotten, “het moet van de provincie, of dit, of dat”.’

### **Op de een of de andere manier lukt het niet meer om een zinnig compromis te sluiten**

Hoe meer je argumenteert, hoe meer men het idee krijgt dat er kwade wil is, aldus Brouwer: ‘De argumenten vóór je ontwerp en waarom het een goed idee is worden alleen maar verder uitgediept. En de oppositie gaat ook steeds radicalere tegenvoorstellen doen.’ Over de Emmalaan: ‘Wat de gemeenteraad nu zegt is “leg dan maar aan beide kanten een fietspad aan”. Terwijl dit heel lastig te realiseren is door de beperkte ruimte, legt Brouwer uit: ‘Op de een of de andere manier lukt het niet meer om, als je op een bepaald punt bent, een zinnig compromis te sluiten. Het gaat steeds meer van het midden af.’

Het loopt volgens Brouwer aan twee kanten mis: aan de ene kant ‘zouden wij vanuit de overheid eerder die participatie moeten zoeken, dat zou helpen.’ Aan de andere kant moet er ook begrip zijn van bewoners voor de situatie van de gemeente: ‘als je pas gaat mopperen als alles al is aanbesteed en er al begonnen is, dan zorgt dat voor verharding.’ Verder zou wat meer vertrouwen op zijn plaats zijn: ‘als bewoner zou je erop moeten kunnen vertrouwen dat die techneut, die overheid, die de straat voor mij aanlegt, dat die ook het algemeen belang voor ogen heeft en dat het wel goed komt.’

Terugkijkend op de aanpassingen van de Emmalaan, vat Brouwer samen: ‘Aan de ene kant is het zeg maar handwerk: vanuit de ontwerper had ook de realisatie kunnen zijn: “we ontwerpen hier iets wat anders is dan de huidige situatie, dus misschien zouden we dit eens moeten toetsen”. Het tweede wat je dan ziet is die verharding in de maatschappij met een stuk wantrouwen. Het kantelen van zo’n ontwerp is bijna niet meer mogelijk als je ergens voor hebt gekozen. En

het laatste is dat er zo veel informatie rondgaat dat je je daar eigenlijk voor moet afsluiten omdat je anders helemaal niets meer doet.’

Voor de meeste betrokkenen draait alles om communicatie. ‘De *sale and aftersale*’, noemt Jur Schuiringa van de VVD het. En ook Edo Kooiman denkt dat daar het perspectief ligt. Op Texel komt men vaak pas in opstand ‘als het kalf verdronken is’, aldus de voormalig wethouder. ‘Daarom is communicatie zo belangrijk. Daar hamer ik altijd op.’ Met de kennis van nu had hij belanghebbenden en burgers beter en eerder betrokken bij de ontwikkeling van de Emmalaan.

Volgens Ireen Boekel wordt het gedoe rondom de Emmalaan door burgers ervaren als het zoveelste bewijs ‘dat er niet voldoende geluisterd wordt naar de burger’. Wat ze merkt, is dat affaires zoals deze het algehele vertrouwen in de overheid onder druk zetten. ‘En dat is erg’, want hoewel Boekel vindt dat er grote fouten zijn gemaakt, ‘wordt er ook snel gechargeerd’ en straalt het handelen bij dit soort voorvallen af op de gemeente als geheel. En dat is ook niet terecht, stelt ze.

### **EIND GOED AL GOED?**

Ondanks de goede bedoelingen van Kooiman gaf de gemeenteraad eind 2021 een duidelijk signaal. Na het aftreden van Kooiman nam burgemeester Uitdehaag het dossier Emmalaan tijdelijk over. Kooiman heeft inmiddels een nieuwe partij opgericht en in maart 2022 verzekerde hij zich opnieuw van een zetel in de gemeenteraad.

### **Ik weet nu al: je gaat nooit iedereen honderd procent blij maken**

Nu de raad heeft gevraagd om de losliggende fietspaden, is de projectleider weer druk in de weer. ‘Het heeft onze prioriteit en we doen onze stinkende best.’ De eerste stap is om een aantal schetsen te laten uitwerken door een verkeersbureau dat nog niet bij de Emmalaan betrokken is geweest. ‘Om gewoon die schijn eraf te halen.’ Bovendien is hij van plan belangengroepen vanaf het begin mee te nemen, om zo te voorkomen dat er pas achteraf weer veel discussie ontstaat. ‘Ik weet nu al: je gaat nooit iedereen honderd procent blij maken, maar je kan er wel gewoon goede gesprekken over voeren en uitleggen waarom bepaalde dingen gekozen worden en bepaalde dingen niet.’

Voor de projectleider blijft de gevoelsdimensie een lastig aspect van de herinrichting. Als er straks losse fietspaden liggen, dan kan het zo zijn dat auto’s toch weer harder gaan rijden, denkt hij. Bovendien zullen automobilisten en fietsers elkaar dan weer gaan moeten kruisen op de Emmalaan. De kans is aanwezig dat ‘het gevoel van onveiligheid op een andere manier weer terugkomt.’

Ireen Boekel hoopt nu vanaf het begin af aan mee te kunnen praten over de inrichting. ‘Dat is voor het draagvlak heel erg belangrijk. De Fietsersbond wordt steeds meer gezien als serieuze gesprekspartner.’ Ook VVD-raadslid Schuiringa – die zich al vanaf het begin inzette voor losse fietspaden op de Emmalaan – hoopt meegenomen te gaan worden in het proces. ‘Ze weten dat dit plan van mij en Veltkamp komt, maar ik ben tot nu toe nog niet gevraagd om mee te denken over de uitvoering.’

Voor Sjakkeliene Klaassen en Pieterneel Geurtz heeft de inrichting van de ijsbaan – die zij inmiddels het Jac. P. Thijssepark noemen – voor nu weer even de prioriteit. De afgelopen tijd hebben ze, net als vele andere Texelaars, hun ideeën kunnen insturen. Ook zijn ze in gesprek gegaan met het bureau dat het participatietraject heeft opgezet.

‘We zijn wel gehoord. Ik ben als omwonende gehoord, ik ben gehoord namens onze stichting. En ik ben gehoord namens de Partij van de Bomen. Ik ben drie keer gehoord. In die zin was het serieus’, licht Geurtz toe. Ze zijn enthousiast over deze manier van werken, maar of een dergelijk traject de grote problemen met de Emmalaan had kunnen voorkomen, betwijfelt Klaassen. ‘Dat lijkt tegenwoordig “hot” te zijn, om overal bureaus voor in te schakelen.’ Liever had ze gezien dat partijen zoals de Fietsersbond vanaf het begin af aan meegenomen waren. En het gaat vooral om ‘gezond verstand’, aldus Klaassen.

## Verantwoording

De reportage *Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald? De Emmalaan op Texel* is gebaseerd op archiefmateriaal en gesprekken met betrokkenen die in de winter van 2021 en het voorjaar van 2022 gevoerd zijn. Het geschrevene betreft de ontwikkelingen rondom de Emmalaan tot en met die periode. Alle sprekers hebben schriftelijk toestemming gegeven voor de publicatie van hun gegevens en citaten. Desgewenst is de mogelijkheid geboden om bijdrages te anonimiseren. Alle deelnemers hebben in het kader van hoor en wederhoor de kans gekregen om de reportage voor publicatie in volledigheid in te zien en op de inhoud te reageren. Sommige citaten zijn in het kader van de leesbaarheid ietwat aangepast. De inhoud is in alle gevallen hetzelfde gebleven.

## Casus 2

# De wet of de moraal?

*Een casus in het sociaal domein*



## De casus in het kort

Eind 2020 raken de dan 67-jarige Youssef en zijn drie jonge kinderen hun woning kwijt. Youssef meldt zich daarop bij het Daklozenloket van de gemeente Den Haag. Daar krijgt hij te horen dat hij niet in aanmerking komt voor opvang in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en dat hij onderdak moet zien te realiseren binnen zijn eigen netwerk. Het gezin trekt daarop in bij Maryam – een dochter van Youssef uit een eerder huwelijk – en verblijft daar enkele maanden.<sup>2</sup> Door het gebrek aan ruimte en privacy wordt deze periode door de betrokkenen als belastend ervaren. In het voorjaar van 2021 kan Maryam het niet langer opbrengen en zet ze het gezin uit huis.

De gemeente stelt echter vast dat Youssef en zijn kinderen wettelijk gezien nog steeds niet in aanmerking komen voor opvang. Ook de rechter ziet tot twee keer toe geen aanleiding een spoedvoorziening te treffen, omdat de gemeente in de geest van de Wmo gehandeld heeft. Een betrokken maatschappelijk werker zoekt in reactie daarop de media op, waarna er massale publieke verontwaardiging ontstaat. De wethouder grijpt in, en biedt het gezin tijdelijk opvang aan. Hoe kan het dat de moraal zoals vervat in de Wmo enerzijds, en de privémoreaal en publieke moraal anderzijds in deze zaak zo uiteenlopen?

‘In 1977 kwam ik voor het eerst naar Nederland’, vertelt Youssef, ‘en ik heb altijd in Den Haag gewoond’. Youssef bouwde een bestaan op als gastarbeider, stichtte een gezin en kreeg kinderen die inmiddels volwassen zijn. Zo’n vijftien jaar geleden veranderde er veel in het leven van Youssef. Hij scheidde van zijn eerste vrouw en sindsdien woonde hij op kamers, bijvoorbeeld in huis bij vrienden of kennissen. Ook spendeerde hij tijd in Marokko – het land waar hij oorspronkelijk vandaan komt.

In Marokko ontmoette Youssef ruim tien jaar geleden zijn tweede vrouw. Ze trouwden en kregen drie kinderen. Begin 2020 besloot Youssef zijn gezin naar Nederland te halen. De kinderen hebben een Nederlands paspoort, en konden dus zonder problemen het land in. Voor de vrouw van Youssef lag dit ingewikkelder. Zij bleef in Marokko tot ze de juiste papieren had.

<sup>2</sup> Uit privacyoverwegingen zijn de namen Youssef en Maryam gefingeerd. De echte namen en contactgegevens zijn bij de Raad voor het Openbaar Bestuur bekend.



**IN ONDERHUUR**

Toen zijn kinderen naar Nederland kwamen, huurde Youssef al een tijdje een paar kamers bij een kennis. ‘Ik kon terecht bij deze meneer. Hij woonde alleen samen met zijn vrouw in een groot huis. We hadden afgesproken dat we het huis samen zouden betalen. De kinderen hadden eigen kamers’, aldus Youssef. Door het uitbreken van de coronacrisis liep het anders dan gedacht. Youssef en zijn kinderen brachten door de lockdown veel meer tijd thuis door dan aanvankelijk de bedoeling was. Er ontstonden spanningen tussen Youssef en zijn onderverhuurder en het gezin dreigde hun woning kwijt te raken.

Dit merkte ook maatschappelijk werker Saloua Ouari. Zij stond destijds Maryam – één van de volwassen dochters van Youssef – bij als onderdeel van een Werkfit-traject van het UWV. ‘Ik merkte dat Youssef en zijn kinderen steeds vaker bij Maryam over de vloer kwamen, bijvoorbeeld om te eten of voor een overnachting’, vertelt Ouari. Het is oktober 2020 als Ouari besluit om samen met Youssef naar het Daklozenloket van de gemeente Den Haag te gaan.

Het Daklozenloket is een fysiek loket van de gemeente dat de onderdelen van de Wmo en de Participatiewet uitvoert die te maken hebben met dak- en thuisloosheid. Vanuit de Wmo kan zo nodig hulp of opvang via maatwerkarrangementen worden gerealiseerd. Vanuit de Participatiewet is het mogelijk om dak- en thuislozen van een uitkering te voorzien.

Het conflict tussen Youssef en de gemeente Den Haag begon al bij het eerste contact in oktober 2020. Waar Youssef – bijgestaan door Ouari – hoopt op hulp of zelfs opvang, krijgt hij bij het Daklozenloket te horen dat hij niet in de doelgroep valt omdat hij niet dakloos is. De medewerker van het Daklozenloket stelde als oplossing voor om de kinderen van Youssef terug te brengen naar Marokko, omdat de kinderen daar tot voor kort woonden en ook de moeder daar nog altijd woont. Dit voorstel ervoeren Youssef en Ouari als bijzonder kwetsend en discriminerend, omdat het gezin de Nederlandse nationaliteit heeft. Ook Maryam – die later van de ervaringen bij het Daklozenloket hoort – is diep geraakt. Ze besloten een klacht in te dienen.

Naast dat Ouari een klacht indiende, deed ze ook nog een officiële Wmo-melding. Ze hoopte dat Youssef hierdoor alsnog hulp zou krijgen: ‘Dhr. is 68 jaar en heeft de nodige gezondheidsproblemen zoals hartproblemen, lichamelijke klachten, hoorproblemen en bij stress worden zijn gezondheidsproblemen erger. Dhr. spreekt slecht Nederlands. Dhr. heeft hulp nodig bij praktische zaken, want hij kent niet alle regels, plichten, wetten en rechten. Hierdoor loopt hij vaak vast. Netwerk is erg beperkt, heeft kinderen uit eerlijk huwelijk maar wil hen niet belasten. Dhr. wil hulp bij het vinden van huisvesting.’

In de periode die volgt op de botsing in oktober 2020 vond op verschillende momenten contact plaats tussen het Daklozenloket en Maryam, die namens

haar vader het woord voerde. Uit de correspondentie blijkt dat de verhoudingen verstoord waren geraakt. Maryam was erg bezorgd over het lot van haar vader en zijn kinderen. Ze was ervan overtuigd dat er snel hulp moest komen, omdat anders grote problemen zouden ontstaan. In deze periode stelden de ambtenaren van het Daklozenloket op hun beurt vast dat Youssef niet zonder meer in de doelgroep voor opvang valt, laat staan voor opvang in het kader van de Wmo. Daarover later meer. De gemeente wil verder onderzoek doen, bijvoorbeeld door met de hulp van een tolk in gesprek te gaan met Youssef. De ambtenaren beklagen zich erover dat Maryam hier niet aan mee zou willen werken.

### REMIGRANTENGZINNEN

‘De gemeente ziet veel zogenaamde remigrantengezinnen’, vertelt een medewerker van de gemeente Den Haag die wij in het kader van deze reportage spraken.<sup>3</sup> In verband met de Algemene verordening gegevensbescherming (Avg) kan deze medewerker niet op specifieke casuïstiek ingaan. Wel kan ze namens de gemeente reflecteren op algemene ontwikkelingen in het sociaal domein van de gemeente Den Haag. Ze vervolgt:

‘Wat wij heel vaak zien, is dat mensen van de eilanden komen, of uit landen waar vroeger gastarbeiders of vluchtelingen vandaan kwamen. Die mensen hebben ooit in Nederland gewoond en hebben de Nederlandse nationaliteit, gaan weer naar het land van herkomst en komen dan op een dag terug naar Nederland. Of wat we ook weleens zien, is dat iemand zijn of haar kinderen ineens naar Nederland haalt. En dat kan omdat die kinderen vaak de Nederlandse nationaliteit hebben.’

‘Vaak gebeurt dat zonder voorbereiding en in de verwachting dat de Nederlandse staat voor ze gaat zorgen. Mensen zeggen bij wijze van spreken maandag de huur op in Afghanistan, dinsdag staan ze op Schiphol en woensdag staan ze bij het Daklozenloket. En dan zeggen ze: ‘wij hebben geen woning’. Maar dat hadden ze kunnen voorzien, want ze hebben zelf de huur opgezegd en zijn op de bonnefooi naar Nederland vertrokken.’

Reglementair gezien is deze voorzienbaarheid een reden om een voorziening te weigeren, licht de medewerker van de gemeente toe: ‘Soms krijgen remigrantengezinnen dan het advies om terug te keren naar het herkomstland, waar zij vaak geen woonprobleem hadden. Zoals ook iemand die plots zijn woning in Limburg verlaat om een leven in Den Haag te beginnen het advies krijgt terug te keren naar zijn leefomgeving in Limburg.’

3 De naam, functie en contactgegevens van de medewerker zijn bij de Raad voor het Openbaar Bestuur bekend.

**YOUSSEF RAAKT ZIJN WONING KWIJT**

Op 18 december 2020 kwam de kennis bij wie Youssef en zijn kinderen inwoonden bij een verkeersongeval om het leven. De weduwe van de man eiste dat Youssef en zijn kinderen de woning per direct verlieten. Youssef besloot hieraan gehoor te geven, mede omdat er dreigementen geuit werden door de familie van de weduwe. ‘Er kwam een man aan de deur, en die zei: “jij moet weg”. Ik kon helemaal niet weg. Ik had de kinderen’, vertelt Youssef. ‘Ik kende die man niet, maar hij zei: “je moet vandaag weg!”’ Youssef is daarop naar de politie gegaan: ‘Ze zeiden: “je moet niet meer teruggaan, en als je teruggaat, dan moet je zeker niet alleen gaan”.’ Verder raadde de politie Youssef aan om naar het Daklozenloket te gaan. ‘Maar dit was op een zaterdag, dus de instanties waren gesloten’, vertelt Maryam. ‘Toen heb ik tegen mijn vader gezegd: “ik wil je wel opvangen tot maandag, en dan kan ik met je mee naar het Daklozenloket”.’

**Ik wil je wel opvangen tot maandag**

Aangezien Youssef geen woning meer had, gingen hij en Maryam ervan uit dat ze – ondanks de eerdere ervaringen met het Haagse Daklozenloket – hulp aangeboden zouden krijgen. Maar dit viel tegen, vertelt Maryam: ‘We moesten daar iets van drie uur wachten, en ze hebben weet ik veel wat opgezocht op de computer. En toen kregen we een antwoord in de trant van: “hij heeft genoeg familie in Nederland, dus dan moet hij daar maar wonen”. Ik zei: “pardon? Hoe weet jij of hij contact heeft met de familie? En ten tweede: hoe kunnen jullie nu beoordelen of hij bij die familie in kan wonen of niet? Je kent de situatie van die mensen niet.” En toen zeiden zij: “maar dan doe jij het toch? Jij bent toch z’n dochter?”

