Stand van zaken notitie

Actualisatie governance Senzer

Inleiding

Deze stand van zaken notitie heeft als doel de colleges van de gemeenten die deelnemen aan de Gemeenschappelijke regeling Werkbedrijf Atlant De Peel (GR) te informeren over de beoogde richting op basis van bestuurlijke uitgangspunten en het proces van de actualisatie van de GR. De GR is een regeling voor de uitvoering van collegetaken en moet worden vastgesteld door de colleges van de 7 gemeenten. De colleges hebben hiervoor toestemming nodig van hun gemeenteraden. Op 01 januari 2023 moet de geactualiseerde GR in werking treden. Deze notitie is het vertrekpunt voor het actualisatieproces.

Hieronder zijn eerst de redenen voor de actualisatie van de GR beschreven. Daarna volgt een toelichting op de overwegingen en uitgangspunten van het bestuur. Hiermee wordt de beoogde bestuurlijke richting aangeduid. Deze bestuurlijke vertrekpunten worden in het actualisatieproces inhoudelijk getoetst. Het verdere proces vormt het slot van deze notitie.

Redenen

De huidige GR dateert van de start van Senzer in 2016. Er zijn meerdere redenen voor de actualisatie van de GR.

1. **Evaluatie Senzer**
   Allereerst is bij de start van Senzer afgesproken om de GR te evalueren. Berenschot heeft deze evaluatie in 2019 uitgevoerd. De conclusie was dat er unaniem bestuurlijke steun is voor Senzer en dat de samenwerking zelf niet ter discussie staat. Senzer werd gekwalificeerd als een buitengewoon goed presterend werkbedrijf dat een belangrijke publieke waarde levert zowel voor de doelgroep van mensen met (nog) geen plek op de reguliere arbeidsmarkt als voor regionale werkgevers. Daarnaast waren er aandachtspunten voor verbetering en doorontwikkeling. Berenschot concludeerde namelijk dat de interpretatie en uitwerking van de positie, opdracht en koers van Senzer als diffuus of zelfs conflicterend ervaren werd, zowel intern als door de omgeving. Kortom, er was onduidelijkheid over de gewenste maatschappelijke impact die met Senzer wordt nagestreefd. Het bestuur van Senzer heeft op basis hiervan ingestemd met een voorstel voor de doorontwikkeling van de GR. Een bestuurlijke werkgroep is hiermee aan de slag gegaan.

2. **Herijking positie Senzer**
   Alvorens met een doorontwikkeling van de GR aan de slag te gaan, heeft het bestuur de opdracht gegeven om de positie van Senzer te herijken. In 2020 – 2021 is gezamenlijk met alle stakeholders, waaronder ook de gemeenteraden, een traject doorlopen wat heeft geleid tot een aangescherpte positionering met duidelijkheid over de impact die Senzer wil realiseren. Het belangrijkste verschil met voorheen is dat de herijkte positionering meer uitgaat van samenwerking. Senzer opereert niet solitair, maar wil én moet zich verbinden met alle andere onderdelen van het sociaal domein, onderwijs en de arbeidsmarkt. Senzer is een actief samenwerkende partner binnen de arbeidsmarktregio Helmond-De Peel. Inkomensondersteuning is als belangrijke taak nu specifiek opgenomen, evenals duurzame arbeidsintegratie voor mensen die zich niet op eigen kracht staande kunnen houden op de arbeidsmarkt. Samen met andere partijen zorgt Senzer voor een inclusieve arbeidsmarkt

waarbij iedereen meedoet. Dit staat ook centraal in de werkgeversbenadering. De herijkte positionering van Senzer is door het Algemeen bestuur vastgesteld (5 juli 2021) en heeft de steun gekregen van alle gemeenteraden. De visuele weergave van de herijkte positie van Senzer die in de gemeenteraden gepresenteerd is, is in de bijlage opgenomen.

