

Startnotitie rekenkameronderzoek

BV Samen Doen Gemeente Hardenberg

Hardenberg, 1 april 2025

Inhoudsopgave

Aanleiding en achtergronden onderzoek

Doel en scope van het onderzoek

Centrale vraagstelling en deelvragen

Normenkader

Onderzoek aanpak

Planning

Aanleiding en achtergronden onderzoek

De Samen Doen Hardenberg B.V. (hierna: de BV) is een overheidsvennootschap die actief is binnen het sociaal domein in de gemeente Hardenberg. De gemeente Hardenberg heeft als enige aandeelhouder bestuurlijk en (risicodragend) financieel belang in deze zogenaamde verbonden partij. Momenteel is de toegang tot het sociaal domein deels belegd bij deze vennootschap (Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning) en deels bij de gemeente (Participatiewet). De Hervormingsagenda Jeugd vergt stevige lokale teams die ook zelf hulp bieden. Deze vrij toegankelijke hulpverlening heeft de gemeente nu belegd bij verschillende welzijnspartners op basis van een subsidierelatie. Nieuwe ontwikkelingen zoals het Richtinggevende kader voor de toegang tot het sociaal domein kan gevolgen hebben voor deze inrichting. De jaarlijkse opdracht van de gemeente aan de vennootschap volgt deze ontwikkelingen.

Vanaf 2014 is het sociaal domein (deels) belegd bij integrale gebiedsteams: de Samen Doen teams. Organisatorisch was sprake van een netwerkverband van samenwerkende organisaties, die elk mensen en middelen leverden aan de netwerkorganisatie. De pilot moest duidelijk maken of deze werkwijze passend is bij de gemeentelijke opgave binnen het sociaal domein. In het raadsvoorstel van 18 december 2018ⁱ heeft het college de zoektocht naar de meest passende vorm als volgt verwoord:

“Wij streven naar een vorm die goed bij onze gemeente en samenleving past, lokaal verankerd is, het meest effectief en efficiënt is en waarin geen belangenverstrengeling ontstaat. De gemeente is opdrachtgever en dient op kwaliteit en financiële risico's te kunnen sturen. Om dat mogelijk te maken gaan we inzetten op daarbij passende financiële controle en beheersing en objectieve resultaatmeting. Wij werken samen met de ketenpartners uit het platvorm, lokale professionals en inwoners. De medewerkers van de Samen Doen teams beschikken over de gevraagde competenties om hun taken uit te kunnen voeren. Er ontstaat ruimte voor de professional, voor wat betreft toegang tot voorzieningen, alsook de organisatie van de aanpak en uitvoering. Wij werken samen toe naar resultaten, naar maatschappelijke effecten. We regelen niet alles van tevoren dicht, maar sturen in een dynamisch proces op het resultaat.”

Het college heeft hierbij de verschillende organisatorische scenario's verkend. Gekeken is naar de financiële, juridische, inkooptechnische, fiscale en privacyaspecten van de te kiezen vorm. Uiteindelijk is op 30 april 2019 de BV opgericht.

In 2022 heeft het college geconstateerd dat de BV en de gemeente uit elkaar zijn gegroeid en dat de relatie en samenwerking voor verbetering vatbaar zijn.ⁱⁱ Hierop is ambtelijk de governance onder de loep genomen. Het college heeft naar aanleiding daarvan besloten om eerst de geldende governance – met één kleine afwijking – goed uit te voeren en daarna nadere maatregelen te overwegen. Voor zover bekend is de raad daarin niet betrokken geweest en is het hier tot op heden bij gebleven. De rekenkamer is benieuwd wat op dit moment de stand van zaken is in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de BV.

Het (risicodragend) financieel belang van de gemeente en de grote maatschappelijke belangen binnen het sociaal domein zijn voor de rekenkamer reden te meer om een onderzoek te initiëren. Bovendien heeft de rekenkamer verschillende signalen opgevangen uit de gemeenteraad over de BV. Hierop heeft de rekenkamer het onderzoeksonderwerp ter sprake gebracht in het presidium. Daar is duidelijk geworden dat er in de raad nog veel vragen leven over de (effectiviteit van de) BV. Ook zijn er twijfels of de raad voldoende in positie is om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen oefenen. Onvoldoende duidelijk is aan welke knoppen de raad kan draaien en welke informatie daarvoor noodzakelijk is.