‘Ik heb hem twee dagen opgevangen met z’n drie jonge kinderen, ja! Maar ik heb zelf twee kinderen, en ik ben alleenstaand. Hoe moest ik dat doen? Ik was bezig met een studie, en met het opvoeden van m’n kinderen. Drie jonge kinderen en twee puberkinderen in één huis – dat is niet te doen! Ik zat al met m’n eigen stress en m’n eigen problemen, maar ze hadden bij het Daklozenloket totaal geen begrip. “Dan kunnen we je niet verder helpen”, zeiden ze, en we zijn gewoon weggestuurd.’

Uit het dossier blijkt dat medewerkers van het Daklozenloket inderdaad vaststelden dat een ‘netwerk voorliggend’ was waarbinnen Youssef en zijn kinderen opgevangen konden worden. Er werd geprobeerd om bij Maryam bezwaren en zorgen over het in huis nemen van het gezin weg te nemen, zo valt te lezen. Ook wilden de ambtenaren graag een netwerkonderzoek doen, om na te gaan of de andere volwassen kinderen van Youssef een rol zouden kunnen spelen bij hulp of opvang. Met name Maryam zou daar niet aan mee hebben willen werken. Het gesprek verliep conflictueus, valt uit de archiefstukken op te maken.

Maryam had het gevoel dat ze geen andere keus had dan het gezin toch zelf op te vangen. ‘Ik ga hem niet op straat laten slapen – vooral die kinderen niet. Dan heb je geen hart.’ Maar Nederland bevond zich in lockdown, en dus was het druk bij Maryam thuis: ‘Mijn kinderen hadden thuisstudie. En dan heb je drie jonge kinderen en een vader rondlopen. Die thuissituatie werd ons teveel. We zaten met zeven mensen in één huis.’

### **TERUG NAAR HET DAKLOZENLOKET**

Twee weken later – op 7 januari 2021 – ging Saloua Ouari opnieuw met Youssef naar het Daklozenloket. Door de medewerker van het loket werd een aantal suggesties gedaan om de situatie van Youssef en zijn gezin te verbeteren, blijkt uit het dossier. Voorgesteld werd om het gezin gescheiden onder te brengen bij familieleden, totdat geschikte woonruimte zou zijn gevonden. Ouari gaf aan dat Youssef alleen nog maar contact heeft met Maryam, en dat zij niet in staat is het gezin nog langer op te vangen. Ook wordt weer voorgesteld om de kinderen tijdelijk terug te brengen naar hun moeder in Marokko. Ouari geeft aan dat de kinderen inmiddels geworteld zijn in Nederland en hier ook al naar school gaan.

Verder doet de medewerker het voorstel om een urgentieverklaring aan te vragen, met het oog op de medische problemen van Youssef. Met zo'n urgentieverklaring zou het gezin voorrang kunnen krijgen op een sociale huurwoning. Ouari heeft toen naar eigen zeggen meteen aangegeven dat Youssef hier niet voor in aanmerking kwam, omdat hij geen eigen woning achterlaat. ‘Dat is regel nummer één’, licht ze toe. ‘Je moet een eigen woning achterlaten, of je moet uit de opvang komen. Anders moet je het op eigen kracht doen.’ Het idee achter deze regel is volgens Ouari dat urgentieverklaringen een soort ruilmiddel zijn geworden in Den Haag. ‘Je moet kunnen aantonen dat je plaats hebt gemaakt voor iemand.’

Niet veel later volgt inderdaad het bericht dat Youssef en zijn gezin niet in aanmerking komen voor een urgentieverklaring. De aanvraag werd echter niet alleen maar afgewezen omdat Youssef geen zelfstandige woonruimte achterliet, aldus de dienst die de aanvraag behandelde. Vastgesteld werd dat hij feitelijk geen huisvestigingsproblemen had, omdat hij bij familie kon verblijven. Net zo belangrijk was dat het ‘aan de aanvraag ten grondslag liggende huisvestigingsprobleem is ontstaan als gevolg van een aan de aanvrager toe te rekenen handelen of nalaten.’

De medewerker die Youssef en Ouari op 7 januari spraken gaf tot slot mee dat Youssef ‘nog niet is afgewezen’ voor hulpverlening in het kader van de Wmo. Mogelijk kon er ambulante hulpverlening gegeven worden vanuit een maatwerkarrangement. Afsproken werd dat op korte termijn met een onderzoek gestart zou worden om de opties te bekijken.

**EEN NIEUWE CASUSREGISSEUR**

Op 11 januari vond een gesprek plaats met Youssef, Maryam, Ouari en een nieuwe casusregisseur van de gemeente. Het gesprek met deze medewerker werd door Youssef, Maryam en Ouari als prettig ervaren. ‘Zij zag in dat hij niet zelfredzaam genoeg was, en ze wilde dat ik hem zou gaan begeleiden’, licht Saloua Ouari toe. ‘Zij zou daar een plan voor gaan opstellen.’

Interne notities bevestigen dit deels. De casusregisseur schetst op basis van haar eigen onderzoek (dat ook na het gesprek op 11 januari doorging) het volgende beeld: ‘Vader acht zichzelf zelfredzaam en in staat te zijn voor zijn gezin te zorgen, mits hij huisvesting heeft.’ De conclusie van de casusregisseur was daarom dat hij vanuit de Wmo geen recht had op maatschappelijke opvang. Wel erkende de casusregisseur dat de situatie nijpend is: ‘Gezin kan echter niet langer bij dochter verblijven. Zij en haar kinderen lijden onder de situatie en hebben zelf zorg [...] nodig. Er is geen ander netwerk. DL [Daklozenloket, red.] adviseert om de kinderen naar hun moeder in Marokko te brengen totdat vader een huis gevonden heeft.’

**Gezin kan niet langer bij dochter verblijven**

De casusregisseur gaf aan dat ze voornemens was om maatschappelijke opvang toch bespreekbaar te maken bij het Daklozenloket. Ze vond dat ‘er meer oog moet zijn voor de ontwikkeling van de kinderen’. Ze legde uit dat Youssef aangaf zelfredzaam te zijn, en dat hij een goed plan dacht te hebben. Maar hij zou de gevolgen van zijn keuzes niet goed overzien hebben.

De casusregisseur stelt in een overdrachtsdocument vast dat in zo’n geval vanuit de Wmo geredeneerd wordt dat het oorspronkelijke plan teruggedraaid moet worden. In het geval van deze casus, redeneert de casusregisseur, zou dat betekenen dat de kinderen weer terug naar Marokko moesten worden gebracht. Toch vond ze dit, zo vermeldt het dossier, ‘vanuit het perspectief van de kinderen [...] discutabel’. Ze vervolgt: ‘[I]k ben het eens met het feit dat de ouder verantwoordelijk is voor de keuzes die hij voor de kinderen maakt, maar ik vind ook dat we zouden moeten overwegen om ze een kans te geven als zowel hij als het netwerk in dit stadium met de rug tegen de muur staan.’

Youssef kreeg in ieder geval hoop van de nieuwe casusregisseur. ‘Ze zei: “we gaan zorgen dat je een huis krijgt, maar misschien wordt het wel ver weg”. Ik zei: “dat is goed, het maakt niet uit waar”. Wij zijn twee of drie keer naar haar toe gegaan, zij is nog twee of drie keer naar hier gekomen...’

**ESCALATIE**

Begin februari, terwijl de casusregisseur bezig was met haar onderzoek, werd Maryam naar eigen zeggen radeloos over de situatie. ‘Op een gegeven moment heb ik gezegd: “sorry Saloua, maar ik trek het echt niet. Hij moet echt z’n spullen pakken. Ik ga ze echt uit huis zetten, en ze moeten het echt maar uitzoeken bij het Daklozenloket.”’ Er zou die week een afspraak zijn met de nieuwe casusregisseur, maar die liet vlak van tevoren weten wegens ziekte te zijn uitgevallen.

### Aangeboden is om uw kinderen te ondersteunen met terugkeer naar Marokko

Op 8 februari gingen Youssef, Maryam en Ouari opnieuw naar het Daklozenloket. Ouari: ‘Ik wilde weten waar hij recht op had. Bij het Daklozenloket zeiden ze dat hij geen recht had op gezinsopvang, maar dat hij wel terecht kon bij de mannenopvang. Zijn kinderen zouden dan ondergebracht worden bij pleeggezinnen. Ik wilde dat wel zwart-op-wit hebben, want dan zou ik tenminste bezwaar kunnen maken. Ik heb echt heel vaak om een afwijzingsbrief moeten vragen. Uiteindelijk is die met veel tegenzin getypt.’

Er werden drie redenen gegeven waarom het gezin niet in aanmerking kwam voor maatschappelijke opvang in het kader van de Wmo:

- \* u heeft uw kinderen onvoorbereid vanuit het buitenland naar Nederland gehaald;
- \* u kunt op eigen kracht of met gebruikelijke hulp voorzien in de behoefte aan opvang;
- \* u kunt met gebruikmaking van een algemene voorziening voorzien in de behoefte aan opvang.’

Verder werd in de afwijzingsbrief toegelicht dat het Daklozenloket al een aantal pogingen had gedaan om de situatie van Youssef en zijn gezin te verbeteren: ‘Hoewel u niet tot de doelgroep van de maatwerkvoorziening maatschappelijke opvang behoort, heeft het Daklozenloket u ondersteuning aangeboden. Aangeboden is om uw kinderen te ondersteunen met terugkeer naar Marokko, zodat de kinderen terug kunnen naar de woonplek van moeder. Daar waar de kinderen altijd gewoond hebben. U wilt hier echter geen gebruik van maken. Het Daklozenloket kan u verder informeren en adviseren over hoe u uw leven kunt opbouwen in Nederland.’

Tijdens het gesprek op 8 februari bleek dat men niet op de hoogte was van het lopende onderzoek van de casusregisseur. Dit had te maken met een vervelende samenloop van omstandigheden: de casusregisseur had zich een paar dagen vóórdat het gesprek bij het Daklozenloket plaatsvond ziekgemeld. Later

bleek dat zij langdurig afwezig zou gaan zijn en daardoor het onderzoek niet af kon ronden. Op 12 februari – en dus na het gesprek op 8 februari – vond een (korte) schriftelijke overdracht plaats.

### **JURIDISCHE PROCEDURE**

Na de afwijzing besloten Youssef, Maryam en Ouari om het advocatenkantoor Haagsche Meesters in de arm te nemen. Advocaat Katja Kerdel ging op 12 februari in bezwaar tegen het besluit van de gemeente. In het bezwaarschrift werd ingegaan op de afwijzingsgronden en werd geprobeerd die te weerleggen. Allereerst stelde de advocaat dat Youssef zijn kinderen niet onvoorbereid naar Nederland had gehaald. Youssef had een woonruimte beschikbaar in Den Haag, 'waar hij met de kinderen kon verblijven totdat hij iets anders had gevonden'. Bovendien 'had hij een school geregeld voor de kinderen'.

De advocaat legde uit dat de situatie was ontstaan door een speling van het lot, en dat Youssef 'niet voldoende zelfredzaam' was om de problemen op te lossen. 'Hij is 68 jaar, heeft verschillende medische klachten en is doof aan één oor.' Bovendien weerlegde de advocaat de claim dat Youssef binnen zijn eigen sociale netwerk opgevangen kon worden, en ze gaf een beschrijving van de situatie bij Maryam thuis: 'Deze dochter woont in een gezinswoning met drie slaapkamers [...]. De kinderen van betrokkene zijn ieder op een slaapkamer ondergebracht en betrokkene slaapt in de woonkamer. Dit was bedoeld als een tijdelijke oplossing voor een week, maar omdat er geen oplossing kwam is betrokkene veel langer gebleven.' De mogelijkheden voor opvang binnen het eigen netwerk zijn daarmee 'uitgeput', stelde de advocaat. 'Betrokkene heeft weliswaar vier meerderjarige kinderen in Nederland, maar het was al eerder duidelijk dat hij behalve bij zijn oudste dochter nergens terecht kon.'

Op basis van het bezwaarschrift vraagt de advocaat ook een voorlopige voorziening aan bij de Voorzieningsrechter van de Rechtbank Den Haag: 'Er is sprake van een spoedeisend belang om een voorlopige voorziening te treffen. Doordat verzoeker thans geen onderkomen heeft voor hem en zijn minderjarige kinderen is een crisissituatie ontstaan. Verzoeker heeft, omdat hij nergens anders heen kon, weer een beroep gedaan op zijn meerderjarige dochter, maar dit is een onhoudbare situatie.'

### **DE RECHTER DOET UITSpraak**

Een maand later kwam de Voorzieningsrechter met een uitspraak in de voorlopige voorzieningsprocedure. Het gezin van Youssef verbleef toen al bijna drie maanden bij Maryam thuis. Voor de rechter stond de vraag centraal 'of verzoeker in staat moet worden geacht om zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp,

met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving’. Dit is volgens de rechter inderdaad het geval:

‘De voorzieningenrechter komt tot de conclusie dat verzoeker in staat kan worden geacht zelf in onderdak voor hem en zijn kinderen te kunnen voorzien. Verzoeker heeft de Nederlandse nationaliteit, woont ruim 30 jaar in Nederland en heeft tot aan het moment dat hij een aanvraag deed bij het Daklozenloket zelf onderdak geregeld. Bovendien krijgt hij hulp van zijn maatschappelijk werker bij het vinden van een woning. Verzoeker is actief op zoek naar woonruimte, reageert wekelijks op woningen van de woningbouwvereniging en staat ingeschreven bij diverse krimpgemeenten.’

‘Verder overweegt de voorzieningenrechter dat verzoeker een AOW-pensioen heeft waarmee hij geacht wordt te kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Dat verzoeker enige medische beperkingen heeft en de Nederlandse taal niet spreekt, is onvoldoende om te kunnen concluderen dat hij niet zelfredzaam is. De omstandigheid dat verzoeker ondersteund wordt door een maatschappelijk werker en tijdelijke (praktische) hulp heeft gevraagd bij het zoeken naar een woning, leidt evenmin tot de conclusie dat verzoeker niet zelfredzaam is. [...] In de enkele omstandigheid dat hij nog geen zelfstandige woonruimte heeft kunnen vinden, ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding anders te oordelen. Die omstandigheid wijst er eerder op dat sprake is van schaarste op de woningmarkt. Hoewel de voorzieningenrechter inziet dat het hierdoor in de praktijk moeilijk is voor verzoeker om een betaalbare woning te vinden, is de Wmo 2015 niet bedoeld om hiervoor een oplossing te bieden.’

De rechter gaf de gemeente Den Haag gelijk, of althans: voorlopig. De advocaat van Youssef licht desgevraagd toe dat het hier om een voorlopig oordeel ging en dat de toets minder uitgebreid was dan bij een bodemprocedure het geval zou zijn. Bovendien gaf de rechter wel aan dat de besluitvormingsprocedure van de gemeente tekenen van gebrekkigheid vertoonde: ‘De voorzieningenrechter plaatst wel kanttekeningen bij de zorgvuldigheid van het onderzoek. In januari 2021 is een intake gedaan en een huisbezoek afgelegd. Ook was een casusregisseur aangesteld. Ten tijde van het bestreden besluit was, in verband met ziekte van de casusregisseur, niet alle informatie van de casusregisseur bekend. Voorts ontbrak er een rapport of ondersteuningsplan.’

Youssef schrok van de uitspraak van de rechter: ‘Hij zei: “je kan het allemaal zelf regelen, zoek het zelf maar uit”. Ik begreep het niet, ik schrok.’ Maryam vult aan: ‘Dat is gewoon wat de rechter letterlijk zei. En ik had echt niet gedacht dat de rechter dat zou doen, want er zijn kinderen in het spel. En mijn vader zei toen ook, waar hij ook gelijk in heeft: “Ik heb nog nooit om hulp gevraagd, al die jaren niet!” Hij heeft vroeger altijd gewerkt, daarmee heeft hij een pensioentje op kun-





nen bouwen. Hij heeft altijd belasting betaald.' Youssef zag geen andere optie dan bij Maryam te blijven.

#### **DE DOELGROEP VAN DE WMO**

'Het Daklozenloket is voor daklozen, zou je zeggen', aldus de medewerker van de gemeente die eerder sprak in deze reportage. 'Maar er bestaan heel veel misverstanden over voor wie het Daklozenloket als uitvoerder van de Wmo bestemd is, ook binnen de gemeente zelf.'

'Feit is dat de Wmo er is voor personen die niet zelfredzaam zijn. Maar er komen ook veel mensen naar het Daklozenloket die niet dakloos zijn, maar een *woonprobleem* hebben. En dan kan je je afvragen: wanneer is iemand nou dakloos volgens de Wmo? De maatschappelijke opvang is in ieder geval bedoeld voor mensen die geen huis hebben, én meerdere en ernstige problemen hebben die ze zelf – zonder hulp van anderen of algemene voorzieningen – niet kunnen oplossen. Dat is hoe het in de Wmo staat.'

'Niet elk woonprobleem is dus een Wmo-probleem. Maar dat idee lijkt in de stad soms wel te bestaan. De verwachting is dat het Daklozenloket er voor allerlei problemen en wensen op het gebied van wonen is. Zelfs als je een woon-

probleem hebt gecombineerd met andere lastige problemen – bijvoorbeeld als je je baan bent verloren of als je door het verlies van inkomsten de huur niet meer kan betalen en uit huis wordt gezet – betekent dat nog niet dat je ook meteen in aanmerking komt voor een opvangplek.’

‘Het kan namelijk ook zo zijn dat je probleem opgelost is wanneer je een uitkering en een postadres krijgt. Misschien kan je jezelf daarna wel weer bedruipen. Dan kan je bijvoorbeeld weer kostgeld betalen, of een kamer huren. En dan kan je je weer inschrijven bij een uitzendbureau en gaan werken. Je bent dan een economische dakloze met praktische problemen die ervoor zorgden dat je even omhoog zit. Maar je bent niet verslaafd, je voelt geen gekte opkomen, je hebt geen problematische schulden. Je wordt in zo’n geval geacht in staat te zijn om je problemen zélf op te lossen. Dat betekent dat je zelfredzaam bent en dus geen voorziening nodig hebt op grond van de Wmo.’