3. **Gewijzigde Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)**
Een volgende reden is de gewijzigde WGR, die op 1 juli 2022 in werking treedt. De WGR maakt samenwerking mogelijk tussen bestuursorganen zoals provincies en gemeenten. Daarbij kunnen bevoegdheden van het (lokale) bestuur overgedragen worden aan het bestuur van een interbestuurlijk samenwerkingsverband. Met de wijziging in de WGR wordt de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers (raden) bij het bestuur van een dergelijk samenwerkingsverband verbeterd. Zo krijgen zij meer invloed op besluiten en dus meer mogelijkheden om hun controlerende rol in dit soort samenwerkingen te vervullen. In de geactualiseerde GR geven wij invulling aan deze rol van de raden.

4. **Gewijzigde Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)**
Op dit moment handelt Senzer deels op basis van mandaat, deels op basis van delegatie. In de praktijk wordt bij alle taken gewerkt als bij delegatie, maar is er een formeel onderscheid in bevoegdheidsverdeling. Zowel de accountant als de provincie Noord-Brabant zijnde financieel toezichthouder hebben aangegeven dat de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de GR en de gemeenten niet meer aansluit op wet- en regelgeving met betrekking tot begroting, verantwoording en controle hierop (BBV en bijbehorende documenten). De consequentie hiervan is dat de verantwoording over de bijstandsverlening en aanverwante regeling de actuele toetsing niet doorstaat en moet worden aangepast. Een tijdelijke oplossing is gevonden door de brutobaten en lasten uit de begroting van Senzer te halen en alleen nog het resultaat te presenteren in de baten en lasten. Dit is evenwel geen duurzame oplossing; er is een structurele aanpassing van de afspraken in de GR nodig. Daar moet een keuze worden gemaakt of de taakuitvoering door Senzer plaatsvindt op grond van overgedragen bevoegdheden (delegatie) dan wel de bevoegdheid om in naam van de colleges besluiten te nemen (mandatering).

5. **Integraal perspectief op arbeidsmarktregio**
In het afgelopen half jaar zijn de partners in de arbeidsmarktregio, onder leiding van de centrumgemeente Helmond, tot een voorstel voor inrichting van de governance van de arbeidsmarktregio gekomen. Dit voorstel is gebaseerd op het principe van netwerksamenwerking waarbij de kernspelers van de triple-helix, samen met belangrijke uitvoeringsorganisaties als Senzer, het voortouw nemen. Het brede perspectief op het regionale arbeidsmarktbeleid wordt hierbij gevormd door zowel het sociaal, onderwijskundig als economisch kader. Het is van belang dat de uitvoerings- en coördinatietaken van Senzer en het integrale, regionale arbeidsmarktbeleid over en weer aansluiten.

   Dit heeft tot gevolg dat de governance samen met de uitvoering van Senzer en de governance van de arbeidsmarktregio in elkaars verlengde moeten liggen. Met dien verstande dat de governance van Senzer gaat over de coördinatie rondom de opdracht van Senzer en de governance van de arbeidsmarktregio het brede perspectief van de gehele arbeidsmarkt (triple-helix) betreft.

Overwegingen en uitgangspunten

Het bestuur heeft op basis van deze redenen de opdracht gegeven om de bestaande GR te actualiseren. Dit proces is gestart door in het bestuur de uitgangspunten onder de huidige samenwerking in de GR in overweging te nemen. Het bestuur hecht er waarde aan dat het voorwerk (het onderzoek Berenschot, de herpositionering) en de daaruit voortgekomen bestuurlijke uitgangspunten voor de verdere samenwerking de basis vormen voor het proces van actualisatie. Niettemin heeft het bestuur nadrukkelijk de behoefte om in het actualisatieproces deze vertrekpunten te **toetsen aan de vraag of dit ook voor de toekomst de beste uitgangspunten zijn.** Voor dit proces worden werkgroepen samengesteld waaraan vertegenwoordigers van gemeenten en van Senzer deelnemen. De werkgroepen toetsen de bestuurlijke uitgangspunten zowel financieel als juridisch en formuleren indien nodig alternatieven. Op basis van het resultaat van de werkgroepen wordt de wijziging van de GR voorbereid.