Al met al ligt het voor de hand dat een gemeente zich periodiek afvraagt of de inrichting van een verbonden partij nog steeds de beste garantie biedt, dat publieke taken worden uitgevoerd conform de gemeentelijke doelstellingen. Bieden (de inrichting) van de organisatie en de normen en gedragsregels voldoende grondslag voor een productieve relatie? De rekenkamer hoopt dat zij met een onderzoek de gemeente(raad) hier meer inzicht in kan verschaffen.

Doel en scope van het onderzoek

Bij de verzelfstandiging van gemeentelijke taken staat goede uitvoering voorop: doelmatig, doeltreffend en rechtmatig uitvoeren van publieke taken en het aansluiten op de behoefte vanuit de samenleving. Verzelfstandiging kent voordelen zoals vermindering van kwetsbaarheid, kwaliteitsverbetering of efficiencyverbetering. Maar het betekent feitelijk ook meer afstand in sturing, controle en verantwoording. Dit brengt risico's met zich mee: inleveren van (een deel van) de autonomie van de gemeente, uit elkaar groeien van doelen van gemeente en verzelfstandigde organisatie en financiële risico's.

De BV voert taken uit voor de gemeente en wordt in eerste instantie aangestuurd door het college. Daarmee onttrekt een deel van de activiteiten van de BV zich aan het zicht van de gemeenteraad. Let wel: binnen elk taakveld moeten beleidskeuzes worden gemaakt. Het vaststellen van prioriteiten is onderdeel van beleid en een bevoegdheid van de raad in zijn kaderstellende rol. Daarnaast hebben we te maken met het begrotingsrecht van de raad en is van belang hoe de raad hier voldoende is staat wordt gesteld om te sturen.

Een onderzoek naar de BV Samen Doen kan zowel betrekking hebben op de inhoud (en de effecten) van de activiteiten van de vennootschap (uitvoering beleid sociaal domein) als op de (rechts)vorm (government governanceⁱⁱⁱ). Daarnaast spelen factoren mee zoals de samenwerking met de gemeente op het gebied van de bedrijfsvoering (*'...als ware Opdrachtnemer een ambtelijke afdeling van de gemeente Hardenberg (Opdrachtgever).'*^{iv}) en het team Werk en Inkomen en de samenwerking met externe partners binnen het sociaal domein. De rekenkamer kiest er voor om het onderzoek te beperken tot de government governance van de vennootschap en het in positie brengen van de raad in haar kaderstellende en controlerende rol in deze. Hebben alle betrokken partijen (college, gemeenteraad en de BV) voldoende scherp welke rollen en verantwoordelijkheden zij hebben jegens elkaar, hoe zij het beste met die rollen om kunnen gaan en is voldoende nagedacht over normen en gedragsregels? De rekenkamer wil graag scherp in beeld brengen op welke wijze de governance kan bijdragen aan een productieve relatie tussen de gemeente en de BV en niet in de laatste plaats het behalen van de gewenste maatschappelijk doelen.

De rekenkamer wil het onderzoek opsplitsen in twee delen. Het eerste deel betreft in algemene zin welke afspraken er zijn gemaakt over de BV en de wijze waarop dat in de praktijk werkt. In het tweede deel wordt (de relatie met) de BV nader beoordeeld vanuit oogpunt van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Om de hoofdvragen te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd.

Centrale vraagstelling en deelvragen

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende twee hoofdvragen geformuleerd:

