

pro facto



De governance van Samen Doen BV door de
gemeente Hardenberg

Partners met gescheiden werelden

Groningen, juni 2026

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

ZorgfocuZ
Schweitzerlaan 4
9728 NP Groningen
www.zorgfocuz.nl
contact@zorgfocuz.nl
050-8200461

Auteurs

Niko Struiksma, Jesse Hulsebosch, Bieuwe Geertsema, Emma Hofman

Met medewerking van
Opdrachtgever

Rick Stuifzand, Tim ten Ham
Rekenkamer Hardenberg

Datum

Juni 2026

Status

Eindrapport

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Onderzoeksvragen en -thema's	3
1.3	Aanpak	4
1.4	Leeswijzer	4
2	Juridische constructies voor verbonden partijen en de gemaakte keuze	6
2.1	Verbonden partijen	6
2.2	Voor- en nadelen privaatrechtelijke vormen	7
2.3	De Hardenbergse keuze voor een BV	8
3	De BV Samen Doen op papier	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Organisatie en verantwoordelijkheden	10
3.3	Governance	11
4	Governance en samenwerking in de praktijk	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Governance in de praktijk	14
4.3	Samenwerking in de praktijk	16
4.4	Uiteenlopende percepties	20
5	Sturing door raad en college	22
5.1	Inleiding	22
5.2	Sturing door de gemeenteraad	22
5.3	Sturing door het college	26
6	Conclusies en aanbevelingen	27
6.1	Inleiding	27
6.2	Conclusies per onderzoeksthema	28
6.3	Aanbevelingen	32
Bijlage 1:	Gesprekspartners	33
Bijlage 2:	Soorten privaatrechtelijke verbonden partijen	34
Bijlage 3:	Ketenpartners pilot Samen Doen	36
Bijlage 4:	Reactie college van B&W	38
Bijlage 5:	Reactie directeur Samen Doen	41
Bijlage 6:	Nawoord rekenkamer	43

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ter voorbereiding op de decentralisatie van het sociaal domein in de gemeente Hardenberg werd in 2014 het beleidsplan *Samen Doen* uitgewerkt. Voor de uitvoering van dit plan werd in 2015 de pilot *Samen Doen teams* gestart om laagdrempelig adequate en integrale ondersteuning te bieden, voornamelijk aan mensen met Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of jeugdzorg. De pilot is opgezet als netwerkverband van samenwerkende organisaties die mensen en middelen leveren om de dienstverlening te organiseren. Een aantal medewerkers van de ketenpartners werd gedetacheerd in de centrale organisatie. De integrale aanpak zou de zorg efficiënter en toegankelijker moeten maken. De pilot was oorspronkelijk gepland voor een periode van twee jaar. Naar aanleiding van de positieve eindevaluatie in 2018 is besloten de pilot voort te zetten, maar daarbij de definitieve organisatie anders vorm te geven. Op 22 augustus van dat jaar heeft de gemeenteraad besloten om de *Samen Doen teams* onder te brengen in de overheidsvennootschap Samen Doen Hardenberg B.V. (hierna: Samen Doen). Deze organisatie is met ingang van 1 november 2019 van start gegaan.¹ De structurele middelen zijn opgelopen van € 3,3 miljoen in 2021 tot ruim € 4,5 miljoen in 2025.²

De rekenkamer Hardenberg heeft, mede na suggesties vanuit de gemeenteraad, besloten onderzoek te doen naar de governancestructuur van Samen Doen. In de volgende paragraaf worden de onderzoeksvragen beschreven. Het onderzoek is uitgevoerd door de onderzoeksbureaus Pro Facto en ZorgfocuZ.

1.2 Onderzoeksvragen en -thema's

In het onderzoek worden de volgende centrale onderzoeksvragen beantwoord:

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 haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

¹ 'Toekomst Samen Doen: Notitie over de toekomst van Samen Doen in de gemeente Hardenberg', Gemeente Hardenberg, september 2018, p. 4, 8-10.

² Overeenkomst van opdracht, 2021, 2025.

Deze onderzoeksvragen vallen uiteen in de volgende onderzoeksthema's:

- I Juridische constructies met verbonden partijen en de keuze van Hardenberg
- II De BV Samen Doen op papier
- III Governance en samenwerking in de praktijk
- IV Sturing door raad en college
- V Conclusies en aanbevelingen

Dit rapport kent dezelfde hoofdstukstructuur. Aan het begin van elk hoofdstuk staan de deelvragen benoemd die in dat hoofdstuk beantwoord worden. Dat doen we niet per deelvraag, maar in een lopend verhaal.

1.3 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we diverse methoden van onderzoek toegepast. Door informatie vanuit verschillende invalshoeken en met verschillende technieken te verzamelen en met elkaar te combineren, is de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek versterkt.

Raadsconsultatie

Bij de start van het onderzoek heeft een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad plaatsgevonden. Aan de hand van een presentatie en stellingen zijn de wensen en ervaringen van de raadsleden geïnventariseerd. Bij het groepsgesprek waren acht raadsleden aanwezig.

Documentstudie

Een documentstudie is uitgevoerd voor de periode vanaf de eerste voornemens om de BV op te richten (vanaf 2018) tot op heden. Dit gaat om collegevoorstellen, raadsvoorstellen, opdrachtverstrekkingen, governancecode memo's, jaarverslagen, jaarrekeningen, en dergelijke. De rekenkamer heeft beide onderzoeksbureaus in twee verzendingen in totaal vierenzestig stukken aan beleidsdocumentatie aangeleverd.

Juridische analyse

We hebben een juridische analyse gemaakt van de mogelijke vormen voor een verbonden partij en de voor- en nadelen ervan.

Interviews

In totaal is met zeventien stakeholders van de gemeente en Samen Doen gesproken. Bij de meeste gesprekken was naast de onderzoekers een toehoorder van de Hardenbergse rekenkamer aanwezig. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de functies van de gesprekspartners.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 heeft een theoretisch karakter en zet de voor- en nadelen van verschillende juridische constructies met aan de gemeente verbonden partijen weer. Het hoofdstuk besluit met waarom voor deze constructie voor Samen Doen is gekozen. Hoofdstuk 3 geeft weer hoe de BV op papier is ingericht en wat de kerneigenschappen zijn van haar governance structuur. In Hoofdstuk 4 bespreken we hoe de governance de afgelopen jaren in de praktijk volgens betrokkenen heeft gefunctioneerd en hoe zij de samenwerking hebben ervaren. Zo kan een

mogelijke discrepantie tussen theorie (hoofdstuk 3) en praktijk (hoofdstuk 4) worden blootgelegd. In hoofdstuk 5 analyseren we hoe de gemeenteraad invulling heeft kunnen geven aan haar controlerende en kaderstellende rol in relatie tot Samen Doen.

De hoofdstukken 2-5 zijn beschrijvend, waarna hoofdstuk 6 concluderend en beoordelend van aard is. De belangrijkste bevindingen van de verschillende onderzoeksthema's worden hier gepresenteerd, er worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

2 Juridische constructies voor verbonden partijen en de gemaakte keuze

2.1 Verbonden partijen

Gemeenten kunnen taken onderbrengen in een zogenaamde verbonden partij. Er is sprake van een verbonden partij wanneer de gemeente er zowel een bestuurlijk belang (zeggenschap in bestuur of toezicht) als een financieel belang (kapitaal, risico, middelen) in heeft. Samen Doen is een voorbeeld van een verbonden partij.

De meeste gemeenten hebben een nota Verbonden partijen waarin is vastgesteld wat het gemeentelijke kader is voor het aangaan, beheren, monitoren en evalueren van verbonden partijen. Gemeenten gebruiken het ook om duidelijk te maken *waarom*, *wanneer* en *hoe* ze met verbonden partijen werken. De gemeente Hardenberg heeft geen nota Verbonden partijen.

In algemene zin vallen de mogelijke juridische vormen voor verbonden partijen uiteen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke varianten. Niet alles is echter relevant voor een organisatie als Samen Doen. Zo zijn publiekrechtelijke vormen voor een verbonden partij, zoals een gemeenschappelijke regeling, niet mogelijk voor een organisatie als Samen Doen omdat deze alleen kunnen worden getroffen tussen overheidsorganen.

De vormen die wel relevant zijn voor een organisatie als Samen Doen lichten we hieronder kort toe en we benoemen de voor- en nadelen van elke vorm.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

- 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?
- Welke argumenten hebben het college en de raad meegenomen bij de oprichting van de overheidsvennootschap?
- Op welke manier is het eigenaarschap van de BV geregeld?

2.2 Voor- en nadelen privaatrechtelijke vormen

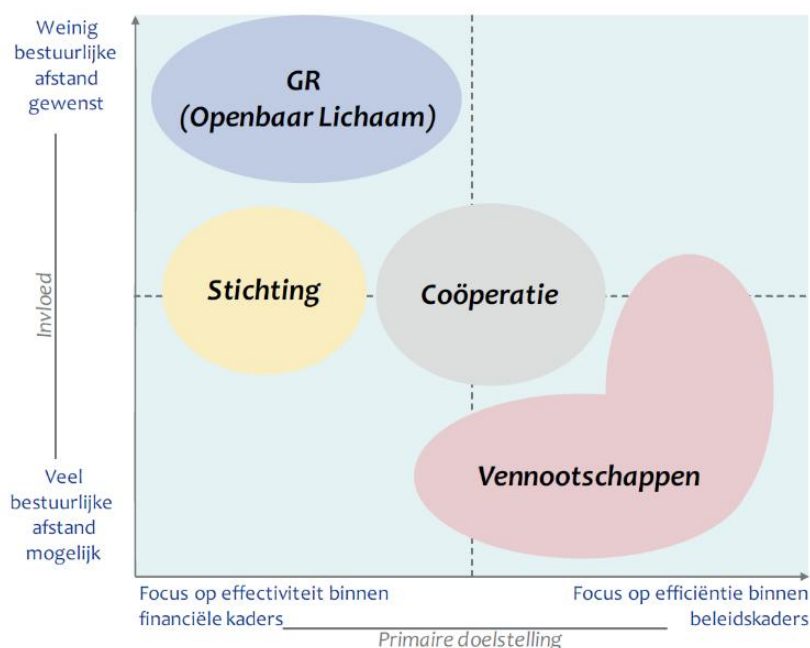
In de literatuur worden vaak de volgende privaatrechtelijke vormen onderscheiden voor verbonden partijen:

- Openbaar lichaam / gemeenschappelijke regeling
- Stichting
- Coöperatie
- Besloten vennootschap

In bijlage 2 lichten we elk van deze vormen kort toe en benoemen we voor- en nadelen ervan. De voor een bepaalde situatie meest geschikte vorm van een verbonden partij hangt ervan af of bestuurlijke afstand gewenst is of dat er een focus is op efficiency en effectiviteit:

- *Gewenste mate van bestuurlijke afstand*: afhankelijk van de taak van de verbonden partij en de beoogde doelstellingen van de gemeente kan een kleine of juist een grote bestuurlijke afstand gewenst zijn. De bestuurlijke afstand bepaalt de mate van beleidsinvloed, de sturingsmogelijkheden en de rolverdeling. Een kleine bestuurlijke afstand ligt meer voor de hand wanneer een taak bijvoorbeeld als kerntaak van de gemeente kan worden gezien of wanneer er sprake is van hoge bestuurlijke risico's.
- *Focus op efficiëntie of effectiviteit*: afhankelijk van de doelstelling van de samenwerking kan de focus meer liggen op efficiëntie of op effectiviteit. Indien de primaire doelstelling is om bepaalde beleidsmatige effecten te bereiken, dan is effectiviteit van groot belang. Wanneer de doelstelling is om maatschappelijk geld efficiënt te besteden, dan ligt de focus logischerwijs eerder op efficiëntie. In beide gevallen vraagt dit om een zorgvuldige afweging tussen maatschappelijke opbrengst en financiële inzet.

De gewenste bestuurlijke afstand en de focus op efficiëntie of effectiviteit kunnen langs twee assen uiteen worden gezet, waarbinnen de verschillende privaatrechtelijke en publiekrechtelijke vormen van een verbonden partij in passen. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur 2.1.



FIGUUR 2.1: KARAKTERISTIEKEN VORMEN VAN VERBONDEN PARTIJEN³

³ Rekenkamercommissie Delft (2013). *Verbonden partijen: een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen*, p. 40.

2.3 De Hardenbergse keuze voor een BV

In een notitie die als bijlage is gevoegd bij een collegevoorstel van 5 maart 2019 is een afwegingskader gepresenteerd voor het maken van een organisatievorm voor Samen Doen. Hieruit blijkt dat de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- Het 'stuur' is in handen van de gemeente
- Het belang van samenwerking met partners
- Het eigenaarschap op de opgave (samen risico dragen etc.)
- De samenwerking in de uitvoering door professionals
- De onafhankelijkheid toegang t.o.v. zorgaanbieders, geen belangenverstrengeling
- Professionele ontwikkeling, expertise en vakkennis
- Draagvlak bij partners en professionals

Deze uitgangspunten zijn toegepast op vijf organisatievormen:

- Eigen beheer (onderdeel van de gemeentelijke organisatie)
- Overheids-BV
- Stichting
- Netwerkorganisatie (voortzetting van de toenmalige vorm)
- Coöperatie

Per vorm zijn de voor- en nadelen onderscheiden. Ook zijn de personele, financiële en fiscale gevolgen en de risico's in beeld gebracht van de verschillende vormen.

Van drie van de vijf vormen is benoemd waarom deze in de ogen van het college niet ideaal zijn, waarmee uiteindelijk uitgekomen is bij de overheids-BV. Kort gezegd werden de andere vormen om de volgende redenen niet geschikt geacht:

- Eigen beheer: kennis en deskundigheid van buiten de gemeente wordt onvoldoende ingebracht; uitvoering door de gemeente kan een negatief effect hebben op de uitstraling en identiteit van de *Samen Doen teams*.
- Netwerkorganisatie: sluit onvoldoende aan bij het uitgangspunt van 'het stuur in handen van de gemeente', het samenwerkingsverband kan geen werkgever zijn voor de medewerkers, versnippering leidt tot extra kosten en subsidiecontracten met een netwerkorganisatie zijn juridisch niet houdbaar.
- Coöperatie: de sturende rol van de gemeente wordt onvoldoende versterkt.