Tijdens het voorgaande proces (zie Redenen, punt 2), waarin de positionering van Senzer is herijkt, is Senzer bijgestaan door Theo Camps (hoogleraar Organisatiekunde & Bestuurskunde bij Tias School for Business and Society). Uit zijn advies om te komen tot een gedragen gemeenschappelijke samenwerking heeft het bestuur het volgende meegenomen:

- *Een van de belangrijkste uitgangspunten is om **vertrouwen in elkaar** te hebben en **verantwoording van de praktijk achteraf** te laten plaatsvinden. De verantwoording vindt plaats over het totaalresultaat, waar mogelijk en zinvol aangevuld met specifieke informatie per gemeente.*
- *Om dit mogelijk te maken dient er voldoende adequate **sturingsruimte** voor zowel gemeenten als Senzer te zijn. Dit betekent dat er gestuurd wordt op het resultaat met aandacht voor de inrichting van informatie- en verantwoordingsprocessen. De mens staat hierbij centraal.*
- *Adequate sturingsruimte betekent ook dat er **samenhang** in gemeentelijk beleid en gemeenschappelijk beleid van de GR moet zijn. Dit wordt door Senzer vertaald naar bedrijfsbeleid. Samen kunnen we dan inspelen op nieuwe ontwikkelingen.*
- *Tot slot dient de **bekostiging** van de uitvoering passend te zijn bij de opdracht van Senzer (red. ook aangeven door de gemeenteraden). Een samenwerkingsrelatie gebaseerd op solidariteit en vertrouwen vraagt om een duurzame bekostigingssystematiek, waarbij de beoogde resultaten leidend zijn in plaats van de bekostigingsbronnen. De inrichting van de bekostiging is niet rigide of bureaucratisch en laat ruimte voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de opdracht.*

De deelnemende gemeenten hebben de afgelopen jaren gewerkt op basis van **solidariteit**. Dit samenwerkingsprincipe is in onderstaand tekstvak uitgelicht.

Solidariteit
Solidariteit betekent dat de deelnemende gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen voor de taken op een beleidsterrein en daartoe hun beleid harmoniseren, hun financiële middelen bij elkaar leggen, een gezamenlijk regelstelsel hanteren en kiezen voor eenduidige regie op de uitvoering. In feite is dit ook de samenwerking die bedoeld wordt in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Voor de inwoners betekent solidariteit: een gelijke behandeling op het gebied van werk- en inkomensondersteuning in de hele arbeidsmarktregio. Er is geen onderscheid tussen de dienstverlening in de deelnemende gemeenten, inwoners hebben gelijke toegang tot de voorzieningen in de hele arbeidsmarktregio en alle inwoners hebben voordeel van experimenten en innovaties die in de regio worden ondernomen.

Voor Senzer betekent solidariteit dat de organisatie kan uitgaan van eenduidig bestuur, één beleid, één budget, één regelstelsel en één uitvoeringsplan. De focus van de organisatie kan volledig worden gericht op de doelgroep en er is een efficiënte inrichting van de organisatie en de werkprocessen mogelijk, zowel bij Senzer als bij de deelnemende gemeenten. Solidariteit is geen eenheidsworst. Voor lokale wensen en bijzondere lokale omstandigheden is, voortbouwend op de brede gezamenlijke basis, couleur locale mogelijk.

Het huidige bestuur is tevreden over de wijze van uitvoering en de resultaten van Senzer, zoals ook onderstreept wordt in de evaluatie van Berenschot. Solidariteit is een belangrijke drager voor de bereikte resultaten. Ook in de toekomst staat het belang van de inwoner centraal, is er een integrale arbeidsmarkt en wil het bestuur randvoorwaarden scheppen voor een krachtige en slagvaardige uitvoering. Dit betekent dat het bestuur zich blijft committeren aan het bestaande **solidariteitsprincipe** als fundament voor de onderlinge samenwerking in onze regio.