1. Hoe functioneert de governance van de B.V. Samen Doen Hardenberg in de praktijk?
2. In hoeverre stelt de governance van de B.V. Samen Doen Hardenberg de gemeenteraad in staat om effectief zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Het onderzoek heeft betrekking op de afspraken die er zijn gemaakt over de BV en de wijze waarop dat in de praktijk werkt. Daarbij wordt (de relatie met) de BV nader beoordeeld vanuit oogpunt van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Om de hoofdvragen te kunnen beantwoorden heeft de rekenkamer de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke eigenschappen kenmerken de B.V. Samen Doen Hardenberg?
2. Welke argumenten hebben het college en de raad meegenomen bij de oprichting van de overheidsvennootschap?
3. Hoeveel en welke (financiële) middelen heeft de gemeente geïnvesteerd in de BV?
4. Welke contracten, overeenkomsten en afspraken/gedragsregels gelden er tussen de gemeente en de BV?
5. Op welke manier is het eigenaarschap van de BV geregeld?
6. Hoe integreert de BV gemeentelijke doelstellingen in haar beleid en bedrijfsvoering, naast de primaire doelstelling van de BV?
7. Welke voor- en nadelen heeft een gemeentelijke vennootschap in vergelijking met het uitvoeren van werkzaamheden in eigen beheer, het uitbesteden ervan of het overlaten aan een marktpartij?
8. Hoe is de samenwerking tussen de gemeente, de BV en veldpartijen op het gebied van uitvoering van beleid en bedrijfsvoering formeel geregeld?
9. Hoe verloopt in de praktijk de samenwerking tussen de gemeente, de BV en veldpartijen bij de uitvoering van beleid en bedrijfsvoering?
10. Welke risico's brengt de BV met zich mee voor de gemeente op het gebied van beleid en financiën, en op welke manier worden deze bewaakt?
11. Heeft de gemeenteraad voldoende inzicht in de risico's voor de gemeente en het gevoerde risicomanagement?
12. Op welke manieren kunnen het college en de raad invloed uitoefenen op het beleid van de BV en de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen en maken zij hier daadwerkelijk gebruik van?
13. Hoe worden het college en de raad op de hoogte gehouden van de inhoudelijke en financiële prestaties van de BV?
14. Hoe handelt de raad wanneer de behaalde resultaten afwijken van de geplande en begrote uitkomsten?

Concept-normenkader

Beleid en uitvoering met betrekking tot een overheidsvennootschap moet voldoen aan wet- en regelgeving. Er is voor de gemeenteraad en het college binnen deze kaders ruimte om eigen beleid en normen vast te stellen. Voor de beoordeling van de wijze waarop de gemeente Hardenberg invulling geeft aan de governance, is voor de aspecten sturing, beheersing, verantwoording en toezicht naast de concrete governance documenten^v geen algemeen toetsingskader ontwikkeld in de vorm van een zogenaamde Nota verbonden partijen. Daarom heeft de rekenkamer voor de formulering van het normenkader geput uit de diverse formele (beleids)stukken met betrekking tot de BV en algemeen geldende normen gebaseerd op vergelijkbare rekenkameronderzoeken en nota's verbonden partijen in den lande. Het normenkader wordt samen met het gekozen onderzoeksbureau nader uitgewerkt. Hieronder een eerste aanzet voor een normenkader.

1. Bij de oprichting van een nieuwe vennootschap weegt het college expliciet af welke vorm voor de verbonden partij het meest geschikt is (publiek- of privaatrechtelijk) en voor welke juridische structuur wordt gekozen (denk aan: gemeenschappelijke regeling, stichting, vereniging of vennootschap) (vragen 1, 2 en 7).
2. Voordat wordt besloten tot oprichting van de vennootschap, worden de risico's en het risicomanagement helder in kaart gebracht voor de raad (vragen 1, 2 en 7).
3. Het eigenaarschap van de BV moet zodanig zijn ingericht dat de gemeente blijvend invloed kan uitoefenen op de BV (vragen 1, 4 en 10 t/m 13).
4. Het college heeft met de BV afspraken gemaakt om relevante gemeentelijke doelstellingen, naast de primaire doelstelling van de vennootschap, in het beleid op te nemen (vragen 2, 4 en 6)
5. Taken, rollen en verantwoordelijkheden in het licht van integraliteit en samenwerking binnen het sociaal domein van zowel gemeente, de BV als veldpartijen zijn voldoende helder (vragen 4, 6, 8 en 9).
6. De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de contracten en afspraken die het college met de BV heeft gesloten respectievelijk heeft gemaakt (vragen 4, 11 en 13).
7. De raad heeft zicht op de mate van autonomie, die de BV heeft in zijn bedrijfsvoering bij het realiseren van zijn doelstellingen, binnen de afspraken met het college (vraag 7).
8. Het college en de raad worden bij de begroting geïnformeerd over de plannen en verwachtingen, en bij de jaarstukken over de inhoudelijke en financiële resultaten van de BV (vraag 13).
9. Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad, zowel kwantitatief als kwalitatief (vragen 11 en 13).
10. Tijdens het functioneren van de BV worden de risico's en het risicomanagement op een duidelijke en adequate manier inzichtelijk gemaakt voor de raad (vragen 11 en 13).