De overheidsvennootschap en de stichting komen naar voren als de modellen die het best voldoen aan de uitgangspunten 'waarbij goede besturing vanuit de gemeente mogelijk is en ook de inbreng van kennis en innovatie van buiten de gemeente goed vorm kan worden gegeven'. Dat is 'goed te regelen door de vorming van een Raad van Advies' (RvA). Een overheidsvennootschap krijgt de voorkeur boven een stichting omdat 'indien gewenst, andere partijen in de toekomst kunnen worden betrokken als mede-eigenaar van de vennootschap.'

De doorslaggevende reden om voor een BV te kiezen en niet voor een stichting was dus dat andere partijen in de toekomst als mede-eigenaar bij de BV kunnen worden betrokken. Uit de interviews en tijdens raadsvergaderingen over de oprichting van de BV is overigens gebleken dat men daarvoor op dat moment geen specifieke partijen op het oog had.

In de notitie zijn reacties opgenomen op de voorgestelde keuze voor een overheidsvennootschap van betrokken partijen, participatieraden en medewerkers. Deze waren overwegend positief.

De Ondernemingsraad (OR) van de gemeente heeft op 7 mei 2019 wel een negatief advies uitgebracht over de oprichting van de BV. De OR was namelijk van mening dat de overgang naar een BV voor negen gemeentelijke medewerkers nadelige gevolgen zou hebben, omdat die niet langer een dienstverband als ambtenaar zouden hebben. De OR stelde voor om de *Samen Doen teams* in hun geheel onder te brengen in de gemeentelijke organisatie. Het college van B&W heeft de bezwaren van de OR naast zich neergelegd door te stellen dat 'het politieke primaat van toepassing is op het besluit' (oftewel, dat men vond dat het OR er niet over ging) en dat de oprichting van de BV duidelijkheid geeft voor de vijftig man personeel van de organisatie. De OR heeft hiertegen beroep aangetekend bij de Ondernemingskamer. Bij de behandeling van het beroep op 22 augustus 2019 en in de weken daarna is door partijen afgesproken dat de OR haar beroep intrekt, dat de gemeente voor de personele gevolgen van negen gemeentelijke medewerkers een nieuwe adviesvraag indient en dat het gemeentelijke personeel gedurende het adviestraject bij de OR hun huidige werk binnen Samen Doen voort kunnen zetten met behoud van de toenmalige rechtspositie. Uiteindelijk zijn alle medewerkers in dienst getreden van de BV.

3 De BV Samen Doen op papier

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het overheidsvennootschap op papier is vormgegeven. Dit betreft de organisatie van het bestuur, de opdrachtgever, de adviserende organisatie en de BV zelf, evenals de plichten en verantwoordelijkheden die de verschillende stakeholders ten aanzien van elkaar hebben. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens toegelicht wat de governancecode van de BV inhoudt en hoe de organisatie hier invulling aan behoort te geven.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

- Welke contracten, overeenkomsten en afspraken/gedragsregels gelden er tussen de gemeente en de BV?
- Hoe is de samenwerking tussen de gemeente, de BV en veldpartijen op het gebied van uitvoering van beleid en bedrijfsvoering formeel geregeld?

3.2 Organisatie en verantwoordelijkheden

Reden voor oprichting en missie van Samen Doen

De hoofddoelen van Samen Doen, zoals opgesteld bij de oprichting van de besloten vennootschap en in het collegevoorstel over de uitwerking van de *Samen Doen teams*, zijn als volgt:

- Het waarborgen van de toegang tot en faciliteren van maatschappelijke participatie voor inwoners die niet in staat zijn de benodigde ondersteuning binnen hun eigen netwerk zelf te realiseren. Hiermee geeft de gemeente een invulling aan diens verplichtingen op het vlak van de Wmo en de Jeugdwet.
- Het versterken van de samenwerking binnen Samen Doen en met externe partners, zodat vroegtijdige signalering mogelijk wordt, collectieve voorzieningen worden ontwikkeld en preventie wordt versterkt. Dit alles om te voorkomen dat (kwetsbare) groepen grotere problemen ervaren en om de zelfredzaamheid van inwoners te vergroten, zodat ondersteuning zoveel mogelijk vanuit het eigen netwerk kan worden gerealiseerd.
- Het borgen van heldere communicatie met inwoners en het verbeteren van de vindbaarheid van diensten, zodat de toegankelijkheid van ondersteuning en voorzieningen toeneemt.

- Tezamen leiden deze punten tot het doel voor de organisatie om één dienst te ontwikkelen met één gezamenlijke visie, die de zorgstructuur vereenvoudigt en de dienstverlening voor inwoners overzichtelijker en laagdrempeliger maakt.

Het onderbrengen van verschillende instanties in Samen Doen is in essentie een centralisatie die de zorg efficiënter moest maken, de werkmethoden moest stroomlijnen en de zorg toegankelijker en laagdrempeliger moest maken voor inwoners. De *Samen Doen teams* zorgden ervoor dat er één plek zou zijn waar inwoners van de gemeente zich kunnen melden, waar ze begeleid kunnen worden en waar ze een indicatie kunnen krijgen.⁴

Kerneigenschappen governancestructuur Samen Doen

In de Raamovereenkomst, de Governancecode en de statuten van Samen Doen (in het bijzonder het document *Ontwerp oprichting Samen Doen Hardenberg*) is vastgelegd hoe de rollen en verantwoordelijkheden behoren te zijn ingericht en hoe deze zich tot goed bestuur van de vennootschap verhouden. In deze documenten zijn de onderlinge verhoudingen tussen het college, Samen Doen Hardenberg en de gemeenteraad beschreven. Het college treedt op als bestuurlijke opdrachtgever en vooralsnog enige aandeelhouder, terwijl Samen Doen fungeert als opdrachtnemer. De gemeenteraad vervult de rol van kaderstellend en controlerend orgaan. In de opzet was de bedoeling dat er een RvA zou komen om als externe en onafhankelijke adviseur te dienen. Hier werd van afgezien omdat de gemeente als volledig aandeelhouder toezicht kan houden op de werkzaamheden van Samen Doen.⁵

Interne structuur

Omdat Samen Doen als overheidsvennootschap dicht op de gemeente zou worden georganiseerd werd besloten af te zien van het instellen van een Raad van Toezicht, zoals vermeld in het document *Ontwerp oprichting Samen Doen Hardenberg*. In eerste instantie zou een RvA de taak van toezichthouder op zich nemen. De RvA zou moeten bestaan uit vijf leden en zowel op verzoek als op eigen initiatief onderzoek doen ter ondersteuning van het bestuur betreffende beleid en het functioneren van de organisatie. Uiteindelijk is besloten af te zien van de oprichting van een RvA. De gemeenteraad vervult de controlerende rol, terwijl de strategische en operationele sturing door het college wordt verzorgd. Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 5.

Zoals in de governancecode staat wordt de directeur van Samen Doen aangesteld door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA), oftewel de gemeente Hardenberg. De directeur is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de organisatie en legt hierover verantwoording af aan de gemeente. Daarnaast fungeert de directeur als primair aanspreekpunt en geeft leiding en sturing aan de organisatie.

3.3 Governance

De *Governance code Samen Doen* geeft richtlijnen voor het vertalen van waarden naar het besturen en handelen (visie, missie en bedrijfsvoering) binnen de organisatie. Deze code is gebaseerd op artikel 3.1 van de Governancecode Sociaal Werk Nederland. Samen Doen BV onderschrijft de principes van deze code en past deze toe, maar geeft op enkele onderdelen

⁴ 'Uitwerking toekomst 'Samen Doen teams', Gemeente Hardenberg, 5 maart 2019, p. 4; 'Notitie over de toekomst', 2018, p. 3, 6-7; 'Samen Doen teams'; organisatie en opdracht', Gemeente Hardenberg, februari 2019, p. 5.

⁵ 'Governancecode Samen Doen Hardenberg BV', Gemeente Hardenberg, 7 juni 2019, p. 2-3, 9; 'Oprichting Besloten Vennootschap', Vechstede Notarissen & Mediators, 30 april 2019, p. 8-9; 'Bijlage 3a: Raamovereenkomst tussen Gemeente Hardenberg en Samen Doen Hardenberg B.V.', Gemeente Hardenberg, 15 oktober 2019, p. 5; 'Bijlage 1 'Samen Doen teams'; organisatie en opdracht', Gemeente Hardenberg, februari 2019, p. 17.

een andere invulling aan de code. Zo is er geen Raad van Toezicht, zoals eerder al is uitgelegd. Vanwege het maatschappelijk karakter van de werkzaamheden van Samen Doen zijn er specifieke plichten en verwachtingen van de werkzaamheden en transparantie van de organisatie richting zowel de gemeente als diens inwoners. De directeur van Samen Doen moet dit realiseren. Met het oog op transparantie en verantwoordingsplicht dient de organisatie uiterlijk binnen vijf maanden na het einde van het boekjaar een jaarrekening te publiceren. De gemeente heeft het recht deze jaarrekening te laten onderzoeken door een accountant.

In het document uit 2019 over de governancecode van Samen Doen Hardenberg BV wordt governance gedefinieerd als het geven van richtlijnen voor het omzetten van waarden in bestuur en uitvoering binnen de organisatie. Dit betreft de gezamenlijke visie en missie alsmede de bedrijfsvoering die hier een invulling aan geeft.

In de Governancecode wordt een belangrijke kernwaarde genoemd: professionaliteit en gewetensvol handelen met het oog op het publieke belang. Deze kernwaarde is leidend voor het opstellen van zeven leidende principes van goed bestuur en toezicht in het sociaal werk en de verschillende rollen daarbinnen. Deze staan gedetailleerd uitgewerkt in de governancecode. Ondanks dat er ook veel 'harde regels' ter sprake komen gaan deze uitgangspunten in veel gevallen ook over 'zachtere regels', zoals cultuur op de werkvloer en omgangsvormen met interne en externe betrokkenen. Hieronder volgen de principes puntsgewijs:

- Bij alles wat zij doet, houdt de sociaalwerkorganisatie haar maatschappelijke doelen steeds sterk voor ogen.' Bestuur en managers hanteren waarden en normen die passen bij de maatschappelijke opdracht binnen de kaders van de opdracht voor gemeente Hardenberg.
- 'Het bestuur is verantwoordelijk voor (het in acht nemen van) de governance (bestuursmodel) binnen de organisatie'. Het bestuur betreft enkel de directeur.
- 'Het bestuur is aanspreekbaar en legt actief verantwoording af.' De organisatie kent een open aanspreekcultuur, maatschappelijke verantwoord handelen geeft vertrouwen in de organisatie en verantwoording.
- De BV participeert in een aantal netwerken met maatschappelijke organisaties, maar 'het is vaak niet helemaal duidelijk welke organisatie waarvoor verantwoordelijk is. Via gestructureerd bestuurlijk overleg met de gemeente wordt toezicht in samenwerkingsrelaties geborgd'. De sociaalwerkorganisatie (BV) investeert in de omgang en dialoog met interne en externe belanghebbenden.
- De directeur is geschikt voor diens taak.
- De directeur is verantwoordelijk voor de algemene gang van zaken en de continuïteit van de sociaalwerkorganisatie.
- De gemeente houdt middels haar rol van aandeelhouder en opdrachtgever toezicht en toetst op de maatschappelijke doelstellingen van de BV is geborgd.

Bij het zevende en laatste principe wordt uitgelegd hoe getoetst wordt op het realiseren van maatschappelijke doelstellingen:

- De doeltreffendheid wordt middels prestatie-indicatoren gemeten.
- De gemeente is verantwoordelijk voor de beschikkingen en toetst voorafgaande aan het verlenen van de beschikking op recht- en doelmatigheid van de via Samen Doen ingediende beschikkingsaanvraag.
- Het college is aandeelhouder en (indirect) werkgever van directie-bestuur van de BV.
- De AvA (met de gemeente als enige aandeelhouder) toetst de effectiviteit van de bedrijfsvoering. Het college verleent goedkeuring aan:
 - Jaarplannen

- Jaarverslagen en jaarrekeningen
- Investerings buiten de vastgestelde jaarplannen en budgetten
- De benoemingen van leden RvA dragen bij aan het meenemen van maatschappelijke omstandigheden.

Good governance

Samen Doen is volgens de governancecode verantwoordelijk voor het op de agenda zetten van *good governance* binnen de organisatie. De hoofdlijnen van het toepassen ervan moeten duidelijk worden aangegeven in beleidsdocumenten. Zo moeten werknemers zich bewust zijn van hun voorbeeldfunctie en integer en respectvol optreden gebaseerd op gedeelde normen en waarden. *Good governance* moet jaarlijks besproken worden in de AvA. Deze zal de organisatie moeten verantwoorden en zullen jaarlijks getoetst worden door de gemeente.⁶

⁶ 'Governancecode', 2019, p. 3-5, 7.

4 Governance en samenwerking in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op hoe de governance van Samen Doen en samenwerking tussen gemeente en vennootschap in de afgelopen jaren in de praktijk hebben vorm gekregen. De bevindingen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd zijn ontleend aan interviews die zijn afgenomen met medewerkers van de gemeente en Samen Doen. In Hoofdstuk 4.2 bespreken we hoe de betrokkenen reflecteren op hoe de governance van Samen Doen gefunctioneerd heeft. In Hoofdstuk 4.3 wordt dieper ingegaan op de ervaren samenwerking tussen beide partijen. In Hoofdstuk 4.4 worden verschillen in percepties tussen Samen Doen en de gemeente op de samenwerking verder uitgewerkt.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

- Hoe integreert de BV gemeentelijke doelstellingen in haar beleid en bedrijfsvoering, naast de primaire doelstelling van de BV?
- Hoe verloopt in de praktijk de samenwerking tussen de gemeente, de BV en veldpartijen bij de uitvoering van beleid en bedrijfsvoering?
- Hoe worden de risico's bewaakt die de BV met zich meebrengt voor de gemeente op het gebied van beleid en financiën?