Wanneer men dit solidariteitsprincipe doortrekt in de richting van de bestaande **stemverhoudingen**, waarbij iedere gemeente een gelijke stem heeft ongeacht grootte of budget, dan hoeven deze niet gewijzigd te worden. Er is geen reden voor wijziging, omdat steeds de inwoner centraal staat bij de uitvoering en niet de gemeentelijke omvang, grens of budget.

Daarmee is er ook geen aanleiding om de bestaande **samenstelling van het Dagelijks en/of Algemeen bestuur** te heroverwegen. Op advies van Berenschot zal de taak- en rolverdeling tussen beide bestuursorganen echter wel aangescherpt en verduidelijkt moeten worden.

Belangrijk hierbij is ook de **rol- en taakverdeling tussen gemeenten en Senzer**. Het uitgangspunt is dat de gemeenten de hoofdlijnen van het beleid bepalen en Senzer zorgt voor invulling van deze hoofdlijnen en voor een adequate uitvoering ervan. Vanuit de praktijk blijkt dat ook op dit niveau behoefte is aan een duidelijkere rol- en taakverdeling passend bij de praktijk die in de afgelopen jaren is toegepast en bewezen effectief en efficiënt is.

Een gesprek over rol- en taakverdeling raakt de **verdeling van bevoegdheden.** Senzer werkt voor een deel van het takenpakket in delegatie en voor een ander deel in mandaat. Zoals aangegeven bij *'Redenen punt 4'* hebben zowel de accountant als de provincie aangegeven dat, op basis van geactualiseerde wet- en regelgeving, een eenduidige bevoegdhedenverdeling noodzakelijk is. Uit de keuze voor solidariteit vloeit een keuze voor het model van delegatie logisch voort. In de afgelopen jaren hebben colleges vrijwel nooit afgeweken van de gemeenschappelijke lijn door gebruik van bevoegdheden die zij niet hadden overgedragen. Er blijkt sprake te zijn van eenheid van opvattingen en van vertrouwen tussen de gemeenten onderling én met Senzer. Door te kiezen voor deze meer efficiënte bevoegdhedenverdeling wordt de rol- en taakverdeling in de praktijk verduidelijkt. Het bestuur spreekt daarom haar voorkeur uit voor delegatie van de bevoegdheden als vertrekpunt.

Voor de GR en de bekostiging van Senzer hebben **de raden de wens uitgesproken om te kijken naar de dienstverlening van Senzer en de bijbehorende doelstellingen**. Ook willen zij toe naar een bestendige begroting waaraan een duurzame bekostigingssystematiek aan ten grondslag ligt. Beide onderwerpen komen terug in de hierboven genoemde werkgroepen. De **regionale cliëntenraad** benadrukt in hun zienswijze dat de inwoner geen hinder mag ondervinden van de wijze waarop de governance wordt geregeld en dat de onderlinge afstemming tussen Senzer en de gemeenten in de uitvoering van regelgeving voor de inwoner niet tot overlast mag leiden. Op basis van alle voorgaande uitgangspunten meent het bestuur hieraan te kunnen voldoen.

