

# EEN ONVOLTOOID EINDE

## **EINDVERSLAG GEBIEDSREGISSEURS OOST-GRONINGEN INZAKE 'HET AKKOORD VAN WESTERLEE'**

Groningen, 5 oktober 2016

### *Voortgang*

Kort na het verschijnen van onze (tussen-)rapportage *Kört veur de Kop* kwamen op uitnodiging van staatssecretaris Jetta Klijnsma bestuurlijke vertegenwoordigers van de betrokken acht gemeenten<sup>1</sup>, samen met twee leden van het College van GS van de provincie Groningen<sup>2</sup> en de beide gebiedsregisseurs, bijeen. Tijdens deze bijeenkomst – Winschoten, 25 april 2016 – werd unaniem geconcludeerd dat een vervolg moest worden gegeven aan de implementatie van het *Akkoord van Westerlee*, te beginnen met de aanpak van de sociale werkvoorziening en het in samenhang daarmee gestalte geven aan een 'werk- en ontwikkelbedrijf' voor de regio Oost-Groningen.

De beide gebiedsregisseurs werd gevraagd hun werkzaamheden – waarmee zij drie maanden eerder waren begonnen – voort te zetten. Zij stemden daarmee in, zij het onder de voorwaarde dat zij werden bijgestaan door de respectieve bestuursvoorzitters en directeuren van *Synergion* en *Wedeka*. Alle andere bestaande overlegstructuren rondom *Westerlee* konden daarmee worden opgedoekt. De betrokken gemeenten stemden hier op verzoek van beide regisseurs expliciet mee in. Daarbij werd afgesproken dat de beide bestuursvoorzitters, in het dagelijks leven wethouders van respectievelijk Oldambt en Stadskanaal, het (bestuurlijk) contact – inclusief terugkoppeling waar dat gewenst werd – zouden onderhouden met de andere gemeentebesturen en hun werkgebied. Zo konden zij vorm en inhoud geven aan hun mandaat vanuit de gemeenten, in de wetenschap dat uiteindelijk de betrokken gemeenteraden het laatste woord zouden hebben.

Gezamenlijk werd zo een uit zes personen bestaand kernteam gevormd, dat onder leiding van de beide gebiedsregisseurs (die hun 'dwingend' adviesrecht richting staatssecretaris en provinciebestuur behielden) binnen een tijdsbestek van vijf maanden in totaal elf keer bijeen zou komen. Daarin werd het inhoudelijk ondersteund door dr. Marco Wilke, die tot aan zijn benoeming tot gemeentesecretaris van Eindhoven in september 2016, volop participeerde in het kernteam. Het kernteam werd secretariael en organisatorisch ondersteund door Marion Pot, in het dagelijks leven secretaresse van een van de beide gebiedsregisseurs.

---

<sup>1</sup> Oldambt, Pekela, Menterwolde, Bellingwedde, Vlagtwedde, Borger-Odoorn, Veendam en Stadskanaal

<sup>2</sup> Patrick Brouns en Eelco Eikenaar

## *Spoed*

Staatssecretaris Klijnsma maande tot spoed. Niet alleen omdat sinds het sluiten van het akkoord (februari 2015) al teveel tijd (vanwege gebrek aan bestuurlijke daadkracht vanuit de regio) en geld (vanwege het ontbreken van concrete gezamenlijke plannen vanuit de betrokken gemeenten) verloren was gegaan, maar ook omdat gezien de Haagse begrotingsregels het nog beschikbare bedrag (circa € 10 miljoen) naar het departement van Financiën zou kunnen terugvloeien. Maar het belangrijkste argument om niet langer te dralen lag in de overtuiging dat nu eindelijk duidelijkheid moest worden verschaft, vooral aan degenen om wie het allemaal te doen was: allen in de regio die rekenden op of uitkeken naar een volwaardige en ‘fatsoenlijke’ betaalde werkplek dicht bij huis.

De staatssecretaris stelde dat nog voor de zomervakantie het kernteam zijn werkzaamheden voltooid moest hebben, dat de beide gebiedsregisseurs hieraan hun advies koppelden en dat de betrokkenen gemeentebesturen – althans de colleges, onder voorbehoud van goedkeuring door hun raden in augustus of september – hun fiat verleenden in de vorm van een raadsvoorstel. Alle betrokkenen stemden hiermee in, zij het met wisselend enthousiasme.

## *Voortgang*

Het kernteam zette zich aan de totstandkoming van een ‘businesscase’ als implementatie van *Westerlee*. Daarbij werden drie samenhangende en perspectiefrijke doelstellingen geconcretiseerd:

- Het integreren en geleidelijk inkrimpen van de beide bestaande werkvoorzieningschappen, bij voorkeur via een fusie;
- Het gestalte geven aan een regionaal werk- en ontwikkelbedrijf, waarin de aansturing en zo mogelijk ook de werkzaamheden van de vijf bestaande TDC’s (Training- en Diagnose Centra) worden ondergebracht en de link met het overige sociale domein binnen gemeenten wordt verstevigd;
- Het in relatie hiermee creëren van (veelal kleinschalig) werk op maat, ofwel nieuwe en dus geen vervangende (zoals in het geval van detachering) werkgelegenheid.

