Lessen voor de toekomst: het faillissement van het Facilitair Bedrijf

Jan Willem Botter
Maarten Waleboer

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Lessen voor de toekomst
3. Algemeen
4. Beleid
5. Integraliteit
6. Integriteit
7. Belangenafweging
8. Onderzoeksverantwoording

1. Inleiding

1. Inleiding

De stichting Facilitair Bedrijf (hierna Facilitair Bedrijf) in Bergen op Zoom faciliteerde vanaf de oprichting in 2001 tot aan haar faillissement in 2020 het culturele verenigingsleven in Bergen op Zoom. Hiervoor ontving het Facilitair Bedrijf subsidie van de gemeente Bergen op Zoom. Ondanks dat het faillissement al weer enige jaren geleden is, leven er nog steeds vragen hieromtrent. Om die reden heeft de gemeente Bergen op Zoom verzocht om onderzoek te doen naar het faillissement van het Facilitair Bedrijf om de bedrijfsvoering te verbeteren en risico's te beheersen ten aanzien van samenwerkingsverbanden waar de gemeente Bergen op Zoom bij betrokken is.

Uitdrukkelijk is voorafgaand aan de start van het onderzoek bepaald dat het *niet* de bedoeling is alle gebeurtenissen te reconstrueren en (opnieuw) een tijdslijn te maken of een feitelijke vaststelling te doen van hetgeen voorafgaand aan het faillissement heeft plaatsgevonden. Het onderzoek is dan ook niet gericht op het achterhalen van de oorza(a)k(en) van het faillissement. De inzet van het onderzoek is dat uit de gebeurtenissen lering wordt getrokken zodat de gemeente Bergen op Zoom in de toekomst vergelijkbare situaties kan voorkomen. Natuurlijk, om van het verleden te leren is het noodzakelijk dat er ook teruggekeken wordt. Maar dit terugkijken is alleen gericht op de lessen voor de toekomst, niet op het achterhalen van de 'schuldige' aan het faillissement of het 'met de vinger wijzen'.

De *onderzoeksvraag* luidt daarom als volgt:

Wat kan de gemeente Bergen op Zoom van het faillissement van het Facilitair Bedrijf leren ter verbetering van haar bedrijfsvoering om vergelijkbare risico's bij samenwerkingsverbanden beter te beheersen.

Op basis van het onderzoek en de bevindingen hebben wij de aanbevelingen in een vijftal thema's gebundeld, In hoofdstuk 2 geven wij de lessen voor de toekomst en aanbevelingen op basis van de bevindingen. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3 tot en met 7 per thema de bevindingen van het onderzoek besproken. Tenslotte beschrijven in hoofdstuk 8 kort hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden.

2. Lessen voor de toekomst

2. Lessen voor de toekomst (1)

Uit het onderzoek vloeien de volgende lessen voor de toekomst en aanbevelingen voort:

Algemeen

Zodra een niet-wettelijke taak door de gemeente naar zich toe wordt getrokken vanwege het belang dat er aan gehecht wordt, zoals bijvoorbeeld het faciliteren van het culturele verenigingsleven, is het verstandig een weloverwogen keuze te maken of deze niet-wettelijke taak dichtbij (binnen de gemeentelijke organisatie of in een organisatie met directe bestuurlijke invloed) of op afstand (door een derde op basis van een opdrachtgever/opdrachtnemersrelatie en zonder eigenaarschap van de gemeente in de betreffende derde) wordt uitgevoerd. Naarmate sprake is van meer afstand van de uitvoering, is ook sprake van minder directe invloed door de gemeente op de uitvoering. De gekozen afstand dient zich te verhouden tot het belang dat aan taak wordt gehecht. De inhoudelijke bemoeienis met de uitvoering zal ook in lijn moeten zijn met de gekozen afstand.

Aanbeveling:

- Leg vast welke instrumenten ingezet kunnen worden voor het uitvoeren van (niet-wettelijke) taken van de gemeente.
- Bepaal welke inhoudelijke bemoeienis van de gemeente passend is bij het belang dat aan deze taken wordt gegeven.
- Zorg dat de inhoudelijke bemoeienis past bij het toegepaste instrument.

2. Lessen voor de toekomst (2)

Beleid

Helder en uitvoerbaar beleid creëert transparante en controleerbare besluitvorming. Dit werkt de kant op van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente, maar werkt eveneens de kant op van derde partijen, die hierdoor weten waar ze aan toe zijn en weten wat ze van de gemeente kunnen verwachten. Als onduidelijk is welk beleid de gemeente voor heeft met verbonden/samenwerkende partijen of subsidierelaties en onder welke minimale voorwaarden dit wordt ingevuld, geeft dit onduidelijkheid over de rol en invulling die de gemeente hieraan dient te geven (zowel intern als extern). Daarnaast dient inhoudelijk een goede keuze gemaakt te worden voor het inzetten van de mogelijke instrumenten om externe partijen in te zetten om de beleidsdoelen van de gemeente te behalen. Bedenk dat elk instrument zijn eigen kenmerken heeft met betrekking tot de rollen van eigenaar/opdrachtgever/opdrachtnemer. Tot slot is van belang dat de verschillende beleidsdoelen dienend aan elkaar moeten zijn, of tenminste elkaar niet tegen dienen te werken. In het beleid kunnen keuzes zijn weerslag krijgen als gevolg van een afweging van belangen, maar kunnen ook vragen rondom integraliteit en integriteit (bijvoorbeeld nota verbonden partijen) een plaats krijgen.

