

Groningen, 4 april 2016

‘KÖRT VEUR DE KOP’: EEN TUSSENBALANS

Constateringen, Kanttekeningen, Conclusies/Aanbevelingen van de Gebiedsregisseurs Oost-Groningen

Om te beginnen

Medio januari 2016 zijn wij door het provinciebestuur van Groningen en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangetrokken als gebiedsregisseurs voor Oost-Groningen. Onze taakopdracht behelst **(a)** het toezicht houden op de voortgang van de uitvoering van het Akkoord van Westerlee, **(b)** het (ook in hun onderlinge samenhang) bevorderen van de vijf werkgelegenheidsinitiatieven uit het Akkoord en **(c)** het samen met gemeenten en andere partijen ontwikkelen van een gebiedsstrategie.

Daarbij is ons voorgehouden dat het geen gemakkelijke klus zou zijn. Immers, er was van verschillende kanten en door uiteenlopende instanties al veel tijd en aandacht besteed aan de aanpak van de indringende economische en sociaal-culturele problematiek in Oost-Groningen. Dit alles heeft tot dusver niet tot een gewenste en zelfs noodzakelijke ‘doorbraak’ geleid.

Gezien de urgentie van de problematiek en de veronderstelde gevolgen van de intussen gewijzigde wet- en regelgeving, is aan onze opdracht al dan niet bedoeld een ‘nu of nooit’-dimensie toegevoegd. Hiermee is de urgentie van de uitvoering van onze opdracht benadrukt.

Als ‘hulpmiddel’ bij de uitvoering van onze taak, zouden wij van rijkswege kunnen beschikken over een bedrag van € 18 miljoen, dat slechts op grond van onze adviezen besteed zou worden. Al gauw bleek dat deze toezegging toch niet zo helder was als ons in eerste aanleg is voorgehouden (*zie hierna*).

Het provinciebestuur zou niet alleen onze werkzaamheden faciliteren, maar daarmee ook datgene wat nodig zou zijn om de plannen uit deel 2 van het Akkoord van Westerlee en eventueel aanvullende werkgelegenheidsprojecten gestalte te geven.

Verder moeten wij het doen met het ‘gezag’ dat al dan niet terecht aan ons wordt toegeschreven, maar vooral met onze eigen inzet om er binnen afzienbare tijd daadwerkelijk iets van te maken.

Dat men bewust heeft gekozen voor zowel een duo-regisseurschap vanuit zowel het openbaar bestuur (dijkgraaf van het Gronings/Drentse waterschap Noorderzijlvest) als het noordelijk bedrijfsleven (voorzitter MKB-Noord), bleek positief uit te pakken. De ook in Oost-Groningen noodzakelijke verbinding tussen het politiek bestuur en het bedrijfsleven kan zo een extra impuls krijgen.

Bij onze bereidverklaring stelden wij als voorwaarde dat wij onafhankelijk van welke overheid dan ook opereren. Ter wille van een optimale transparantie nemen we zelf onze verslaglegging en verantwoording ter hand. Dit betekent onder meer dat wij onze gesprekspartners rechtstreeks – dus zonder tussenkomst van de staatssecretaris en/of het provinciebestuur – informeren over onze bevindingen. Ook vermijden we een institutionalisering van ons werk. We hebben dan ook geen bureau, maar alleen onszelf en een bescheiden secretariële ondersteuning.

In de maanden februari en maart voerden wij – doorgaans samen – vijfendertig gesprekken met in totaal negenenveertig personen, die op de een of andere manier – direct of indirect – betrokken zijn bij de Oost-Groningse problematiek (zie **Bijlage**). Onze gesprekspartners traden ons welwillend tegemoet, toonden zich daarnaast zeer open en bleken daarenboven doordrongen van waar het eigenlijk om draaide: de opbouw van een nieuwe sociale werkvoorziening met pakweg vijftienhonderd beschutte werkplaatsen en bovendien vervangende en aanvullende werkgelegenheid voor een substantieel deel van de Oost-Groningse beroepsbevolking.

Hieronder presenteren wij onze eerste en voorlopige bevindingen.