11. Het college en de raad hebben voldoende zicht op de effectiviteit en efficiency van de BV door beleidsevaluaties, benchmarks, externe audits, financiële doorlichtingen of anderszins (vragen 11 en 13).
12. Er zijn heldere spelregels over de wijze waarop het onafhankelijk toezichthouderschap is ingevuld (vragen 4 en 5).
13. Wanneer zich significante inhoudelijke of financiële afwijkingen voordoen, worden het college en de raad hier zo snel mogelijk door de BV over geïnformeerd (vragen 10 en 13).
14. De raad krijgt tijdig en voldoende gelegenheid om zijn bevoegdheden uit te oefenen en invloed uit te oefenen (vragen 11, 12 en 13).
15. De raad maakt gebruik gemaakt van de beschikbare instrumenten en mogelijkheden om sturing te geven aan de BV (vraag 14).

Onderzoek aanpak

Met het onderzoeksbureau wordt nader onderzocht welke aanpak het beste aansluit bij de wensen van de rekenkamer en het onderwerp van onderzoek. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het onderzoek bestaat uit een documentenstudie en een veldonderzoek.

In de documentenstudie wordt gestart met het verzamelen en bestuderen van relevante documenten. Deze fase moet zoveel mogelijk inzicht verschaffen in de kenmerken, risico's en governance van de BV en de omgeving waarbinnen de overheidsvennootschap opereert. Zowel tijdens als afsluitend aan deze fase vindt een globale beoordeling plaats van het verzamelde feitenmateriaal. In deze fase kan zo nodig ook het normenkader worden aangevuld.

In het veldonderzoek wordt het verzamelde materiaal geanalyseerd en getoetst aan de praktijk. Daartoe worden interviews afgenomen. Naar verwachting biedt de documentenstudie voldoende aanknopingspunten voor de vraagstelling in de interviews die daarop volgen. Het veldwerk bestaat uit gesprekken met gemeentelijke vertegenwoordigers, zoals de portefeuillehouder(s), raadsleden, betrokken (beleids)ambtenaren en accounthouders, de concerncontroller, de directeur van de BV en betrokken medewerkers van de BV. Van de gesprekken worden verslagen gemaakt die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de respondenten.

In overleg met het onderzoeksbureau wordt nader invulling gegeven aan de aanpak van het onderzoek. Er kan tevens een andere invulling worden gegeven aan de gesprekken met sleutelfiguren in het onderzoek (denk aan het organiseren van een expertmeeting met raad(s)vertegenwoordigers) of andere betrokkenen).

Planning 2025/2026

Hier onder een voorlopige en globale planning:

Stap 1. Start	: juni/juli
Stap 2. Informatieverzameling (documenten studie)	: juli – sept
Stap 3. Herijken onderzoek	: juli - sept
Stap 4. Interviews en/of expertmeeting (veldonderzoek)	: sept – okt
Stap 5. Analyse	: juli – okt
Stap 6: Rapport en technisch en bestuurlijk wederhoor	: nov – dec
Stap 7: Presentatie	: jan/feb 26

ⁱ Raadsvoorstel 18 december, zaakkenmerk 2304537, documentkenmerk, 2304551 (B. en W. 20 november 2018)

ⁱⁱ Memo aan B. en W. september 2024, Governance Samen Doen Hardenberg B.V.

ⁱⁱⁱ Government governance: het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.

^{iv} Artikel 6.1 Raamovereenkomst gemeente Hardenberg en Samen Doen Hardenberg B.V. 15 oktober 2019 (25NL14784)

^v Statuten oprichting Besloten Vennootschap 30 april 2019, Governancecode 7 juni 2019, Procuratieregeling 4 juni 2024, Raamovereenkomst 15 oktober 201, Opdrachtovereenkomsten.