Aanbeveling:

- Leg in beleid vast op welke manier de gemeente Bergen op Zoom zich wil verhouden tot externe partijen om de beleidsdoelen van de gemeente waar te maken. Dit geldt zowel voor verbonden/samenwerkende partijen als subsidierelaties.
- Zorg voor een heldere afweging voor de inzet van het meest passende instrument.
- Zorg voor het vastleggen van heldere en uitvoerbare beleidsdoelen, waarbij de verschillende beleidsdoelen integraal op elkaar aansluiten en elkaar niet tegen werken.
- Update met enige regelmaat beleid in de diverse domeinen en stem het zoveel als mogelijk op elkaar af.

3. Lessen voor de toekomst (3)

Integraliteit

Integraal werken, waarbij zo min mogelijk schotten in de ambtelijke organisatie bestaan tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie en tussen afdelingen onderling en komt de besluitvorming (afweging en motivering) ten goede. Veel opgaven en beleidsdoelstellingen hebben raakvlakken met meer dan 1 domein en afdeling. Zorg als bestuur voor op elkaar afgestemd beleid. Fragmentarisch werken zorgt voor blinde vlekken waarbij het risico bestaat dat de politieke ‘waan van de dag’ leidend is, in plaats van het maken van een zorgvuldig en integraal onderbouwd besluit om de beleidsdoelstellingen te behalen. Als het bestuur en de ambtelijke organisatie, en afdelingen onderling goed op elkaar aangesloten zijn en integraal werken geeft dat vertrouwen in de overheid en helpt het de inwoners en instellingen mee te doen aan de realisatie van de bestuurlijke gestelde doelen.

Aanbeveling:

- Werk integraal als bestuur en binnen de ambtelijke organisatie en zorg voor een goede verbinding tussen bestuur en ambtelijke organisatie.
- Werk hierbij zoveel als mogelijk integraal op beleid en integraal aan uitvoering van beleid.

2. Lessen voor de toekomst (4)

Integriteit

De gedragscode voor raadsleden begint met: *'Integriteit is belangrijk voor ons gemeentebestuur. Op allerlei manieren besteden we aandacht aan dit onderwerp, onder meer in het inwerkprogramma voor nieuwe raadsleden en wethouders en tijdens diverse bijeenkomsten bespreken wij het onderwerp integriteit.'* Voorkomen dient te worden dat er, naast andere elementen van integriteit, (een schijn van) belangenverstrengeling ontstaat. In de loop der jaren veranderen situaties en de maatschappelijke acceptatie van bepaalde situaties. Integriteit draagt bij aan een goed openbaar bestuur.

Aanbeveling:

In de huidige maatschappelijke context is integriteit een zeer belangrijk issue. Daarom:

- Geef invulling aan de hierboven weergegeven intro in de gedragscode voor raadsleden.
- Zet het onderwerp "Integriteit" jaarlijks op de agenda van raad en college
- Denk na over situaties die nog wel, en situaties die niet meer wenselijk zijn. Reflecteer daarbij op praktijkvoorbeelden uit het verleden, binnen of buiten de situatie van Bergen op Zoom.
- Neem daarvoor echt de tijd.
- Pas de gedragscodes regelmatig aan. De huidige gedragscodes dateren uit 2016. Handige hulpmiddelen daarbij zijn:
  - ⇒ Het Handboek Integriteit https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2023/05/08/handboek-integriteit-bzk
  - ⇒ Toolkit Integriteit bestuurders van de Vereniging Nederlandse Gemeenten https://vng.nl/artikelen/toolkit-integriteit-bestuurders

2. Lessen voor de toekomst (5)

Belangenafweging

Een goede belangenafweging vraagt zorgvuldigheid en motivering. Dat betekent dat, in het geval een belangenafweging wordt gemaakt, deze expliciet moet worden gemaakt. Een expliciete belangenafweging vraagt immers om een zorgvuldige en heldere motivering om de afweging controleerbaar te laten zijn. Als belangen impliciet worden afgewogen ontbreekt de mogelijkheid om de gemaakte afweging te toetsen. Een impliciete belangenafweging heeft als risico in zich dat oneigenlijke argumenten worden ingezet om de besluitvorming te rechtvaardigen. Een expliciete belangenafweging dwingt om open kaart te spelen waarmee besluitvorming wint aan zorgvuldigheid en motivering, wat de toetsbaarheid ten goede komt.

Aanbeveling:

- Maak belangenafwegingen in besluitvorming expliciet, zodat deze zorgvuldig en goed gemotiveerd tot stand komen en begrijpelijk zijn, zowel intern binnen de gemeentelijke organisatie en het bestuur als extern voor de inwoners, instellingen en andere belanghebbenden.

Bevindingen per thema

3. Algemeen

3. Algemeen (1)

Cultureel verenigingsleven in het DNA

Bergen op Zoom heeft een rijk (cultureel) verenigingsleven. In elk gesprek tijdens dit onderzoek werd het belang van het culturele verenigingsleven in Bergen op Zoom benadrukt. Het zit als het ware ‘in het DNA’ van de mensen in Bergen op Zoom. Ook voor de gemeente en de politiek is het culturele verenigingsleven van groot belang. Dit wordt bijvoorbeeld gestaafd doordat, na het faillissement van het Facilitair Bedrijf, de gemeente Bergen op Zoom activiteiten die het Facilitair Bedrijf voorheen verrichtte, nu (deels) door de eigen ambtelijke organisatie laat verrichten.