### **DE SITUATIE VERSLECHTERT**

Rond de tijd dat de voorzieningsrechter uitspraak deed, dreigde Youssef zijn AOW en verschillende toeslagen en bijslagen kwijt te raken doordat hij niet op een adres ingeschreven stond. ‘Er kwam een brief van de kinderbijslag: “kinderbijslag stopt”. Er kwam een brief van de belastingdienst: “de kinderpotjes van de afgelopen drie maanden moeten worden terugbetaald”. Er kwam een brief van de Sociale Verzekeringsbank: “de AOW wordt gestopt”. Wat moest ik doen?’, aldus Youssef.

Bij het Daklozenloket stonden ze op het standpunt dat Youssef zich in zou moeten schrijven op het adres van Maryam – dat was immers de plek waar hij verbleef. Maryam wilde dit niet, ook omdat ze bang was om haar eigen inkomsten en toeslagen kwijt te raken. Het aanbod om een uitzondering te krijgen op de kostendelersnorm, sloeg ze af. Het huis was in haar ogen überhaupt niet geschikt om haar vader en zijn kinderen te laten verblijven, vertelt ze: ‘Ik ben met die man van het Daklozenloket in discussie gegaan. Hij zei: “waarom vang jij hem dan niet op? Jij bent toch z’n dochter?” Ik zei: “meneer, als u het geen probleem vindt, waarom doet u het dan niet? Wie bent u dat u voor mij bepaalt wie er bij mijn huis ingeschreven staat of niet?” Sorry hoor, maar dan word ik ook brutaal.’

In sommige gevallen geeft het Daklozenloket zelf een postadres af. Saloua Ouari begrijpt niet waarom Youssef hier niet voor in aanmerking kwam: ‘Het werd hem heel moeilijk gemaakt door het Daklozenloket. Iets wat normaal binnen een paar dagen geregeld wordt, duurde hier al vanaf januari.’ Eind maart 2021 zijn Maryam en Youssef opnieuw bij het Daklozenloket en wordt het verzoek om een postadres weer afgewezen. ‘Toen heb ik de advocaat gebeld’, vertelt Maryam. ‘Die heb ik toen op luidspreker gezet. En die zei: “ze moeten hem een

postadres geven. Het maakt niet uit hoe.” Uiteindelijk, drie uur later, heeft hij een postadres gekregen.’

### **OPVANG OP KANTOOR**

Maryam ervaart de periode na de officiële afwijzing door het Daklozenloket in februari en de uitspraak van de voorzieningenrechter in maart als bijzonder traumatisch: ‘Ik merkte dat mijn vader door de stress echt achteruitging en ik merkte het ook aan de kinderen. Ze vonden het natuurlijk hartstikke leuk bij mij. Maar op een gegeven moment ging het niet meer met drie jonge kinderen en twee pubers in huis.’

### **Ik wist dat ze in de auto zouden gaan slapen**

‘Ik heb het echt moeten volhouden. En mijn kinderen zagen het ook aan mij, natuurlijk. Die zeiden: “mama, je moet nu echt aan jezelf denken”. Want weet je wat het is: mijn vader kan z’n papieren niet zelf in orde maken en ik moest elke keer op en neer, dit en dat regelen. En dat was gewoon teveel. Echt teveel. Ik deed de sportopleiding, en daar ben ik door al het gebeuren mee moeten stoppen. Ik kreeg hulp van een psycholoog en ik was aan mezelf aan het werken. Dat heb ik allemaal niet meer kunnen doen. Het werd juist alleen maar erger, want er kwam heel veel stress bij kijken. Dus het heeft mij ook echt heel erg belemmerd.’

Begin mei 2021 vond Maryam de situatie opnieuw onhoudbaar geworden. Ze zag geen andere mogelijkheid dan Youssef en zijn kinderen uit huis te zetten. Op 13 mei ging Youssef samen met maatschappelijk werkster Ouari naar het Daklozenloket. De gemeente bleef vasthouden aan de afwijzing en de uitspraak van de rechter.

Youssef en zijn kinderen sliepen op dat moment in een hotel. Hij was ten einde raad en stond op het punt een nacht in zijn auto door te brengen. ‘Hij zei tegen mij dat hij iets ging zoeken’, vertelt Ouari, ‘maar ik wist gewoon dat ze in de auto zouden gaan slapen.’ Ze besloot om het gezin zelf op te vangen. ‘Toen heb ik tegen hem gezegd dat hij bij mij op kantoor kon slapen. Wij hadden daar toen veel ruimte. Hij heeft daar vervolgens een paar nachten met de kinderen geslapen.’

Op 19 mei gingen Youssef en Ouari opnieuw naar het Daklozenloket. ‘Dat was ook een beetje mijn breekpunt’, vertelt Ouari. ‘Ik dacht: “ik kan dit niet meer”. We zijn naar het Daklozenloket gegaan, en toen werden we daar te woord gestaan. De kinderen waren aanwezig. En toen werd ons eigenlijk verteld dat ze niets voor ons konden doen. Daarna heb ik de advocaat gebeld en die zei dat de uitspraak van de rechter niet meer opging omdat er sprake was van een heel

nieuwe situatie. Uiteindelijk is die ambtenaar nog eens teruggeroepen. Hij wilde me alleen te woord staan via het microfoontje van de beveiliging.’

### **EEN NIEUWE UITSPRAAK**

In deze periode zoekt ook advocaat Katja Kerdel meerdere keren contact met het Daklozenloket. Bovendien vraagt ze opnieuw een voorlopige voorziening aan bij de rechter. Naar aanleiding van de e-mailberichten van de advocaat en het nieuwe verzoek bij de rechter worden Youssef, Saloua en de advocaat door een teamleider bij het Daklozenloket uitgenodigd voor een gesprek. Er was goede hoop dat de gemeente nu wel opvang zou gaan bieden, omdat er sprake was van nieuwe ontwikkelingen.

Op 28 mei vond het gesprek bij het Daklozenloket plaats. Diezelfde ochtend was er een nieuwe uitspraak van de Voorzieningsrechter binnengekomen. De rechter was het ermee eens dat er sprake was ‘van een belangrijke wijziging van de relevante feiten en omstandigheden’. Want, zo lichtte de rechter toe: ‘[V]erzoeker heeft namelijk aangevoerd dat hij op 19 mei 2021 met zijn drie minderjarige kinderen, allen onder de 10 jaar, opnieuw dakloos is geraakt. Hij heeft zich diezelfde dag met zijn kinderen gewend tot het Daklozenloket, maar kreeg daar te horen dat hij niet kon worden geholpen.’

Toch is het niet evident ‘dat thans wel een voorlopige voorziening aangewezen zou zijn’, aldus de rechter. Hij verwees hierbij naar de eerdere uitspraak van 26 maart. ‘Dat verzoeker door problemen in de familiesfeer niet langer bij zijn dochter in huis verblijft, maakt niet dat nu wel een oplossing voor verzoekers huisvestingsprobleem moet worden gevonden langs de weg van de Wmo. Die wet is daarvoor nu eenmaal niet bedoeld.’

Tijdens het gesprek bij het Daklozenloket op 28 mei werd opnieuw een verzoek om opvang gedaan. Naast dat de gemeente nog steeds op het standpunt stond dat Youssef ‘op eigen kracht of met gebruikelijke hulp’ of ‘met gebruikmaking van een algemene voorziening in de behoefte aan opvang’ kon voorzien, werd gesteld dat hij ‘niet feitelijk of residentieel dakloos’ was. Vooral dat laatste verbaasde Ouari. Volgens haar ben je weldegelijk residentieel dakloos wanneer je in een kantoorpand of in een hotel slaapt. ‘En daar sliep meneer, en dat wist het Daklozenloket ook.’

In de afwijzingsbrief somt het Daklozenloket op welke voorstellen wél zijn gedaan om de situatie van Youssef te verbeteren. Naast de eerdere suggesties om zijn kinderen terug te brengen naar Marokko of onder te brengen bij zijn volwassen kinderen, werd wederom de optie op tafel gelegd om de kinderen apart bij pleeggezinnen onder te brengen tot een geschikte woonruimte beschikbaar zou zijn.

Vooral deze laatste suggestie leidde tot woede bij Youssef en Ouari. ‘Pleeggezinnen zijn hier helemaal niet voor bedoeld’, stelt Ouari. ‘Het ging ineens over uithuisplaatsing, terwijl er gewoon onderdak moest komen. Ze rukken liever een gezin uit elkaar dan dat ze opvang regelen.’ Youssef: ‘Ik heb een probleem met wonen. Ik heb geen probleem met mijn kinderen. Ze moesten me helpen om een huis te krijgen, maar ze zeiden: “dat doen we als je je kinderen wegbrengt, maar als je kinderen blijven, dan niet”.’

### AANDACHT VAN DE MEDIA

Ondertussen was voor Ouari de maat vol. Ze besloot contact te zoeken met Ilah Rubio – een journalist van het *Algemeen Dagblad* (AD) met wie ze eerder contact had gehad. ‘Ik zag gewoon geen andere optie meer’, licht ze toe. Rubio schreef de afgelopen jaren veel over het sociaal domein in Den Haag. Met zijn artikelen wist hij al verschillende keren zaken aan het licht te brengen waardoor de politiek ingreep. Ouari hoopte dat Rubio ook in het geval van Youssef en zijn gezin een rol kon spelen.

Rubio herinnert zich nog goed dat Ouari hem in mei belde. ‘Ze vertelde wat er aan de hand was en ik heb gezegd dat ik wel eventjes kwam kijken. Ik wilde natuurlijk horen wat er precies speelde, of het allemaal een beetje klopte, of er een verhaal in zat en of het niet gewoon zijn eigen schuld was.’ Rubio ging langs op het kantoor waar Youssef en zijn kinderen destijds sliepen en kwam naar eigen zeggen al snel tot de conclusie dat er iets goed fout was.

‘Het kwam erop neer dat hij gewoon nergens een opvangplek kreeg. Wat wel mogelijk was, was dat z’n kinderen opgevangen zouden worden, maar zonder hem. En de andere optie was dat hij maar terug moest keren naar Marokko. Dat heeft hij als heel erg beledigend ervaren. Want dit gezin heeft de Nederlandse nationaliteit. Hun bedoeling is dat ze hier voor de rest van hun leven blijven wonen.’

‘Toen ik dat allemaal hoorde vond ik het wel heel erg triest. Vooral voor de kinderen. Want inmiddels had Saloua ze opgevangen op haar kantoor. Dat vond ik zo schrijnend. Als hij nou nog bij z’n dochter had gezeten, dan was het misschien anders geweest. Er zijn meer mensen die op zoek zijn naar woonruimte en die helaas niet kunnen vinden. Maar het feit dat ze op de grond moesten slapen, dat was gewoon helemaal niks. En de rest van de dag moesten ze ook maar ergens zien te verblijven. Ik vond het zo sneu.’

‘Dus toen ben ik gaan bellen met de gemeente om te vragen “wat is hier aan de hand?” Als journalist bel je dan met de woordvoerder van de verantwoordelijke wethouder. Het is dus niet zo dat ik dan naar het Daklozenloket bel, of naar een ambtenaar of wat dan ook. Ik bel de woordvoerder, en die gaat het voor me uitzoeken. In dit geval bleek dat het verhaal eigenlijk wel zo’n beetje klopte. Je

merkt dat zo'n woordvoerder het zelf ook erg schrijnend en vervelend vindt. Maar ja, je krijgt natuurlijk wel de formele reactie. Daar hebben heel veel mensen naar gekeken en daar is heel veel over nagedacht. Het liefst zou je de ambtenaren spreken die de besluiten hebben genomen om te vragen "waarom?" Maar die krijg je nooit te spreken.'

Op 31 mei verscheen een groot artikel van de hand van Rubio over de zaak van Youssef in het *AD*. Beschreven werd hoe het leven van Youssef door het overlijden van zijn onderverhuurder op z'n kop was komen te staan en dat het Daklozenloket hem en zijn gezin niet op wilde vangen. Ook werd beschreven hoe pijnlijk Youssef de suggesties vond om zijn kinderen terug te sturen naar Marokko of ze onder te brengen bij gastgezinnen. Daarnaast liet Rubio Youssef zelf aan het woord: 'Waarom helpen ze me niet, wat heb ik ze gedaan. Ik ben een arme man. Ik kan er toch ook niets aan doen dat mij dit is overkomen?'

Het artikel van Rubio raakte duidelijk een snaar. Het was die week één van de meest gelezen artikelen van het *AD* en ook op sociale media maakte het artikel erg veel los. Er werden inzamelingsacties op touw gezet, en verschillende mensen en organisaties boden tijdelijke woonruimte aan. Rubio snapt wel dat het artikel zo'n indruk maakte: 'Ik denk dat dat vooral kwam omdat het hier ook om drie kleine kinderen ging. Er zijn natuurlijk meer mensen die dakloos zijn, maar we willen in een welvarend land als Nederland niet dat er kinderen op straat slapen. Dat is iets wat er bij heel veel mensen niet ingaat.'

Bovendien waren zijn lezers ook erg geschrokken van de houding van de gemeente, denkt Rubio. 'Wat het ook schrijnend maakte is dat hij zich wel gewoon gemeld heeft bij de instanties, en dat hij heeft uitgelegd wat er aan de hand was. Ze hebben hem gewoon weggestuurd. Hij stond daar met z'n koffertje'. Mensen zijn getroffen door de 'onwil bij sommige ambtenaren om verder te kijken dan de regels', denkt Rubio: 'Waarschijnlijk heeft de ambtenaar gewoon volgens de regels gehandeld, maar soms moet je dat even loslaten en denken "we hebben een heel groot probleem hier en dat geven we prioriteit".'

### **DISCRETIONAIRE RUIMTE**

Volgens de medewerker van de gemeente Den Haag die eerder aan het woord werd gelaten levert de interpretatie van de Wmo – en de discretionaire ruimte die deze wet al dan niet aan ambtenaren biedt – veel discussie op binnen de gemeente Den Haag:

'Hierbij gaat het vaak over het begrip zelfredzaamheid en het waarden- en normenkader dat in de Wmo vervat is. Want er bestaat wel een discrepantie tussen de wet en de waarden en normen die leven in de samenleving. Dat zie je bijvoorbeeld bij advocaten die het principe van zelfredzaamheid *an sich* al verwerpelijk vinden, of bij sommige oppositiepartijen die dat idee ook in z'n geheel

verwerpen. Terwijl het voorsnog in de wet staat. Dat is onze wet, voor onze samenleving. Ook binnen het Daklozenloket bestaan verschillende interpretaties van wat zelfredzaam is en levert het discussies op. De wetsinterpretatie is kennelijk lastig. Je kunt je dan afvragen: “heb je dan een gezamenlijk handelingskader?” Nee dus. En dat begint dus daar al, bij de wetsinterpretatie.’

‘Op een gegeven moment is het wat helderder geworden. Er kwam een eerste gerechtelijke uitspraak die ondubbelzinnig duidelijk maakte dat een woningmarktprobleem geen Wmo-probleem is, dat de Wmo niet is bedoeld voor het oplossen van problemen op de lokale woningmarkt en dat huisvestingsproblematiek nog niet maakt dat je niet zelfredzaam bent.’

‘Juridisch is het dus duidelijk. Maar voor de medewerkers van het Daklozenloket die cliënten spreken blijft het lastig. Want een woonprobleem van een gezin mag dan wel geen Wmo-probleem zijn, dat neemt niet weg dat het wel degelijk een probleem is – voor dat gezin en voor de maatschappij. En als je tegelijkertijd een college hebt dat zegt “wij laten geen kinderen op straat slapen” – dat is een soort mantra, een soort beleidsprincipe – en jij zit daar aan die balie, en jij ziet die kinderen... “Moet ik die dan op straat zetten?” Door die reflex worden er heel veel gezinnen opgevangen, die volgens de Wmo wél zelfredzaam zijn. En die groep wordt steeds groter.’

## DE POLITIEK GRIJPT IN

Rond de tijd dat Ilah Rubio zijn artikel in het *AD* publiceert, komt de casus van Youssef ook onder de aandacht van de verantwoordelijke wethouder. Hij zat er flink mee in zijn maag, herinnert Rubio zich. ‘Zo’n wethouder hoort er natuurlijk pas van op het moment dat ik ga bellen. Er gebeuren natuurlijk heel veel dingen in de stad waar zo’n wethouder helemaal geen weet van heeft, en die komt er pas achter wanneer de kranten erop duiken.’

‘Ze hebben dat uitgezocht, en tja, het zag er natuurlijk niet goed uit: drie kinderen die op straat moesten slapen.’ Er komen op zo’n moment reputaties op het spel te staan, meent Rubio. Hij zegt daarover: ‘Zoiets is slecht voor het imago van de wethouder, maar ook voor het imago van de stad. De gemeente moest nu ineens even gaan uitleggen hoe het precies was gegaan. Maar volgens mij was dit heel erg lastig uit te leggen. En dan zie je dat wanneer er van bovenaf wordt ingegrepen, er ineens wél een oplossing mogelijk is.’

In het artikel van Rubio, gaf de wethouder zijn eerste reactie: ‘De Haagse wethouder Bert van Alphen heeft zich inmiddels ook verdiept in de situatie van de Hagenaar en hij stelt dat het belang van de kinderen nu vooropstaat. De vader en zijn kinderen worden tijdelijk opgevangen, belooft Van Alphen. Vervolgens wordt er samen met de vader een plan van aanpak gemaakt voor de langere

termijn. Waarom dit allemaal niet eerder geregeld kon worden, kan de GroenLinks-bestuurder niet zeggen. Hij is dat aan het uitzoeken.’

Snel na de publicatie van het artikel in het *AD* werden Youssef en zijn gezin door de gemeente tijdelijk opgevangen in een hotel. Toch bleef het onduidelijk wat de toezeggingen van de wethouder precies behelsden. Op 2 juni vond een constructief gesprek plaats tussen de teamleider van het Daklozenloket en Youssef, Saloua Ouari en advocaat Katja Kerdel. De advocaat van Youssef probeerde duidelijkheid te krijgen over de verdere aanpak, en correspondeerde begin juni verschillende keren met het Daklozenloket over deze kwestie.