4.2 Governance in de praktijk

In de afgelopen jaren is de governance van Samen Doen diverse keren ambtelijk tegen het licht gehouden en zijn verbetermogelijkheden gepresenteerd aan het college. De juiste uitvoering van de Governance van Samen Doen stond in het verleden onvoldoende scherp op het vizier van de gemeente, zo is in interviews aangegeven. Dit is ongeveer twee jaar geleden veranderd en de gemeente wil hier nu meer grip op hebben. De burgemeester heeft hier een signalerende en activerende rol in gehad. In een memo⁷ opgesteld in december 2023 is een analyse gemaakt van (de knelpunten over) de governance van Samen Doen. Op basis van de bespreking van deze memo heeft het college de lijn uitgesproken om eerst de gemaakte

⁷ Memo Governance Samen Doen Hardenberg B.V., 8 december 2023.

afspraken rondom de governance goed uit te voeren en pas daarna andere maatregelen te overwegen. Deze lijn is vervolgens uitgewerkt in een tweede memo⁸, waarin verschillende aanbevelingen zijn gedaan. Deze memo stelt dat de twee verschillende rollen van de gemeente binnen de organisatiestructuur van Samen Doen door elkaar heen lopen, namelijk als eigenaar/aandeelhouder en opdrachtgever. In de memo komen acht aanbevelingen naar voren, die hoofdzakelijk gericht zijn op het strikter gescheiden houden van de gemeentelijke rolverdeling met betrekking tot Samen Doen:

1. De AvA komt zo vaak als nodig voltallig bij elkaar om de benodigde goedkeuring te geven (zoals jaarplan, jaarrekening, investeringen of juridische verplichtingen).
2. Vanuit de AvA is één portefeuillehouder aanspreekpunt voor Samen Doen.
3. Functioneringsgesprekken met de directeur-bestuurder van Samen Doen worden door de gemeentesecretaris gedaan.
4. Voortgangsgesprekken met de directeur-bestuurder van Samen Doen worden door het concernhoofd Maatschappelijk Domein van de gemeente gevoerd. Deze gesprekken vinden drie keer per jaar plaats synchroon aan de P&C cyclus van de gemeente.
5. De ondersteuning vanuit de gemeente aan Samen doen als ware een ambtelijke afdeling van de gemeente Hardenberg wordt verder geconcretiseerd.
6. Er wordt vooralsnog geen RvA ingesteld.
7. De governancecode wordt in april 2026 geëvalueerd.
8. De wethouder is één keer per jaar namens de AvA aanwezig bij de OR-vergadering als het sociale beleid van Samen Doen wordt besproken.

De opvolging van deze aanbevelingen is in de gesprekken met betrokkenen getoetst. De belangrijkste uitkomsten hiervan zijn in dit hoofdstuk weergegeven.

In algemene zin kan gesteld worden dat de betrokkenen vanuit de gemeente zich vrij neutraal opstellen ten aanzien van de constructie van een gemeentelijke vennootschap of in ieder geval geen sterke voorkeur uitspreken voor het BV-construct. Samenwerken binnen een BV wordt door sommigen als ingewikkeld ervaren, maar tegelijkertijd wordt benoemd dat een stichting of een gemeentelijke afdeling waarschijnlijk gelijksoortige uitdagingen in afstemming en samenwerking met zich mee zouden brengen. Er leeft dan ook geen nadrukkelijke wens om het construct te herzien. Dit geldt overigens voor zowel de gemeente als Samen Doen.

Aandeelhoudersvergadering

Waar de AvA voorheen, tegen de afspraken van de governancecode in, een agendapunt was bij een vergadering van B&W, wordt sinds 2025, in navolging van de aanbevelingen uit de eerdergenoemde memo, een formele vergadering belegd. Dit om de AvA meer positie te geven in het bestuursmodel. Om de rollen te onderscheiden tussen de gemeente als aandeelhouder en als opdrachtgever is nu duidelijk bepaald dat de opdracht voor Samen Doen wordt vastgesteld door het college van B&W en dat het jaarplan en het jaarverslag worden vastgesteld door de AvA. Dit gebeurt in twee afzonderlijke vergaderingen. Hierdoor zijn de (gemeentelijke) belangen vanuit het aandeelhouderschap en het opdrachtgeverschap strikter van elkaar gescheiden.

Eén van de aanbevelingen uit de memo van 2024 was om de AvA ten minste twee keer per jaar te organiseren. De eerste aandeelhoudersvergadering was in mei 2025; een tweede vergadering was eind 2025⁹. Bij de eerste AvA was het voltallige college aanwezig, evenals de gemeentesecretaris, directeur-bestuurder Samen Doen, concernmanager, accounthouder en de bestuursadviseurs. De directeur-bestuurder is de mogelijkheid gegeven over de organisatie

⁸ Memo Governance Samen Doen Hardenberg B.V., september 2024.

⁹ Memo uitwerking governance Samen Doen, mei 2025.

en het jaarverslag te vertellen en ook de financiële afrekening passeerde de revue. Financiële verantwoording in de jaarrekening en rapportage op voortgang op het behalen van beleidsdoelstellingen en prestatie-indicatoren in het jaarverslag zijn een inspanningsverplichting aan de kant van Samen Doen. Deze verplichting tot verantwoording is vastgelegd in de Raamovereenkomst en is bedoeld om beleidsmatige en financiële risico's te bewaken. In de tweede AvA is gesproken over het doorontwikkelen van de rol van de aandeelhouders aan tafel. Ook moet de structuur van de AvA vergadering en de vaste agendapunten verder geconcretiseerd worden. Tijdens deze tweede AvA vergadering was de concernmanager niet aanwezig, omdat de AvA meer gaat over bedrijfsmatige aspecten en niet over de inhoud. Vanuit de AvA is daarnaast één portefeuillehouder aangewezen als inhoudelijk aanspreekpunt voor Samen Doen. De gemeente is ook voornemens de governancecode van Samen Doen in april 2026 te evalueren.

Raad van Advies

In de oorspronkelijke plannen is te lezen dat er een RvA zou worden ingesteld. Tijdens de raadsvergadering van 9 mei 2019 is uitgelegd dat het college de wens had om in deze RvA te borgen dat de ketenpartners een stem kregen in de governance van Samen Doen en externe expertise te integreren in het bestuursmodel. In de schriftelijke beantwoording van technische vragen vanuit de raad stelt het college dat de RvA een bijdrage moest leveren aan de ontwikkeling van de aanpak, professionaliteit en bedrijfsvoering binnen de overheidsvennootschap.

Uiteindelijk is de RvA niet ingesteld. Hiervoor zijn verschillende verklaringen gegeven. Vanuit Samen Doen was de perceptie dat er wel is nagedacht over een samenstelling van de RvA, maar dat dit proces door Covid-19 is verstoord en uiteindelijk is gestaakt. Volgens een gesprekspartner was de RvA mogelijk minder relevant geworden toen duidelijk werd dat er geen aandeelhouders werden toegevoegd aan de vennootschap. Bij meerdere aandeelhouders zouden die elk een afvaardiging hebben in de RvA en advies uitbrengen over transformatiedoelen. Dat was met één aandeelhouder niet meer nodig.

Vanuit het college van B&W geeft men aan dat de RvA primair bedoeld was voor het borgen van de inbreng van kennis en expertise van de ketenpartners in het transformatieproces naar de nieuwe organisatie. Daarbij wilde men het risico ondervangen dat partijen die niet meer deel zouden nemen aan Samen Doen wel konden meepraten over wat verstandig was bij het opzetten van de organisatie. De behoefte aan een RvA bleek uiteindelijk niet heel groot, zo blijkt zowel uit gesprekken als uit de interne memo waarin aanpassingen aan de governance worden besproken.¹⁰ Daarbij speelt mee dat vanuit het college wordt aangegeven dat goed contact wordt onderhouden met alle veldpartijen. Er wordt regelmatig met hen gesproken in andere verbanden, waardoor een structurele RvA geen grote toegevoegde waarde zou hebben.

Vanuit Samen Doen is de behoefte aan een RvA ook niet meer aanwezig. In een situatie van meerdere aandeelhouders zou een RvA 'heel passend' zijn, nu zou een adviesorgaan en het op die manier betrekken van ketenpartners de governance alleen maar 'complicerend' maken.

4.3 Samenwerking in de praktijk

Uit de gesprekken met de betrokkenen blijkt dat er de afgelopen jaren is geïnvesteerd in de samenwerking tussen Samen Doen en de gemeente, met verbetering tot gevolg. Twee jaar

¹⁰ Memo Governance Samen Doen Hardenberg B.V., september 2024, p. 3.

geleden zijn twee nieuwe accounthouders vanuit de gemeente aangesteld met de opdracht om de samenwerking en onderlinge verhoudingen te verbeteren, meer structuur aan te brengen in de opdrachtverstrekking en transparantie te vergroten. De focus moest - letterlijk - op 'samen doen' in plaats van een meer zakelijke en controlerende benadering vanuit de gemeente. Dit leidt er onder andere toe dat er in de praktijk wekelijks contact is tussen de accounthouders en de directeur-bestuurder van Samen Doen. Daarnaast vindt drie keer per jaar een voortgangsgesprek plaats tussen de concernmanager Maatschappelijk Domein van de gemeente en de directeur-bestuurder van Samen Doen. Van deze gesprekken worden geen verslagen gemaakt. De voortgangsgesprekken met de directeur-bestuurder worden nog niet – zoals wel de bedoeling was – drie keer per jaar rondom de P&C-cyclus georganiseerd. Het voornemen is om dit wel (te gaan) doen. Tussen de voortgangsgesprekken door onderhoudt de concernmanager met enige regelmaat (maandelijks) contact met de directeur-bestuurder. De gemeentesecretaris voert jaarlijks een functioneringsgesprek met de directeur-bestuurder van Samen Doen.

Bij de oprichting van Samen Doen is afgesproken dat de gemeente Samen Doen ondersteunt 'als ware het een ambtelijke afdeling van de gemeente'. Samen Doen maakt dan ook gebruik van verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie, zoals HR, ICT, communicatie en beleid. Deze afspraak heeft de afgelopen jaren op sommige momenten tot onduidelijkheid en onderlinge frustratie geleid. Zo was niet altijd duidelijk wat Samen Doen en de gemeente van elkaar konden verwachten. Op het moment van dit onderzoek zijn alle taken en verwachtingen op papier gezet.¹¹

In de afgelopen periode is met name ingezet op verbetering van de samenwerking op het gebied van bezwaar, beroep en kwaliteit. Zo werd Samen Doen voorheen niet altijd geïnformeerd bij bezwaren en schoof de vennootschap niet altijd aan bij bezwaaraftandelingen. Er is nu nauwer contact tussen Samen Doen en afdelingen van de gemeente. Een contractmanager, een toezichthouder en kwaliteitsmedewerkers hebben allen eigen spreekuren bij Samen Doen. Hoewel vanuit Samen Doen de meerwaarde wordt gezien van deze spreekuren, wordt vanuit de gemeente aangegeven dat er niet veel wordt ingebracht door de vennootschap. Naast de spreekuren zijn er overlegtafels opgericht voor complexe casuïstiek en casussen waar een 'extra stap' nodig is.

De relatie tussen de betrokkenen vanuit de gemeente en Samen Doen is verbeterd en wordt op dit moment als positief ervaren, alhoewel er ook aanwijzingen zijn dat de relatie een kwetsbaar evenwicht blijft. Hoewel er duidelijke toenadering is gekomen in de afgelopen jaren, ervaart Samen Doen de verhouding met de gemeente als juridisch en één die sterk gericht is op controle. Daardoor blijft wantrouwen soms op de loer liggen. Bovendien is de relatie tussen de directeur van Samen Doen en de accounthouders erg persoonsafhankelijk. Vanuit Samen Doen bestaat behoefte aan meer formalisatie in de rol die accounthouders hebben.

Daarnaast geeft de gemeente aan dat er sprake is geweest van wij/zij-denken, wat wordt versterkt door de fysieke afstand tussen de gemeente en Samen Doen. Hoewel er hard wordt gewerkt om de verhouding te blijven verbeteren, blijft het een belangrijk aandachtspunt elkaars leefwerelden te begrijpen. Er wordt aangegeven dat de consultants van Samen Doen een andere bloedgroep zijn dan de meer juridisch ingestoken medewerkers van de gemeente. Dit beeld wordt herkend door een gesprekspartner van Samen Doen: 'In samenwerking met de gemeente komt de leefwereld van de consultant en systeemwereld van de jurist samen.' Werken vanuit partnerschap en respect voor rollen en posities worden benoemd als belangrijke aandachtspunten.

¹¹ Memo uitwerking governance Samen Doen, mei 2025.

Jaaropdracht

Jaarlijks stelt de gemeente een jaaropdracht op met Samen Doen. Dit gebeurt in besprekingen op ambtelijk niveau. Samen Doen vertaalt de jaaropdracht naar interne plannen. De verbetering in de samenwerking tussen de gemeente en Samen Doen heeft ertoe geleid dat de totstandkoming van deze jaaropdracht een meer iteratief proces is geworden. De gemeente komt hierbij met een eerste aanzet voor een opdracht. De accounthouders, de concernmanager en de bestuurlijk verantwoordelijke gaan vervolgens in juni met de directeur-bestuurder om de tafel over de opdracht voor het nieuwe jaar. Thema's die ter sprake komen tijdens deze sessies zijn welke elementen van de voorgaande opdracht gecontinueerd moeten worden en welke elementen moeten worden herzien, wat landelijke opgaven zijn, waar men lokaal op wil insteken en wat de rol van Samen Doen is als toegangspoort naar zorg en ondersteuning. Het concept jaarplan en concept jaaropdracht worden ambtelijk besproken en er vindt afstemming en bijsturing plaats. Na afstemming wordt het jaarplan door Samen Doen ter besluitvorming aangeboden. De gemeentelijke jaaropdracht en het jaarplan worden vervolgens ter besluitvorming aan het college voorgelegd.