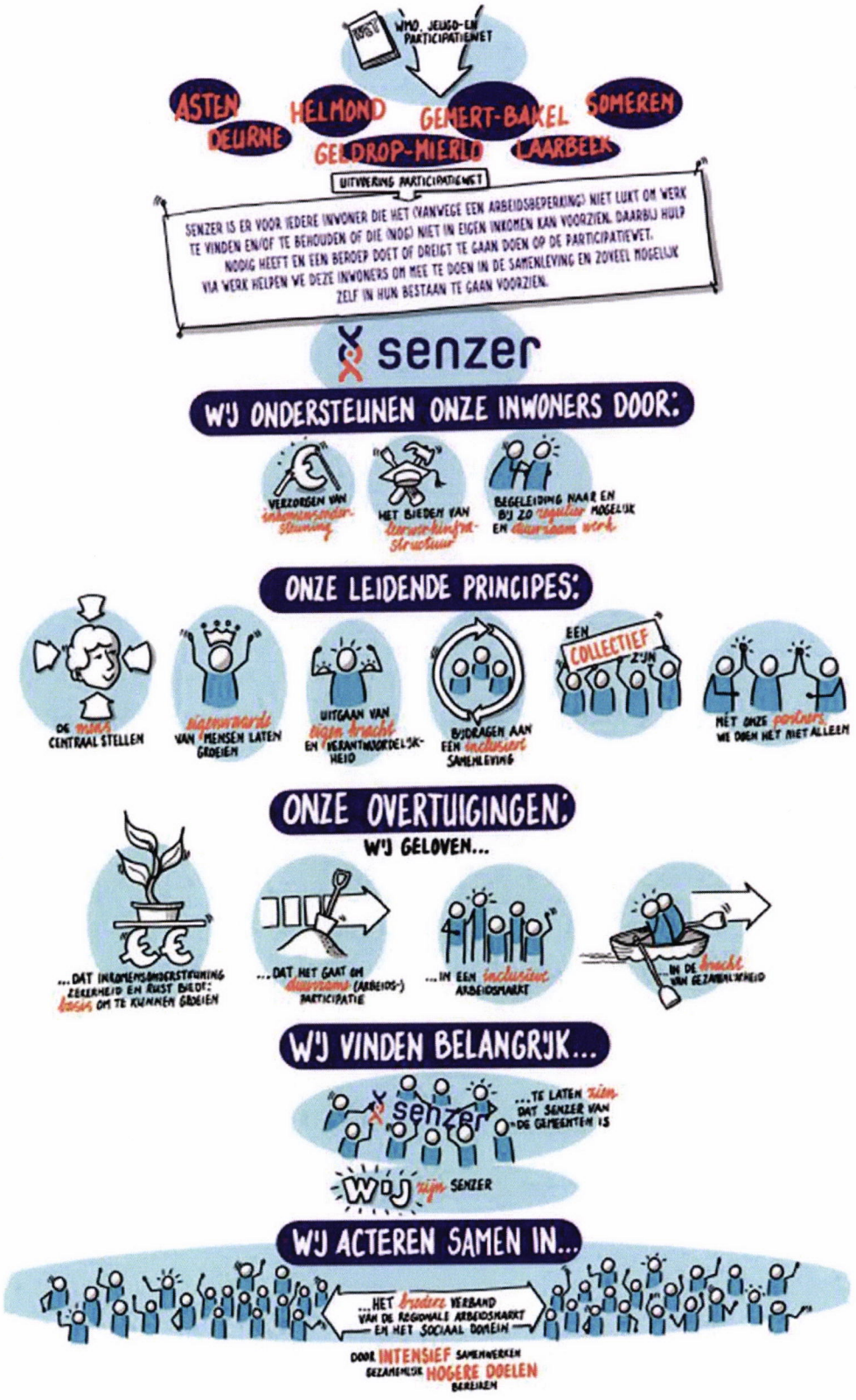
Verdere proces

De volgende stap is om de GR in lijn te brengen met de herijkte positionering van Senzer. Met deze notitie informeert het bestuur de colleges over de stand van zaken met betrekking tot deze actualisatie van de GR. Het bestuur duidt hierin dat zij unaniem achter de genoemde bestuurlijke vertrekpunten staat. Een **toetsing en uitwerking** van deze uitgangspunten evenals eventueel noodzakelijke alternatieven vindt plaats door genoemde werkgroepen. Het bestuur wordt tussentijds op de hoogte gehouden van de voortgang.