Het bleek dat het gezin voor twee weken opgevangen zou gaan worden. De gemeente wees erop dat inmiddels door verschillende private personen en instellingen tijdelijk onderdak was aangeboden, waarop Youssef en zijn gezin een beroep konden doen. De advocaat vond dat de gemeente hiermee haar verantwoordelijkheid ontduikt, valt te lezen in de correspondentie. Bovendien, zo stelde ze, zouden Youssef en zijn kinderen over een aantal weken weer terug bij af zijn.

Uiteindelijk betrok Youssef in overleg met de gemeente nog diezelfde week een woning die hem was aangeboden door de *As-Soennah Moskee* in Den Haag. Het ging hier om een tijdelijke woonruimte, waar het gezin twee maanden kon verblijven.

### **IMPACT OP ORGANISATIE**

Politieke ingrepen komen in het sociaal domein van de gemeente Den Haag regelmatig voor, vertelt de medewerker van de gemeente die we eerder spraken uit. Het gebeurde de afgelopen jaren dan ook verschillende keren dat mensen die door het Daklozenloket als zelfredzaam waren bestempeld alsnog werden opgevangen na een interventie van media, maatschappelijke organisaties en ten slotte politieke bestuurders.

‘Dat heeft dus héél veel effect, want dat kan je een keer doen en dan ijlt het wel zes maanden na totdat de gemoederen een beetje bedaard zijn. “Ik hoef hier m’n werk toch niet meer te doen, want de wethouder maakt het toch ongedaan!”, en “denk je dat ik het leuk vind om mensen weg te sturen?”’

‘Mensen krijgen een opdracht – toets op die en die wet. En dat gaat soms ook *contre coeur!* Want je wordt niet gevraagd om alleen als mens je beslissingen te nemen. Je wordt gevraagd om naar eer en geweten een wet uit te voeren, en dat probeer je integer te doen. Dat is ook niet altijd makkelijk, maar je moet met schaarste omgaan. Je moet toetsen. En dan doe je dat, en je zegt: “deze persoon is zelfredzaam en die gaan we met de *Wmo* niet van dienst zijn”. Maar door een politieke interventie, moet er dan vervolgens alsnog opvang worden geboden.’

Een groot bezwaar tegen dergelijke ingrepen van bovenaf, legt de medewerker van de gemeente uit, is dat het ook geen oplossing biedt: ‘Het is pappen en



nathouden. Het is het hart – in eerste instantie – laten spreken, maar je lost uiteindelijk ook niks op. En dát is mijn grootste bezwaar. Want de opdracht aan de mensen bij het Daklozenloket is nog steeds: “toets en screen de mensen op basis van de Wmo”. Dan doen ze dat, en dan worden ze te vaak teruggefloten. En als ze dat niet doen, en iemand toch maar opvangen, dan creëren ze een situatie die ook geen oplossing is. Want iemand die een woning zoekt, is niet tevreden in de opvang. En iemand die in de opvang zit voor wie geen uitstroommogelijkheden zijn, is ook niet goed af.’

‘En de media, die snappen dit ook niet hè. “Wat staat er nou in de Wmo, wat is nou de opdracht die daaruit voortkomt en wat betekent dit voor andere maatschappelijke problemen?” Mensen zeggen soms: “ik begrijp het, maar wat doen we dan aan het woonprobleem in de gemeente?” Daar kan je wel op antwoorden: “het hoort niet in de Wmo”. Maar dat is géén antwoord op ervaren maatschappelijke problemen. En ook géén antwoord op problemen van personen, gezinnen en burgers die bij die casemanagers en consultants op de stoep staan.’

‘Het kan dat het gezag van de overheid op deze manier desintegreert. Want gezag draag je samen. Dus je hebt loyale en bekwame uitvoerders nodig, die zich ook gesterkt voelen. Die het gevoel hebben dat ze een mandaat hebben om een beslissing te nemen, en dat ze ook een beslissing kunnen nemen die hout snijdt. Want dan voel je je zeker. Als jij met zekerheid “nee” kan zeggen, omdat je terecht denkt dat iemand iets zelf kan oplossen, dan doe je dat. En als jij iemand wil opvangen omdat je denkt dat dat nodig is, dan doe je dat ook.’

### Maar ik denk dat zij geen gevoel van gezag meer hebben

‘Maar als jij het gevoel hebt dat je met de linkerhand gevraagd wordt om een wet uit te voeren en met de rechterhand gevraagd wordt om daar arbitrair en met willekeur tegenin te gaan, dan krijg je dit: coulance, zonder dat er een echte oplossing wordt geboden. En mensen ervaren dit zo ook. De uitvoerenden hebben het gevoel dat ze hierdoor geen gezag meer hebben.’

#### **COULANCE?**

Voor de advocaat van Youssef was van belang of de eerdere besluiten – over opvang en hulp in het kader van de Wmo – na de toezegging van de wethouder teruggeroepen zouden gaan worden. De gemeente bleef vasthouden aan de besluiten, met als achterliggende reden dat Youssef zelfredzaam werd geacht en dus niet in aanmerking kwam voor de Wmo. Dit blijkt ook uit de beschikking op het in februari ingediende bezwaarschrift die de gemeente eind juni – en dus geruime tijd nadat de zaak aandacht kreeg in de media – had getroffen. In deze beschikking werden ook de recente ontwikkelingen meegewogen.

Opnieuw wordt door de gemeente medegedeeld dat Youssef zijn kinderen onvoorbereid naar Nederland heeft gehaald en dat hij op eigen kracht of binnen zijn sociale netwerk kan voorzien in de behoefte van opvang: ‘Wij besluiten het bezwaar ongegrond te verklaren. Dit betekent dat uw cliënt niet wordt toegelaten tot de maatschappelijke opvang.’ Uit de beschikking blijkt tevens dat het bij de toezeggingen van de wethouder om ‘buitenwettelijke voorzieningen’ ging: ‘Ten aanzien van de op 31 mei 2021 aangeboden noodopvang, waar uw cliënt tot 4 juni 2021 gebruik van heeft gemaakt, dient te worden opgemaakt dat deze zijn grondslag niet vindt in de Wmo. De noodopvang is geboden op grond van het buitenwettelijk “geen kind op straat” uitgangspunt van het college.’

De medewerker van de gemeente die we voor deze reportage spraken vertelt dat het uitgangspunt ‘geen kind op straat’ een *principe* is, maar geen *beleid*. ‘Was het maar beleid’, vult ze aan: ‘Een principe heeft in tegenstelling tot beleid geen eigenaar: uitvoeringstechnisch niet, budget-technisch niet. Iedereen is het ermee eens dat er geen kinderen op straat mogen slapen – jij toch ook? Maar wie gaat er dan over? Wie gaat het betalen? En wat betekent dat dan, “geen kind op straat”? Betekent dat dat je iemand in een opvanglocatie plaatst, en vervolgens maar kijkt hoe het gaat?’

Ook in het geval van Youssef betracht de gemeente op basis van het principe ‘geen kind op straat’ *coulance*. Nadat Youssef en zijn gezin een aantal maanden verbleven in de woning die ze via de As-Soennah Moskee aangeboden kregen, werden ze opnieuw opgevangen in een hotel. De vrouw van Youssef was inmiddels ook naar Nederland gekomen – op basis van het Europees recht ontleent zij verblijfsrecht aan de Nederlandse nationaliteit van haar kinderen.

Na de periode in het hotel werd het gezin tóch opgevangen in een accommodatie van de maatschappelijke opvang. Opnieuw ging het hier om een bovenwettelijke voorziening. Dat dit geen duurzame oplossing is, beseft ook Youssef. ‘Hij heeft gezegd dat hij niet zal rusten tot hij een eigen woning heeft’, aldus Ouari. Bovendien bood de gemeente uiteindelijk toch een maatwerkvoorziening in het kader van de Wmo aan. Het bezwaar tegen een eerdere beschikking waarin de gemeente stelde dat Youssef hier niet voor in aanmerking kwam, werd gegrond verklaard. Ouari: ‘Nu wordt hij geholpen bij praktische zaken en bij het vinden van een huis. Dit was in eerste instantie bedoeld voor zes maanden, maar de voorziening is nu verlengd.’

## DE NASLEEP

De casus en alle aandacht in de media heeft een grote indruk gemaakt op Youssef en zijn gezin, maar ook op de ambtelijke organisatie van de gemeente Den Haag. Youssef: ‘Het enige wat ik wil is een woning. Maar ze zeiden dat ik en mijn kinderen maar terug moesten gaan naar Marokko. Mijn kinderen zijn Nederlands,

ik ben zelf ook Nederlands! Ik begreep het gewoon niet. Ik wist gewoon niet wat ik moest doen.’ Ook Maryam heeft naar eigen zeggen ‘een heel negatief beeld’ gekregen van de overheid en de gemeente Den Haag in het bijzonder: ‘Ik had nooit verwacht dat ze zo met mensen om zouden gaan. Voordat dit gebeurde had ik zoiets van: “nou, in Nederland is het gewoon goed geregeld, en ik denk dat ze wel zullen helpen”.’

‘In dit soort casuïstiek wordt vaak een tweestrijd geschetst tussen overheid en burgers’, ziet de ambtenaar van de gemeente Den Haag die al eerder aan het woord kwam. ‘Maar bij een sociaal overheidsloket als het Daklozenloket werken voornamelijk hulpverleners die burgers verder willen helpen. De verwachtingen van burgers zijn ook erg hoog. De overheid moet alles oplossen en elke zorg- en hulpclaim direct inlossen. Dat is niet realistisch. Maar het is wel van fundamenteel belang dat er duidelijke en gedragen uitleg van wet- en regelgeving is. En dat en dat medewerkers beseffen hoe dit overkomt op cliënten, maar ook op betrokkenen zoals familieleden en media.’

Het constant betrachten van coullance biedt geen oplossing, omdat het structurele probleem hierdoor blijft bestaan. ‘In Den Haag zeggen we: “heb je een kindje bij je? Kom maar!” of “ben je economisch dakloos? Entree!” Maar vervolgens hebben we een opvanglocatie voor je, maar geen woontoeekomst! En dus wordt het alsnog niet als prettig ervaren. Voor incidenten is veel aandacht van de politiek en de media, maar het blijft nog te vaak bij aandacht voor incidenten. Het zou beter zijn als er fundamenteeler gekeken wordt naar de problematiek.’

‘Dat kader van de Wmo lijkt gewoon niet goed uit te leggen en wordt niet door iedereen gedragen. Mensen zeggen: “Wij willen niet in een stad of een land wonen waar je geen woonplek kan vinden met je kinderen.” En je kan je wel afvragen of die wet [de Wmo, red.] een goede vertaling is van wat men nu maatschappelijk nodig heeft, en of het mensbeeld van de ‘zelfredzame mens’ dat eraan ten grondslag ligt wel voor iedereen haalbaar is. Ik hoop het heel erg, maar de waarheid is misschien dat het wel niet zo is en dat er een deel van de samenleving is dat nooit op dat niveau zal kunnen functioneren en zich ook niet aan dit mensbeeld kan meten. Daar moet je ook een politieke discussie over beginnen.’

‘Gemeentes moeten nadrukkelijker bepalen wat zij zelfredzaam vinden en wat niet. Maar ook moeten ze nadrukkelijker bepalen wat een principe als “geen kind op straat” nou precies inhoudt. Is dat onder druk van oppositiepartijen of de media gezinnen opvangen? Dat is een aanpak waar geen visie uit spreekt, en van de politiek verwacht je visie. En inmiddels is dat wel een thema binnen de organisatie. Want zonder visie, vervul je je democratische rol niet goed en daarmee ondergraaf je als overheid je autoriteit en je gezag.’

## Verantwoording

De reportage *De wet of de moraal? Een casus in het sociaal domein* is gebaseerd op archiefmateriaal en gesprekken met betrokkenen die in het voorjaar en de zomer van 2022 gevoerd zijn. Het gebruikte archiefmateriaal is verstrekt door de advocaat van Youssef en is nadrukkelijk *niet* tot ons gekomen via de gemeente Den Haag. Alle sprekers hebben schriftelijk toestemming gegeven voor de publicatie van hun gegevens en citaten. Desgewenst is de mogelijkheid geboden om bijdrages te anonimiseren. Alle deelnemers hebben in het kader van hoor en wederhoor de kans gekregen om de reportage voor publicatie in volledigheid in te zien en op de inhoud te reageren. Sommige citaten zijn in het kader van de leesbaarheid ietwat aangepast. De inhoud is in alle gevallen hetzelfde gebleven.

In een reactie stelt de gemeente Den Haag het volgende:

‘De gemeente Den Haag deed geen uitspraken over enige situatieschets en verschaftte evenmin tot een casus herleidbare informatie. De onderzoeker baseert zich op delen van het cliëntdossier. De gemeente heeft dat dossier samengesteld met een ander doel en overgelegd aan de cliënt vanwege een bezwaar- en beroepsprocedure. De advocaat stelde deze dossierdelen ter beschikking aan de onderzoeker. De gemeente is daarom niet verantwoordelijk voor het gebruik van deze gegevens of enig gevolg hiervan. De gemeente constateert dat de rapportage een onvolledig beeld biedt. Hoor en wederhoor wordt van de zijde van de gemeente beperkt door wettelijke privacyregels. Hierdoor is een inhoudelijke reactie niet mogelijk. Feiten, ervaringen en meningen zijn daardoor niet van elkaar te onderscheiden. Het is hierdoor niet mogelijk evenwichtige conclusies te trekken over de inzet en intenties van de betrokkenen (cliënt, vertegenwoordiger, zorgaanbieder en gemeente).’

## Casus 3

# Gemiste kans of te grote verwachtingen?

*De Dialoogtafel Groningen*



### De casus in het kort

In 2014 wordt de Dialoogtafel Groningen opgericht met als doel om het gesprek tussen overheden, bedrijven, middenveldpartijen en inwoners in het aardgaswinningsgebied in Groningen op gang te brengen. De aanleiding was het advies van de Commissie Meijer, van een jaar eerder. In dat advies werd geconcludeerd dat extra maatregelen nodig waren om het door aardbevingen geteisterde gebied ook in de toekomst leefbaar te houden. Ook stelt de commissie dat het vertrouwen van de Groningers in de overheid en andere stakeholders laag was. Zo laag, dat traditionele overlegstructuren tekort zouden schieten om tot overeenstemming over de te treffen maatregelen te komen.

Om hieraan tegemoet te komen wordt de Dialoogtafel opgezet. Aan de Dialoogtafel is plek voor de betrokken overheden (ministerie van Economische Zaken, provincie Groningen, de gemeenten), de NAM en elf partijen uit het Groningse middenveld. Het voorzitterschap werd bekleed door Jacques Wallage en Jan Kamminga. Ondanks een aantal aanvallende successen sneuvelde de Dialoogtafel in september 2015. Veel van de betrokkenen kijken met gemengde gevoelens terug op dit onderdeel van de Groningse gaswinningsgeschiedenis. Hoe kan het dat het democratische experiment mislukt is, en het de verhoudingen tussen de overheid en de Groningse samenleving eerder verslechterd dan verbeterd heeft?

‘Op 16 augustus 2012 vond de aardbeving in Huizinge plaats’, vertelt Jan Wigboldus. ‘Daardoor stond de wereld op z’n kop, natuurlijk’. In de winkels vlogen de spullen uit de schappen, en de schade was enorm. In de jaren daarvoor, waren er nog maar – of ja, “maar” – elfhonderd schades gemeld bij de NAM zelf.’ Wigboldus houdt zich al meer dan twaalf jaar bezig met de aardbevingsproblematiek. De Groningse veehouder was voorzitter van Samenwerking MijnbouwSchade Groningen en werd later voorzitter van het Groninger Gasberaad (een voortzetting van de Dialoogtafel). In beide functies vertegenwoordigde hij partijen uit het Groningse middenveld.

In de periode tot 2012 deed de NAM de schade ‘helemaal zelf af, met een zogenaamde “externe” expert’, licht Wigboldus toe. ‘Dat was natuurlijk een fout systeem, maar zo deden ze het wel. En dat kwam doordat lokaal niemand direct betrokken was. Het was een feest van het ministerie van Economische Zaken (EZ) en de NAM – lees: Shell en Exxon.’ De Nederlandse staat vervulde daarbij een dubbelrol. Aan de ene kant ging (en gaat) het Rijk over de hoeveelheid gas die door de NAM gewonnen mag worden. Aan de andere kant was (en is) het Rijk –

met Shell en Exxon – grootaandeelhouder van diezelfde NAM. De kosten die de NAM maakte gingen dus direct af van de opbrengsten van de gaswinning voor de staat.

Overleg met het gebied was er nauwelijks, legt Wigboldus uit. ‘Een uitzondering was de Commissie Bodemdaling, waarin de NAM en de provincie Groningen overleg voerden over compenserende maatregelen voor de gevolgen van de daling van de bodem door de gaswinning op de provinciale waterhuishouding.’ Over de compensatie van particulieren werd in die commissie niet gesproken. Dat gebeurde vooral onderhands, vertelt Wigboldus. ‘Een paar gemeenten, met Loppersum voorop, hadden goede connecties met de NAM. En als er iets was, dan werd er een schikking getroffen, voor bedragen waar de NAM achteraf om lacht.’

### Die grote klap leidde toch echt wel tot de bewustwording dat hier iets aan de hand was

Ook Siegbert van der Velde ziet de aardbeving van Huizinge als een keerpunt in de Groningse gaswinningsgeschiedenis. ‘Dat was eigenlijk de eerste keer dat er grote gevolgen waren, dat de problematiek serieus genomen werd en dat ook meteen de link met de gaswinning werd gelegd.’ Van der Velde is in Leeuwarden geboren en getogen, maar is sinds zijn 18<sup>e</sup> aan de provincie Groningen verbonden. Na een carrière bij het CNV was hij van 2008 tot 2015 directeur van de Natuur en Milieufederatie Groningen (NMG). Zo werd hij ook lid van de Dialoogtafel.