De betrokkenheid van de gemeente Bergen op Zoom bij het Facilitair Bedrijf blijkt ook uit het feit dat de huisvesting van het Facilitair Bedrijf werd geregeld via de gemeente Bergen op Zoom. De afdeling Vastgoed was verantwoordelijk voor de huisvesting van het Facilitair Bedrijf. Vanwege verkoop van gemeentelijk vastgoed is het Facilitair Bedrijf verschillende malen onder gebracht op andere locaties zoals bijvoorbeeld Klein Arsenaal en Blokstallen I & II. Uiteindelijk is besloten Eventum te ontwikkelen en het Facilitair Bedrijf in Eventum onder te brengen.

3. Algemeen (2)

Bewust op afstand

Het Facilitair Bedrijf is opgericht om het rijke culturele verenigingsleven centraal te kunnen faciliteren, bijvoorbeeld ten aanzien van het bieden van oefenruimte, opslag van decorstukken en de opslag van kostuums/kleding et cetera. Bij de oprichting van het Facilitair Bedrijf is de gemeente niet direct betrokken geweest. Daarmee wordt bedoeld dat de gemeente niet zelf het initiatief heeft genomen tot het oprichten van het Facilitair Bedrijf en ook was geen sprake van een directe bemoeienis van de gemeente in de governance van het Facilitair Bedrijf. Volgens de statuten is het bijvoorbeeld niet nodig/noodzakelijk dat wethouders plaats nemen in het stichtingsbestuur en ook heeft de gemeente Bergen op Zoom geen invloed op de aanstelling van het bestuur en/of de directeur van het Facilitair Bedrijf. Wel ondersteunde de doelstelling van het Facilitair Bedrijf het belang dat de gemeente Bergen op Zoom hecht aan het culturele leven in de stad.

Als doelstelling voor het Facilitair Bedrijf is in de akte van oprichting opgenomen dat de stichting tot doel heeft *het faciliteren van culturele evenementen en culturele uitingen, alles in de ruimste zin des woords*.

Doordat de uitvoering van de taken van het Facilitair Bedrijf in een stichting is ondergebracht, heeft de gemeente Bergen op Zoom (al dan niet bewust) er voor gekozen de taakuitvoering van het Facilitair Bedrijf op afstand van de gemeente te laten uitvoeren. Het Facilitair Bedrijf heeft door deze rechtsvorm, de stichting, daarmee de vrijheid om de eigen koers te bepalen en een eigen invulling te geven aan de doelstellingen van het Facilitaire Bedrijf.

De betrokkenheid van de gemeente Bergen op Zoom blijkt uit de subsidierelatie die de gemeente is aangegaan met het Facilitair Bedrijf teneinde de doelstellingen van de stichting mogelijk te maken (en invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente). De oprichting van het Facilitair Bedrijf was, zo hebben wij begrepen, afhankelijk van de toekenning van subsidie door de gemeente Bergen op Zoom. Zodra inkomsten vanuit subsidieverstrekking gegarandeerd waren, was het mogelijk het Facilitair Bedrijf op te richten, zo is kenbaar gemaakt tijdens de gesprekken.

Door het verstrekken van subsidies heeft de gemeente Bergen op Zoom invloed op de toekomstbestendigheid van het Facilitair Bedrijf en kan het mede richting bepalen, bijvoorbeeld door subsidies (deels) afhankelijk te maken van door de gemeente bepaalde voorwaarden. Het verstrekken van een subsidie is een instrument voor een gemeente om haar eigen beleidsdoelstellingen te kunnen vervullen.

3. Algemeen (3)

Reilen en zeilen van het Facilitair bedrijf

Het faillissement van het Facilitair Bedrijf vond plaats in 2020. Uit het onderzoek is gebleken dat vanaf de oprichting van het Facilitair Bedrijf de prestaties van de stichting goed waren. In de jaren vanaf oprichting in 2001 tot en met ongeveer 2017 verrichtte het Facilitair Bedrijf haar activiteiten en kon zij naar tevredenheid haar doelstellingen waar maken. Uit het onderzoek is op geen enkele manier gebleken dat er in de jaren voorafgaand aan 2017 ontevredenheid was over de verrichte activiteiten in relatie tot de aan het Facilitair Bedrijf toegekende subsidies. Voor zover sprake was van ontevredenheid – op welke manier dan ook – is dit in ieder geval niet gebleken uit de gegevens in het dossier. Uit de ons bekende gegevens blijkt niet anders dan dat het Facilitair Bedrijf door middel van jaarrekeningen verantwoording aflegde van haar gesubsidieerde activiteiten. Deze verantwoording is jarenlang als afdoende beschouwd en er waren geen twijfels over de taakuitvoering, het nut en het functioneren van het Facilitair Bedrijf. De gevoerde gesprekken ondersteunen deze vaststelling.