Volgens de gemeente zijn de gemeente en Samen Doen het bij de gesprekken over de opdrachtformulering over 80% direct eens. De gesprekken gaan vooral over de resterende 20%. Uitgangspunt van de opdrachtformulering volgens de gemeente is: de gemeente gaat over het 'wat' en Samen Doen over het 'hoe'. De gemeente stelt dat sinds 2023 de opdrachtformulering in toenemende mate gezamenlijk met Samen Doen tot stand komt. Regelmatig worden suggesties voor aanvullende werkzaamheden van Samen Doen door de ambtelijke organisatie meegenomen in de opdracht, alhoewel in sommige gevallen voorstellen vanuit Samen Doen worden voorgelegd aan het college ter goedkeuring. Ondanks de mogelijkheid voor het leveren van input en ideeën vanuit de vennootschap geeft Samen Doen aan dat er in de jaaropdrachten nog geen wezenlijke veranderingen zijn doorgevoerd, doorwerking van input beperkt is of dat er jaren overheen gaan voordat suggesties worden meegenomen in de jaaropdracht. Waar de gemeente de opdrachtformulering ervaart als resultaat van co-creatie en gezamenlijk partnerschap, is er volgens Samen Doen in feite sprake van consultatie met beperkte doorwerking van voorstellen. Er is weliswaar sprake van dialoog, maar uiteindelijk beslist de gemeente over de jaaropdracht. Dit leidt tot onduidelijkheid bij Samen Doen.

In het verleden (periode 2020 – 2022) bood de jaaropdracht van de gemeente ruimte voor vier initiatieven op het gebied van preventie en samenwerken. Dit was bedoeld om *bottom-up* initiatieven te stimuleren die bijdragen aan de transformatie en voorkomen inzet professioneel maatwerk en kosten. De initiatieven werden in overleg met de gemeente afgestemd. Samen met de gemeente zijn initiatieven als 'het infohuis' en 'thuisupport' gerealiseerd. Het ontbreken van een dergelijk innovatiebudget ziet Samen Doen als een gemis. Een innovatiebudget zou de vennootschap in staat stellen om nieuwe ideeën uit te voeren: 'Zo blijf je als organisatie in beweging.'

In de interviews geeft Samen Doen expliciet de wens aan voor een meerjarige opdracht. Jaarlijkse budgetten geven volgens gesprekspartners onvoldoende mogelijkheden om langdurig te kunnen sturen. Meerjarige opdrachten zouden Samen Doen in staat stellen om in hun bedrijfsvoering andere keuzes maken en kunnen volgens hen goed samengaan met jaarlijkse bijstelling en sturing.

Het college heeft in 2023 laten onderzoeken wat nodig is voor een meerjarige opdracht. Hierbij erkende het college de behoefte aan een meerjarige opdracht vanuit Samen Doen, maar zij geeft aan (voorlopig) nog vast te houden aan de jaarlijkse opdracht. Omdat de prioriteit van

de gemeente ligt bij de hervormingsagenda en versteviging van lokale teams, is het volgens hen nog te vroeg om tot een meerjarige opdracht voor Samen Doen te komen.

KPI's en visie

In de meest recente jaaropdracht (2025) zijn de volgende vier KPI's (*key performance indicators*) opgenomen:¹²

Maatschappelijke resultaat

- Samen Doen is vindbaar voor onze inwoners in de gemeente Hardenberg.

Transformatie

- Het aantal oplossingen in het voorveld in de jeugdzorg en de Wmo kent een stijgende trend.

Beheersing/bedrijfsvoering

- Samen Doen deelt blijvend het cliëntervaringsonderzoek deel 1 uit om zo inzicht te krijgen.
- In honderd procent van alle zaken is het onderzoek binnen zes weken na melding afgerond en aangeleverd bij de gemeente, opdat de backoffice binnen twee weken een besluit kan nemen.

Zowel gesprekspartners van de gemeente als van Samen Doen vinden dat de huidige KPI's te rigide zijn en niet (meer) aansluiten bij de opdracht en inspanningen van Samen Doen. In algemene zin zeggen de KPI's weinig over het functioneren van de vennootschap. Samen Doen stelt dat de KPI's in de jaaropdracht amper veranderen en voor een deel van het realiseren van de KPI's zijn ze als Samen Doen afhankelijk van de opdrachtgever.

Een voorbeeld daarvan is een KPI die het aantal doorverwijzingen meet naar voorliggende voorzieningen. Samen Doen geeft aan dat er onvoldoende aanbod is in het voorliggend veld: 'Als de [voorliggende] voorzieningen er niet zijn, kunnen we er ook niet naar verwijzen.'

Samen Doen ziet KPI's (in potentie) als een nuttig monitoringsinstrument, maar dan zouden deze wel opnieuw geformuleerd moeten worden. Zo zouden een koppeling tussen de KPI's en cliëntervaringsonderzoeken een mooie doorontwikkeling zijn. Het formuleren van passende KPI's hangt samen met een duidelijke overkoepelende visie vanuit de gemeente op Samen Doen. Deze ontbreekt op dit moment volgens de betrokkenen vanuit Samen Doen. Hierdoor is het voor hen ook niet duidelijk wanneer de gemeente tevreden is over de prestaties van Samen Doen. De wens vanuit Samen Doen is om dit in gezamenlijkheid met de gemeente te formuleren. Deze wens wordt ook benoemd door het college van B&W. In de toekomst moet er meer duidelijkheid komen over vragen als 'gaat de uitvoering zoals verwacht' en 'worden er daadwerkelijk resultaten neergezet die gemeente wil zien'.

Samenwerking met veldpartijen

Vanuit Samen Doen wordt op dit moment samengewerkt met verschillende veldpartijen. Dit zijn Mantelzorgnetwerk Hardenberg (MEE), Landstede, de Stuw, Baalderborg, Saxenburg

¹² Tussen 2020 en 2022 is met zeven KPI's gewerkt, in 2023 zijn drie KPI's verwijderd. Onder Maatschappelijk resultaat viel ook "Inwoners voelen zich gehoord en ervaren perspectief"; onder Transformatie viel ook "Samen Doen initieert vier initiatieven op het gebied van preventief/collectief" en "Het aantal inwoners dat een stapeling van producten ontvangt in de jeugdzorg kent een dalende trend".

Groep, Carinova, de Kern, de Regionale Instelling voor Beschermd en Begeleid Wonen (RIBW) en Jeugdbescherming Overijssel.¹³ De Stuw en De Kern zijn hierbij primaire samenwerkingspartners. Bijlage 3 geeft een overzicht van deze kernpartners en hun werkzaamheden tijdens de Samen Doen pilot. In de huidige vorm werkt Samen Doen aanvullend met verschillende andere partijen samen. Uit gesprekken met een werknemer van Samen Doen en ambtenaren van de gemeente blijkt echter dat er geen duidelijke visie of sturing vanuit de gemeente is op hoe deze partijen als keten samenwerken aan opgaven. Bij de totstandkoming van de BV Samen Doen zou de samenwerking met de veldpartijen ook een plek krijgen door het instellen van de RvA. Hier is op dit moment niet voor gekozen.

4.4 Uiteenlopende percepties

Uit de gesprekken met verschillende betrokkenen van Samen Doen en de gemeente blijkt dat er uiteenlopende en in sommige gevallen contrasterende percepties bestaan op feiten en situaties in de samenwerking. Deze paragraaf geeft een weergave van deze uiteenlopende percepties.

Allereerst blijken er over de totstandkoming van de jaaropdracht verschillende percepties te bestaan. Betrokkenen vanuit de gemeente benadrukken dat de jaaropdracht in samenspraak met betrokkenen van Samen Doen tot stand komt en dat er voor Samen Doen voldoende ruimte is om de opdracht bij te sturen. Dit resulteert volgens de gemeente in een gezamenlijke opdracht die aan het college wordt voorgelegd. Een gesprekspartner gaf daarbij aan dat in de eerste jaren input en feedback was verwacht van Samen Doen op hoe de gemeente uitvoering gaf aan het sociaal beleid, maar dat die input niet op gang kwam. Betrokkenen vanuit Samen Doen erkennen de ruimte voor dialoog over de opdracht, maar geven juist aan nauwelijks iets terug te zien van hun inbreng en noemen dat de opdracht de afgelopen jaren nagenoeg gelijk is gebleven ondanks de vele voorstellen tot wijzigingen van hun zijde. In een aantal gevallen is het volgens hen voorgekomen dat input voor een jaaropdracht pas een jaar of twee later in de nieuwe opdracht een plek kreeg. Daardoor loopt wat Samen Doen betreft de jaaropdracht soms achter op de werkpraktijk.

Vanuit Samen Doen bestaat de wens om te werken met een meerjarige opdracht. Dit vereenvoudigt het werken met meerjarige projecten. In de huidige situatie moet soms geld voor meerjarige opdrachten worden meegenomen hetgeen verwarring geeft met de in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen werkwijze dat overschotten bij Samen Doen aan de gemeente moeten worden teruggestort. De wens voor een meerjarige opdracht is bekend bij de gemeente, maar dit heeft nog niet geleid tot concrete stappen op dit vlak.

Een ander verschil in percepties komt naar voren in de betrokkenheid van Samen Doen bij informatiebijeenkomsten voor de gemeenteraad. De raad is de afgelopen jaren op verschillende momenten bijgepraat over Samen Doen. Betrokkenen vanuit de gemeente spreken de wens uit deze bijeenkomsten in de toekomst vaker te organiseren, waarbij Samen Doen aanwezig is en (een deel van) de presentatie verzorgt. Zij geven aan dat het tijdens de raadsinformatiesessie eind vorig jaar moeizaam was om een vertegenwoordiging van Samen Doen aanwezig te krijgen bij deze sessie en hen een inhoudelijke bijdrage te laten leveren. Betrokkenen vanuit Samen Doen geven daarentegen aan juist graag hun inbreng te willen leveren bij raadsbijeenkomsten, maar zeggen hiertoe niet de kans te krijgen. De stelling van Samen Doen in een interview was juist: 'Als het over Samen Doen gaat, praat dan ook met Samen Doen.' In

¹³ 'Notitie over de toekomst', 2018, p. 4.

dit geval lijken de gemeente en Samen Doen dus dezelfde wens te hebben, maar komen de percepties over de praktijk niet overeen.

Een laatste verschil in percepties is te vinden in de ervaring van de periodieke spreekuren die medewerkers bezwaar en beroep en kwaliteitsmedewerkers van de gemeente bij Samen Doen organiseren. Betrokkenen vanuit de gemeente geven aan dat er vanuit Samen Doen weinig animo voor deze spreekuren is, terwijl betrokkenen vanuit Samen doen juist benoemen hier erg enthousiast over te zijn. Zij hebben het idee dat de onderlinge samenwerking hierdoor verbeterd is en medewerkers van de gemeente en Samen Doen beter van elkaar weten wat hun werk inhoudt.

De rekenkamer heeft de tekst van paragraaf 4.4 tijdens het onderzoek schriftelijk voorgelegd aan de gemeente en Samen Doen. De gemeente en Samen Doen hebben besloten gezamenlijk te reageren; de algemene reactie luidde daarbij als volgt:

‘Wij (gemeente en Samen Doen) herkennen dat in de samenwerking tussen Samen Doen en de gemeente verschillende percepties bestaan over feiten en situaties. Tegelijkertijd vinden wij het belangrijk om in deze reactie onderscheid te maken tussen verleden en heden, tussen governance vraagstukken en inhoudelijke uitvoering en om te blijven bij feitelijkheden.’

Op de diverse onderdelen werden de verschillende percepties wel herkend, maar wordt er in de verklaring ervan vooral op gewezen dat het ging om op omstandigheden uit het verleden.

De rekenkamer herkent niet dat de genoemde zaken niet meer actueel zouden zijn, zich daarbij baserend op de interviews en de gefiatteerde gespreksverslagen hiervan. De rekenkamer ziet daarom geen aanleiding om de tekst van deze paragraaf aan te passen en constateert dat sommige feiten en omstandigheden door de gemeente en Samen Doen soms op verschillende wijzen worden gepercipieerd.

5 Sturing door raad en college

5.1 Inleiding

Aangezien Samen Doen BV een uitvoeringsorganisatie is, ligt het voor de hand dat de sturing met name door het college plaatsvindt. Dat neemt niet weg dat ook de gemeenteraad een rol heeft waar het gaat om kaderstelling. Bovendien kan het college bij het sturen op de uitvoering input ophalen bij de gemeenteraad, om ervoor te zorgen dat wensen en overwegingen die in de raad spelen zo goed mogelijk worden meegenomen in de uitvoering. In dit hoofdstuk gaan we in op de manier waarop deze processen zijn ingericht, zowel bij de start van de BV als in de latere jaren.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

- Hoe worden het college en de raad op de hoogte gehouden van de inhoudelijke en financiële prestaties van de BV?
- Hoe handelt de raad wanneer de behaalde resultaten afwijken van de geplande en begrote uitkomsten?
- Op welke manieren oefenen het college en de raad invloed uit op het beleid van de BV en de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen?

5.2 Sturing door de gemeenteraad

Bij het bespreken van de sturing door de raad behandelen we twee periodes. Ten eerste gaan we in op de sturing door de raad bij de start van Samen Doen BV. Hierbij laten we de sturing op de voorloper van Samen Doen BV, de *pilot Samen Doen teams*, buiten beschouwing, omdat het rekenkameronderzoek zich expliciet richt op de BV en de governance die daarvoor is opgezet.

De eerste stap; bespreking van de toekomst van Samen Doen BV

Op 13 november 2018 vindt een informatiebijeenkomst plaats waarbij de raad is ingelicht over de besluitvorming rondom Samen Doen. Die informatiebijeenkomst borduurt voort op eerder uitgesproken wensen van het college om de pilot *Samen Doen teams* in enige vorm voort te zetten. Bij die wens is ook uitgesproken dat de raad meegenomen zou worden bij de besluitvorming op dit vlak.

Op 18 december 2018 bespreekt de gemeenteraad een notitie¹⁴ waarin wordt teruggeblikt op de pilot en de evaluaties die hebben plaatsgevonden. Ook worden hierin de beleidskaders geschetst, die ten eerste bestaan uit een vijftal uitgangspunten en een afwegingskader die beschreven kunnen worden als een visie op hoe Samen Doen de dienstverlening moet gaan inrichten. Daarnaast bevat het beleidskader de grote lijnen voor hoe Samen Doen moet gaan opereren als het gaat om het verschaffen van ingang tot en toeleiding en toegang naar de zorg.