Dat de gaswinningsproblematiek lang gebagatelliseerd is, begrijpt Van der Velde wel: ‘Uiteindelijk zijn de gaswinningsbedrijven ook gewoon een belangrijke economische macht in Groningen, dus de lokale en provinciale overheden hebben nooit weerstand getoond. Maar na de aardbeving in Huizinge werd gewoon duidelijk dat de gevolgen groot waren en dat het ook weleens gevaarlijk zou kunnen zijn. Die grote klap leidde toch echt wel tot de bewustwording dat hier iets aan de hand was.’

### **POLITIEKE BEWUSTWORDING**

William Moorlag – van 2009 tot 2015 lid van de Gedeputeerde Staten van Groningen namens de PvdA – kan dit beamen. Het provinciebestuur werd volgens hem vooral wakker geschud ‘nadat op 25 januari 2013 de brief van minister Kamp kwam.’ In de desbetreffende brief berichtte toenmalig minister van Economische Zaken Henk Kamp (VVD) over de onderzoeken die waren gedaan door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), het KMNI en de NAM naar aanleiding van de aardbeving in Huizinge, een half jaar eerder: ‘De jaarlijkse productie uit het Groningen-veld is sinds 2000 stapsgewijs toegenomen van 20 tot 30 miljard

m<sup>3</sup> naar 45 tot 50 miljard m<sup>3</sup>. [...] Het afgelopen decennium is evenredig met de toenemende productie het aantal aardbevingen per jaar en daarmee ook het aantal krachtige aardbevingen in het Groningen-velde toegenomen.’

De aardbeving van Huizinge had een kracht van 3,6 op de schaal van Richter. In de brief wordt toegelicht dat eerdere schattingen over de maximale sterkte van aardbevingen (3,9 op de schaal van Richter) te laag waren: ‘Op basis van gerapporteerde aardbevingen bij gasvelden elders in de wereld verwacht het KNMI dat de maximale sterkte ergens tussen de 4 en 5 zal liggen. [...] Wanneer uitgegaan wordt van een maximale sterkte van 5 op de schaal van Richter, is [er] de komende twaalf maanden [...] een kans van één op veertien dat in deze periode zo’n beving zal plaatsvinden.’

Door de brief van Kamp realiseerde men zich in de Groningse politiek dat de ‘aardbevingen als gevolg van de gaswinning niet alleen overlast en schade veroorzaakten, maar ook een veiligheidsrisico vormden’, aldus Moorlag.

## MAATREGELEN

In zijn brief kondigde Kamp maatregelen aan met als doel ‘het zoveel mogelijk voorkomen en beperken van schade’ en ‘het verminderen van de sterkte van de aardbevingen’. Kamp bleef op de vlakte over de precieze invulling van de maatregelen. Hij wilde onderzoek gaan laten doen, om zo eind 2013 tot een ‘afgewogen besluit’ te komen over ‘eventuele maatregelen om de kans op dergelijke bevingen te verminderen’.

Een belangrijke implicatie van de brief was dat Kamp de gaswinning niet onmiddellijk wilde beperken. Sterker nog: in het daaropvolgende jaar steeg de gaswinning met 10% ten opzichte van het jaar daarvoor, tot 54 miljard m<sup>3</sup>. Het schoot bij veel Groningers in het verkeerde keelgat, waaronder Jan Wigboldus: ‘De NAM won in 2013 nog 54 BCM – één BCM is één miljard kubieke meter gas, hè, dat is een BCM – en dat was natuurlijk vreemd, als de bevolking dat hoorde. Want dat was veel meer dan de voorgaande jaren. En juridisch was het mogelijk, want ze mochten de gaswinning vereffenen met voorgaande jaren, en dan kwamen ze niet over het maximum zoals afgesproken in het winningsplan heen. Dus juridisch klopte het wel, maar kloppen in het hoofd is nog wat anders.’

## DE COMMISSIE MEIJER

Ook het provinciebestuur vond dat er meer moest gebeuren. ‘Toen duidelijk werd dat die aardbevingen ook een veiligheidsrisico met zich meebrachten, realiseerden we ons als provinciebestuur dat dit niet alleen ging over schade, overlast, veiligheid en versterking, maar dat dit ook iets deed met de leefbaarheid en het economisch perspectief van het gebied. Willen mensen hier nog wel wonen, willen bedrijven zich hier nog wel vestigen?’, aldus William Moorlag. ‘Wij wil-



den dit vraagstuk adresseren op nationaal niveau. De minister had een andere lijn', licht hij toe.

De lobby om op Rijksniveau een commissie in te richten mislukte dan ook: 'Wij hadden het liefst gezien dat de minister zelf een commissie had ingesteld, omdat hij zich dan beter zou committeren aan de uitkomsten. Dat wilde hij niet, en toen heeft de provincie besloten om de Commissie Meijer in te schakelen.' De Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (de Commissie Meijer) werd op 23 mei 2013 – enkele maanden na de brief van Kamp – ingesteld. Het doel: de provincie 'van advies te dienen over de toekomst van het gaswinningsgebied [...] als aanvulling op de onderzoeken (eerst elf, inmiddels vijftien) die het ministerie van Economische Zaken verricht naar aanleiding van de aardbeving op 16 augustus 2012 in Huizinge', zoals in het eindrapport van de commissie te lezen valt.

In de zomer en het najaar van 2013 voerde de commissie – met daarin Wim Meijer, Pieter van Geel, Hannie te Grotenhuis, Ed Nijpels en Maartje Bos-Smit – gesprekken 'met inwoners, ondernemers, organisaties, bestuurders en belanghebbenden' in het aardgaswingsgebied. In haar eindrapportage spreekt de commissie van een 'nieuwe werkelijkheid' voor Groningen, ontstaan door de inzichten over de mogelijke gevaren van de gaswinning:

'De aardbevingen hebben grote gevolgen voor het gevoel van veiligheid en toekomstzekerheid van de inwoners in het gebied. Ze wachten gespannen af wanneer de volgende aardbeving zal komen, en wat de gevolgen daarvan zullen zijn voor hun huizen, bedrijfspanden en hun bestaan.'

De conclusie van de commissie: 'De lusten en lasten van de gaswinning zijn ongelijk verdeeld. [...] Die balans moet naar de stellige overtuiging van de commissie worden hersteld. Niet via adhoc- of kortetermijnmaatregelen, maar via een structureel, langjarig programma, en met een gemeenschappelijke inzet van alle betrokkenen.' In het rapport werden drie lijnen uitgezet, gericht op de 'veiligheid en toekomstzekerheid voor individuele inwoners en ondernemers', de 'kwaliteit van de woon- en leefomgeving' en 'een duurzaam economisch perspectief voor de regio'. Er werd ook een voorzichtige schatting van de kosten gemaakt: zo'n € 995 miljoen, waarvan € 895 miljoen opgebracht moest worden door de NAM, en waarvan € 100 miljoen door de provincie Groningen zélf geïnvesteerd kon worden.

Het rapport van de Commissie Meijer werd in de provincie breed omarmd. Ook de Groninger Bodem Beweging (GBB) – één van de eerste organisaties die specifiek was opgericht om voor de belangen van gedupeerde Groningse burgers op te komen – noemde de voorstellen veelbelovend. Lambert de Bont was destijds één van de bestuursleden van de GBB: 'Meijer had het hart op de goede plek en maakte een gezonde analyse van wat er aan de hand was – nu denk je: wat had

die Meijer toch maar een beperkte kijk op de problematiek. Maar Meijer deed iets wat tot dan toe nog niet gebeurd was. Het werd tot dan toe gebagatelliseerd, het werd allemaal gebagatelliseerd. Met name ook in de politiek. En Meijer ging dus met mensen aan het werk, die ging luisteren. Daar kwam een rapportage uit, waarin werd gezegd: “er moet iets gebeuren”.

### **NIEUWE VERHOUDINGEN**

Een overkoepelend thema in het rapport van de Commissie Meijer was de noodzaak voor ‘nieuwe verhoudingen’. Lokale betrokkenheid was met het oog op de toekomst essentieel, stelde commissie vast. Om het door de commissie voorgestelde programma ‘in te bedden en uit te voeren in geheel nieuwe verhoudingen’ tussen de Rijksoverheid, de NAM en de lokale samenleving, werd de inrichting van een dialoogtafel voorgesteld. De commissie haalde hiervoor inspiratie uit de Tafel van Alders die zich destijds bezighield met de omgevingsproblematiek rondom Schiphol: ‘De dialoogtafel zoals de commissie voorstelt is een ontmoetingsplek waar de verschillende belangen en invalshoeken in balans kunnen worden gebracht. [...] De tafel brengt breed gedragen adviezen uit aan de minister en/of NAM, en monitort de uitvoering van afspraken.’

#### **Kamp heeft de mogelijkheid geboden om verder overleg te gaan voeren**

De commissie Meijer benadrukte dat een dergelijke overlegvorm commitment vraagt van alle betrokken partijen: ‘De dialoogtafel zoals hier bedoeld, is een verplichtend instrument. Deelnemers verbinden zich aan doel en werkwijze, en leggen dat in een convenant vast. Dit betekent dat vooraf het speelveld wordt gedefinieerd en dat deelnemers zich daaraan binden. Onderdeel van de afspraken kan zijn dat het principe van de gaswinning als zodanig niet ter discussie staat, dat aan de tafel vastgelegde afspraken niet meer door de overlegpartners via andere lijnen ter discussie worden gesteld en dat de minister ruimte houdt om met de Tweede Kamer te onderhandelen.’

### **BESTUURSAKKOORD**

‘Dat rapport is de aanleiding geweest voor een nieuwe aanpak met dialoogtafel, maar dat ging niet zomaar’, licht William Moorlag toe. ‘De minister wilde er steeds niks van weten. Politiek is de druk opgevoerd – de PvdA-fractie heeft het rapport omarmd, dat hielp. Kort voor het kerstreces ben ik bij Diederik Samsom langs geweest. Die heeft Henk Kamp opgebeld en gezegd: ‘je moet gewoon met de regio gaan praten, dit kan je niet vanuit je ministerie oplossen. Kamp zat nog steeds op de lijn dat hij alle onderzoeken wilde lezen. Die had hij inmiddels opgeleverd gekregen, dus het hele kerstreces heeft hij die onderzoeken door zitten

vlooiën en zich laten informeren. In januari is er toen overleg geweest tussen de provincie en de minister. Ik ben daar samen met Max van den Berg, toen Commissaris van de Koning, naartoe gegaan.’

‘De minister had een eenpersoonsrecht klaarstaan om ook die vraagstukken rond leefbaarheid en het economisch perspectief aan te pakken en er was ook behoorlijk wat geld geraamd voor de versterking. Maar wij hebben de minister ervan weten te overtuigen dat zijn aanpak niet zou gaan werken, simpelweg omdat het niet overeenkwam met het advies van de Commissie Meijer. Kamp heeft de mogelijkheid geboden om verder overleg te gaan voeren en te onderhandelen over een alternatief’, licht Moorlag toe. In de dagen na deze toezegging gingen het Rijk, de NAM, de provincie Groningen en de Groningse gemeenten in gesprek. Dit mondde uit in het bestuursakkoord *Herstel van vertrouwen, vertrouwen op herstel*.

In het bestuursakkoord werd het programma zoals uitgedacht door de Commissie Meijer op grote lijnen overgenomen. Er werden vier beleidssporen aangekondigd, waarvoor € 1,2 miljard beschikbaar kwam. Voor het uitwerken van het akkoord was volgens de ondertekenaars een nieuwe, ‘vertrouwenwekkende aanpak’ nodig. Om deze aanpak te realiseren, kondigden de akkoordpartners de Dialoogtafel Groningen aan: ‘De Dialoogtafel betekent een nieuwe manier van werken, waarbij onder meer geldt dat unanieme adviezen door iedereen in zijn of haar achterban verdedigd moeten worden en waar nodig vastgelegd in besluiten. Het is dus niet vrijblijvend. In ieder geval geldt dat de formele bevoegdheden van de partijen aan tafel niet veranderen, maar de weg naar die besluitvorming zal anders vorm gegeven moeten worden dan men traditioneel gewend is.’

Het vertrekpunt voor de Dialoogtafel was dat alle betrokkenen het bestuursakkoord als richtinggevend accepteerden. Ook werd aangekondigd dat Jacques Wallage en Pieter van Geel op korte termijn een advies zouden presenteren waarin ze ingaan op de verdere opzet van de tafel.

In het advies “*Aan Tafel!*” van 30 januari 2014 reflecteerden Wallage en Van Geel op de thema’s die aan tafel besproken konden gaan worden, maar ook op de samenstelling, de werkwijze, de communicatie en tenslotte de organisatie en financiering van de tafel. In het startdocument werd, net als in het rapport van de Commissie Meijer, maar in tegenstelling tot in het bestuursakkoord, naar de Tafel van Alders verwezen als voorbeeld van hoe de Dialoogtafel Groningen kon gaan functioneren. Wallage en Van Geel benadrukten opnieuw dat de formele bevoegdheden bij de minister bleven. Echter, terugkijkende op de Tafel van Alders stelden Wallage en Van Geel vast dat ‘unanieme adviezen van de tafel [...] niet vrijblijvend [waren], en dat die ‘onverkort door het rijk [werden] overgenomen’.

Naast het ministerie van Economische Zaken, de NAM, de provincie Groningen, de gemeenten en de Veiligheidsregio Groningen, werden elf middenveldpartijen gevraagd om aan de Dialoogtafel aan te schuiven. Op basis van een inventarisatie onder de deelnemers komen Wallage en Van Geel met een lijst van thema's die 'snel aan de tafel besproken moeten worden', waaronder het gaswinningsbesluit, het taxatieproces en de opzet van een uitvoeringsorganisatie voor herstel en preventie. In het kader van politieke neutraliteit worden twee voorzitters aangewezen: Wallage (PvdA) en Jan Kamminga (VVD).

### DE STATUS VAN DE TAFEL

De eerste bijeenkomst van de Dialoogtafel Groningen vond plaats op 10 maart 2014, in Hotel Spoorzicht te Loppersum. Zoals Wallage en Van Geel in hun advies voorstelden, was er sprake van een 'topoverleg': naast de vertegenwoordigers van de middenveldpartijen, schoven ook vertegenwoordigers van de decentrale overheden, een hoge vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken en de directeur van de NAM aan.

Tijdens de vergadering kwamen de spelregels van de Dialoogtafel aan bod. In de verslagen staat hoe er werd gesproken over de openbaarheid van de vergaderingen (de bijeenkomsten zouden niet openbaar gehouden worden, maar wel werd actieve openbaarheid nagestreefd) en de besluitvorming ('aan tafel wordt naar consensus gestreefd, gesprekspartners zullen daarna zich inzetten die consensus ook te verdedigen bij de achterban').

### En het was ook niet de bedoeling om elkaar in de problemen te brengen: het doel was om voor oplossingen te zorgen

Jan Wigboldus kon zich 'helemaal vinden' in het idee van de Dialoogtafel, herinnert hij zich. 'Het was een vorm van burgerparticipatie op het hoogste niveau.' Zijn verwachtingen waren dan ook groot: 'Ik hoopte dat de schades zouden worden aangepakt, dat de gebouwen zouden worden versterkt en dat Groningen er ook nog iets extra's aan over zou houden.' Hij maakte zich aanvankelijk weinig zorgen over de status van de Dialoogtafel: 'We wisten dat het als een adviesorgaan zou starten, en we hoopten dat het uiteindelijk een beslissende stem zou opleveren. En dat zou ook een gezamenlijke stem zijn, want we zaten allemaal aan die tafel! Dus daar hoefde ook niet meer werk voor worden te verricht, want iedereen was er al. De afdeling Uitvoering kon onmiddellijk aantreden nadat wij hadden beslist. Het was ook niet de bedoeling om elkaar in de problemen te brengen: het doel was om voor oplossingen te zorgen.'

Siegbert van der Velde van de Natuur en Milieufederatie – die als voormalig vakbondsman ervaring had met onderhandelingsprocessen – was er minder ge-

rust op. Al tijdens de eerste vergadering maakte hij zich er hard voor om in een convenant vast te leggen welke beslissingsbevoegdheden de Tafel had: ‘Besluitvorming op basis van consensus, daar ben ik vanaf het begin af aan eigenlijk een tegenstander van geweest’, legt hij uit. ‘Je bent dan afhankelijk van het vetorecht van EZ en de NAM. Daarvan werd gezegd – ook door Jacques Wallage en Pieter van Geel – dat het niet anders kon, en dat dat een eis was vanuit de NAM en de Rijksoverheid.’ Tot een formalisering van afspraken kwam het tijdens de eerste vergadering expliciet *niet*. Er werd besloten om de komende vergaderingen – die vanaf maart maandelijks zouden gaan plaatsvinden – af te wachten, en om daarna te beoordelen of een convenant nodig was.

### EEN STROEF BEGIN

Achteraf gezien was het vertrekpunt van de Dialoogtafel niet ideaal, juist omdat er zoveel onduidelijkheid was over de slagkracht van de Dialoogtafel – althans, dat denkt Susan Top. Zij was werkzaam bij de gemeente Groningen en werd in maart 2014 op detacheringbasis aangesteld als secretaris van de Dialoogtafel. Zo stond ze aan het hoofd van de kleine ambtelijke organisatie die de voorzitters en de leden van de tafel ondersteunde:

‘Toen die club begon, toen was Groningen al twee jaar in rep en roer’. Er was heel veel onrust in de samenleving. Dus *du moment* dat die club voor het eerst bij elkaar zat, was er gewoon heel veel aan de hand in het dossier zelf. De tafel was daarom eigenlijk vanaf het begin af aan al volledig gericht op de inhoud. Dat betekende dat er eigenlijk geen enkele tijd en ruimte was om als groep met elkaar goed door te akkeren over “hoe zitten we hier nu eigenlijk?”, “wat verwachten we er eigenlijk van?”, “hoe gaan we ons gedragen?”, “wat verwachten we van anderen?”, “wat zijn we zelf van plan?” Er lag na drie maanden al een brandbrief van een aantal maatschappelijke organisaties met de boodschap dat de Dialoogtafel niet werkte zoals ze dachten dat die zou gaan werken.’