Constateringen:

- In een tamelijk overzichtelijk (krimp-)gebied met een kleine honderdenvijftigduizend inwoners manifesteert zich op het terrein van de sociale werkvoorziening en werkgelegenheid een **grote bestuurlijke en ambtelijke drukte**. Er bestaan tal van overlegkaders waarin niet zelden steeds weer dezelfde bestuurders en ambtenaren elkaar treffen. Voor zover deze overlegkaders al resultaat boeken, is doorgaans niet duidelijk wat dit in de praktijk behelst.
- Zowel bestuurlijk als ambtelijk **ontbreekt een functionele eenduidige regie**, waardoor geen richting wordt gegeven aan het proces. Over bepaalde ad hoc-aangelegenheden bestaat – in ieder geval qua intentie – wel overeenstemming.
- Terwijl er geen richtinggevend kader is aangegeven en evenmin een context voor de nieuwe organisatie, is aan Twijnstra Gudde al maanden geleden de opdracht gegeven een ‘plan’ (contourenschets – eind maart 2016 – gevolgd door een ‘businesscase’) te schrijven. Dit wordt betaald uit de reeds genoemde ‘achttien miljoen’.
- Het gebied is **bestuurlijk ingewikkeld** ingericht. Van de acht gemeenten die samen de twee huidige werkvoorzieningsschappen – Synergon en Wedeka – in stand houden, nemen twee een uitzonderingspositie in. Het Drentse Borger-Odoorn richt zich op de arbeidsmarktregio Zuid-Oost Drenthe en valt buiten het gemeentelijke herindelingsproces in Groningen. Menterwolde zal hoogstwaarschijnlijk met Hoogezand-Sappemeer en Slochteren een nieuwe gemeente (Midden-Groningen) vormen. Beide gemeenten zijn verder niet betrokken bij de herstructurering van de sociale werkvoorziening en hebben slechts één belang, namelijk het plaatsen van hun ‘eigen’ mensen op een al dan niet beschermde werkplek.
- Het **Akkoord van Westerlee** is door enkele (grotere) gemeenten **met tegenzin en tandenknarsend ondertekend**. Dit belooft weinig goeds voor het vervolg. Met name deze gemeenten – Veendam en Stadskanaal – suggereren dat ze het ook wel alleen kunnen klaren.
- Er is op regionaal niveau **nauwelijks afstemming, laat staan binding met het lokale bedrijfsleven**. Daar waar het wel het geval is, is dit doorgaans meer de verdienste van een individuele gemeentebestuurder dan dat dit het resultaat is van een breed gedragen beleid.

- De gemeenteraadsverkiezingen van 2015 hebben lokaal vaker wel dan niet geleid tot een **bestuurlijke wisseling van de wacht**, die hier en daar ook geleid heeft tot andere bestuurlijke zienswijzen. De voortgang van het proces is er in ieder geval niet mee gediend.
- **Onconventionele** en (gemeente-)grensoverschrijdende **voorstellen** en ideeën worden op het oog welwillend begroet, maar vervolgens **niet in gericht beleid omgezet**.
- **De projecten** uit deel 2 van het Akkoord van Westerlee **komen niet of nauwelijks van de grond**. Met name laten de **gemeentebestuurders het hier afweten**. Overigens kleven aan deze projecten teveel verwachtingen.
- Het **vermogen om ‘out of the box’** te denken wordt door te weinig bestuurders geëtaleerd. Op het moment dat er een ‘alternatief voorstel’ opborrelt (zoals de vestiging van een dependance van een gerenommeerd museum) wordt dit niet op een creatieve wijze opgepakt, maar wordt het onderdeel van de traditionele werkwijze en dreigt het daarmee te verzanden.

Kanttekeningen:

- Het proces van **gemeentelijke herindeling conflicteert** deels **met** dat van **de afbouw van de huidige sociale werkvoorziening**. Pekela werkt ambtelijk samen met Veendam in De Compagnie en zal vermoedelijk met deze gemeente en Stadskanaal een van de drie nieuwe gemeenten in het gebied vormen. Pekela zit met Oldambt en Bellingwedde in het werkvoorzieningsschap Synergion. In analoge zin geldt dit voor Vlagtwedde dat met Bellingwedde tot een nieuwe gemeente gaat fuseren, maar momenteel met Stadskanaal en Veendam een werkvoorzieningschap vormt.
- Ook al omdat tal van gemeentebestuurders van nature niet geneigd zijn om over hun huidige gemeentegrenzen heen te kijken, zou het rond werkgelegenheid en sociale werkvoorziening raadzaam zijn om **één in plaats van drie nieuwe gemeenten in Oost-Groningen** te vormen. Dit komt de eenheid in beleid en de afstemming tussen de verschillende plaatsen ten goede.
- De sociale werkvoorziening is in Oost-Groningen de grootste werkgever. Er **zijn teveel medewerkers die er niet thuishoren**. Kortom, het is volledig uit de hand gelopen.