Dit wordt vervolgens concreter gemaakt in een beschrijving van de voorgenomen doorontwikkeling van Samen Doen. Inhoudelijke ontwikkelpunten worden benoemd; Samen Doen moet preventie en vroegtijdige ondersteuning gaan bieden en op een integrale en gebiedsspecifieke manier gaan werken. Daarbij spreekt het college ook uit te hechten aan monitoring van het werkveld van Samen Doen en de netwerkorganisaties en de resultaten daarbinnen, waarbij men voornemens is om effectiviteitsmetingen mee te gaan nemen in de P&C-cyclus.

De in de notitie opgenomen 'inrichtingsprincipes' beschrijven onder meer dat men wil inzetten op 'ruimte voor de professional [...] alsook de organisatie van de aanpak en uitvoering' waarbij men 'niet alles van tevoren wil dichtregelen' maar wil sturen op resultaat. Op het moment van schrijven van de notitie geeft het college aan dat in de komende tijd met netwerkpartners van gedachten moet worden gewisseld over de definitieve organisatievorm. Uitgangspunt hierbij is dat er een goede balans moet zijn tussen invloed van de gemeente en ruimte voor de professionals.

In de bespreking van de notitie door de raad worden enkele informerende vragen gesteld; de raad gaat akkoord met het raadsvoorstel om het college in lijn met de notitie verder te laten gaan met het opzetten van Samen Doen in een bestendige vorm. Daarbij merkt de wethouder in de beantwoording van vragen overigens op dat de uiteindelijke organisatievorm een bevoegdheid van het college is. Wel begrijpt hij dat de gemeenteraad geïnformeerd wil worden over de overwegingen en het proces van besluitvorming.

Het vervolg: informatie over keuze voor organisatievorm

Op 9 april 2019 staat in het informerende gedeelte van de vergadering een raadsbrief¹⁵ op de agenda. In deze brief wordt beschreven dat het college heeft gekozen voor de oprichting van Samen Doen BV en wordt kort toegelicht waarom deze keuze is gemaakt. Naar aanleiding van deze brief en het voorgenomen besluit blijken 46 technische vragen te zijn gesteld die schriftelijk zijn afgedaan. Een aantal vragen gaat daarbij specifiek in op de voorgenomen keuze voor oprichting van een BV, waarbij het college in de beantwoording verwijst naar de raadsbrief en het document *Samen Doen teams; organisatie en opdracht* dat hierin is opgenomen. Verder is ten aanzien van de governance interessant dat de RvA ter sprake wordt gebracht. Het college zegt hierover het volgende: 'Doorslaggevend [bij de keuze voor de BV-vorm] is geweest het recht doen aan de ruimte voor de professional en de samenwerking met relevante organisaties die in een overheidsorganisatie mede vorm kan worden gegeven door het inrichten van een RvA.' Daarbij denkt het college expliciet aan een rol voor de RvA bij het realiseren van samenwerking en innovatie.

Bij bespreking van de raadsbrief geeft een aantal raadsfracties in de vergadering aan vraagtekens te hebben bij de gekozen organisatievorm en overwegingen. Daarbij geeft een fractie aan teleurgesteld te zijn in de informatievoorziening in het voorstel, omdat men onvoldoende

¹⁴ Notitie *Toekomst Samen Doen*, september 2018.

¹⁵ Raadsbrief *Informatie over besluitvorming toekomst 'Samen Doen teams'*, 5 maart 2019.

stuuringsmogelijkheden ervaart op dit dossier. De wethouder reageert hierop door te benadrukken dat het college heeft geopereerd in lijn met de opdracht van de raad zoals in die voorgaande raadsvergadering vastgelegd. Daarbij benadrukt hij ook dat de keuze voor de organisatievorm in de uitvoeringssfeer ligt; daarmee ligt het mandaat bij het college. Het is geen beleidskeuze en daarmee ligt het ook niet in de rede dat de raad hierin keuzes maakt of bijstuurt. In deze vergadering wordt door zowel de raad als de wethouder het belang van een RvA in de transformatiefase benoemd. Er wordt, ondanks enkele geuite bedenkingen, niet voor gekozen om naar aanleiding van de raadsbrief een nadere bespreking van de organisatievorm te agenderen in de raad.

In dezelfde vergadering komt ook het raadsvoorstel¹⁶ ter bespreking om te besluiten geen wensen en bedenkingen kenbaar te maken inzake het (voorgenomen) besluit om een overheidsvennootschap op te richten voor Samen Doen. Het voorleggen van deze vraag is conform de Gemeentewet verplicht bij het oprichten van een BV. In het raadsvoorstel informeert het college over de argumenten die ertoe hebben geleid dat men besloten heeft tot oprichting van een BV (zie paragraaf 2.4). Bij de bespreking zegt de wethouder op verzoek van de raad toe om de statuten voor de op te richten BV nog aan de raad te sturen voordat deze over het raadsvoorstel zal gaan stemmen.

Wensen en bedenkingen bij gekozen organisatievorm

In de besluitvormende raadsvergadering van 7 mei 2019 staat de oprichting van Samen Doen weer op de agenda. Tijdens deze vergadering zal het bovengenoemde in stemming worden gebracht. Er wordt daarbij expliciet vermeld dat de gemeenteraad geen besluit hoeft te nemen over deze oprichting; het college heeft gehandeld in lijn met het eerdere raadsbesluit van december 2018. Het raadsvoorstel geeft in beknopte vorm de overwegingen voor de BV weer.

Een aantal fracties spreekt in deze vergadering zorgen uit over de vergroting van afstand door het opzetten van een BV voor het voortzetten van de pilot *Samen Doen teams*. Dat concreetiseert men in vragen over de financiën (wat gebeurt er als er tekorten zijn?) maar ook in vragen over de structuur, medezeggenschap, de positie van de OR en het opstellen van de jaaropdrachten.

De wethouder licht toe hoe het college tegen de sturing vanuit zowel raad als college aankijkt. Hij geeft aan dat de gemeente 100% eigenaar zal worden van de BV en dat het college de gemeente in de rol van aandeelhouder vertegenwoordigt. De gemeenteraad zal op de hoogte worden gehouden van het presteren bij Samen Doen BV. Dat zal in ieder geval gebeuren binnen de P&C-cyclus, waarbij ook eventuele financiële kaders door de raad worden vastgesteld. Naast de financiële verantwoording zal er ook inhoudelijk verantwoording worden afgelegd aan de hand van de KPI's. Het college is op dat moment (met in gedachte een startdatum van de BV op 1 juli 2019) bezig met het opstellen van de eerste opdracht en de bijbehorende KPI's. Die opdracht zal worden vormgegeven in lijn met het beleid dat door de raad is vastgesteld. Daarmee is dus ook duidelijk dat de uitwerking van het beleid naar de opdracht voor Samen Doen BV een verantwoordelijkheid van het college is.

De wethouder geeft aan dat er jaarlijks goede indicatoren zullen moeten worden opgesteld, gestoeld op het beleid dat door de raad is uitgestippeld. Hij geeft ook aan dat het van wezenlijk belang is dat (een vertegenwoordiging van) de ketenpartners meedenkt in de BV en dat dat in een RvA geborgd moet worden. Daarbij is ook de wens van het college om externe expertise aan te trekken in de RvA.

¹⁶ Raadsvoorstel *Toekomst Samen Doen teams*, 26 maart 2019.

De wethouder zegt vervolgens toe na de zomer een brief over de voortgang van het oprichtingsproces aan de raad te sturen en daarnaast een brief over eventuele fiscale gevolgen wanneer de BV winst zou maken. Het raadsvoorstel wordt in stemming gebracht en unaniem aangenomen.

In het raads gesprek dat in het kader van dit rekenkameronderzoek is gevoerd, geven raadsleden aan dat zij zich rondom deze besluitvorming onvoldoende in staat voelden gesteld om serieus sturing te geven rondom de keuze voor een bepaalde organisatievorm. De raadsleden die we spraken en die destijds ook al in de raad zaten vinden unaniem dat ze niet voldoende betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de BV. Die raadsleden voelden zich destijds genooddaakt te vertrouwen op het oordeel van het college en had onvoldoende inzicht in alternatieve vormen. Uit dit gesprek blijkt ook dat raadsleden – anders dan het college – wel het idee hadden dat deze keuze ook een kwestie voor de raad was.

Raadsbrief over de voortgang

De raadsbrief¹⁷ volgt zoals toegezegd na de zomer. Daarin staat dat per 15 oktober de opdracht is verstrekt en het budget voor de BV is vastgesteld. In de opdracht staan prestatie-indicatoren opgenomen. Het college wil deze in de komende jaren nog verder ontwikkelen en aanscherpen. De brief gaat ook in op de zaak rondom de OR die in eerste instantie tegen de organisatievorm BV was, maar de zaak rond augustus-september heeft ingetrokken.

(Gebrek aan) sturing in opvolgende jaren

Uit de aangeleverde stukken maken we op dat de sturing vanuit de raad op Samen Doen beperkt is gebleven. In de eerste jaren, zo bleek uit een interview, werden de jaarverslagen van Samen Doen BV alleen in het college besproken en niet aan de gemeenteraad verstrekt. Vanaf 2024 zijn de jaarverslagen wel ter informatie aan de gemeenteraad verstrekt, ook naar aanleiding van verzoeken daartoe in de raad, maar dat heeft voor zover bekend niet geleid tot vragen vanuit de raad aan het college. Ook in de bespreking van de jaarstukken van de gemeente in de reguliere P&C-cyclus, waarin ook de jaarcijfers van Samen Doen zijn opgenomen, is het functioneren van Samen Doen voor zover bekend niet besproken.

De lijn vanuit het college over sturing vanuit de gemeenteraad op Samen Doen BV is altijd geweest dat dit uitvoering van beleid betreft. De gemeenteraad stelt kaders vast voor de invulling van de taken die vanuit de Wmo en de Jeugdwet bij de gemeente liggen; het college stuurt op de uitvoering, met als onderdeel het aansturen van de uitvoeringsorganisaties (waaronder Samen Doen). Dat is de reden het college in de afgelopen jaren terughoudend is geweest in de informatievoorziening over Samen Doen naar de gemeenteraad.

Bij de behandeling van de meest recente verordeningen voor de Wmo en de Jeugdwet (beide vastgesteld in december 2022) heeft de gemeenteraad geen vragen of wensen met betrekking tot Samen Doen geuit. De taken en verantwoordelijkheden van Samen Doen staan in die verordeningen wel beschreven, maar dat behoefde kennelijk geen bijstelling.

Vanuit de gemeenteraad bestaat een ander idee over de juiste rolverdeling en de informatievoorziening die daarbij passend is. Op 30 juni 2020 is een motie aangenomen waarin het college wordt opgedragen om op korte termijn (voor begrotingsraad in november 2020) een integrale monitor Sociaal Domein te realiseren, om de raad in staat te stellen haar controlerende rol uit te voeren. In 2021 is in documenten over besteding van het transformatiebudget wel

¹⁷ Raadsbrief Informatie over 'Samen Doen Hardenberg bv', 15 oktober 2019.

terug te vinden dat deze monitor is opgezet, maar deze monitor heeft voor zover bekend niet tot een bespreking in de raad geleid. Tijdens het raadsgesprek geeft men ook aan dat er meermaals is geprobeerd meer informatie te krijgen, maar dat dat dermate moeizaam ging dat men het op een gegeven moment heeft opgegeven.

Rechtstreeks contact tussen raadsleden en Samen Doen vindt op sporadisch en ongestructureerd plaats. Raadsleden hebben bijvoorbeeld wel eens contact als hen een casus ter ore komt en ze daar vragen over hebben. De raad heeft niet voorzien in structurele inbreng van Samen Doen tijdens raadsbijeenkomsten over het sociaal domein. Evenmin heeft sinds 2019 een werkbezoek plaatsgevonden.

Bij de raadsleden die we spraken heerst onbegrip over waarom de informatievoorziening niet beter op gang is gekomen. Men waardeert dat hier de laatste anderhalf jaar verbetering in is te bespeuren, maar ziet ook zeker nog mogelijkheden voor verbetering.

5.3 Sturing door het college

De sturing op Samen Doen BV is primair via het college van B&W verlopen. In paragraaf 2.4 en in de hoofdstukken 3 en 4 is uitgebreid beschreven hoe het college op papier vorm zou moeten geven aan deze sturing, respectievelijk hoe deze sturing in de praktijk is verlopen.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In het onderzoek zijn twee centrale onderzoeksvragen beantwoord:

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 haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Deze onderzoeksvragen vallen uiteen in de vier inhoudelijke onderzoeksthema's:

- I Juridische constructies met verbonden partijen en de keuze van Hardenberg
- II De BV Samen Doen op papier
- III Governance en samenwerking in de praktijk
- IV Sturing door raad en college

In dit hoofdstuk beschrijven we per onderzoeksthema de belangrijkste bevindingen, beoordelen we de governance op papier en in de praktijk en formuleren we aanbevelingen.

In dit hoofdstuk worden de volgende hoofd- en deelvragen beantwoord:

- Hoe functioneert de governance van de B.V. Samen Doen Hardenberg in de praktijk?
- In hoeverre stelt de governance van de B.V. Samen Doen Hardenberg de gemeenteraad in staat om effectief haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen?
- Is de BV-vorm de voor de gemeente Hardenberg optimale vorm om de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 te beleggen?
- Zo nee, welke vorm is aan te bevelen?
- Wat zijn andere conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit de verschillende onderzoeksthema's?
- Heeft de gemeenteraad voldoende inzicht in de risico's voor de gemeente en het gevoerde risicomanagement?
- Maken het college en de raad gebruik van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het beleid van de BV en de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen?

6.2 Conclusies per onderzoeksthema

Onderzoeksthema I: Juridische constructies met verbonden partijen en de keuze van Hardenberg

De gemeente heeft vijf mogelijke juridische constructies onderscheiden om de uitvoering van de Wmo en de Jeugdzorg in vorm te geven:

- Eigen beheer (onderdeel van de gemeentelijke organisatie)
- Overheids-BV
- Stichting
- Netwerkorganisatie (voortzetting van de toenmalige vorm), en
- Coöperatie

Daarbij zijn de voor- en nadelen onderscheiden en zijn de personele, financiële en fiscale gevolgen en de risico's in beeld gebracht van de verschillende vormen. Het college heeft op basis hiervan een afgewogen en goed verdedigbare keuze gemaakt. De belangrijkste overwegingen waren dat een goede besturing vanuit de gemeente mogelijk moet zijn en dat ook de inbreng van kennis en innovatie van buiten de gemeente goed vorm kan worden gegeven. Een stichting en een BV waren de vormen die daaraan het best voldeden. Er was duidelijk geen draagvlak om de uitvoering binnen de gemeentelijke organisatie te organiseren. De doorslaggevende reden om voor een BV te kiezen was dat andere partijen in de toekomst als mede-eigenaar bij de BV kunnen worden betrokken.