In de desbetreffende brandbrief – die al voorafgaand aan de derde vergadering aan de voorzitters van de Dialoogtafel was gestuurd – riepen de vertegenwoordigers van zes van de deelnemende middenveldpartijen (waaronder Siegbert van der Velde, en ook Jan Wigboldus en Lambert de Bont) de NAM, het ministerie van Economische Zaken maar ook de decentrale overheden ter verantwoording. Ze wezen op het bestuursakkoord *Vertrouwen op herstel, herstel van vertrouwen* en beweerden dat hierin al ‘verregaande kaders bij de uitwerking van subopgaven’ werden gesteld. De ‘verantwoordelijken, termijnen en besteding van middelen’ zouden al zijn bepaald, aldus de opstellers van de brief, en daardoor zouden ‘de deelnemers aan de Dialoogtafel in de positie komen dat zij alleen nog goedkeuring of afkeuring kunnen uitspreken.’ De Dialoogtafel, zo valt in de brandbrief te lezen, zou hierdoor alleen een ‘toezichthoudende rol’ kunnen spelen, waardoor

‘van een open dialoog, mede-eigenaarschap en samenwerking’ geen sprake kon zijn.

De ondertekenaars van de brandbrief stelden voor om het bestuursakkoord niet langer ‘als kader voor het functioneren van de Dialoogtafel’ te hanteren. ‘[V]oor het herstel van vertrouwen’ achtten ze het bovendien noodzakelijk dat het ministerie en de NAM ‘een gepaste c.q. geen rol spelen in de formulering en de uitvoering van regelingen’. In plaats daarvan zou de Dialoogtafel verantwoordelijk moeten zijn ‘voor de vormgeving van onafhankelijke organisatie en uitvoering’.

### **ROLZUIVERHEID**

De eisen van de middenveldpartijen sloten in het geheel niet aan bij de verwachtingen die bij het ministerie van Economische Zaken over de Dialoogtafel bestonden, herinnert ook de toenmalig minister Henk Kamp zich: ‘We hebben gekeken naar structuren voor samenwerking. En die samenwerking was dan gericht op het creëren van draagvlak voor het nemen van de noodzakelijke maatregelen en het herstellen van het vertrouwen tussen de mensen in het gebied en Den Haag. We hebben de Dialoogtafel opgezet met de bedoeling om te praten over de dingen die gedaan moesten worden en om te kijken of je het met elkaar eens zou kunnen worden.’

### **Waar het om ging, uiteindelijk, is dat die verantwoordelijkheden van de minister en van de NAM niet weggenomen konden worden**

‘Daarbij speelde natuurlijk wel dat de verantwoordelijkheid niet weggenomen kon worden van mij als minister of van de NAM. De minister is verantwoordelijk voor het winningsbesluit en dus voor de winning van aardgas en alles wat daarmee samenhangt in het gebied. De minister moest daarvoor verantwoording afleggen aan het parlement. En de NAM was degene die het aardgas won, en was dus ook verantwoordelijk voor de effecten daarvan. Al die verantwoordelijkheden bleven staan, maar de Dialoogtafel was bedoeld om toch zoveel mogelijk aspecten van wat daar speelde met elkaar te bespreken en te zien of we het er zoveel mogelijk over eens zouden kunnen worden. Dat was dus mijn bedoeling: draagvlak voor de noodzakelijke maatregelen en besluiten, en herstel van vertrouwen.’

Er was niets onbespreekbaar, aldus Kamp: ‘Maar waar het om ging, uiteindelijk, is dat die verantwoordelijkheden van de minister en van de NAM niet weggenomen konden worden. Dus dat bleef overeind. Maar voor de rest was alles bespreekbaar.’

Een voormalig topambtenaar van het ministerie van Economische Zaken<sup>4</sup> sluit zich op grote lijnen aan bij de analyse van Kamp. De belangrijkste functie van de Dialoogtafel was in zijn ogen het creëren van draagvlak: ‘Dat spreekt ook uit de tekst van het bestuursakkoord. Maar de verwachting van anderen, bleek gaandeweg, was dat de Dialoogtafel een beslistafel werd. Zij dachten dat daar beslissingen werden genomen. Dat dat heeft ook gaandeweg tot behoorlijk wat chagrijn geleid, aan beide kanten, dus ook bij ons: “verdorie, wij praten met iedereen, we luisteren naar iedereen, maar de minister is uiteindelijk wel verantwoordelijk voor het nemen van de besluiten”.’

### **INVLOED OP BASIS VAN GEZAG**

In de reactie die de akkoordpartijen schrijven op de brandbrief van het middenveld wordt benadrukt dat het akkoord ‘geen van de partijen haar wettelijke taken, verantwoordelijkheden of bevoegdheden’ ontnemt. ‘De Dialoogtafel adviseert de verantwoordelijke partijen bij het uitvoeren van hun respectievelijke taken en door het verder vormgeven, invullen en uitwerken van het akkoord.’

‘Door het bestuursakkoord te erkennen, het advies te onderschrijven en deel te nemen, kennen de partijen gezag toe aan de Tafel. Op basis van dat gezag oefent de Dialoogtafel haar invloed uit op de besluitvorming. [...] Om haar gezag te handhaven is het van belang dat de Dialoogtafel zichzelf als betrouwbare entiteit weet te vestigen. Dat is een wederkerig proces. De partijen, inclusief de voorzitters, moeten hun rol spelen en luisteren naar de partners, om de tafel tot een gebalanceerd geheel te maken.’

William Moorlag herinnert zich de discussies over de status van de Dialoogtafel nog goed. ‘Een aantal partijen wilden die discussie eigenlijk helemaal opnieuw gaan voeren, terwijl dat akkoord er lag. En dat was wel het kader, en dat was ook de weerslag van de Commissie Meijer. Dus dat schuurt ook wel. Daarom denk ik dat de verwachtingen en het commitment al bij het begin van de Dialoogtafel beter verankerd hadden moeten zijn. Maar het belangrijkste dat naar mijn idee mis is gegaan, is dat er gewoon toen al geen intrinsieke wil bij EZ en de NAM was om echt een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen.’

### **OP AFSTAND VAN DE NAM?**

Tijdens de vergadering van 13 juni 2014 – waar de brandbrief werd besproken – werd duidelijk waar inhoudelijk gezien het grootste verschil van inzicht over bestond, met name tussen de middenveldpartijen aan de ene kant en de NAM

4 De naam, functie en contactgegevens van de medewerker zijn bij de Raad voor het Openbaar Bestuur bekend.

en het ministerie van Economische Zaken aan de andere. Toenmalig secretaris van de Dialoogtafel Susan Top: ‘Een van de grootste pijnpunten was dat de NAM nog steeds als enige verantwoordelijk was voor de afhandeling van de schade. Daarover zat natuurlijk heel veel frustratie en ergernis in het gebied: degene die het veroorzaakte was ook degene die bepaalde of ze het hadden veroorzaakt en wat het dan moest kosten om het te herstellen. “De slager die zijn eigen vlees keurt.” Dus dat was een heet hangijzer, waarvan de NAM aan tafel ook wel zei: “dat begrijpen we wel”.’

‘Van alle factoren die de mensen boos en ongelukkig hebben gemaakt, heeft dat proces van keuring en taxatie een enorme invloed gehad’, denkt ook Jacques Wallage. Sommige leden van de Dialoogtafel hadden met dit proces eerstehands ervaring, zoals Lambert de Bont van de Groningen Bodem Beweging. Hij kan het moment waarop hij voor het eerst écht met de gevolgen van de gaswinning en het bijbehorende schadeafhandelingsproces geconfronteerd werd nog goed herinneren:

‘Op 8 augustus 2006 was de eerste zware beving – dat is ook de op één na zwaarste tot nu toe. En dat heeft een enorme indruk op mij gemaakt, want het was ’s morgens, twee minuten over zeven. En ik moest m’n bed uit, maar ik lag er nog. Wij woonden op een grote boerderij en ik dacht dat er een meteoriet dwars door het dak heen viel, of dat het huis door een vliegtuig werd geraakt. Een enorme ontploffing – het ergste onweer dat je je kunt voorstellen. Alles bewoog.’

Na de beving kwam er een deskundige langs om namens de NAM de schade aan zijn woning op te nemen, vertelt De Bont. ‘Hij zei: “ik zie het al, u krijgt een maximale vergoeding”. Dat was geloof ik € 3.500. Dat is keurig overgemaakt. Toen is de schilder bezig geweest in de gang en ik had een rekening van € 9.000 aan m’n broek hangen. En ik kreeg € 3.500. En dat was dus alleen nog maar de gang.’

Bij de NAM ontstond begrip voor het feit dat de bestaande constructie – waarbij degene die de schade veroorzaakte, ook degene was die het moest oplossen – als oneerlijk ervaren werd. Bovendien liep het aantal schademeldingen de NAM na 2012 over de schoenen, stelt Susan Top. ‘Dus zij zeiden: we gaan een aparte club oprichten, een uitvoeringsorganisatie die die schades kan afwikkelen en die zetten we op afstand.’ Maar wat ‘op afstand’ precies inhield, was onderwerp van discussie. ‘Aanvankelijk klonk het nog wel zo alsof ze dat best een onafhankelijke club wilden laten zijn’, stelt Top: ‘Ik herinner me nog dat ik ook bij de NAM op kantoor ben geweest om het er met medewerkers over te hebben over welke bestuurlijke constructies daarvoor dan mogelijk waren. Daar heb ik twee ochtenden met medewerkers van de NAM over zitten sparren met behulp van een *flipover* en toen zeiden ze aan het eind “wij werken dit wel even uit”.’



‘En ik kreeg die uitwerking steeds maar niet, dus ik ging daar achteraan bellen. Maar het materiaal was er niet. Dus ik ben er de volgende week weer heengegaan, want ik wilde die plannen wel hebben. En toen zeiden ze: “ja, we moeten toch even kijken, want we hebben dit bij de afdeling Juridische zaken neergelegd, en die willen het niet vrijgeven”. Ik was woest! Dit was nota bene mijn eigen intellectueel eigendom – ik heb het zelf voor zestig of zeventig procent bedacht. Ik kon er helemaal niet bij in mijn hoofd. En het was ook nog geen besluit of niks. Het waren alleen scenario’s van welke richtingen we op zouden kunnen. Ze wilden het echt niet geven.’

### Het was een absurde gedachte, zei de NAM, dat je als publieke partijen contracten tussen twee bedrijven zou kunnen inzien

‘Dat is achteraf gezien wel een kantelpunt geweest, want de NAM heeft toen intern gewoon besloten om eigenlijk een soort dochterbedrijfje op te oprichten, maar wel onder contract van de NAM. Dus dat was gewoon rechtstreekse aansturing.’

#### TENDER

Wat bij veel leden van de Dialoogtafel tot woede leidde, was dat de NAM begin juni 2014 al een tender uitzette voor de uitvoeringsorganisatie, zonder de Dialoogtafel daarbij te betrekken. Ook mocht de Tafel de tenderstukken niet inzien. Toenmalig directeur van NMG Van der Velde: ‘Dus we hebben er van te voren niks over mogen zeggen en het contract was geheim. Het was een absurde gedachte, zei de NAM, dat je als publieke partijen contracten tussen twee bedrijven zou kunnen inzien. Maar daar zit het ’m in, in dat contract: in hoeverre is er nou sprake van sturing of regie op afstand? Over deze vraag is nooit een fundamentele discussie op gang gekomen.’

‘De NAM begon die aanbesteding helemaal zelf te doen’, weet ook William Moorlag nog. ‘De NAM heeft een bijeenkomst in Assen gehouden voor geïnteresseerde marktpartijen, en ze zijn een aanbesteding uit gaan schrijven. Aan de Dialoogtafel kwamen we daar op een gegeven moment achter. Dat ging echt helemaal mis.’ Uiteindelijk formuleerde de Dialoogtafel tijdens de vergadering van 26 juni tien voorwaarden waaraan de uitvoeringsorganisatie moest gaan voldoen. In ieder geval moest de Dialoogtafel meegenomen gaan worden bij het in hoofdlijnen bepalen van het uitvoeringsbeleid. Centraal hierbij stond het schadeprotocol. Verder moest door middel van verschillende *checks and balances* de autonomie van de organisatie gegarandeerd worden.

Tijdens de vergadering van 14 juli was minister Kamp te gast aan de Dialoogtafel. Voorzitter Wallage legde uit dat de tafel ‘accepteert dat de uitvoerings-

organisatie op afstand van de NAM wordt gepositioneerd, onder aansturing van de NAM met onafhankelijk toezicht’, maar dat daar wel ‘duidelijke voorwaarden aan verbonden [zijn], waarop nadrukkelijk getoetst zal worden’. Kamp stelde tijdens de vergadering op zijn beurt dat de Dialoogtafel vertrouwen moest hebben.

Ook achteraf denkt Kamp dat de zorgen onterecht waren. Op de vraag of de NAM echt bereid was de uitvoering op afstand te zetten, antwoordt Kamp met een volmondig ‘ja’: ‘Ik heb veel met de NAM te maken gehad, en ik heb de NAM altijd zeer bereidwillig gevonden. Die snapten ook wel dat er dingen moesten gebeuren, en daar hebben ze ook altijd loyaal aan meegewerkt, is mijn overtuiging.’ Het feit dat veel partners aan de Dialoogtafel dit anders hebben ervaren, en dat zij daar hun beklag over hebben gedaan, noemt Kamp ‘een uiting van het wantrouwen dat er bestond’.

Volgens de voormalig topambtenaar van het ministerie van Economische Zaken die we eerder spraken lag dit genuanceerder: ‘Bij het Centrum voor Veilig Wonen [CVW, de naam die de uitvoeringsorganisatie kreeg, red.] was het idee dat de hele schadeafhandeling en de versterking op afstand moest komen van de NAM. Dat was een wens van maatschappelijke partijen en het kabinet, omdat de NAM belanghebbende was en anders als slager zijn eigen vlees keurde. De NAM zag dat zelf ook. Want de NAM kon ook zelf ook niet goed uit de voeten met de hoeveelheid schadeaanvragen en de enorme omvang van de versterkingsoperatie. Dus die zeiden: “We zetten dat op afstand. Wij zijn goed in gas winnen, laat iemand anders dan dit deel doen, wij betalen de rekening.” Het op afstand zetten ‘was wel de insteek’, stelt de voormalig topambtenaar, ‘maar in de praktijk bleek de afstand nog steeds veel te klein.’

## **VERSTERKINGSOPERATIE**

In de zomer en het najaar van 2014 – toen de Dialoogtafel een klein half jaar op weg was – begon ook de omvang van de versterkingsoperatie duidelijker te worden. Het zou een aanvullende complicerende factor worden in het overleg aan de Dialoogtafel. Vóór deze periode was het nog volstrekt onhelder wat ‘de impact van het versterken’ zou gaan zijn, aldus oud-gedeputeerde Moorlag. ‘Iedereen had het beeld van: “wat schroefjes, wat boutjes en wat ankertjes” – “dat is versterken”.’

Moorlag weet nog dat de eerste hypotheses van de NAM uitgingen van 50.000 woningen die versterkt moesten worden. ‘Toen was er al iets van: “oei, dat zijn er wel heel veel”. En in die periode kreeg ik wat beter helder wat de impact zou gaan zijn van die versterkingsoperatie. Niet alleen qua aantallen, maar ook wat het versterken van een huis precies inhoudt.’

‘Het echte besef van wat die operatie zou gaan behelzen kwam op 11 november 2014. Wij hadden toen een bijeenkomst van een werkgroep van de Dialoog-



tafel met een vertegenwoordiging van de Stuurgroep NPR [Nederlandse praktijkrichtlijn voor aardbevingsbestendig bouwen, red.]. Naar mijn smaak werd daar verhulde informatie gegeven. Ze zeiden dat woningen die risico liepen op een blootstelling van meer dan 0.10 PGA [Peak Ground Acceleration, red.] in de scope zaten voor versterking. Ik ben gaan rekenen, en ik kwam op 160.000 woningen uit. Dat is bizar, dat is onuitvoerbaar.’

Volgens de voormalig topambtenaar van het ministerie van EZ was het ‘vanaf het begin af aan duidelijk’ dat er ook een versterkingsoperatie nodig was. ‘Maar de omvang van de benodigde versterking was niet vanaf het begin af aan duidelijk’, licht hij toe, ‘en misschien is het eerlijke antwoord wel dat het nog steeds niet duidelijk is. Er was zeker in die tijd een voortdurend wisselend beeld van wat er nodig was voor de versterking. Niemand wist het eigenlijk – je ziet het ook in de analyses van de SodM en de NAM. Dan waren het weer vijfduizend huizen, dan weer tienduizend, en dan werd er weer iets gevonden waardoor het minder was. Ook omdat er nog heel weinig bekend was van wat die aardbevingen precies inhielden, wat de verhouding tussen de gaswinning en de beweging in de grond precies was, wat de sterkte van de huizen precies was. Dus we wisten het gewoon niet, en dat maakte ons dus ook voorzichtig.’

‘We hebben vanaf het begin af aan gezegd en duidelijk gemaakt: geld speelt geen rol. In de zin van: alles wat nodig is voor het versterken, voor schadeafhandeling, voor de compensatie van de mensen, dat moet ook betaald worden. En, we zijn ook bereid daar wat extra’s bij te doen. Daarmee is niet gezegd dat elke euro die gevraagd wordt, ook betaald wordt. Ik ben ook in de supermarkt bereid te betalen wat het kost, maar ben niet bereid het dubbele te betalen. En dat speelt hier ook: natuurlijk zijn we altijd kritisch op wat er dan uiteindelijk betaald moet worden. Het gaat om publiek geld, van alle Nederlanders. De discussie wordt dan: “hoeveel huizen zouden er versterkt moeten worden, en op welke wijze moet dat dan gebeuren”. En die discussie loopt tot op de dag van vandaag – sla de krant er maar op na, zou ik zeggen.’

### **DE GASWINNING TER DISCUSSIE?**

Voor voormalig GBB-bestuurslid Lambert de Bont was de discussie over de versterkingsoperatie van secundair belang: ‘Je moet praten over oorzaak en gevolg, en je moet iets aan de oorzaak doen. Het moest fundamenteeler aan de Dialoogtafel. De aardbevingen veroorzaken de schade, dus wat moet je dan doen: de gaswinning stoppen, want dan krijg je geen bevingen. En als die bevingen wel komen, dan moet je de gevolgen beheersbaar maken, inclusief het gastekort. Maar wat de door de overheid gehanteerde logica was: we winnen gas, dan komt er een beving en aan de risico’s proberen iets te doen door bouwkundig te versterken, opdat er geen dodelijke slachtoffers vallen. Aan de gaswinning doen we niks – dat geld hebben we nodig.’