Al spoedig doemden bij de realisatie hiervan twee struikelblokken op.

In de eerste plaats bleek op korte termijn een definitieve fusie niet haalbaar. Een fusie zou niet direct financieel gewin opleveren, maar overigens evenmin een financieel verlies. Ook verschilden de financieringssystematiek, financiële positie en de uitgangspositie (‘nulmeting’) van beide schappen te zeer van elkaar om meteen tot een fusie te kunnen komen.

Ten tweede bestond hier en daar de vrees dat de afzonderlijke gemeenten de greep op de werkzaamheden van de TDC’s volledig zou kwijtraken, waarmee ook de verbinding met belendende beleidsterreinen (Jeugd, WMO, Onderwijs, Welzijn, etc.) in het gedrang dreigde

te komen. De centrale regie en aansturing vanuit een gezamenlijk werk- en ontwikkelbedrijf zou dit in de hand kunnen werken, zo werd gesteld.

Kort en goed kwam het er op neer dat de Synergon-vertegenwoordiging koos voor een fusie van de beide schappen en in samenhang daarmee ook voor de vorming van een werk-ontwikkelbedrijf. Dit had ook de duidelijke voorkeur van de beide gebiedsregisseurs, te meer daar dit een directe implementatie van 'Westerlee' was. De voorzitter van Wedeka vond een fusie op korte termijn te ver gaan en hield daarnaast vast aan een sterke positie van de afzonderlijke gemeenten binnen een werk-ontwikkelbedrijf, waarmee in feite de gezamenlijke regie (zoals bepleit in *Westerlee*) werd gerelativeerd.

Om de zo ontstane patstelling te doorbreken werd beide voorzitters gevraagd mee te werken aan een compromis, waarin enerzijds de uitgangspunten van *Westerlee* overeind bleven (en met een helder perspectief op meer dan dat) en anderzijds recht werd gedaan aan de bezwaren vanuit met name de gemeenten Veendam en Stadskanaal, zoals die werden verwoord door de *Wedeka*-voorzitter. Beide bestuurders werd voorgehouden dat besturen inhoudt dat er bewogen moet worden en zij namen dit ter harte.

Dit leidde eind juni tot consensus binnen de kerngroep: het overeengekomen compromis kreeg gestalte in een nieuwe 'businesscase', die vooraf juridisch getoetst was. De kern van het compromis was dat er (vooralsnog) geen fusie plaatsvond, maar wel een vergaande samenwerking in bestuur, directie en management. De voorgestelde bestuurscommissie, eenhoofdige directie en de voorwaarde waar het ging om aantoonbare affiniteit met het bedrijfsleven zouden juridisch mogelijk zijn indien de betrokken gemeenteraden hieraan ook in de praktijk wilden meewerken. Feitelijk zou hun afstand tot de sociale werkvoorziening (nu vastgelegd in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen) niet vergroot worden.

De gemeenteraden werden dan ook opgeroepen eerst te kijken naar wat gewenst was en vervolgens of dit ook formeel mogelijk was. Zoals gezegd was dit laatste al door het kernteam gecheckt.

De beide gebiedsregisseurs stemden in met het overeengekomen compromis, dat zij wel nadrukkelijk als 'second best' typeerden. Maar bij de keus tussen de nieuwe 'businesscase' en helemaal niets werd niet lang stilgestaan. Immers, de uitgangspunten van *Westerlee* werden niet aangetast, alleen bleek de invulling op korte termijn minder krachtig dan oorspronkelijk was gewenst.

Beide gebiedsregisseurs presenteerden de nieuwe businesscase aan de staatssecretaris, die er in eerste aanleg evenmin enthousiast over was. Aangezien zij met de gebiedsregisseurs van mening was dat dit momenteel het meest haalbare was, ging ook zij uiteindelijk akkoord. Daarmee was de weg vrij om aan de betrokken gemeenten de 'businesscase' aan te bieden. Daarbij werd expliciet vermeld dat het hier ging om een compromis, dat verder niet onderhandelbaar was.

De gemeenteraden konden het onderschrijven of verwerpen, aangezien zij in de lokale

democratie het laatste woord hebben. Mocht ook maar een van de acht gemeenten niet instemmen, dan verviel de basis aan het overeengekomen compromis en zou het *Akkoord van Westerlee* definitief ter ziele zijn. De gebiedsregisseurs zouden dan hun opdracht teruggeven, het beschikbare geld zou in Den Haag blijven en het ergste was dat er wederom vanwege onenigheid geen perspectief kon worden geboden aan degenen die dit meer dan ooit nodig hadden.