In algemene zin is er geen optimale vorm om de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet in vorm te geven. Dat hangt sterk af van lokale voorkeuren, waarbij de keuze voor een BV zoals gezegd afgewogen en goed verdedigbaar was. Opvallend is wel dat het doorslaggevende argument voor een BV was dat andere partijen zouden kunnen aansluiten. Op dat moment was er geen andere partij die men daarvoor op het oog had en ook later is er nooit sprake van geweest. Het is ons ook niet duidelijk geworden waarom dit argument doorslaggevend was ten opzichte van een stichtingsvorm.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat de gekozen governancevorm bepalend is geweest voor de in dit onderzoek aan het licht gekomen knelpunten over de samenwerking en de sturing (zie hierna); bij een stichting zouden ze evengoed aan het licht zijn gekomen. Ook in de interviews is unaniem aangegeven dat de BV-vorm niet bepalend is geweest voor gesignaleerde knelpunten.

Onderzoeksthema II: De BV Samen Doen op papier

Op papier is de organisatie van Samen Doen duidelijk weergegeven. Er bestaat in de documenten geen onduidelijkheid over de missie, professionaliteit en governance van de organisatie. De governance is formeel vastgelegd als waardengedreven en normatief, met nadruk op goed bestuur, professionele waarden, werkcultuur en integriteit. Het is onder meer vanwege de nadruk op deze zachte regels dat er uiteindelijk af is gezien van een Raad van Advies of een Raad van Toezicht. Hierdoor is er geen institutionele tegenmacht. De governance van Samen Doen is zo ingericht dat toezicht volledig is geconcentreerd bij het college in zijn dubbelrol als aandeelhouder en opdrachtgever. De directeur van Samen Doen moet volgens de governancecode geschikt zijn, wat niet alleen duidt op diens professionele capaciteiten maar ook op diens handelen. Aangezien de directeur eindverantwoordelijk is voor de organisatie en fungeert als primair aanspreekpunt, wordt verwacht dat deze functie wordt uitgeoefend met respect en met aandacht voor de menselijke maat.

Dit betekent niet dat de gemeente geen aandacht besteedt aan het toezicht op de werkzaamheden van de organisatie. De evaluaties van jaarrekeningen en de verplichte jaarlijkse bespreking van *good governance* tijdens de Algemene Vergadering van Aandeelhouders zorgen ervoor dat de gemeente op papier het overzicht behoudt over de werkzaamheden van de organisatie, de menselijke maat kan toetsen en waar nodig kan bijsturen. Echter, doordat het college een dubbelrol heeft als opdrachtgever en toezichthouder wordt er in de formele governance geen scherp onderscheid gemaakt tussen toezicht, sturing en werkgeverschap.

Onderzoeksthema III: Governance en samenwerking in de praktijk

De gemeente en Samen Doen zijn *partners met gescheiden werelden*. Dit komt doordat Samen Doen als uitvoeringsorganisatie dicht bij de leefwereld van inwoners staat en de gemeente een meer juridische insteek heeft. Door deze gescheiden werelden hebben beide partijen uiteenlopende en in sommige gevallen tegenstrijdige percepties op situaties in de samenwerking. Dit blijkt onder meer uit verschillende perspectieven op de mate van co-creatie in de opdrachtverstrekking en de betrokkenheid van Samen Doen bij informatiebijeenkomsten in de gemeenteraad. Dezelfde feitelijke situaties worden anders beleefd. De governancestructuur van Samen Doen is ontworpen met het oog op het bij elkaar brengen van de verschillende werelden en de samenwerking en afstemming tussen beide partijen te borgen. Hierin is de afgelopen jaren zonder meer vooruitgang geboekt.

Formele rolzuiverheid tussen aandeelhouderschap en opdrachtgeverschap van het college is na de ambtelijke evaluatie van de governance beter gewaarborgd in het bestuursmodel; wel verdient dit blijvende aandacht. Het aandeelhouderschap van de gemeente heeft meer positie gekregen in de governance van Samen Doen nu expliciet twee Algemene Vergaderingen van Aandeelhouders per jaar worden belegd. Wel wordt de verdere invulling van de rol van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en de bijbehorende structuur de komende tijd verder doorontwikkeld. Ook het functioneringsgesprek met de directeur-bestuurder van Samen Doen, waarin de gemeentesecretaris optreedt als gemandateerde van het college als werkgever, is een instrument van het gemeentelijke aandeelhouderschap.

Het opdrachtgeverschap is in toenemende mate komen te liggen bij de ambtelijke organisatie, nu de voortgangsgesprekken worden gevoerd tussen de concernmanager Maatschappelijk Domein en de directeur-bestuurder van Samen Doen. Op deze manier zijn de eerste stappen gezet in meer rolzuiverheid tussen aandeelhouderschap en opdrachtgeverschap. In de komende tijd zal de gemeente stappen moeten blijven ondernemen om dit verder te concretiseren en te bestendigen.

De samenwerking en verhouding tussen de gemeente en Samen Doen is de laatste tijd verbeterd. Desondanks blijft de samenwerking een kwetsbaar evenwicht. Dat de samenwerking erg afhankelijk blijft van persoonlijke relaties tussen Samen Doen en ambtelijke medewerkers en onvoldoende zijn geformaliseerd speelt hierin een belangrijke rol. Dat de gemeente haar opdrachtgeversrol inhoudelijk onvoldoende expliciet maakt draagt ook bij aan het kwetsbare evenwicht. Rigide en niet actuele *key performance indicators* die niet aansluiten op de opdracht en de inspanningen van Samen Doen, zijn een symptoom van onduidelijk opdrachtgeverschap. Omdat de gemeente verder ook geen duidelijke, overkoepelende visie heeft geformuleerd op de rol van Samen Doen, moet de opdrachtnemer als het ware gissen naar wat goed genoeg is. Dit is onwenselijk in een professionele opdrachtrelatie. Tot slot blijft onduidelijk in hoeverre feedback en voorstellen doorwerken in de opdrachtverstrekking en als hier sprake van is, blijkt doorwerking beperkt of veel tijd in beslag te nemen. Dit draagt niet bij aan het gevoel van co-creatie en gedeeld partnerschap in de governance van Samen Doen.

Samen Doen heeft expliciet de wens uitgesproken op basis van meerjarige opdrachten te willen werken, waarbij ook een innovatiebudget wordt meegenomen. Het college heeft echter – na onderzoek in 2023 – ervoor gekozen om prioriteit te geven aan andere maatregelen. Gezien de grotendeels structurele aard van de werkzaamheden van Samen Doen lijkt een meerjarige opdracht een logische stap. Ook de behoefte aan een innovatiebudget is met het oog op de kennispositie van Samen Doen een logische. Gezien het feit dat er verschillende percepties bestaan over de gevolgen van het uitblijven van beide maatregelen, ligt het in de rede hier nog eens naar te kijken.

De beoogde Raad van Advies (RvA) is uiteindelijk niet opgericht. Dat is met het oog op zowel de governance als samenwerking in de praktijk opmerkelijk en roept op meerdere vlakken vraagtekens op:

- Voor en rondom de oprichting bestaat enige onduidelijkheid over het doel van de RvA. In de bespreking in de raad en de beantwoording van technische vragen lijkt de RvA mogelijk een tijdelijk karakter te hebben, gericht op de fase waarin de aanpak, professionaliteit en bedrijfsvoering worden ontwikkeld. In de governancecode is dit tijdelijke karakter van de RvA met focus op de transformatiefase niet vastgelegd. Hierin wordt alleen gesteld dat de RvA kan dienen om kennis en innovatie vanuit het veld (zowel vanuit de betrokken partijen als daarbuiten) op te halen. Uit gesprekken met diverse betrokkenen bij zowel gemeente als Samen Doen blijkt dat nu het idee overheerst dat de RvA voor de opstartfase van belang was.
- Vanwege een intensieve opstartfase, mede door Covid-19, is de oprichting van een RvA niet van de grond gekomen. Tijdens een ambtelijke evaluatie van de governance is geconstateerd dat dit hiermee is afgeweken van de governancecode, maar ook dat de behoefte aan een RvA bij Samen Doen zou moeten liggen en dat die behoefte niet bestond. Het college heeft daarop besloten deze RvA niet op te richten, in lijn met het ambtelijk advies. Hoewel Samen Doen heeft bevestigd geen noodzaak te zien voor een RvA, is het de vraag of het neerleggen van dit vraagstuk bij die organisatie terecht is. De raad is immers voorgespiegeld dat de inbreng van externe kennis en samenwerking met veldpartijen geborgd zou worden met een RvA en met dat beeld in het achterhoofd heeft de besluitvorming plaatsgevonden. Dat blijkt uiteindelijk zonder expliciete argumentatie niet te zijn opgezet.
- Volgens het college worden de kennis en input vanuit de veldpartijen wel benut, omdat er goede contacten zijn met die partijen. Daarmee is echter de rol die externe experts (van buiten de veldpartijen) in een RvA zouden hebben nog niet ingevuld. Bovendien is de inbreng van deze gesprekspartners niet gestructureerd en geborgd, waarmee het risico bestaat dat de inbreng vanuit (sommige) partijen al dan niet tijdelijk het college niet bereikt.

Daarmee is het niet opzetten van een RvA op dit moment een keuze die ten minste vraagt om betere en expliciete uitleg. Gezien de dubbelrol van de gemeente en de afwijkende perspectieven van gemeente en Samen Doen op de samenwerking, is zelfs een heroverweging van deze keuze aan te raden. Het is goed denkbaar dat een onafhankelijke adviesinstantie die daarin een rol van betekenis kan spelen.

Onderzoeksthema IV: Sturing door raad en college

De bevindingen over de sturing door de gemeenteraad laten zien dat de gemeenteraad in besluitvorming over de organisatievorm en governancestructuur van Samen Doen in feite amper een sturende rol heeft gehad. De gemeenteraad heeft geen nota verbonden partijen of vergelijkbaar beleidsdocument vastgesteld. In een dergelijke nota wordt vastgelegd wat de beleidsuitgangspunten en de controlekaders voor verbonden partijen zijn. Het vormt daarmee

een afwegingskader en biedt handvatten voor toe- en uittreden bij verbonden partijen geeft richting geven aan hoe de vertegenwoordiging van de gemeente, governance, risicomanagement en informatievoorziening ingericht moeten worden. Het proces van de totstandkoming naar Samen Doen BV is nu zonder vooraf vastgestelde kaders vanuit de gemeenteraad doorlopen.

Met een eerste raadsvoorstel met daarin uitgangspunten voor de nieuwe organisatievorm van Samen Doen is zonder aanpassingen akkoord gegaan. Vervolgens heeft het college op basis van deze uitgangspunten zelfstandig na een grondige afweging van vijf scenario's een vorm gekozen. Alleen vanwege de wettelijke plicht om de raad vooraf aan de oprichting van een BV nog om wensen en bedenkingen te vragen is de raad nog aan zet geweest. Ook op dat moment is vervolgens geen sprake geweest van (bij)sturing. Achteraf heeft de raad toch het gevoel gehad dat men onvoldoende betrokken is geweest bij de besluitvorming en (vooral) de afweging die daaraan voorafgaand is gemaakt.

Dat staat in contrast met de lezing van het college over deze periode. In interviews is aangegeven dat de keuze voor een bepaalde vorm voor de uitvoeringsorganisatie een verantwoordelijkheid van het college was en dat daarom de raad enkel geïnformeerd is over het besluit, en er niet bij is betrokken.

Ook in latere jaren constateren we dat de gemeenteraad in feite niet heeft gestuurd op Samen Doen. Bijstellingen in de governance zijn door het college zelfstandig voorgenomen en uitgevoerd. De informatievoorziening over Samen Doen heeft zich in eerste instantie beperkt tot enkel cijfers in de jaarstukken van de gemeente. Pas sinds vorig jaar krijgt de gemeenteraad de jaarverslagen van Samen Doen BV toegestuurd, maar dat heeft nog niet tot vragen – laat staan bijsturing – geleid. Ook bij het vaststellen van de verordeningen die door Samen Doen worden uitgevoerd heeft de raad niet gestuurd op de organisatie van Samen Doen zelf.

De vraag of de governance van Samen Doen BV de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen kan pas worden beantwoord als duidelijk is wát die rol precies behelst. Het college heeft aangegeven dat de raad op hoofdlijnen geïnformeerd wordt, omdat de uitvoering van het beleid een gemandateerde taak betreft. Samen Doen BV is een uitvoeringsorganisatie en de interne processen vallen daarmee primair onder verantwoordelijkheid van het college. De raad is wel aan zet waar het gaat om de controle op het uitvoeren van het beleid dat door de raad is vastgesteld. Daarbij gaat het om de uitvoering van de verordeningen voor de Wmo en de Jeugdwet, maar ook om andere projecten en programma's die spelen in het sociaal domein.

Uit zowel ons gesprek met de gemeenteraad als uit verslagen van gemeenteraadsvergaderingen is gebleken dat de raad zelf een ander beeld heeft (gehad) van de eigen rol. Dat verschil van inzicht maakt dan ook duidelijk dat een nota verbonden partijen node gemist wordt.

In haar controlerende rol moet de raad zich baseren op jaarverslagen van Samen Doen, die rapporteert op basis van onder meer de *key performance indicators*. We hebben geconstateerd dat deze *key performance indicators* niet actueel zijn en bovendien niet representatief zijn voor het werk dat Samen Doen verricht. Daarmee blijft ook de informatiepositie van de raad achter bij wat wenselijk en noodzakelijk is om goed controle te kunnen uitoefenen.

