Bijlage 3: Toelichting beheermodellen en toetsingscriteria

In Nederland bestaat een grote variëteit aan beheervormen voor het beheer en de exploitatie van maatschappelijke voorzieningen.
In deze paragraaf wordt een beschouwing op de in Nederland meest toegepaste vormen gegeven.

Voor de exploitatie van maatschappelijke voorzieningen komen in Nederland met name de volgende vormen voor:

1. gemeentelijk beheer;
2. publiekrechtelijke (interne) verzelfstandiging;
3. privaatrechtelijke (externe) verzelfstandiging;
    a. - in de vorm van een stichting;
    b. - in de vorm van een bv
4. uitbesteding aan een marktpartij of lokale organisatie

Ad 1. Gemeentelijk beheer
Nog altijd kiezen gemeenten ervoor om de culturele taken zelf uit te voeren. De trend is wel dat deze vorm aan populariteit inboet, omdat gemeenten zich meer en meer tot hun kerntaken beperken en van (sterk) fluctuerende exploitatietekorten willen worden 'verlost'. Ook onderkennen zij steeds vaker dat de noodzakelijke specifieke deskundigheid binnen de gemeentelijke organisatie in veel gevallen ontoereikend is.
Daarnaast is de gemeente qua aard, rechtsvorm, structuur en inrichting veelal niet de meest geschikte organisatie om culturele taken actief uit te oefenen, relaties aan te gaan met het bedrijfsleven en culturele fondsen en sponsormogelijkheden optimaal te benutten. De primaire rol van een gemeentelijke organisatie ligt namelijk in het openbaar bestuur. Daar is de organisatie dan ook op ingericht. Om haar rol in het openbaar bestuur te kunnen waarmaken, hebben de werk- en besluitvormingsprocessen een hoog democratisch en beleidsmatig gehalte en zijn allerlei 'checks and balances' nodig, die noodzakelijkerwijs met inefficiënties gepaard gaan. Voor de culturele taken zijn die 'checks and balances' vaak niet nodig en vormen ze eerder een last.
Daar staat tegenover dat bij gemeentelijk beheer de bestuurlijke invloed maximaal is.

Bij gemeentelijk beheer zijn de medewerkers in dienst van de gemeente. Het afdelingshoofd of sectorhoofd is in de regel de direct leidinggevende van het management en zijn/haar team. De gemeentelijke bemoeienis is in alle opzichten groot, zowel bij het bepalen van het beleid (subsidies, tarieven of openstelling), de wijze waarop de culturele diensten en producten worden aangeboden, als op het gebied van exploitatie-technische zaken (onder andere administratie, onderhoud, verhuur en marketing).

Ad 2. Publiekrechtelijke / interne verzelfstandiging
Interne verzelfstandiging houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoerende taken en beheer van de voorzieningen – met een eigen budget en eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden – aan een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente wordt overgedragen. Er is dan dus sprake van decentralisatie. Dit kan middels contractmanagement en budgetfinanciering. Bij contractmanagement worden op basis van een overeenkomst tussen de gemeente en de contractmanager taakstellende afspraken gemaakt over de inzet van middelen en de daarmee te realiseren prestaties. Bij budgetfinanciering is een bepaalde taakstelling gekoppeld aan een budget, waarbinnen de opgelegde taken dienen te worden uitgevoerd.
Dit is feitelijk de voormalige situatie in Bergen op Zoom: het cultuurbedrijf met theater de Maagd, het CKB en het Markiezenhof.

Een gemeentelijk organisatieonderdeel, verantwoordelijk voor de culturele taken, beschikt niet over een eigen rechtspersoonlijkheid en kan dus niet los van de gemeente worden gezien. De gemeente blijft eindverantwoordelijk voor de exploitatierisico's. Indien het betreffende organisatieonderdeel een verbintenis aangaat, doet zij dat voor de gehele gemeente en is de gemeente ook verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen uit die verbintenis. Dit betekent dat de term contractmanagement eigenlijk niet geheel juist is. De contracten die worden afgesloten, zijn in juridische zin namelijk geen afdwingbare overeenkomsten. De partijen die de contracten sluiten, hebben ook niet dezelfde rechtspositie. Hoewel er sprake is van een verzakelijking van de onderlinge verhoudingen, blijft het management en medewerkers hiërarchisch ondergeschikt aan het gemeentebestuur.

Bij interne verzelfstandiging wijzigt de rechtspositie van het personeel niet ten opzichte van gemeentelijk beheer: de medewerkers blijven in dienst van de gemeente.