### *Besluitvorming*

Zoals de gebiedsregisseurs de staatssecretaris hadden weten te overtuigen met deze 'second best'-uitkomst, zouden de beide bestuursvoorzitters (van *Synergion* en *Wedeka*) het door henzelf ondertekende compromis uitdragen en bovenal verdedigen bij de gemeentebesturen in hun eigen werkgebied. De voorzitter van *Synergion* slaagde hierin: de gemeenten Oldambt, Bellingwedde en Pekela gingen – hier en daar met kanttekeningen tijdens de raadsdebatten – akkoord met het compromis. In het *Wedeka*-gebied verliep het anders. Een paar dagen na de totstandkoming van de compromis liet de *Wedeka*-voorzitter via de media weten dat hij als wethouder van Stadskanaal het mede door hem gesloten compromis niet kon onderschrijven. De colleges van Stadskanaal en – vervolgens ook – Veendam legden hun raden een voorstel voor dat zij als 'Ja, mits' typeerden, maar dat door de gebiedsregisseurs meteen als een onverkort 'Nee' werd getypeerd. Er werden in het voorstel zoveel mitsen en maren opgeworpen, dat de angel uit het compromis werd getrokken. Het ging hierbij niet om aanpassingen in de uitvoering, maar om inhoudelijke en zelfs principiële tegenwerpingen. Daarnaast werd juridisch geschut in stelling gebracht, waarmee de inhoudelijke en bestuurlijke discussie er niet eenvoudiger op werd.

Omdat het compromis in de *Wedeka*-gemeenten niet meer door de *Wedeka*-voorzitter toegelicht, laat staan verdedigd werd, zagen beide gebiedsregisseurs zich genoodzaakt om zelf de raden van Stadskanaal en Veendam via hun griffies aan te schrijven. Zij wilden met name de bestuurlijke aspecten van het compromis met de raadsleden bespreken en desgewenst de 'businesscase' ook toelichten. Dit met de kanttekening dat het bereikte resultaat zeker niet hun eerste keus was, maar wel het op dat moment enig haalbare. Hun uitnodiging aan de fractievoorzitters in beide gemeenten leidde in zowel Stadskanaal als Veendam tot een informatief gesprek met de vrijwel voltallige raden, waarbij opvallenderwijs ook de colleges vertegenwoordigd waren. De gebiedsregisseurs hadden al eerder meermalen met de betreffende collegeleden gesproken en gingen ervan uit dat in een dualistisch systeem de gemeenteraad een eigen verantwoordelijkheid heeft. Beide gesprekken leidden uiteindelijk niet tot het gewenste resultaat. De meerderheid in beide gemeenteraden had zoveel bedenkingen bij het overeengekomen compromis, zoals neergelegd in de gepresenteerde 'businesscase', dat zij daarmee feitelijk de stekker uit het *Akkoord van Westerlee* trokken.

De gebiedsregisseurs werd verweten dat zij machtspolitiek bedreven en de raden onder druk zetten, terwijl van meet af aan in de kerngroep was besloten dat het compromis in de kern

ononderhandelbaar was. Ook was van tevoren duidelijk dat voor de gebiedsregisseurs en de resterende leden van de kerngroep 'Ja, mits' neerkwam op 'Nee'. daarover konden geen misverstanden bestaan.

De *Wedeka*-gemeenten Menterwwolde en Vlagtwedde gingen akkoord met de 'businesscase', waarbij Vlagtwedde wel de wens formuleerde om er via bestuurlijke participatie zelf bovenop te zitten. Deze eventuele aanpassing in de uitvoering is verder niet besproken, maar was eerder een uitwerking dan een bezwaar.

Gezien de besluitvorming in de gemeenteraden van Stadskanaal en Veendam heeft het kernteam – waaruit de *Wedeka*-voorzitter zich intussen had teruggetrokken, na ook als wethouder dat deel van zijn portefeuille ingeleverd te hebben – besloten zich op te heffen.

### *Opdracht terug*

De gebiedsregisseurs geven met de aanbieding van dit verslag hun opdracht terug. Wellicht is het overbodig om te stellen dat dit hen zeer spijt. Niet alleen omdat er wederom in Oost-Groningen geen definitief einde is gemaakt aan bestuurlijke onwil en onvermogen om samen te werken, maar vooral omdat al degenen om wie het werkelijk gaat – duizenden die fatsoenlijk werk willen en ondernemers die hen daarbij willen helpen – er helemaal niets mee zijn opgeschoten.

Een lichtpuntje is wellicht dat de meerderheid van de gemeenten in Oost-Groningen wel bereid en in staat is om de handen ineen te slaan.

De gebiedsregisseurs Oost-Groningen, Bert Middel / Gerard Kremer.