6.3 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Formuleer als gemeente een duidelijkere visie op de rol, betekenis en verwachtingen van Samen Doen in het sociaal domein en vertaal deze visie naar een actueel en goed afgebakend sturingskader (*key performance indicators* en *inhoudelijke* indicatoren) waarbinnen Samen Doen haar opdracht kan uitvoeren en verantwoorden.
2. Stel een nota verbonden partijen vast, waarin de beleidsuitgangspunten en de controlekaders voor verbonden partijen zijn vastgelegd. Leg hierin vast welke (wettelijke) kaders gelden en welk afwegingskader voor toe- en uittreden bij verbonden partijen moet worden toegepast. Neem hierin aspecten mee zoals de vertegenwoordiging van de gemeente in verbonden partijen, governance, risicomanagement, informatievoorziening en andere mogelijkheden om bij te dragen aan de kaderstellende, toezichthoudende en controlerende rol van de raad.
3. Formaliseer hoe voorstellen van Samen Doen voor de opdrachtverstrekking worden gewogen, verwerkt en teruggekoppeld in de (jaarlijkse) opdrachtcyclus. Zo wordt duidelijk voor Samen Doen wat er met hun inbreng gebeurt, waarom voorstellen wel of niet worden overgenomen en wanneer doorwerking kan worden verwacht.
4. Onderzoek het verschil in perceptie van betrokkenen bij Samen Doen en de gemeente rond het werken met een meerjarige opdracht en een zogenaamd innovatiebudget. Neem daarin de voor- en nadelen van het werken met een meerjarige opdracht en een innovatiebudget mee. Maak voor alle partijen duidelijk waarom de keuze voor een meerjarige opdracht (vooralsnog) niet door het college is gemaakt, waarom er niet langer wordt gewerkt met een innovatiebudget. Stel indien mogelijk een plan op met voorwaarden waaronder deze maatregelen wel te nemen zijn en welke tijdslijn hierbij te verwachten is.
5. Neem een expliciet besluit over het al dan niet oprichten van een Raad van Advies. Neem daarin mee met welk doel deze volgens de Governancecode zou worden opgericht en hoe het behalen van dit doel in de huidige governancestructuur wordt geborgd. Neem ook in ogenschouw dat bij Samen Doen en de gemeente soms afwijkende beelden zijn ontstaan over hoe de samenwerking moet worden opgezet en in de praktijk verloopt en dat een onafhankelijke adviesinstantie een rol kan spelen bij het samenbrengen van deze perspectieven.
6. Neem bij aanpassing van de *key performance indicators* ook mee dat deze door de gemeenteraad gebruikt moeten kunnen worden voor de controle op uitvoering van het beleid.
7. Organiseer meer structurele informatievoorziening vanuit Samen Doen naar de gemeenteraad, bijvoorbeeld in de vorm van informatieve sessies of inbreng bij andere onderwerpen, om de afstand tussen de raad en het werkveld te verkleinen.

Bijlage 1: Gesprekspartners

Er zijn gesprekken gevoerd met de volgende functionarissen.

Gemeente:

- College van B&W:
 - Burgermeester
 - Portefeuillehouder Zorg en welzijn (inclusief coördinatie Samen Doen)
 - Portefeuillehouder Jeugdbeleid en Jeugdzorg (voormalig portefeuillehouder coördinatie Samen Doen)
- Accounthouders (2)
- Bestuursadviseur
- Concernmanager Maatschappelijk Domein
- Concerncontroller
- Business controller Maatschappelijk Domein
- Gemeentesecretaris
- Oud-beleidsfunctionaris
- Teamleider

Samen Doen B.V.:

- Coördinator
- Directeur-bestuurder
- Gebiedsmanager
- Oud-kwartiermaker

Bijlage 2: Soorten privaatrechtelijke verbonden partijen

Openbaar lichaam

Dit is een publiekrechtelijke rechtspersoon die meerdere overheden samen oprichten op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Alleen overheden kunnen deelnemen. Het is alleen mogelijk als gemeenten ervoor kiezen de uitvoering volledig publiekrechtelijk en gezamenlijk te organiseren; het is niet te combineren met een bestaande privaatrechtelijke organisatie.

Voordelen

- Sterke democratische legitimatie en transparantie.
- Volledig publiekrechtelijk georganiseerd.
- Geschikt voor zowel beleidsvorming als uitvoering.

Nadelen

- Trage besluitvorming door bestuurlijke gelaagdheid.
- Beperkte flexibiliteit in HR en bedrijfsvoering.
- Governance complex door meerdere deelnemers.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Dit is een lichter publiekrechtelijk samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, gericht op de uitvoering en bedrijfsvoering. Alleen overheden kunnen deelnemen. Het is passend wanneer gemeenten gezamenlijk uitvoering willen organiseren in een publiek kader, zonder privaatrechtelijke verzelfstandiging.

Voordelen

- Gericht op uitvoering met minder politiek-bestuurlijke druk dan een openbaar lichaam.
- Volledig publiekrechtelijk en democratisch verantwoord.

Nadelen

- Minder flexibel dan privaatrechtelijke vormen.
- Meervoudige bestuurlijke aansturing kan tot complexiteit leiden.
- Geen deelname van privaatrechtelijke organisaties mogelijk.

Besloten vennootschap (BV)

Dit is een privaatrechtelijke rechtspersoon met aandeelhouders, bestuur en eventueel een RvC. Gemeenten kunnen aandeelhouder zijn. Het is geschikt als er behoefte bestaat aan professionele uitvoeringsruimte, autonomie en flexibiliteit binnen duidelijke publieke kaders.

Voordelen

- Flexibiliteit in HR, bedrijfsvoering, innovatie en organisatie.
- Afgebakende risico's binnen de rechtspersoon.
- Heldere governance via aandeelhouderschap.
- Goede scheiding tussen beleid (gemeente) en uitvoering (organisatie).

Nadelen

- Democratische legitimatie indirect via aandeelhouderschap.
- Mogelijke rolconflicten tussen opdrachtgever en aandeelhouder.
- Vereist professioneel aandeelhouderschap en governancekaders.

Stichting

Een privaatrechtelijke rechtspersoon zonder leden of aandeelhouders. Het is passend wanneer autonomie en maatschappelijke oriëntatie centraal staan en directe politieke sturing minder nodig is. Het wordt bestuurd door een bestuur, eventueel met een raad van toezicht.

Voordelen

- Grote autonomie in dagelijkse uitvoering.
- Heldere scheiding tussen beleid en uitvoering.
- Past goed bij maatschappelijke doelen zonder winstoogmerk.

Nadelen

- Gemeenten hebben minder directe sturingsmogelijkheden; dat loopt via contracten, subsidies en statuten.
- Risicobeheersing vraagt maatwerkafspraken.

Een vorm waarbij niet sprake is van een verbonden partij is dat de uitvoering van in dit geval de Wmo en de Jeugdwet binnen de gemeentelijke organisatie zelf wordt belegd, zonder aparte rechtspersoon. Dit is passend wanneer een nauwe beleidskoppeling en directe gemeentelijke sturing centraal staan. Het is minder geschikt bij behoefte aan autonomie, wendbaarheid of professionele uitvoeringsruimte.

Voordelen

- Maximale bestuurlijke sturing en directe democratische verantwoording.
- Eenvoudige governance, geen externe bestuursstructuren.
- Nauwe koppeling met beleidsvorming en andere gemeentelijke domeinen.

Nadelen

- Bestuurlijke en ambtelijke nabijheid: uitvoering staat niet op afstand van de gemeente.
- Beperkte flexibiliteit in HR en bedrijfsvoering.
- Minder ruimte voor innovatie en bedrijfsmatig werken.

Bijlage 3: Ketenpartners pilot Samen Doen¹⁸

Organisatie	Taken	Connectie met Samen Doen	Verschil met Samen Doen
Mantelzorgnet- werk Hardenberg (MEE)	Biedt advies, in- formatie en on- dersteuning aan mantelzorgers.	Ouderen vormen een relatief groot aandeel binnen de groep met een WMO-indica- tie, waardoor deze ouderen ook te maken krijgen met Sa- men Doen. Door de inzet van mantelzorg neemt de directe ondersteuningsbehoefte vanuit de overheid af.	MEE ondersteunt infor- mele zorg. Samen Doen verleent toeging tot on- dersteuning.
Landstede	Onderwijsaan- bieder.	Ondersteunt specifiek kwets- bare jongeren en jongeren die meer ondersteuning no- dig hebben. Hierdoor zijn er connecties met jeugdhulp.	Landstede biedt onderwijs aan in tegenstelling tot Sa- men Doen.
De Stuw	Welzijnsorgani- satie	De organisatie probeert mensen te verbinden en on- dersteunen. De organisatie bestrijdt eenzaamheid, sti- muleert vrijwilligerswerk en ondersteunt bij rouwproces- sen, met aandacht voor pre- ventie, participatie, sociale verbinding en talentontwik- keling	De Stuw richt zich op on- dersteuning voor ieder- een, inclusief mensen die geen gebruik maken van jeugdhulp of Wmo, waar- door de Stuw toegankelij- ker is en een breder pu- blik bedient dan Samen Doen.
Baalderborg	Organisatie voor gespeciali- seerde oude- renzorg	Geeft ondersteuning aan mensen met een verstande- lijke beperking en werkt te- vens met ouderen met een Wmo-indicatie.	Baalderborg is zorgverle- ner in medische zin. Sa- men Doen is geen zorgver- lener maar biedt toegang tot zorg en ondersteund inwoens.

¹⁸ "Samen Doen teams"; organisatie en opdracht, Gemeente Hardenberg, februari 2019, p. 3; 'Ondersteuningsmogelijkheden', Mantelzorgnetwerk Hardenberg, geraadpleegd op 18 november 2025, [Ondersteuningsmogelijkheden - Mantelzorgnetwerk Har-
denberg](#); 'Missie en waarden', Landstede Groep, geraadpleegd op 18 november 2025, [Missie en waarden](#); 'Wat we doen', De
Stuw, geraadpleegd op 18 november 2025, [Wat we doen - De Stuw](#); 'Over ons', Baalderborg, geraadpleegd op 18 november 2025,
[Baalderborg - Over ons](#); 'Wat heb ik nodig', Baalderborg, geraadpleegd op 18 november 2025, [Baalderborg - Wat heb ik nodig?](#);
'Missie en visie', Saxenburgh, geraadpleegd op 18 november 2025, [Over ons | Samen werken aan goede zorg | Saxenburgh](#); 'Goed
ouder worden. Carinova maakt het mogelijk.', Carinova, geraadpleegd op 18 november 2025, [Carinova](#); 'Wat we doen in Harden-
berg', De Kern, geraadpleegd op 18 november 2025, [Hardenberg | Stichting de Kern](#); 'Missie en visie', RIBW Overijssel, geraad-
pleegd op 18 november 2025, [Missie en visie - RIBW Overijssel](#); 'Over JBOV', Jeugdbescherming Overijssel, geraadpleegd op 18
november 2025, [Jeugdbescherming Overijssel - Over JBOV](#)

Saxenburg Groep	Biedt medische ouderenzorg en ziekenhuiszorg.	Overlap met Wmo-indicaties en participatie in de samenleving. Werkt tevens samen met eerstelijnszorg, ziekenhuizen en andere stakeholders.	Saxenburg Groep biedt medische zorg in tegenstelling tot Samen Doen.
Carinova	Zorgorganisatie. Biedt ouderenzorg zoals thuiszorg, dagbesteding en woningen voor ouderen.	Overlap met Wmo-indicaties, zelfstandigheid en participatie in de samenleving.	Carinova biedt directe zorg of faciliteert huisvesting.
Stichting De Kern	Stichting voor maatschappelijke dienstverlening.	Ondersteuning bij levensproblemen.	De Kern verleent zelf zorg en richt zich op een bredere groep dan Samen Doen.
RIBW (Overijssel)	Zorgorganisatie en stichting. Ondersteunt mensen met psychische klachten. Biedt dagbesteding, begeleid wonen en beschermd wonen.	Helpt bij participatie in de samenleving, onder meer bij mensen met een Wmo-indicatie.	Het RIBW Biedt directe ondersteuning, begeleiding en een woonlocatie.
Jeugdbescherming Overijssel	Overheidsinstelling.	Staat in verband met jeugdhulp.	Jeugdbescherming richt zich op kinderen van nul tot achttien jaar die opgroeien in een onveilige (thuis)situatie.

Bijlage 4: Reactie college van B&W

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 11 mei 2026 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven wij de reactie weer.

Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van het rekenkameronderzoek naar de Governance Samen Doen B.V. U geeft het college de gelegenheid te reageren op de voorlopige aanbevelingen en conclusies tot 1 mei 2026. Het college maakt hier graag gebruik van.

Allereerst danken we u voor het onderzoek. Het biedt een duidelijke beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van Samen Doen B.V. en de verhouding met de gemeente. Zoals ook aangegeven in het onderzoek heeft het college de laatste jaren ingezet op het verbeteren van de samenwerking met Samen Doen en een striktere uitvoering van de governance. Uw onderzoek kan ons hierbij verder helpen.

U doet 7 aanbevelingen. Op ieder van de aanbevelingen onderstaand onze reactie:

Aanbeveling 1:

Formuleer als gemeente een duidelijkere visie op de rol, betekenis en verwachtingen van Samen Doen in het sociaal domein en vertaal deze visie naar een actueel en goed afgebakend sturingskader (key performance indicators en inhoudelijke indicatoren) waarbinnen Samen Doen haar opdracht kan uitvoeren en verantwoorden.

Dit wordt verwerkt in het traject van de opdrachtverlening aan Samen Doen. We gaan binnen dit traject samen met Samen Doen aan de slag met het ontwikkelen van een duidelijker sturingskader en indicatoren. We nemen hierbij ook de wensen van de gemeenteraad mee (zie aanbeveling 6).

Aanbeveling 2:

Stel een nota verbonden partijen vast, waarin de beleidsuitgangspunten en de controlekaders voor verbonden partijen zijn vastgelegd. Leg hierin vast welke (wettelijke) kaders gelden en welk afwegingskader voor toe- en uittreden bij verbonden partijen moet worden toegepast. Neem hierin aspecten mee zoals de vertegenwoordiging van de gemeente in verbonden partijen, governance, risicomanagement, informatievoorziening en andere mogelijkheden om bij te dragen aan de kaderstellende, toezichthoudende en controlerende rol van de raad.