Voorbeeld voor de regio

Uit verschillende gesprekken is – met trots - gebleken dat de wijze waarop in Bergen op Zoom het culturele verenigingsleven gestimuleerd en gefaciliteerd werd door het Facilitair Bedrijf als best practice is gebruikt in de regio. De prestaties van het Facilitair Bedrijf vielen op in de regio en er was nieuwsgierigheid naar de wijze waarop in Bergen op Zoom het culturele verenigingsleven ondersteuning genoot. Uit de ons verstrekte gegevens en de gevoerde gesprekken blijkt dat omstreeks het jaar 2017 een kentering heeft plaatsgevonden. Deze kentering zag niet zozeer op de prestaties van het Facilitair Bedrijf, maar in de wijze waarop vanuit de gemeente Bergen op Zoom naar het Facilitair Bedrijf gekeken werd.

3. Algemeen (4)

Cultuur en omgang

Vanaf ongeveer 2017 heeft een verandering in cultuur plaats gevonden binnen Bergen op Zoom. Waar deze cultuur voorheen gekenmerkt zou kunnen worden als een cultuur die (meer) gericht was op ‘wederzijdse acceptatie’, is daarvoor in de plaats gekomen een cultuur die meer gekenmerkt zou kunnen worden als ‘nieuwe zakelijkheid’. Deze omslag zou te maken kunnen hebben met voorvallen en ‘hoofdpijndossiers’ in de Bergse politiek in de jaren 2015-2017. Maar het kan ook toegeschreven worden aan de (verslechterde) financiële situatie waarin de gemeente op dat moment verkeerde. Wat de precieze reden of aanleiding is geweest van de omslag in cultuur is niet direct te zeggen. Feit is dat in meerdere gesprekken naar voren is gebracht dat een verandering in cultuur heeft plaatsgevonden.

De gewijzigde cultuur heeft gevolgen gehad voor de benadering van het Facilitair Bedrijf door de gemeente Bergen op Zoom en de beoordeling van het functioneren van het Facilitair Bedrijf ten aanzien van de taakuitvoering/taakinvulling door het facilitair bedrijf en de wijze waarop de prestaties van het Facilitair Bedrijf beoordeeld zijn. Waar voorheen de jaarlijkse verslaglegging door het Facilitair Bedrijf door middel van de jaarrekening als afdoende werd beschouwd, ontstaat het spreken over prestatieafspraken en het (mogelijk) niet voldoende invullen daarvan. Overigens is uit de stukken op geen enkele manier gebleken dat er specifieke prestatieafspraken werden gemaakt met het Facilitair Bedrijf om subsidie te ontvangen voor de uitvoering van taken. De nadruk op prestatieafspraken vanaf 2017 heeft mede de verhoudingen tussen de gemeente Bergen op Zoom en het Facilitair Bedrijf vertroebeld.

Onderdeel van de cultuur is ook de bestuurscultuur. In Bergen op Zoom heeft de bestuurscultuur al enige jaren aandacht, zoals ook blijkt uit de begroting van bijvoorbeeld het jaar 2022, waarin is opgenomen de noodzaak de bestuurscultuur te verbeteren. De gesprekken bevestigen dat er destijds moeizame verhoudingen waren tussen en in raad, college en ambtelijke organisatie.

4. Beleid

4. Beleid (1)

Beleid ten aanzien van verbonden partijen of subsidiebeleid

Het Facilitair Bedrijf vervulde een functie en een taak die zowel door het college als de raad van Bergen op Zoom belangrijk werd beschouwd. Het belang van het faciliteren van het culturele verenigingsleven in Bergen op Zoom was, zoals hiervoor in hoofdstuk 3 al is uiteengezet, reden voor de betrokkenheid van de gemeente bij het Facilitair bedrijf. Dit uitte zich in de wens de culturele activiteiten zoveel mogelijk vanuit een centraal punt te organiseren, het subsidiëren van de activiteiten en het huisvesten van het Facilitair Bedrijf in gemeentelijk vastgoed.

Uit de verstrekte documenten en de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente Bergen op Zoom, naast de in 2015 regionaal vastgestelde kaderstellende spelregels ten aanzien van verbonden partijen, geen *eigen* beleid of weinig beleid had en heeft op het gebied van verbonden partijen en de (op afstand gezette) uitvoering van gemeentelijke taken dan wel beleid op samenwerkingsverbanden met externe partijen.

Strikt genomen is het Facilitair Bedrijf geen verbonden partij omdat de gemeente Bergen op Zoom geen bestuurlijk belang heeft in het Facilitair Bedrijf en ook geen financieel belang. Wel is sprake van een subsidierelatie met het Facilitair Bedrijf. Ook heeft de gemeente Bergen op Zoom niet in beleid gevat welke afweging gemaakt moet worden ten aanzien van de vraag of subsidie een geschikt instrument is of dat het inrichten van een verbonden partij beter op zijn plaats is om gemeente beleidsdoelstellingen waar te maken.

Meeromvattend kent de gemeente Bergen op Zoom geen beleid op samenwerkingsverbanden ter invulling van hun beleidsdoelstellingen. Daarin kan een belangenafweging plaatsvinden, maar kunnen ook vragen rondom integraliteit en integriteit een plaats krijgen.