- Daar waar reeds **SW-werknemers uitgestroomd** zijn – bijvoorbeeld detachering van medewerkers groenvoorziening vanuit Wedeka – lijken de **nadelen groter dan de voordelen**. Het betekent verlies van met meest ‘winstgevende’ deel van het werkvoorzieningschap.
- Leiding geven ontbreekt mede omdat men elkaar **een leidinggevende rol en positie misgunt**. Daar waar leiding eenzijdig toch genomen wordt, ontstaat irritatie en een afnemend bereidheid bij anderen om constructief mee te werken.
- Het **ontbreken van bestuurlijke daadkracht** leidt er mede toe dat er **irritatie** ontstaat wanneer in een enkel geval deze daadkracht wel wordt getoond. Deze irritatie krijgt al gauw een persoonlijk tintje. Met name de burgemeester van Stadskanaal wordt verweten dat zij zich eigenzinnig, dominant en overleg mijddend manifesteert, terwijl zij geen bestuurlijke portefeuille in het proces beheert. Zij wordt door een opvallend groot aantal bestuurders als ‘struikelblok in de voortgang’ getypeerd. Daarbij wordt volgens ons miskend dat zij als een van de weinige bestuurders de nek uitsteekt in het zoeken van samenwerking met ondernemers, maar dan wel op haar manier. ‘Follow-up’ schiet daarbij tekort.
- Het **bestuurlijk gedoe** rond de sociale werkvoorziening heeft een zeer negatieve, zo niet **desastreuze invloed op de werkvloeren**.
- De **vergaderingen van Twijnstra Gudde** met Synergon en Wedeka worden door de betrokkenen **negatief** beoordeeld. Agenda’s ontbreken en de vergaderleiding schiet tekort.
- Hoewel alle betrokkenen benadrukken dat het hen in het proces om de **inhoud** gaat, zijn al gauw de **poppetjes** onderwerp van gesprek.
- Er circuleren over en weer **allerlei hardnekkige beelden en aannames**. Soms wel, maar zeker niet altijd missen zij alle grond.

Enkele voorbeelden:

1. *De afbouw van de Synergon en Wedeka en vooral de opbouw van een nieuwe sociale werkvoorziening zijn vooral een **feestje van de SP**. De positie van de SP is in de meeste gemeenten versterkt. De SP wil een opgetuigd en breed regionaal uitvoeringsorganisatie, die haaks staat op de praktijk van de reeds functionerende gemeentelijke TDC’s (Training- en Diagnose Centra). Het kan zijn dat deze beeldvorming gecreëerd wordt om andere argumenten of **de eigen onmacht te verbloemen**.*

2. **Bestuurders** zeggen over elkaar dat ze **zwak** zijn. Sommige zouden op het bestuurderspluche zitten omdat anderen dat niet mochten. Ook krijgen sommige bestuurders weinig steun van hun gemeenteraad.
3. De directeur van Wedeka wordt gezien als **'alleenheerser'** in zijn gebied en trekt zich weinig of niets aan van zijn bestuurders. Hij wordt hierin gelegitimeerd door de burgemeester van Stadskanaal, die zelf geen deel uitmaakt van het Wedeka-bestuur, maar indirect disproportioneel veel invloed heeft. Daar staat tegenover dat zij als weinig andere bestuurders de link met het bedrijfsleven in de gaten houdt. Ook wordt de directeur van Wedeka door sommigen bestempeld als **'de enige met daadkracht, waar bestuurders een voorbeeld aan zouden kunnen nemen'**.
4. Het **management van Wedeka** functioneert beter dan dat van **Synergion**. Daar staat tegenover dat Synergion open kaart speelt door een zogeheten **'nulmeting'** te presenteren, terwijl Wedeka niet verder komt dan een Product Markt Combinatie. Zo worden appels met peren vergeleken en kan er niets geconcludeerd worden.
5. Gesuggereerd wordt dat er binnen Wedeka een **verborgen financiële last** van tenminste €1,5 miljoen huist (in de vorm van niet uitbetaalde achterstallige verlofuren).
6. De befaamde **'achttien miljoen'** zijn (deels of geheel) een sigaar uit eigen doos, omdat het gaat om reeds gereserveerd en geormerkt geld.