Deze aanbeveling nemen we ter harte. We zijn ambtelijk al bezig met de voorbereidingen voor een nota Verbonden Partijen. Hierin komen de sturing, beheersing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen, BV's, stichtingen etc. aan de orde.

Aanbeveling 3:

Formaliseer hoe voorstellen van Samen Doen voor de opdrachtverstrekking worden gewogen, verwerkt en teruggekoppeld in de (jaarlijkse) opdrachtcyclus. Zo wordt duidelijk voor Samen Doen wat er met hun inbreng gebeurt, waarom voorstellen wel of niet worden overgenomen en wanneer doorwerking kan worden verwacht.

Dit past in het traject van de opdrachtverlening. We zullen in dit traject transparanter maken wat we met de wensen van Samen Doen hebben gedaan.

Aanbeveling 4:

Onderzoek het verschil in perceptie van betrokkenen bij Samen Doen en de gemeente rond het werken met een meerjarige opdracht en een zogenaamd innovatiebudget. Neem daarin de voor- en nadelen van het werken met een meerjarige opdracht en een innovatiebudget mee. Maak voor alle partijen duidelijk waarom de keuze voor een meerjarige opdracht (vooralsnog) niet door het college is gemaakt, waarom er niet langer wordt gewerkt met een innovatiebudget. Stel indien mogelijk een plan op met voorwaarden waaronder deze maatregelen wel te nemen zijn en welke tijdslijn hierbij te verwachten is.

Wij herkennen de constatering dat er verschillen bestaan in de perceptie tussen betrokkenen bij Samen Doen en de gemeente ten aanzien van het werken met een meerjarige opdracht. Met betrekking tot een innovatiebudget is er verdieping en verkenning nodig. Het verschil in perspectief heeft onze voortdurende aandacht. Wij vinden het van belang om deze verschillen niet alleen te benoemen, maar ook actief verder te verkennen en te duiden, zodat wederzijds begrip kan worden versterkt en gezamenlijke keuzes beter kunnen worden onderbouwd.

Wij nemen de aanbeveling over om het gesprek hierover te verdiepen. In de komende periode zullen wij samen met betrokkenen onderzoeken hoe de verschillende perspectieven zich tot elkaar verhouden en onder welke voorwaarden elementen zoals een meerjarige opdracht of een innovatiebudget in de toekomst wel passend en verantwoord kunnen zijn. Hierbij kijken wij onder andere naar randvoorwaarden op het gebied van resultaten, monitoring, flexibiliteit en financiële kaders. Op basis van deze verkenning zullen wij, indien haalbaar, een nadere uitwerking opstellen waarin mogelijke scenario's, voorwaarden en een realistische tijdslijn worden geschetst.

Aanbeveling 5:

Neem een expliciet besluit over het al dan niet oprichten van een Raad van Advies. Neem daarin mee met welk doel deze volgens de Governancecode zou worden opgericht en hoe het behalen van dit doel in de huidige governancestructuur wordt geborgd. Neem ook in ogenschouw dat bij Samen Doen en de gemeente soms afwijkende beelden zijn ontstaan over hoe de samenwerking moet worden opgezet en in de praktijk verloopt en dat een onafhankelijke adviesinstantie een rol kan spelen bij het samenbrengen van deze perspectieven.

Het college staat niet afwijzend tegenover het oprichten van een Raad van Advies. Het is in overeenstemming met de Governancecode en het college wil deze graag zo volledig mogelijk

uitvoeren. We zien voor een dergelijke raad niet alleen een onafhankelijke, maar ook een verbindende rol weggelegd tussen Samen Doen en de gemeente. Toch moet ook Samen Doen zich kunnen vinden in de oprichting van een Raad van Advies. We willen dit graag samen met Samen Doen verkennen.

Aanbeveling 6:

Neem bij aanpassing van de key performance indicators ook mee dat deze door de gemeenteraad gebruikt moeten kunnen worden voor de controle op uitvoering van het beleid.

De jaarstukken worden vastgesteld door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). De AvA kijkt naar de bedrijfsmatige aspecten van Samen Doen. In onze reactie op aanbeveling 7 stellen we voor om samen met Samen Doen jaarlijks een informatiebijeenkomst voor de gemeenteraad te organiseren. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen we de behoefte hierin van de gemeenteraad ophalen.

Aanbeveling 7:

Organiseer meer structurele informatievoorziening vanuit Samen Doen naar de gemeenteraad, bijvoorbeeld in de vorm van informatieve sessies of inbreng bij andere onderwerpen, om de afstand tussen de raad en het werkveld te verkleinen.

We stellen voor om jaarlijks met Samen Doen een informatiebijeenkomst voor de gemeenteraad te organiseren. Dit kunnen we bijvoorbeeld doen aan de hand van de jaarstukken van Samen Doen.

Tot zover onze reactie. We danken u nogmaals voor onderzoek en we zien de bespreking van het onderzoek met de gemeenteraad met veel belangstelling tegemoet.

Bijlage 5: Reactie directeur Samen Doen

De directeur van Samen Doen heeft op 10 mei 2026 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven wij de reactie weer.

Over de conclusies:

Wij onderschrijven bij onderzoeksthema I dat de knelpunten in samenwerking en sturing ook zouden zijn opgetreden als Samen Doen een stichting was geweest. Een gemeentelijke uitvoeringsorganisatie roept altijd vergelijkbare vraagstukken op. Ook delen wij de conclusie bij onderzoeksthema II dat de organisatie van Samen Doen duidelijk is vastgelegd, maar dat er in de praktijk onduidelijkheden optreden over de inhoudelijke opdracht en werkzaamheden. Belangrijk is dat we de organisatie zoals deze formeel is vastgelegd in de statuten, raamovereenkomst en de governancecode als daar aanleiding voor is, aanpassen op gemaakte afspraken.

Bij onderzoeksthema III, ook wij zien dat de samenwerking in de afgelopen jaren is verbeterd. Zorg dragen voor duidelijke opdrachten, valide KPI's en vaste afspraken versterken dit verder. Verschillen in perceptie helpen om rechtszekerheid en menselijke maat met elkaar in balans te houden. Afspraken moeten gebaseerd zijn op ieders rol en leiden tot duidelijke afspraken en een gezamenlijk beeld van goede dienstverlening. Dit bevordert samenwerking en service aan inwoners.

Samen Doen ziet graag een meerjarige opdracht, dat onderschrijven wij. Volgens ons is de RvA, zoals bedoeld in de governancecode, een adviesraad voor Samen Doen Hardenberg bv. Wij hebben vragen bij uw suggestie dat deze raad, door de dubbelrol van de gemeente, ook kan adviseren bij afwijkende perspectieven van gemeente en Samen Doen.

Mogelijk is het de bedoeling dat de raad zowel de gemeente als Samen Doen adviseert over beleid en dienstverlening. Reflectie en/of advisering door andere relevantie (maatschappelijke) partijen kan een toevoeging zijn, mits het doel en de rol helder zijn en bijvoorbeeld de positie van de participatieraad duidelijk blijft.

Bij onderzoeksthema IV erkennen we dat het waardevol is om met de gemeente te kijken hoe de key performance indicators beter aansluiten op de opdracht. Het is belangrijk om helder te krijgen welke informatie de gemeenteraad nodig heeft, zodat gegevens over Samen Doen goed passen bij de Wmo- en Jeugdwet-informatie, en de raad een volledig overzicht krijgt van de ondersteuning voor inwoners.

Over de aanbevelingen:

We onderschrijven aanbeveling 1 over het duidelijk formuleren van visie, rol en verwachtingen voor Samen Doen in het sociaal domein. Een afgebakend sturingskader met indicatoren is belangrijk om de opdracht goed uit te voeren. We benadrukken hierin een goede balans tussen rechtszekerheid en de menselijke maat tot uiting moet komen. Samen Doen wil vanuit de kennis van haar netwerk en de signalen vanuit de samenleving en casuïstiek een actieve bijdrage leveren aan het (verder) ontwikkelen van de sturingskaders. We vinden het van belang dat een sturingskader consistent wordt doorgevoerd in alle sturingsinstrumenten als bijvoorbeeld de opdracht, beleid, verordening en verantwoording.

Aanbeveling 3 draagt bij aan een gestructureerde werkwijze over wat met de inbreng vanuit Samen Doen gebeurt. Daarnaast kan het een bijdrage leveren meer duidelijkheid de manier waarop we onze inwoners binnen de gestelde kaders het beste kunnen ondersteunen. Wij zien hierbij ook een opdracht aan onszelf om onze inbreng zowel bij aanbeveling 1 als bij aanbeveling 3 te verbeteren door deze meer concreet en expliciet te maken. Hiermee gaan wij aan de slag.

We willen aanbeveling 4 verder bespreken met de gemeente. Er zijn meerdere mogelijke oplossingen. Samen Doen wil haar ideeën delen. Het is belangrijk om keuzes te maken, gevolgen te bepalen en hiernaar te handelen.

Wij hebben bedenkingen bij aanbeveling 5; we zien geen directe meerwaarde in een onafhankelijke adviesraad gericht op samenwerking tussen de gemeente en Samen Doen. Ik beschouw het bevorderen van goede samenwerking als een taak van mij als bestuurder en de medewerkers van Samen Doen, en ik merk dat de gemeente zich hier ook actief voor inzet. Verschillende standpunten zijn juist waardevol om balans te vinden tussen rechtszekerheid en de menselijke maat. Daarover moeten we dan binnen de verbeterde cycli en structuur rond opdrachtverlening wel duidelijke afspraken maken. Dit biedt voldoende basis om de samenwerking verder te verbeteren.

Misschien bedoelt u met uw aanbeveling ook een adviesraad die de gemeente en Samen Doen ondersteunt op het gebied van beleid en dienstverlening. Advies of reflectie van relevante partijen en maatschappelijke organisaties zou hierbij een aanvulling kunnen zijn. Het is belangrijk om goed na te denken over het doel, de rol en de positie van zo'n raad, waarbij ook de positie van de cliëntenraad betrokken moet worden om overlappingen en onduidelijkheden te voorkomen. We zijn het erover eens dat er een besluit genomen moet worden over het wel of niet instellen van een adviesraad.

Ik onderschrijf aanbeveling 6, waarin wordt gesteld dat de key performance indicators moeten kunnen dienen voor het monitoren van de beleidsuitvoering. Daarbij benadrukken wij het belang van een afgestemde informatiebehoefte tussen raad, bestuur, beleid en Samen Doen, zodat er sprake is van een samenhangend geheel en overvloedige administratieve lasten en bureaucratie worden voorkomen. De informatie dient tevens in context te worden geplaatst van de bredere informatiebehoefte omtrent de Wmo en de Jeugdwet. Samen Doen heeft haar informatievoorziening de afgelopen jaren steeds verder verbeterd. Dit is ook zichtbaar in de jaarverslagen. Wij gaan door met het verder verbeteren van de informatievoorziening."

Bijlage 6: Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college en de directeur van Samen Doen voor de reacties en de constructieve samenwerking tijdens het onderzoek. Wij nemen met genoeg kennis van het feit dat zowel het college als de directeur zich in grote lijnen herkennen in de conclusies en aanbevelingen en met de aanbevelingen (verder) aan de slag gaan. Het doet ons deugd dat er ambtelijk voorbereidingen worden getroffen voor een nota Verbonden Partijen. Immers deze nota biedt de raad handvatten voor sturing, beheersing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen, BV's, stichtingen, etc.. De rekenkamer hoort graag wanneer de raad deze ter vaststelling tegemoet kan zien.

De rekenkamer concludeert dat de reacties op de aanbevelingen door het college en Samen Doen nauwelijks uiteenlopen. Alleen bij het instellen van een Raad van Advies proeft de rekenkamer enige terughoudendheid bij Samen Doen. Wij willen hier nog maar eens benadrukken dat een verkennend onderzoek naar en expliciete besluitvorming over de instelling van een Raad van Advies naar ons oordeel aanbeveling verdient.

De rekenkamer is het eens met het college dat voor een Raad van Advies een onafhankelijke maar ook verbindende rol kan zijn weggelegd tussen Samen Doen en de gemeente. In navolging van de Governancecode van Samen Doen heeft een Raad van Advies volgens ons op meerdere vlakken toegevoegde waarde. Een dergelijk raad kan dienen als belangrijke katalysator van kennis en innovatie op strategisch niveau op basis van behoefte en ontwikkelingen in de samenleving en in het beroepsveld. Daaronder valt wat ons betreft ook het ambassadeurschap in het (lokale) veld. Het bestaan van de Participatieraad Hardenberg en cliëntenraden hoeft daaraan volgens ons niet in de weg te staan.

Wij zijn het eens met Samen Doen dat tevoren goed moet worden nagedacht over doel, rol en positie van een Raad van Advies. Om verwachtingen van betrokken partijen te managen is het aan te bevelen bij het eventueel instellen van een Raad van Advies een reglement op te stellen dat een omschrijving geeft van de afspraken die gelden met betrekking tot de Raad. En uiteraard moeten alle neuzen dezelfde kant op staan zoals het college ook aangeeft.

Voor de volledigheid, anders dan een Raad van Commissarissen/Raad van Toezicht houdt een Raad van Advies géén toezicht op het bestuur. De raad is geen wettelijk verplicht orgaan. Deze kan worden ingesteld op een wijze die passend is bij de Hardenbergse situatie. Wij zien een Raad van Advies vooral als een denktank, waar de voornaamste uitdagingen van de onderneming worden besproken. De nadruk ligt daarbij op de strategie. Bovendien biedt de Raad van Advies kansen om het (lokale) veld meer gestructureerd te betrekken bij Samen Doen.

Wij hopen dat wij met dit rapport een bijdrage kunnen leveren aan de aanscherping van de governance en de optimalisatie van Samen Doen. En daarmee versterking van de maatschappelijke kwaliteit in de samenleving weer een stukje dichterbij kunnen brengen. Wij zien de beoordeling en uitwerking van de aanbevelingen met belangstelling tegemoet en wensen raad, college en Samen Doen daarbij veel wijsheid toe.

Vastgesteld door de rekenkamer op donderdag 18 juni 2026



pro facta