4. Beleid (2)

Beleid ten aanzien van cultuur en evenementen

In de gemeente Bergen op Zoom is in 2020 weinig beleid voorhanden op het gebied van evenementen. Het evenementenbeleid is eerst in 2022 in gang gezet. Dat beleid moet leiden tot professionalisering van de dienstverlening en de werkprocessen.
De gemeenteraad van Bergen op Zoom heeft Cultuurvisie in 2013 vastgesteld, die mede de grondslag vormde voor de uitwerking van het subsidiebeleid voor kunst en cultuur. Verder heeft de gemeenteraad een Algemene Subsidieverordening vastgesteld, maar daarin is geen beleid opgenomen ten aanzien van de wijze waarop de gemeente Bergen op Zoom zich wil verhouden tot subsidieontvangers. Naast de Algemene subsidieverordening heeft het college subsidieregelingen (beleidsregels cultuur 2017 en subsidieregeling cultuur Bergen op Zoom 2017) vastgesteld voor – onder meer – kunst en cultuur, waarbij vooral wordt uitgegaan van stichtingen en verenigingen die subsidie kunnen krijgen, als uitvloeisel van de Cultuurvisie 2013.

De aanleiding voor de Cultuurvisie 2013

De aanleiding voor die visie kwam voort uit:

- De positionering van Bergen op Zoom, die aanleiding gaf tot herijking van het cultuuraanbod
- Meer inzet op (regionale) samenwerking
- Ontwikkeling naar regiegemeente
- Ruimtelijke vraagstukken, zoals bijvoorbeeld de herhuisvesting van de Theaterwerkplaats (waarbinnen ook het Facilitair Bedrijf een plaats had)
- Versnippering van kennis en middelen op het gebied van cultuur, evenementen, toerisme (city) marketing en sport over een aantal organisaties en gemeentelijke afdelingen

Afstemming beleidsvelden

Tijdens de gesprekken is naar voren gekomen dat de diverse disciplines binnen de gemeente niet of onvoldoende van elkaar wisten waar ze mee bezig waren en dat deze disciplines onafhankelijk van elkaar opereerden (zie hierna onder Integraliteit). Niet alleen op uitvoering, maar ook beleidsmatig kan geconstateerd worden dat er geen beleid op elkaar afgestemd was. De hiervoor genoemde argumenten om te komen tot een Cultuurvisie en vervolgens daar naar te handelen blijken in de praktijk onvoldoende tot uiting te zijn gekomen. Bij de totstandkoming van de Cultuurvisie 2013 zijn meerdere beleidsvelden betrokken, maar van een integrale uitwerking van deze Cultuurvisie is niet gebleken. Een herijking van deze Cultuurvisie naar de huidige maatschappelijke stand van zaken is – voor zover ons bekend – nog niet aan de orde geweest.

PROOF adviseurs

5. Integraliteit

5. Integraliteit (1)

Op verschillende manieren is het beeld ontstaan dat binnen de gemeente Bergen op Zoom (te) weinig sprake was van integraliteit. Dit betreft zowel het gebrek aan integraal optreden tussen de afdelingen binnen de ambtelijke organisatie als het gebrek aan integraliteit tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie.

Integraliteit binnen de ambtelijke organisatie

Een voorbeeld van dit gebrek aan integraliteit blijkt uit het feit dat het Facilitair Bedrijf – vanwege beslissingen tot het vervreemden van gemeentelijk vastgoed door de afdeling vastgoed – meerdere keren heeft moeten verhuizen van locatie. Tijdens de gesprekken is het beeld ontstaan dat het Facilitair Bedrijf zich meerdere keren heeft moeten aanpassen aan de beslissing gemeentelijk vastgoed te vervreemden en zodoende een ander gebouw diende te betrekken, waarbij energie, tijd en geld ging zitten in het leefbaar/gebruiksklaar maken van het nieuwe onderkomen. Dit doorkruist in sommige gevallen de gewenste stabiliteit van het Facilitair Bedrijf om uitvoering te geven aan haar taken. Onduidelijk is gebleven in hoeverre tussen de afdelingen waar vastgoed en cultuur waren belegd is gesproken over de wijze waarop omgegaan diende te worden met enerzijds het belang van het vervreemden van overbodig vastgoed van de gemeente en anderzijds de ondersteuning van het culturele verenigingsleven in Bergen op Zoom.

Een tweede voorbeeld ziet op de berekening van de waarde van het Facilitair Bedrijf in relatie tot de hoogte van de subsidie die aan het Facilitair Bedrijf werd verstrekt. Ervan uitgaande dat het faillissement van het Facilitair Bedrijf voorkomen had kunnen worden – los van de vraag of dat ook daadwerkelijk zo was – in het geval de subsidieverlening niet zou zijn gewijzigd**,** is daar het volgende over te zeggen. Uit het dossieronderzoek en uit de gevoerde gesprekken blijkt – zoals hiervoor ook al eerder vermeld – dat het culturele verenigingsleven van groot belang was en is binnen Bergen op Zoom. Dat betekent dat het goed faciliteren daarvan een belangrijke bijdrage levert aan Bergen op Zoom en een invulling geeft aan het belang dat de gemeente Bergen op Zoom op dat vlak ook voorstaat. Onvermijdbaar heeft het faillissement van het Facilitair Bedrijf invloed gehad (en wellicht nog steeds) op de wijze waarop in Bergen op Zoom invulling is of wordt gegeven aan het faciliteren van het culturele verenigingsleven. Naast de kosten van het faillissement heeft dit – dit kan niet anders – ook gevolgen gehad voor het culturele verenigingsleven in Bergen op Zoom. Die gevolgen zijn weliswaar minder goed meetbaar, maar het is niet ondenkbaar dat een bepaalde waarde verloren is gegaan bij het faillissement van het Facilitair Bedrijf. Nergens in het dossier is te achterhalen dat binnen de ambtelijke organisatie integraal is onderzocht welke gevolgen een eventueel faillissement van het Facilitair Bedrijf zou hebben. Dit betekent dat een duidelijke afweging ook niet gemaakt lijkt te zijn ten aanzien van de vraag of de ‘winst’ van het besluit een subsidie van € 65.000,- (vanwege de oplevering van het Eventum, dat eerst ruim daarna werd opgeleverd) stop te zetten op dat moment opwoog tegen het *eventuele* verlies van werkzaamheden van het Facilitair Bedrijf voor het culturele verenigingsleven in Bergen op Zoom en de uitvoering van de doelstellingen van het Facilitair Bedrijf. Nogmaals, los van de vraag of hier een direct oorzakelijk verband ligt, was tenminste te verwachten geweest dat de gevolgen van een eventueel faillissement zouden zijn afgezet tegen de wijziging van de hoogte van de subsidie aan het Facilitair Bedrijf.