Conclusies/ aanbevelingen (in willekeurige volgorde):

- **Stop de bestuurlijke onmin** en benadruk vanuit de landelijke en provinciale politiek dat het nu of nooit is. Met het tot dusver in de regio getoonde bestuurlijk dralen, bestuurlijk tekortschieten en bestuurlijke onmacht snijdt men vooral in eigen vlees en worden geen of te weinig oplossingen geboden voor de circa tienduizend Oost-Groningers voor wie op dit moment (nog) geen fatsoenlijke werkplek voorhanden is.
- Verschaf zo snel mogelijk **duidelijkheid over 'de achttien' miljoen**.
- **Schort de activiteiten van Twijnstra Gudde** met onmiddellijke ingang op en herzie zo mogelijk (achteraf) de overeenkomst. Neem kennis van wat tot nu toe (niet) is geleverd en stop de betalingen.

- Reduceer de vergaderfrequenties en minimaliseer het aantal en soort overlegkaders. Het laatste waar het gebied behoefte aan heeft is een **vergadercircuit van bestuurders**.
- Indien de **gebiedsregisseurs** na de nu afgesloten verkenning verder gaan met hun opdracht, heeft dat alleen kans van slagen wanneer hun **positie en rol** voor alle betrokkenen en ook henzelf duidelijk zijn. Daarbij geldt als voorwaarde dat besteding van ‘de achttien miljoen’ alleen plaats kan vinden na een **bindend advies** van de gebiedsregisseurs. De bevoegdheden van de regisseurs moeten duidelijk zijn en door alle betrokken onderschreven worden. Daarbij is **doorzettingsmacht** onontbeerlijk.
- Een **kerngroep van vier personen** staat de gebiedsregisseurs bij. Deze kerngroep bestaat uit de bestuursvoorzitters en directeurs van Synergion en Wedeka. Voorwaarde is wel dat deze functionarissen **zonder last en ruggespraak** – en dus ook zonder ‘dwingende’ interventies van andere bestuurders – kunnen opereren.
- **Dépolitiseer** waar mogelijk de onderdelen van het **Akkoord** van Westerlee, zodat niet alles meer politiek wordt gemaakt en/of wordt benaderd vanuit het eigen lokale referentiekader,
- Start vanuit de provincie een **begeleidingsprogramma voor ondernemers**, waarin deze met name worden gewezen op de mogelijkheden die er voor hen in Oost-Groningen liggen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan gebiedscoöperaties.
- Verschaf de gebiedsregisseurs een **periodiek klankbord** vanuit ondernemerskring, onderwijs, zorg, kennisinstellingen en de arbeidsmarktregio Groningen. Dit klankbord kan ook adviseren over de noodzakelijke **mentaliteitsverandering** in Oost-Groningen (op alle niveaus).
- De provincie en de betreffende gemeenten scheppen **mobilitievoorzieningen** voor werknemers die niet in hun eigen woonplaats aan de slag kunnen.
- Maak gebruik van de mogelijkheden die de activiteiten in het aanpalende **aardbevingsgebied** bieden.
- Zoek afstemming met de **NOM** en **Economic Board**.
- Ontwikkel een **strategie om de jeugd** te bereiken.
- Ontwerp een ‘**Oost-Groningen goed nieuws**’ –app.

- Maak **voortgang** met zowel de opbouw van een nieuwe uitvoeringsorganisatie als met het proces van gemeentelijke herindeling.
- **Faciliteer de werkgelegenheidsplannen** uit het Akkoord van Westerlee en maak lokale **bestuurders mede verantwoordelijk** voor de uitwerking en uitvoering.
- **Pluk meteen het ‘laaghangend fruit’**, ofwel reeds beschikbare projecten die zonder bestuurlijk gedoe op pragmatische wijze worden aangepakt. Dit draagt bij tot een mentaliteitsverandering: ‘Zie je wel dat het ook in Oost-Groningen kan’.

Tenslotte

Tijdens onze gesprekken met betrokkenen in en bij Oost-Groningen, spraken wij niet met meel in de mond. Wij merkten dat dit op prijs werd gesteld.