De Bont wijst erop dat hij niet de enige was die in deze periode op het standpunt stond dat er een einde moest komen aan de gaswinning. Voor hem waren naar eigen zeggen de adviezen en inzichten van het SodM en in het bijzonder van de toenmalig directeur van het SodM Jan de Jong leidend. ‘Dan kwam je er gewoon achter dat de enige oplossing was: stoppen.’ Hij refereert aan het SodM-advies uit januari 2013, waarin De Jong adviseerde om de ‘gasproductie uit het Groningse gasveld zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is terug te brengen.’

Volgens oud-minister Henk Kamp is de stelling dat er eenvoudigweg gekeken moest worden naar de hoeveelheid gas die veilig gewonnen kon worden te simplistisch: ‘Dat is makkelijk om dat zo te zeggen, maar waar het natuurlijk om ging was dat 98% van de Nederlandse woningen op het Groningse gas waren aangesloten. Die installaties in die woningen, om te koken en te verwarmen, dat waren allemaal installaties die geschikt waren voor dat laagcalorisch Groningse gas. En daar kan je niet in één keer hoogcalorisch gas – wat elders in de wereld voorkomt – inpompen, want dan werken die installaties niet meer. Dat is geen kwestie van afstelling – die hele installaties moeten vervangen worden.’

‘Als er minder gas beschikbaar zou zijn dan noodzakelijk, dan zou echt een grote problematiek in het hele land inclusief Groningen ontstaan. Dus wat er moest gebeuren: rekening houden met die veiligheid in Groningen maar zonder dat je daarmee een groot probleem in Nederland inclusief Groningen creëert. Wat bij die winningsbesluiten aan de orde was, was in de eerste plaats de veiligheid in Groningen, en in de tweede plaats – of op een gelijke plaats eigenlijk – het belang om Nederland op temperatuur te houden.’

### Het gaat om publiek geld, van alle Nederlanders

Dit is ook het dilemma dat destijds voortdurend geschetst is, licht Kamp toe. ‘Ik heb met de Tweede Kamer wel meer dan honderd debatten gehad over Groningen, en daar is dit ook voortdurend aan de orde geweest. Bij die winningsbesluiten – in mijn tijd is de jaarlijkse winning van 54 miljard kubieke meter naar 22 miljard kubieke meter gegaan – is het ook steeds zodanig gegaan dat de leveringszekerheid niet aangetast werd. Dus een grote problematiek voor Nederland inclusief Groningen is niet ontstaan, maar er is wel veel minder gas gewonnen en daardoor is ook de aardbevingsproblematiek verminderd.’

Veel partijen aan de Dialoogtafel stelden zich wat betreft het continueren van de gaswinning genuanceerder op dan De Bont en de GBB. ‘Ik vond het wat te gemakkelijk om te zeggen: “de gaswinning moet gestopt worden”’, aldus William Moorlag, “want je wist gewoon dat dat maatschappij-ontwrichtend zou zijn. Maar ik vond wel dat het verminderd moest worden.’ Ook oud-lid van de Dialoogtafel Jan Wigboldus was naar eigen zeggen ‘wat genuanceerder’ dan de GBB: ‘Maar het moest wel omlaag, en er moest onderzoek komen om uit te zoeken wanneer het dan wel veilig zou zijn.’

In ieder geval leeft het gevoel dat de Dialoogtafel nooit grip heeft kunnen krijgen op de omvang van de gaswinning: ‘Ten koste van alles moest de discussie over aardbevingen en gaswinning niet ten koste gaan van de gaswinning zelf’, aldus toenmalig NMG-directeur Siegbert van der Velde. ‘Wat hier natuurlijk had moeten gebeuren was dat je de voortzetting van de gaswinning afhankelijk maakt van het tot een akkoord kunnen komen met de Groningse samenleving. Dan hadden de NAM en EZ een belang gehad om tot een akkoord te komen.’

### HET GASBESLUIT

Volgens Jacques Wallage is er ‘nooit enige twijfel geweest’ over het feit dat de formele verantwoordelijkheden voor het gasbesluit bij de minister lagen. ‘Maar we werden als voorzitters wel geconfronteerd met het feit dat aan de ene kant de minister en de ambtenaren steeds zeiden: “wij gaan over de gaswinning”. En dat aan de andere kant de mensen aan de Tafel zeiden: “dat is nogal fraai: de gaswin-

ning heeft al deze ellende veroorzaakt, en nu komt er een nieuw gasbesluit en daar zouden wij niks over kunnen zeggen”.

Eind 2014 leidde dit tot steeds meer ongemak toen het gasbesluit voor 2015 genomen moest gaan worden. Wallage: ‘Toen heb ik met alle partijen gesproken, met ambtenaren en ook met de NAM. En toen is een compromis gesloten: we hebben opnieuw erkend dat de Dialoogtafel niet over de gaswinning ging, maar we spraken wel af dat we de onderzoeken die onder het gasbesluit lagen aan Tafel zouden bespreken. Dan zouden we tot consensus over die onderzoeken kunnen komen, of ieder geval een aantal gezamenlijke conclusies kunnen trekken, was het idee. En dan zou het daarna naar Den Haag gaan, en dan was het aan de minister om zijn eigen conclusies te trekken. Het was een beslissing van alle partijen om het zo te doen.’

‘De NAM heeft het voortouw genomen, en ze wilden dat ook grondig doen. Ze boden aan om daar een hele dag voor te nemen en dat op het kantoor van de NAM in Assen te doen. Het zou op een maandag gaan plaatsvinden. De vrijdagavond daarvoor belt een ambtenaar van EZ me op en die zegt: “Jacques, ik heb vervelend nieuws: de minister vindt het niet goed dat die bijeenkomst plaatsvindt”. Ik zeg: “pardon, we hebben daar een afspraak over gemaakt?” “Ja”, zei hij: “de minister moet er met de Tweede Kamer nog over spreken en als het dan al aan de Tafel bediscussieerd is, dan loopt hij op de zaken vooruit en dan kan hij niet meer vrijuit spreken.”

‘De ironie is dus dat die Tafel bedoeld was om vertrouwen op te bouwen, maar dat werd door de minister volledig de bodem in geslagen. Iedereen zei: “wat heeft dat nou voor zin, laten we er maar mee ophouden”. En hier zie je aan: de verhouding tussen de participatieve democratie en de vertegenwoordigende democratie, dat is niet simpel. Want de Tweede Kamer blijft altijd de controleur van de regering en de regering moet het vertrouwen van de Kamer hebben. Maar volgens mij hadden we prima over die onderzoeken kunnen praten.’

Uiteindelijk kwam Henk Kamp zijn gasbesluit – waarin hij aankondigde de gaswinning met 7% te willen verminderen – op 12 januari 2015 zelf toelichten aan de Dialoogtafel. Bij verschillende betrokkenen bestaat het beeld dat het kabinet toen feitelijk alle besluiten al genomen had, en dat beïnvloeding niet meer mogelijk was. Onder druk van de Tweede Kamerfractie van de PvdA werd later nog wel een compromis gesloten: tot 1 juli 2015 mocht er slechts 16,5 miljard m<sup>3</sup> gas gewonnen worden, en daarna zou nog worden gekeken hoeveel van de voorgenomen 39,4 miljard m<sup>3</sup> uit de grond kon worden gehaald.

**NAAR EEN PUBLIEK SPOOR**

De discussies over de uitvoeringsorganisatie en de versterkingsoperatie luidden in het najaar van 2014 een nieuwe fase in voor de bestuurlijke verhoudingen tussen de NAM, het ministerie van Economische Zaken, de decentrale overheden en de Dialoogtafel. Er kwam een lobby op gang voor een ‘publiek spoor’ waarmee de overheid meer invloed zou kunnen krijgen op het dossier. Deze lobby werd onder andere gevoerd door de voorzitters van de Dialoogtafel, vertelt oud-secretaris Top:

‘Het idee van het publieke spoor kwam in beeld toen de voorzitters merkten dat het echt ging wringen dat de Dialoogtafel geen besluiten kon nemen. Er was geen doorzettingsmacht. Dus wij konden onderzoeken doen, maar we konden niet afdwingen dat die ergens toe gingen leiden. Dat werd steeds ongemakkelijker, en toen kwam steeds meer het gevoel dat er iets nodig was om de NAM te overrullen.’

Ook Siegbert van der Velde herinnert zich dat het vooral het gevoel van machteloosheid was waardoor de Dialoogtafel – of althans sommige leden daarvan – zich gingen inzetten voor een nieuwe, publieke aanpak: ‘Waar toen aan de Dialoogtafel veel over werd gesproken, was dat we geen grip kregen op de materie, en dat er iets van een noodwet nodig was, en een deltacommissaris, of iets dergelijks, om de regie bij de NAM weg te halen en meer bij de overheid te leggen.’

Aanvankelijk werd de Dialoogtafel betrokken bij het nadenken over de vorm die de publieke aanpak zou moeten krijgen. Naar verloop van tijd ontstond bij sommigen het gevoel dat de Dialoogtafel aan de zijlijn kwam te staan. Susan Top: ‘Dat is ook zo’n typisch voorbeeld: het begon te spelen, maar toen zijn vervolgens de overheden en met name ook de provincie hierover de gesprekken met de Rijksoverheid gaan voeren. En de gemeenten zijn ook nog wel betrokken geweest. Maar de rest van de Dialoogtafel überhaupt niet. En volgens mij zelfs de voorzitters niet.’

Oud-gedeputeerde Moorlag herkent zich in dit beeld. In het najaar van 2014 nam hij zelf het initiatief voor een ‘publieke’ aanpak, zonder daarbij de Dialoogtafel echt mee te nemen: ‘Toen de omvang van de versterkingsoperatie duidelijker werd, had ik het idee: “dit kan zo niet langer, deze aanpak werkt niet, de Dialoogtafel loopt niet, het akkoord dat we hebben is niet meer toereikend”. We [de provincie, red.] zijn toen heel hard gaan lopen. We hadden toen het idee dat er een deltaplanachtige aanpak moest komen, waarbij schadeherstel en versterking uit handen van de NAM werd genomen en onder publieke verantwoordelijkheid moest worden gebracht.’

**EEN NIEUW AKKOORD**

Eind 2014 beginnen de akkoordpartijen van het bestuursakkoord *Herstel van vertrouwen, vertrouwen op herstel* aan onderhandelingen voor een aanvullend pakket aan maatregelen. Dit gebeurde zonder directe betrokkenheid van de Dialoogtafel. De Tafel was inmiddels al op afstand komen te staan, stelt Moorlag: ‘Dat heeft wel spanning gegeven. Bij Jacques Wallage rees het gevoel van: “potverdorie, wij zijn de Dialoogtafel en die Moorlag gaat nu op eigen initiatief opereren”.’

‘Het ging allemaal zo snel, en er moest op zoveel borden worden geschaakt. Je kon dit ook niet overlaten aan de Dialoogtafel. Als er onderhandeld wordt over een akkoord, dan moet dat wel met partijen die mandaat hebben en geïntimeerd zijn. Ik heb wel mensen periodiek bijgepraat, en ik heb het ook nog wel gewoon gemeld dat we ermee bezig waren. Ik snap wel dat leden van de Dialoogtafel dit niet prettig vonden. Maar ik vond gewoon dat het een overheidstaak was, en dit moest de overheid gewoon naar zich toetrekken. Je kon niet verschillende overleggen gaan voeren.’

‘Ik ben bij Dick Benschop langsgegaan [toenmalig president-directeur van Shell, aandeelhouder van de NAM, red.] en die zag wel in dat dit gewoon niet te doen was voor de NAM. Hij zei: “Soms kom je op het punt dat je moet besluiten om de was maar de deur uit te doen”. Dus die was het er wel mee eens dat er een publiek spoor moest komen. Bij de minister kwamen we er niet door. Toen ben ik bij het bewindspersonenoverleg van de PvdA geweest. Daar heb ik uitgelegd wat de impact van de versterking zou gaan zijn, dat de aanpak van hun collega minister Henk Kamp niet werkte en dat er een aanvullend pakket nodig was.’

Bij de terughoudendheid van de minister en van de Rijksoverheid speelden verschillende zaken mee, aldus de voormalig topambtenaar die al eerder aan het woord kwam: ‘Er was een geschiedenis van vijftig jaar van een publiek-private verhouding tussen de overheid en de NAM, met Shell en Exxon daarachter. Dat is vijftig jaar lang heel erg goed gegaan, dus: waarom zouden we dat ineens anders moeten doen? En er was een grote zorg bij de Rijksoverheid, bij de ministeries, dat hier een groot financieel risico naar de overheid zou worden gehaald. En er werd gevreesd dat beslissingen die een technisch, juridisch karakter hebben, gepolitiseerd zouden worden. We zaten natuurlijk in een financiële crisis, dat speelde – vooral bij dat financiële risico – mee. Het is altijd een beetje ingewikkeld: alsof een financiële afweging geen rol mag spelen. Er is altijd een financieel aspect dat je moet meenemen in de afweging. Het is nooit gratis, en het gaat altijd ten koste van iets anders.’

Uiteindelijk ging minister Kamp – mede onder druk van de Tweede Kamerfractie van de PvdA – overstag. Begin februari 2015 werd een aanvullend pakket maatregelen gepresenteerd, waarin onder andere de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) werd aangekondigd. Dit werd gezien als een compromis tus-



sen een wettelijk bevoegde deltacommissaris en een puur ambtelijke oplossing. Voor veel partijen aan de Dialoogtafel kwam het aanvullende akkoord onverwachts, stelt ook deelnemer van de Tafel Siegbert van der Velde: ‘Het was een grote verrassing voor vrijwel iedereen dat William Moorlag ineens bij Kamp vandaan kwam met een akkoord waarin meer geld beschikbaar kwam, maar waarin ook de NCG was afgesproken. En het was ook al bepaald dat het Hans Alders zou worden. Dus dan is het ineens niet de Dialoogtafel meer, maar de provincie die het voortouw neemt in het maken van afspraken met het ministerie.’

### **DE DIALOOGTAFEL IN HET GEDRANG**

Door de parallele overlegcircuits ontstond bij middenveldpartijen aan de Dialoogtafel steeds meer het gevoel dat ze niet alleen door het ministerie van Economische Zaken en de NAM, maar ook door de decentrale overheden niet serieus genomen werden. Ook het feit dat William Moorlag begin 2014 – zonder medeweten van de Dialoogtafel – aanvullend onderzoek liet doen naar de omvang van de versterkingsoperatie, werd als bijzonder pijnlijk ervaren. Oud-secretaris Susan Top:

‘Er werd in deze periode druk vergaderd over de “drieslag”: het proces waarin panden hersteld, versterkt en verduurzaamd zouden moeten worden. Moorlag zat in die stuurgroep maar kwam regelmatig niet opdagen. En toen hoorde ik ineens ’s ochtends op Radio Noord dat er onderzoeksresultaten waren van een Amsterdams onderzoeksbureau en waarvan de conclusie was dat er ik weet niet hoeveel woningen – duizenden zo niet tienduizenden – gesloopt zouden moeten worden.’

‘Nog even los van de impact van dat onderzoek, merkte ik dat er ook heel veel irritatie was aan de Dialoogtafel over dat Moorlag dit gewoon op eigen houtje gedaan had. Niemand wist daarvan. En het bevestigde weer zo dat de rest er een beetje bijhing, ofzo. William vond het zijn verantwoordelijkheid als gedeputeerde om daar nader onderzoek naar te doen. En dat klopt, daar heeft hij ook gelijk in. Maar het is wel heel jammer geweest – procesmatig – dat hij daar de rest niet op z’n minst een beetje in heeft meegenomen.’

### **Dit heeft ook wel weer een deuk opgeleverd**

‘En weet je, Groningers vergeten niet snel. En vergeven ook niet snel. Dit heeft ook wel weer een extra deuk opgeleverd in de verhoudingen tussen de overheid, de burgers en de organisaties. En dit was pijnlijk omdat het over je eigen provincie gaat. Dat dit dan gebeurt met het Rijk of met de NAM, daar kon iedereen nog wel mee leven. Maar wat men nog veel lastiger vond, was dat dit “je eigen” overheid was. Zo voelden mensen dat.’

Ook Jacques Wallage was naar eigen zeggen onaangenaam verrast door de aankondiging van Moorlag: ‘Op een goed moment – of beter: een kwaad moment – werd ik door William Moorlag opgebeld, en die zei: “Ja Jacques, ik kan niet naar de Tafel komen vanmiddag want ik heb een persconferentie over ons onderzoek over de versterking.” “Pardon? Welk onderzoek bedoel je?” Hij hield er een heel wollig verhaal over, maar de kern van de zaak is dat hij pal voor de Provinciale Statenverkiezingen met een rapport wilde komen waarin hij liet zien hoeveel er versterkt moest worden, zodat daar ook een politieke claim uit voort kon komen. Ik was echt verbijsterd. Over zo’n onderzoek – over de opzet en de bedoeling – had het provinciaal bestuur vooraf moeten proberen overeenstemming te bereiken aan de Tafel.’

‘Er kwam weer een heel verhaal dat hij het naar de Staten toe niet kon maken om eerst met de Tafel te praten over dat onderzoek. Dus hij heeft dat onderzoek uitgezet, zonder dat iemand van ons wist dat dat ging gebeuren. En dat heeft een zeer ernstig effect gehad want daardoor stond de Tafel natuurlijk met 10-0 achter als het ging om de grip op het proces. Net als de minister kwam hij – nadat het besluit was genomen, nadat het was gebeurd – nog een beetje uitleg geven.’