5. Integraliteit (2)

Tot slot is ter sprake gekomen dat de gemeente Bergen op Zoom vanwege het faillissement van het Facilitair Bedrijf niet alle btw heeft kunnen compenseren die bij de bouw van Eventum is afgedragen. Uit de gesprekken – en in het dossier is niet van het tegendeel gebleken – volgt dat het faillissement van het Facilitair Bedrijf hiermee ook voor de gemeente Bergen op Zoom financiële consequenties heeft gehad. Los van de vraag of deze stelling klopt, is uit het onderzoek in ieder geval niet gebleken dat eventuele fiscale consequenties zijn betrokken in de vraag welke gevolgen een eventueel faillissement van het Facilitair Bedrijf zou hebben.

Gelet op het voorgaan durven wij de stelling aan dat tussen de verschillende afdelingen binnen de ambtelijke organisatie weinig tot niet integraal is gewerkt aan het vraagstuk welke gevolgen een eventueel faillissement van het Facilitair Bedrijf zou kunnen hebben.

Integraliteit tussen bestuur en ambtelijke organisatie

Tijdens meerdere gesprekken is naar voren gebracht dat het dossier met betrekking tot het faillissement van het Facilitair Bedrijf geen uitgebreide ambtelijke advisering bevat ten aanzien van de gevolgen van een eventueel faillissement van het Facilitair Bedrijf. Toch heeft het ontbreken hiervan de bestuursorganen van de gemeente Bergen op Zoom bij de eigen besluitvorming niet gehinderd te besluiten zoals het heeft gedaan.

Aangenomen mag worden dat bestuur en ambtelijke organisatie van een gemeente er gezamenlijk voor waken dat besluiten van bestuursorganen van de gemeente zorgvuldig en afgewogen worden genomen. Een college heeft feitelijke onderbouwing nodig om juiste besluiten te kunnen nemen. Een ambtelijke organisatie waakt ervoor dat (voorgenomen) bestuursbesluiten niet of onvoldoende gestaafd worden door feiten. Een besluit ten aanzien van het ene beleidsterrein dient niet ten koste te gaan van het andere beleidsterrein, tenzij op grond van een goede afweging en onderbouwing bewust prioriteit wordt gegeven aan het een of ander.

Uit de ons ter beschikking gestelde gegevens en de gesprekken die zijn gevoerd, is het beeld ontstaan dat bestuur en ambtelijke organisatie van de gemeente Bergen op Zoom onvoldoende met elkaar in verbinding hebben gestaan ten aanzien van de vraag of de voorgenomen besluitvorming rond de beëindiging van de subsidie van € 65.000,- recht deden aan het belang dat door de gemeente Bergen op Zoom werd gesteld aan het culturele verenigingsleven.

6. Integriteit

6. Integriteit (1)

Uit de deskstudy bleek dat de voormalig directeur ten tijde van het directeurschap tevens raadslid was (en overigens nog steeds is) in de gemeente Bergen op Zoom. Dit roept de vraag op in hoeverre het zijn van raadslid een rol heeft gespeeld in de periode voor, tijdens en na het faillissement van het Facilitair Bedrijf. In alle gesprekken hebben wij dit aan de orde gesteld.

In de gemeente Bergen op Zoom zijn een tweetal gedragscodes vastgesteld:

- de gedragscode voor de wethouder van de gemeente Bergen op Zoom 2016;
- de gedragscode voor raadsleden van de gemeente Bergen op Zoom 2016

In de gedragscode voor raadsleden is opgenomen op welke wijze raadsleden moeten omgaan met (de schijn van) belangenverstrengeling, informatie en de onderlinge omgang en de gang van zaken tijdens een vergadering. Volgens dit beleid moeten raadsleden zich onthouden van datgene dat de schijn van belangenverstrengeling met zich mee brengt. Een verbod om als raadslid op te treden als directeur van een stichting/organisatie die subsidie ontvangt van de gemeente Bergen op Zoom ontbreekt in dit beleid. De gedragscode voor wethouders is vergelijkbaar van opzet en inhoud met de gedragscode voor raadsleden.