Ad 3. Privaatrechtelijke / externe verzelfstandiging
Bij deze beheervorm wordt een zelfstandig rechtspersoon (stichting, N.V. of B.V.) opgericht die verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van de culturele taken en de exploitatie van de voorzieningen. De gemeente kan deelnemen in het bestuur en/of in aandelen en heeft daardoor directe zeggenschap. Zij kan desgewenst ook op grotere afstand gaan staan en haar invloed waarborgen worden via de statuten van de rechtspersoon, via contractvorming en subsidie- en prestatieafspraken. Met privaatrechtelijke verzelfstandiging wordt gekozen voor besturen op afstand. De rol van de gemeente bestaat uit het (mede-) bepalen van het beleid en het controleren van de uitvoering van het beleid door de stichting of vennootschap.

Het stichtingsmodel
Een stichting is zelf drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. In haar statuten legt ze vast waartoe het vermogen van de stichting is bestemd: een ideëel en/of cultureel doel. Dit betekent niet dat de stichting geen commerciële activiteiten mag bedrijven, maar wel dat de winst c.q. het exploitatieoverschot niet aan derden – zoals de oprichters of de gemeente – mag worden uitgekeerd.

De stichtingsvorm staat grote vrijheid in de inrichting van de statuten toe. Naast het bestuur kunnen bijvoorbeeld organen als een Raad van Toezicht of een algemeen en/of dagelijks bestuur worden ingesteld. De gemeente kan de samenstelling en de wijze van benoeming van het bestuur of andere organen naar eigen inzicht statutair sturen. Zo kan zij tot een bindende voordracht over benoeming en ontslag van het bestuur of de Raad van Toezicht besluiten. Ook kan de gemeente haar invloed op de bevoegdheden van het bestuur of de Raad van Toezicht statutair vormgeven.

In de afgelopen decennia zijn in den lande vele stichtingen voor de exploitatie van maatschappelijke voorzieningen opgericht. Bij culturele voorzieningen is dit veruit het meest voorkomende model.
Dit beheermodel kent ook zijn beperkingen. Bij een stichting met een algemeen/dagelijks bestuur hebben sommige stichtingsbesturen problemen om de kwaliteit en de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Belangrijke oorzaken zijn gelegen in het tekort aan capabele en beschikbare vrijwilligers voor het bestuur (mede als gevolg van de persoonlijke aansprakelijkheid), het gebrek aan specifieke deskundigheid en het gevaar dat bestuursleden vooral deelbelangen nastreven. Bij een stichtingsmodel met een directeur-bestuurder en een Raad van Toezicht zijn deze risico's minder aanwezig

Beheer en exploitatie door een BV
Een Besloten Vennootschap is eveneens drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. De gemeente is in beginsel 100% aandeelhouder van de BV. Daarmee heeft zij een aantal belangrijke wettelijke bevoegdheden in handen, dat onder andere voorziet in het benoemen en ontslaan van het bestuur, het vaststellen van de begroting en de jaarrekening, alsmede het wijzigen van de statuten.

Bij een BV dient een bestuur of een statutaire directie te worden aangesteld. Het bestuur c.q. de directie is onder meer met vaststelling en uitvoering van het beleid belast. De statuten kunnen de bevoegdheden van bestuur/directie inperken, bijvoorbeeld door bepaalde besluiten vooraf aan de Raad van Commissarissen en/of de Algemene Vergadering (van Aandeelhouders) te doen voorleggen. Ook kunnen de statuten bepaalde bevoegdheden uitsluitend aan de Raad van Commissarissen en of de Algemene Vergadering voorbehouden.

Een vennootschap is een rechtspersoon met winstoogmerk. Over eventuele winsten dient vennootschapsbelasting te worden betaald. De netto winst kan als dividend aan de aandeelhouders worden uitgekeerd. De Algemene Vergadering beslist uiteindelijk over de bestemming van het resultaat.

Bij zowel de stichting als de vennootschap zijn de medewerkers in principe in dienst van de rechtspersoon.

Ad 4. Beheer door een marktpartij (privatisering)
In enkele gemeenten zijn de culturele taken en beheer van de voorzieningen aan marktpartijen uitbesteed. Daarbij kan voor een landelijk opererende organisatie of een lokale ondernemer/organisatie worden gekozen. Dit model komt vooral voor bij de exploitatie van sportvoorzieningen of multifunctionele accommodaties (MFA's). In slechts beperkte mate komt dit voor bij culturele voorzieningen als een museum of centrum voor de kunsten.
Een beperkt aantal landelijke exploitatiemaatschappijen houdt zich uitsluitend met het beheren en exploiteren van gemeentelijke voorzieningen bezig. Zij beschikken over specifieke kennis en expertise en zijn zij door hun omvang in staat om schaalvoordelen te bewerkstelligen. De keerzijde van deze beheervorm is, dat door het sterke winstoogmerk van de marktpartij de kwaliteit van het aanbod en de behartiging van de maatschappelijke belangen soms onderbelicht raken.