Ook in dit verslag verwoorden wij helder en zonder omwegen hoe wij tegen een en ander aankijken. Het is een Groningse werkwijze – ‘Kört veur de Kop’ – die ons als geboren en getogen Groningers wel past. Mochten wij doorgaan, dan zal het ook op die wijze gaan.

De gebiedsregisseurs voor Oost-Groningen:

Bert Middel en Gerard Kremer

Bijlage

Gesprekspartners gebiedsregisseurs Middel/Kremer in februari/maart 2016

Gemeenten

1. Gemeente Borger/Odoorn:
 - Alberts, Frits; wethouder
 - Trip, Albert; wethouder
2. Boen, Francis; wethouder gem. Stadskanaal
3. Galama, Baukje; burgemeester gem. Stadskanaal
4. Gemeente Pekela:
 - Hemmes, Hennie, wethouder
 - Kuin, Jaap, burgemeester gem. Pekela
5. Kernteam plan van aanpak Akkoord van Westerlee:
 - Boen, Francis; wethouder gem. Stadskanaal
 - Groothuis, Herman; gemeentesecretaris Oldambt
 - Hiemstra, Han; projectleider kernteam
 - Swagerman, Kees; wethouder gem. Oldambt
 - Zanden, Gert-Jan van der; gemeentesecretaris Stadskanaal
 - Zwan, Mignon van der; projectleider kernteam
6. Lok, Seine; wethouder gem. Vlagtwedde
7. Mannetje, Wim 't; wethouder gem. Bellingwedde
8. Gemeente Oldambt:
 - Swagerman, Kees, wethouder;
 - Heesterbeek, Dick projectmanager
 - Broekhuizen, Laura, loco-burgemeester
9. Swierstra, Sipke; burgemeester gem. Veendam
10. Gemeente Menterwolde:
 - Veenstra, Lian; wethouder
 - Borg, Jaap; wethouder
11. Wierenga, Bert; wethouder gem. Veendam

SW/MKB

12. Mug, Johan; directeur Wedeka
13. Economic Board:
 - Smit, Marco
 - Dijkstra Sieger,
14. Schoenmaker, Wubbe; Manager stichting Vesting Bourtange
15. Jong, Bernice de; Abiant
16. Wit, André de; Synergon

Onderwijs/Arbeidsmarkt

- 17.AOC Terra bestuursbureau onderwijsgroep Noord:
 - Cnossen, Wim; directeur
 - Foorhuis, Willem; stafmedewerker, lector Hanzehogeschool Groningen
- 18.Arends, Marion; regiodirecteur Alfa College
- 19.Beswerda, Nina; aanjager baanafpraak
- 20.Dijk, prof. Jouke van; hoogleraar Regionale arbeidsmarktanalyse RUG
- 21.Vries, Giel de; Noorderpoortcollege, manager contractactiviteiten

Zorg

- 22.Zorgplein Noord:
 - Grasdijk, Ida
 - Doornbos, Karin
- 23.Kemkers, Gerard; manager TopsportZorgCentrum FC Groningen

Verder

- 24.A.B., Wim; NOM
- 25.Bergsma, Hans; gebiedscoöperatie Westerkwartier en Goor, Jan:
gebiedscoöperatie Zuid West Drenthe
- 26.Grotenhuis, Hannie te; secretaris Commissie van Zijl
- 27.Hiemstra, Han; Twijnstra Gudde projectleider kernteam plan van aanpak
Akkoord van Westerlee
- 28.Hoogsteen, Arnoud; FNV
- 29.Tatlicioglu, Ayhan; Inter-psy
- 30.Jansen, Siem; NOM
- 31.Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:
 - Klijnsma, Jetta; Staatssecretaris
 - Bronnda, Christien; directeur Participatie en Decentrale Voorzieningen
- 32.Kok, Jan Willem, oud-Statenlid PvdA, 'Zout is goud'
- 33.Zijl, Jan van; voorzitter Commissie van Zijl
- 34.Zwan, Mignon van der; Twijnstra Gudde projectleider kernteam plan van
aanpak Akkoord van Westerlee
- 35.Provincie Groningen:
 - Eikenaar, Eelco; gedeputeerde
 - Brouns, Patrick; gedeputeerde
 - Wolters, Rob; beleidsmedewerker
 - Bouwkamp, Henk; beleidsadviseur