Aan de medaille van het zijn van – in dit geval – directeur Facilitair Bedrijf/tevens raadslid in Bergen op Zoom, maar dat geldt voor elke (neven)functie van een raadslid waarbij er een (afhankelijke) relatie met de gemeente is, zitten twee kanten:

A. Hoe wordt dit door de persoon in kwestie ingevuld, zowel qua hoedanigheid en qua handelingen c.q. gedrag?
B. Hoe wordt dit door anderen, die de persoon zien, beleefd/beoordeeld. In welke hoedanigheid wordt gehandeld oftewel, met elke pet?

Ad A. Door de voormalig directeur is aangegeven dat hij in staat is geweest deze twee hoedanigheden goed te scheiden. Voor zover er debatten gehouden werden in de raad over het Facilitair Bedrijf, heeft hij daarin niet actief geparticipeerd, juist om te voorkomen dat van belangenverstrengeling gesproken zou kunnen worden. De gesprekken met de portefeuillehouders in het college werden gevoerd door de bestuurders van het Facilitair Bedrijf en slechts eenmaal (voor zover uit de documenten te achterhalen) door de directeur.

6. Integriteit (2)

Ad B. Bij integriteit speelt ‘de schijn van” ook een rol van betekenis. Daar waar de persoon in kwestie in oprechtheid meent goed te handelen, bestaat door de perceptie van anderen de kans dat die persoon “de schijn” tegen heeft. In alle gevoerde gesprekken is aangevoerd dat voor anderen in de benadering van het Facilitair Bedrijf mogelijk heeft meegespeeld dat de directeur van het Facilitair Bedrijf tevens raadslid en fractievoorzitter binnen Bergen op Zoom was. Zonder te weten of dit bij anderen daadwerkelijk heeft geleid tot de gedachte dat belangenverstrengeling zich heeft voorgedaan – daar is verder ook geen onderzoek naar gedaan –, is in de gevoerde gesprekken unaniem aangegeven dat de mogelijkheid wel bestaat dat deze schijn is opgewekt.

Vast staat dat de directeur van het Facilitair Bedrijf, als spil in het faciliteren van het culturele verenigingsleven in Bergen op Zoom, invloed heeft binnen het culturele verenigingsleven, dat immers in het DNA van de Bergenaren zit. Dat hij daarmee als raadslid en tevens fractievoorzitter in de gemeenteraad van Bergen op Zoom invloed kan hebben op de Bergse politiek staat buiten kijf. Dat de bestuurscultuur in Bergen op Zoom verbetering behoefde is in hoofdstuk 3 al vastgesteld. Deze opeenvolgende vaststellingen leiden tot de conclusie dat een potentieel risico op (de schijn van) belangenverstrengeling niet actief voorkomen is. Ook geeft een dergelijke constructie, in geval van een bestuurscultuur die aandacht behoeft, mogelijk een voedingsbodem voor het anders benaderen van het Facilitair Bedrijf of een onzuivere verhouding tussen het Facilitair Bedrijf en bestuursorganen van de gemeente Bergen op Zoom. Wat er verder ook zij van voorgaande conclusie: in het onderzoek is niet komen vast te staan dat hiervan daadwerkelijk sprake is geweest.

Wel leiden constateringen ertoe dat (de schijn van) belangenverstrengeling in de bespreking van het onderwerp “Integriteit” in de raad expliciet aan de orde had dienen te komen en had kunnen leiden tot een breed gedragen besef daarover, opgeschreven in de gedragscode voor raadsleden. Een onderwerp als integriteit evolueert in de loop der jaren. Wat heden ten dage normaal wordt gevonden, kan over een paar jaar volstrekt achterhaald zijn. De huidige gedragscodes dateren uit 2016. Daardoor zijn er voor de burgemeester, voor collegeleden en voor de raadsleden op dit moment onvoldoende handvatten om goed met de vraagstukken rondom integriteit en gedragscodes om te kunnen gaan.

7. Belangenafweging

7. Belangenafweging (1)

Bij een afweging van belangen en daarop gebaseerde besluitvorming zijn grofweg twee belangrijke elementen te onderscheiden: zorgvuldigheid en motivering.

Zorgvuldigheid op de feiten, op de belangen en of de conclusie gedragen kan worden door de feiten en belangen. En een motivering die duidelijk volgt uit die zorgvuldige afweging, maar ook kenbaar is voor degenen die het aangaat.

Zoals hiervoor al gemeld, worden in de deskstudy documenten uit een belangrijke periode gemist die licht hadden kunnen werpen op de overwegingen die hebben geleid tot het faillissement van het Facilitair Bedrijf. Het betreft dan de periode tot 2018. Uit de documenten en gesprekken komt het beeld naar voren dat het Facilitair Bedrijf een belangrijke rol vervulde in het culturele beleid van de gemeente. Eveneens is duidelijk dat het Facilitair Bedrijf vele jaren naar tevredenheid van de gemeente functioneerde, althans, van het tegendeel is niet gebleken. Op de jaarlijkse financiële stukken van het Facilitair Bedrijf kwamen geen negatieve reacties.

Vanaf 2018, met het meerjarenbeleidsplan van het Facilitair Bedrijf, ontstond een discussie over de toekomstige richting van het Facilitair Bedrijf. De gemeente besluit dan de subsidierelatie af te bouwen omdat de geschetste scenario's niet toekomstbestendig waren te beschouwen. Er wordt een subsidie onder voorwaarden verleend en de tijdelijk subsidie ad € 65.000 vervalt per 1 januari 2020. Het bestuur van het Facilitair Bedrijf ziet zich door het vervallen van de tijdelijke subsidie op pad gestuurd met een onmogelijke missie, zo volgt uit de correspondentie.