De keuzes ten aanzien van de bekostiging, de juridische inrichting en de dienstverlening van de GR worden in de loop van 2022 gemaakt. De opdracht hierbij is dat de geactualiseerde GR op 1 januari 2023 in werking treedt. Hier is de planning op afgesteld. Een uitgewerkt voorstel wordt voor de zomervakantie ter besluitvorming aan de colleges voorgelegd. Na het zomerreces vindt het traject met de gemeenteraden plaats. Daarna wordt voor het einde van het jaar door de colleges het definitieve besluit genomen over de actualisatie van de GR.

Bijlage 1.

Visuele weergave herijking positie Senzer



Bijlage 2.

Acties vanuit bestuur

Een delegatie van het bestuur heeft een plan van aanpak opgesteld voor de actualisatie van de GR. Hierin zijn een aantal acties benoemd, te weten:

1. Inrichten van de coördinatietafel

De uitvoeringstaken van Senzer kunnen niet los gezien worden van het regionale arbeidsmarktbeleid. Dit vraagt om een passende coördinatie tussen de colleges en Senzer. De bestuurlijke delegatie heeft daarom gekozen voor het instellen van de coördinatietafel. De coördinatietafel is inmiddels van start gegaan en heeft als doel de onderlinge communicatie en betrokkenheid tussen de gemeenten en Senzer te organiseren en stroomlijnen.

De coördinatietafel is hiermee geen nieuwe of 'derde macht', maar een belangrijk schakelpunt tussen de arbeidsmarktregio en Senzer. Aan de coördinatietafel nemen zowel gemeentelijke vertegenwoordigers als vertegenwoordigers vanuit Senzer deel. Zij stemmen de adviezen aan het bestuur van Senzer en aan de colleges met elkaar af.

De coördinatietafel is meegenomen in de brede triple-helix governance inrichting van de arbeidsmarktregio en zorgt zo voor verbinding. Een vertegenwoordiger van de voorbereidende kerngroep neemt deel aan de coördinatietafel Senzer. Een toelichting op de governance van de arbeidsmarktregio is in een separaat collegevoorstel aan de colleges voorgelegd. Deze notitie betreft uitsluitend de governance van Senzer.

2. Installeren van werkgroepen

De volgende actie was/is het installeren van inhoudelijke werkgroepen met vertegenwoordigers van gemeenten en Senzer en mogelijk ondersteund door externe expertise. Deze werkgroepen zijn:

1. Werkgroep Bekostiging (reeds gestart, opdracht akkoord in werkgroep) – zij leveren een voorstel voor:
    a. De nieuwe en duurzame bekostigingssystematiek voor de GR Senzer en uitwerking daarvan in een vervangend artikel 33 van de GR;
    b. De nieuwe vastlegging van de risicoverdeling en -afdekking van GR Senzer en de deelnemende gemeenten.

2. Werkgroep Juridisch (reed gestart, opdracht akkoord in werkgroep) – zij leveren een tekstvoorstel voor de GR waarin:
    a. De invulling plaatsvindt van de wijziging van de WGR die 1 juli 2022 van kracht is.
    b. De juridische vertaling plaatsvindt van de resultaten van de werkgroep Bekostiging.
    c. De juridische vertaling plaatsvindt van veranderingen in het dienstverleningspakket en de context van Senzer die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

3. Werkgroep Dienstverlening (start op korte termijn, opdracht conceptueel) – zij leveren een visie op het dienstverleningspakket van Senzer, met aandacht voor:
    a. De vertaling van de herijkte positionering van Senzer voor de huidige en te ontwikkelen dienstverlening.
    b. Een sluitend regionaal aanbod voor de doelgroep van Senzer.

c. Aansluiting bij de ontwikkeling van de het arbeidsmarktbeleid en de organisatie van de Arbeidsmarktregio (triple helix).
d. Aansluiting bij de ontwikkeling van het beleid op het gebied van zorg en welzijn van de gemeenten, onderwijs en de organisatie van het sociaal domein van de gemeenten.
e. Vertaling van de uitgangspunten van het bestuur naar afspraken over regionale uniformiteit en mogelijkheden tot couleur locale (gemeentelijke differentiatie van de dienstverlening).