William Moorlag reageert desgevraagd op de uitleg van Wallage, en stelt dat er geen sprake was van politiek-electorale overwegingen. Hij wijst erop dat het onderzoek pas ruim een maand na de Provinciale Statenverkiezingen werd opgeleverd. Daarnaast stelt hij dat het college van Gedeputeerde Staten de plicht heeft om belangrijke informatie eerst met de Provinciale Staten te delen. Hierdoor was het volgens Moorlag niet mogelijk om de Dialoogtafel eerder inzage in het onderzoek te geven.

Toch is de houding van de provincie bij veel betrokkenen niet in goede aarde gevallen. Volgens oud-secretaris Susan Top past het in een breder patroon van decentrale overheden die ‘in *splendid isolation*’ opereerden: ‘Wij zagen het breder... De gemeenten werden aan tafel vertegenwoordigd door één burgemeester. Die hield het grootste deel van de tijd bij vergaderingen zijn mond dicht, en als hij wat zei dan probeerde hij de kerk in het midden te houden. Maar achter de schermen was hij altijd wel heel druk. Dat is denk ik een bewuste keuze geweest, maar hij heeft zich niet gerealiseerd dat dat wel heeft bijgedragen aan het ongemak. Want die maatschappelijke organisaties wilden in de vergaderingen ook zien dat hij ervoor ging, dat hij ervoor vocht, dat hij een standpunt had, dat hij het niet accepteerde. En dat deed hij in de vergaderingen niet, nooit.’

#### **HET EINDE VAN DE DIALOOGTAFEL**

Na de aankondiging van de NCG rees de vraag wat dit zou gaan betekenen voor de partijen aan de Dialoogtafel. ‘De maatschappelijke organisaties waren natuurlijk vooral benieuwd naar wat hun positie zou gaan worden’, licht Susan Top

toe. ‘Daar werd steeds sussend op gereageerd maar het kwam erop neer dat de Dialoogtafel gewoon werd afgeschaft.’

De komst van de Nationaal Coördinator – die de vertegenwoordiger werd van het Rijk en de decentrale overheden – markeert voor veel betrokkenen het einde van de Dialoogtafel als betekenisvol instituut. Hans Alders schoof na zijn benoeming in mei 2015 nog enkele keren aan, maar de middenveldpartijen hadden hun vertrouwen verloren. In juli 2015 was het de Groninger Bodem Beweging die na consultatie van haar leden als eerste maatschappelijke organisatie uit de Dialoogtafel stapte. In september volgden nog zes organisaties, waaronder de Natuur en Milieufederatie Groningen en Samenwerking MijnbouwSchade. Zij organiseerden zich in het Groninger Gasberaad, en hoopten zo een overlegpartner van de NCG te kunnen blijven. De GBB weigerde toe te treden, uit angst dat ze daarvoor opnieuw hun onafhankelijkheid op zouden moeten geven.

De Dialoogtafel wordt door de meeste betrokkenen als een mislukking beschouwd. Vooral het Rijk en de NAM worden hiervoor als schuldigen aangewezen. Zij zijn nooit bereid geweest om hun macht met de Dialoogtafel te delen, stelt bijvoorbeeld oud-lid Wigboldus: ‘De NAM en de overheid stelden zich tot een bepaalde hoogte wel coöperatief op aan de Dialoogtafel. Maar als er dan knopen moesten worden doorgemaakt, dan voelde men niet de urgentie die er bij de inwoners wel was natuurlijk. De overheid heeft de Dialoogtafel zelf helpen oprichten, en ook zelf helpen begraven.’ Wigboldus wijst vooral op de financiële overwegingen: ‘Het mocht wel wat kosten, maar ook weer niet teveel. En er moest genoeg overblijven voor de aandeelhouders van Shell. Dat hebben wij er zelf bij verzonnen, hè, dat laatste.’

### **Ik denk dat de Dialoogtafel toch vooral een van de uitingen van onvrede en verzet is geweest**

Ook bij Lambert de Bont – die aan tafel zat namens de GBB – overheerst de teleurstelling: ‘Kijk, ik dacht: bij die Dialoogtafel zitten wijze mensen aan tafel, en wie verstandige dingen zegt krijgt de meeste aandacht en dan gaat er iets gebeuren. Er gebeurde eigenlijk helemaal niks. Wij dachten iets aan die Dialoogtafel te kunnen regelen, maar in de visie van het departement was de Dialoogtafel bedoeld om draagvlak te creëren voor de standpunten van het ministerie van Economische Zaken.’ Volgens De Bont was dat een heel andere insteek dan de Commissie Meijer ooit voor ogen had. ‘Meijer cum suis gingen ervan uit dat de Dialoogtafel een mogelijkheid was om de partijen te laten communiceren en dan zouden er dingen aan de orde komen, van “nou dat gaan we dan anders doen”.’ Er kwam volgens De Bont weinig van terecht.

Volgens Siegbert van der Velde was er sprake van een ‘vetorecht van EZ en de NAM’. Aanvankelijk had hij er vertrouwen in ‘dat er een situatie zou ontstaan waardoor de partijen meer in de onderhandelingsmodus zouden geraken’, en dat er ‘mogelijkheden waren om verschillen van inzichten te overbruggen’. Van der Velde heeft naar eigen zeggen ‘schromelijk onderschat hoe geharnast een bedrijf als de NAM – met op de achtergrond Shell en Exxon – hier inzit, en hoe sterk de band met EZ is.’

‘Het beeld achteraf is wat mij betreft dat het in feite zo opgezet is: als een toneelstukje voor de bühne, zonder daadwerkelijk invloed te geven. Ik heb de NAM weleens voorgehouden – in heel andere discussies, op landelijk niveau, over het Klimaatakkoord – dat zij ook een totaal verkeerde inschatting hebben gemaakt’, licht Van der Velde toe. ‘Als die discussie over Groningen niet zo vreselijk uit de hand was gelopen, dan was het draagvlak voor gaswinning misschien wel heel anders geweest dan nu. De NAM heeft niet het beeld gehad dat ze echt iets moesten doen.’

Ook William Moorlag denkt dat het Rijk en de NAM met hun opstelling – bijvoorbeeld aan de Dialoogtafel – het draagvlak voor gaswinning eerder verkleind dan vergroot hebben: ‘We hadden op een lager niveau kunnen doorgaan met de gaswinning maar dat kan nu absoluut niet meer. Uit welbegrepen eigenbelang hadden EZ en de NAM voor een andere aanpak moeten kiezen. Want het komt nooit meer goed.’

## **WANTROUWEN**

Oud-minister Henk Kamp kan zich niks voorstellen bij deze verwijten: ‘De overheid heeft zich in alle bochten proberen te wringen om te proberen zoveel mogelijk draagvlak te creëren en het vertrouwen te herstellen. Daar zijn we continue mee bezig geweest. Dat de overheid het draagvlak ondermijnd heeft, daar kan ik me dus niks bij voorstellen. Dat staat haaks op wat ik en alle mensen die met mij gewerkt hebben daar gedaan hebben. Want het is natuurlijk niet de minister die allerlei dingen in z’n eentje doet. Het is een grote organisatie van goedwillende mensen, die met elkaar praten over hoe je dingen goed kunt doen en proberen oplossingen te bedenken. Er zijn allerlei dingen in gang gezet met de bedoeling om daar de goede dingen te doen en daar draagvlak voor te vinden. Dus dat de overheid draagvlak ondermijnt, dat vind ik Forum voor Democratie-taal.’

Dat het toch zo ervaren wordt, beziet Kamp vooral in het licht van het wantrouwen in het gebied. ‘Voor mij is dat [het wantrouwen, red.] een gegeven, en ik vind het ook wel begrijpelijk. En het was mijn taak als minister om daarmee om te gaan. Maar dat is gewoon onderdeel van mijn werk, hè. Je moet weten wat er gedaan moet worden, je moet je kunnen verplaatsen in de ander, je moet begrip

tonen voor de ander, en je moet proberen toch de dingen te laten gebeuren die nodig zijn en daar zo breed mogelijk draagvlak voor proberen te krijgen.’

‘Ik heb weinig zin en had weinig zin om kritisch te zijn op de mensen in Groningen. Ik begrijp het heel goed: je eigen gevoel, je eigen huis, je eigen dorp, je eigen regio, wat er allemaal gebeurt en waardoor dat veroorzaakt is, en waardoor je je tekort gedaan voelt. Maar er moesten wel besluiten genomen worden, en dat was mijn taak. En je probeert dan ondanks dat dat gevoel er is te doen wat nodig is, en je probeert goed rekening te houden met dat gevoel, en je probeert dat ook te veranderen zodat er begrip ontstaat voor wat de overheid aan het doen is.’

Toch heeft de Dialoogtafel de Rijksoverheid en de Groningers nooit dichter bij elkaar gebracht, ziet ook Kamp: ‘Ik denk dat de Dialoogtafel toch vooral een van de uitingen van onvrede en verzet is geweest. Je had maatschappelijke organisaties die zich echt heel activistisch opstelden. Ik denk dat de Dialoogtafel daar een onderdeel van is geweest, en dat de Dialoogtafel niet een brug was tussen degene die de verantwoording droeg en diegenen die met de problematiek geconfronteerd werden.’

### EEN BIJZONDER BELANG

In retrospectief ziet ook de voormalig topambtenaar van het ministerie van Economische Zaken de Dialoogtafel vooral als een platform waar de belangen van de Groningers centraal stonden: ‘Je kan wel zeggen: wij moeten doorzettingsmacht hebben, maar dan gaat dat belang [van de Groningers, red.] dus voor alle andere belangen. Dan heb je een soort omgekeerd veto. Dat kan gewoon niet, zeker als dat gaat over dingen die echt over jou gaan. Je kan wel zeggen: er is een bepaald geldbedrag of er zijn bepaalde onderwerpen waar bepaalde algemene kaders voor zijn meegegeven, en laat de Dialoogtafel maar invullen hoe dat moet. Zo hebben wij er ook naar gekeken. Dat hoort dan bij hun invullingsruimte van hoe we met de versterking en schade, enzovoorts, omgaan. Maar dat is nadrukkelijk een invullingsruimte die gegeven wordt, die ze niet zelf kunnen bepalen.’

De ambtenaar stelt dat men zich moet realiseren ‘dat daar aan tafel vooral de belangen van de Groningse burgers werden bepleit. Het is uiteindelijk aan de overheid om enerzijds goed te luisteren naar die individuele burgers, want die burgers hebben een oprecht belang en een terechte zorg waar je dus rekening mee moet houden – dat hoort ook bij een rechtsstaat, dat is volstrekt legitiem. Maar naast die ene burger staan ook nog tien andere burgers met tien andere belangen. En die ene burger kan nooit alleen die afweging maken, want die heeft z’n eigen belang. Ik denk helemaal niet dat die Groningers daar stonden van: “ik wil zoveel mogelijk geld voor die Groningers binnenhalen”. Maar dat is wel het effect van het proces, dus ergens moet je begrenzen. Daar ligt de rol van de overheid.’

**VOOR REDE VATBAAR**

‘Er zaten allemaal redelijke mensen aan die tafel’, aldus oud-secretaris Top. ‘Ook vanuit de maatschappelijke organisaties – dit waren niet de hardcore beroeps-activisten. Het waren gewoon reële mensen: een directeur van de Natuur en Milieufederatie, een directeur van een Woningbouwcoöperatie, et cetera. Welkenkende mensen, die ook best bereid waren om de andere kant van het verhaal mee te wegen, die dat ook wel kunnen zien.’

‘En je hebt goud in handen, want die hele club bij elkaar zat ook in de haarvezels van de samenleving. In alle lagen, op alle plekken in dat gebied had je gewoon je informatievoorziening. Het was briljant. En je had mensen die daar constructief mee om konden gaan, analytisch waren, meedachten in oplossingen. Dus ik denk nog steeds: het is heel erg jammer dat het in het geweld en de dynamiek van alledag geen eerlijke kans heeft gekregen.’

Volgens oud-voorzitter Jacques Wallage gaat het hier om meer dan een gemiste kans. ‘Het is eigenlijk ernstiger dan dat. Het is een poging geweest om de Groningers verantwoordelijk te maken voor allerlei oplossingen, zonder dat er echt werd geprobeerd om op consensus gericht overleg te voeren. Ik vind dat zelf malafide. Ik vind dat daar heel ernstige dingen zijn gebeurd. Als ik de hele film terugdraai, dan denk ik: ze hadden meteen eerlijk moeten zeggen wat ze wilden. “Consensus is niet waar we op gericht zijn.” Dat was bestuurlijk eerlijk en fatsoenlijk geweest. Ze beschouwden de Dialoogtafel puur en alleen als middel om draagvlak te zoeken voor het beleid. Draagvlak betekende in dit verband feitelijk dat de Dialoogtafel een adviesrol zou krijgen.’

### **Ik vind dat zelf malafide. Ik vind dat daar heel ernstige dingen zijn gebeurd**

‘Je zou kunnen zeggen dat we naïef zijn geweest, want er is een route geschetst, iedereen zei “ja” en we zijn begonnen. Maar dat “ja” had bij die verschillende partijen een compleet andere lading. Dat kan je verwachtingsmanagement noemen, maar wat mij betreft is het rapport “Aan tafel!” niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Er staat een aantal keren – want wij voelden heus wel nattigheid, aan het begin – dat het commitment vraagt. Als je het echt wil, dan moet je er dieper in investeren. Mijn taxatie is dat het hele denken over participatieve democratie – zeker op EZ – niet leefde. Je kunt zeggen: het probleem was dat de verwachtingen te groot waren. Maar als ik tegen jou zeg: “we gaan naar de kermis zaterdag, en ik heb € 25 en die gaan we samen besteden”. En ik heb uiteindelijk maar € 2,50 bij me. Dan kun je zeggen: dat is geen goed verwachtingsmanagement. Je kunt ook zeggen: je hebt geen eerlijk beeld gegeven.’

‘En je zou kunnen stellen: het is ons als voorzitters niet gelukt dat proces van participatieve democratie tot stand te brengen. Maar als je met partners aan tafel zit die dat concept innerlijk niet ondersteunen, dan wordt dat lastig. Daar komt ook dat zinnetje van de minister vandaan. “Ik ben verantwoordelijk, uiteindelijk ben ik politiek verantwoordelijk.” Het gaat om het vormgeven van die ministeriële verantwoordelijkheid. Als je echt beseft dat de politiek het niet alleen af kan, dan moet je investeren in de kwaliteit van het proces vóór er besluiten vallen. Dat hebben de ministers, de gedeputeerden en de burgemeesters te weinig gedaan.’

### Verantwoording

De reportage *Gemiste kans of te grote verwachtingen? De Dialoogtafel Groningen* is gebaseerd op archiefmateriaal en gesprekken met betrokkenen die in de winter en het voorjaar van 2022 gevoerd zijn. Het archief van de Dialoogtafel is door het Groninger Gasberaad (de opvolger van de Dialoogtafel) beschikbaar gesteld. Alle sprekers hebben schriftelijk toestemming gegeven voor de publicatie van hun gegevens en citaten. Desgewenst is de mogelijkheid geboden om bijdrages te anonimiseren. Alle deelnemers hebben in het kader van hoor en wederhoor de kans gekregen om de reportage voor publicatie in volledigheid in te zien en op de inhoud te reageren. Sommige citaten zijn in het kader van de leesbaarheid ietwat aangepast. De inhoud is in alle gevallen hetzelfde gebleven

## Fotoverantwoording

*Pagina 9*

Copyright René Pop

*Pagina 19*

Het gemeentehuis van de gemeente Texel, gevestigd aan de Emmalaan in Den Burg

Copyright Gemeente Texel

*Pagina 33*

Copyright Laurens van Putten, via ANP

*Pagina 43*

Archieffoto van het kantoorpand op de Binckhorstlaan in Den Haag waarin het Daklozenloket van de Gemeente Den Haag tot voor kort gevestigd was

Copyright Gemeente Den Haag, Dienst Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling, via Haags Gemeentearchief

*Pagina 57*

Copyright Kees van de Veen, via ANP

*Pagina 71*

Hotel Spoorzicht in Loppersum waar de eerste vergadering van de Dialogotafel Groningen plaatsvond

Copyright Hotel Spoorzicht & Spa



## Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. Han Polman, voorzitter

Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland

Prof. dr. ir. Katrien Termeer, vicevoorzitter

Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit

Drs. Angélique Berg

Tijdelijk raadslid, directeur-Generaal Centraal Bureau voor de Statistiek

Dr. Martiene Branderhorst

Algemeen directeur, Gemeente Den Haag

Prof. dr. Frank Hendriks

Hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Drs. Daan Roovers

Docent en filosoof, Universiteit van Amsterdam en

Erasmus Universiteit Rotterdam

Huri Sahin

Directeur, Stichting LOKAAL, centrum voor democratie in Rotterdam

Drs. Peter Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Kees Jan de Vet

Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Drs. Peter Wilms

Tijdelijk raadslid, economisch consultant publieke sector

Besturen draait steeds vaker op een conflict uit. Hoe komt dat? Waarom treden mensen hun overheid steeds vaker met wantrouwen tegemoet? Wat is nodig om de relatie tussen overheid en burger te herstellen? Het waren deze vragen die de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) aanzetten om in de zomer van 2021 een verkenning naar het gezag van de overheid op te starten. Als onderdeel van die verkenning heeft de ROB een drietal casestudies uitgevoerd die in reportagevorm zijn opgetekend in deze bundel.

De reportage *Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald?* De *Emmalaan op Texel* betreft een casus in de ruimtelijke ordening en laat zien hoe de versterkte kennispositie van burgers besturen complexer heeft gemaakt. De reportage *De wet of de moraal? Een casus in het sociaal domein* betreft een casus in het sociaal domein waarin de spanning tussen de publieke moraal en de moraal van wet- en regelgeving centraal staat. De reportage *Gemiste kans of te grote verwachtingen?* De *Dialogtafel Groningen* geeft inzicht in de spanning tussen de parlementaire democratie en democratiseringsinitiatieven van onderop.

De Raad voor het Openbaar Bestuur velt nadrukkelijk geen oordeel over de individuele casussen en het handelen van overheidsfunctionarissen of burgers; zo zijn de reportages ook niet opgebouwd. Het doel van de reportages is het schetsen van de verschillende belevingswerelden van burgers en overheden en de complexe dilemma's waar burgers en overheden bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid mee te maken krijgen.