In de zomer van 2019 bericht het Facilitair Bedrijf aan de gemeente dat zij zich per 1-1-2020 gaat opheffen als gevolg van het stopzetten van de tijdelijke subsidie. In het half jaar daarna ontstaat er een geschil over het door het Facilitair Bedrijf gestelde exploitatietekort en de levensvatbaarheid van het Facilitair Bedrijf bij het wegvallen van de tijdelijke subsidie. Volgens de gemeente is dit standpunt onvoldoende onderbouwd.

Dit leidt er uiteindelijk toe dat er in december door de gemeente beslag wordt gelegd op de activa van het Facilitair Bedrijf wegens achterstallige betalingen van de huurpenningen. In reactie daarop heeft het Facilitair Bedrijf faillissement aangevraagd. Het faillissement wordt op 14 januari 2020 uitgesproken door de rechtbank. In een aaneenschakeling van gebeurtenissen (actie/reactie en verstoorde verhoudingen) bleek het faillissement onvermijdelijk te zijn geworden. Dit terwijl op basis van het beschikbare dossier en de gevoerde gesprekken de indruk bestaat dat een faillissement onnodig was.

7. Belangenafweging (2)

De vraag, die niet door de documenten en de gesprekken beantwoord kan worden, is welke wind er sinds 2017 is gaan waaien die maakte dat er een situatie is ontstaan die van “wederzijdse acceptatie” is veranderd in “nieuwe zakelijkheid”. In het licht van het grote belang van de culturele sector en de rol die het Facilitair Bedrijf daarin speelde om de culturele branche te faciliteren, is het proces dat daarna tot het faillissement van het Facilitair Bedrijf heeft geleid tussen beide partijen opmerkelijk te noemen omdat het niet gericht is op het algemeen belang van de culturele sector. Ook is niet duidelijk geworden welk belang de gemeente Bergen op Zoom heeft gehad bij de besluitvorming zoals die heeft plaatsgevonden en die tot het faillissement heeft geleid. Vanuit de belangenafweging had het algemeen belang van een goed gefaciliteerd cultureel verenigingsleven een pregnante rol kunnen (en misschien wel moeten) spelen en afgezet moeten worden tegen het belang van de gemeente Bergen op Zoom om een wijziging in de subsidierelatie aan te brengen. Dit zou een financieel belang kunnen zijn of een inhoudelijk belang vanwege het al dan niet behalen van de gewenste beleidsdoelen. Voor een goede belangenafweging is zorgvuldigheid en motivering essentieel. Los van de vraag of de juiste beslissingen zijn genomen door de gemeente Bergen op Zoom, valt in ieder geval op dat de belangenafweging impliciet gemaakt lijkt te zijn en dat het dossier weinig blijk geeft van zorgvuldigheid en motivering van de onderliggende besluiten. Mogelijk speelde daarin het ontbreken van een heldere visie en beleid een rol. En een impliciete belangenafweging en daarmee een onvoldoende kenbare motivering, laat altijd, en derhalve ook in dit onderzoek, de ruimte open dat oneigenlijke argumenten (mogelijk als gevolg van de destijds heersende bestuurscultuur) hebben geleid tot het eindigen van het Facilitair Bedrijf.

8. Onderzoeksverantwoording

8. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder leiding van een stuurgroep. Vanwege het belang dat de raad van Bergen op Zoom hecht aan het onderzoek, hebben ook twee afgevaardigden vanuit de raad van Bergen op Zoom zitting gehad in de stuurgroep. Het betreft de volgende stuurgroepleden:

Dave Lijmbach	- raadslid
Paul Schut	- raadslid
Louis de Vos	- bestuursadviseur
Corette van Dijke	- directeur afdeling Ruimte en Economie
Marco Schumm	- controller gemeente Bergen op Zoom

Met de begeleidingsgroep hebben we aan het begin van het onderzoek en bij het opleveren van de conceptrapportage gesproken.

Bij de start van het onderzoek hebben we tevens gesproken met wethouder Letty Demmers, portefeuilles: Cultuur en erfgoed, Cultuurverandering, Handhaving, Lobby + 4de stedelijke regio, Oprichting sportbedrijf, Recreatie, Sport en Vastgoed

Onderzoeksactiviteiten:

Tijdens het onderzoek zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- deskstudie;
- Interviews;

Voor de deskstudie hebben de onderzoekers de beschikking gekregen over verschillende documenten en andere stukken uit de periode 2017-2021 met betrekking tot het Facilitair Bedrijf. Een uitgebreide lijst van aan de onderzoekers beschikbaar gestelde documenten is op verzoek te verkrijgen.

De deskstudie gaf de benodigde ‘voeding’ voor de interviews. De volgende personen zijn geïnterviewd:

Paul Versijp	- kabinetschef gemeente Bergen op Zoom, voormalig ‘contactfunctionaris’ Stichting Facilitair Bedrijf
André van Nieuwenhuizen	- voormalig penningmeester van het bestuur van Stichting Facilitair Bedrijf
Gert Jan Huismans	- voormalig directeur Stichting Facilitair Bedrijf
Joost Pals	- huidig wethouder Bergen op Zoom, portefeuilles: Financiën en grondzaken, Personeel en organisatie, Bedrijfsvoering & Dienstverlening, Ruimtelijke ordening /omgevingswet