Bij privatisering worden de voorzieningen in een lokale, door de marktpartij op te richten, rechtspersoon ondergebracht. De medewerkers treden in dienst van deze rechtspersoon. Door middel van overeenkomsten worden de beleids- en bedrijfsmatige randvoorwaarden vastgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van het aanbod en cultureel programma, de openstelling, tarieven, onderhoud en overname van personeel. Daarbij kan onderscheid tussen open- en gesloten-eind constructies worden gemaakt. De meeste partijen werken tegenwoordig met een gesloten-eind overeenkomst, zodat de gemeente niet meer volledig verantwoordelijk is voor de exploitatierisico's. De ondernemer zal hiervoor een ondernemersfee bedingen. Het is echter voor de gemeente wel zaak om zich te realiseren, dat de exploitatierisico's door de exploitant worden gedragen ter hoogte van het lokaal ingebrachte en opgebouwde vermogen. In dat opzicht blijft er altijd een onvervreemdbaar risico bij de gemeente aanwezig.

2. Kenmerken van de beheermodellen
Bij de verkenning naar de optimale beheervorm dient rekening gehouden te worden met de specifieke kenmerken die van invloed zijn bij elk beheermodel:

1. gemeentelijke invloed (mate van invloed die men wenst te behouden)
2. waarborging van het cultureel aanbod en de maatschappelijke functies
3. financieel rendement en bevorderen cultureel ondernemerschap

4. personele en organisatorische aspecten
5. continuïteit en financiële risico's
6. aansprakelijkheid
7. fiscale en juridische aspecten

Uiteraard is ook van invloed of de verkenning naar een passende beheervorm betrekking heeft op een solitaire organisatie of een cluster van maatschappelijke voorzieningen. Dit is ook aan de orde bij het CKB en Markiezenhof: samen of alleen. Een zorgvuldige verkenning en besluitvorming is derhalve vereist.

In deze paragraaf worden de karakteristieken van de beheervormen aan de hand van een aantal kenmerken nader toegelicht.

Gemeentelijke invloed
Hiermee wordt gedoeld op de mate waarin de gemeente ook directe invloed op de uitvoering van de culturele taken/- voorzieningen kan uitoefenen. Het betreft dus de afstand tussen gemeente en de organisatie. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging is die afstand klein. Wanneer zij zelf de taken uitvoert, kan de gemeente zich immers met alle details van de uitvoering bemoeien. Dat is bij interne verzelfstandiging in vrijwel gelijke mate het geval. Bij externe verzelfstandiging is de afstand duidelijk groter, is de invloed op de dagelijkse gang van zaken een stuk kleiner en vindt sturing vooral door middel van de vooraf gemaakte afspraken plaats. Wel kan op basis van bijvoorbeeld aandeelhouderschap worden bijgestuurd. In de rol van aandeelhouder is de gemeente verantwoordelijk voor benoeming van de directeur/bestuurders en/of Raad van Toezicht en kan men, afhankelijk van de inhoud van de statuten, sturen bij vaststelling van de begroting, jaarrekening en jaarverslag op strategische aandachtspunten.
Bij privatisering aan een lokale of landelijke partij is dat laatste ook niet het geval en is het vooraf overeengekomen contract leidend. De invloed en het risico van eventuele politieke fluctuaties zijn daar dus veel minder groot dan bij gemeentelijk beheer. Daarentegen zijn de contracten vaak langdurig en de mogelijkheden om tussentijds bij te sturen zijn zeer gering.

Doelbereiking en waarborging cultureel aanbod en maatschappelijke functies
Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de gemeente invloed kan uitoefenen op en zeggenschap heeft over het culturele aanbod en de culturele voorzieningen. Het behoeft geen betoog dat de waarborging van de maatschappelijke functies bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging het meest eenvoudig kan worden geregeld. Ook bij externe verzelfstandiging is dat overigens het geval. Bij privatisering en uitbesteding aan derde bestaat daarentegen in potentie het gevaar, dat eigen belangen boven het algemene maatschappelijke belang gaan prevaleren. Weliswaar kunnen beperkingen en randvoorwaarden in de contracten worden vastgelegd, maar vooral bij een tegenvallende exploitatie kan de winstdoelstelling van een landelijke marktpartij en van een lokale ondernemer/organisatie met de maatschappelijke belangen van een gemeente conflicteren.

Financieel rendement en cultureel ondernemerschap
Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin het beheermodel leidt tot het op een doelmatige en doeltreffende wijze met publieke middelen omgaan, alsmede het door een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering realiseren van een zo optimaal mogelijk financieel en cultureel resultaat. Externe verzelfstandiging en privatisering bieden daartoe doorgaans de beste mogelijkheden. De gemeente staat op grotere afstand van de bedrijfsvoering, de organisatie is beter in staat om ook commerciële activiteiten te ontplooien en kan gelden uit culturele fondsen en sponsoring aantrekken. Daarnaast kan er een bedrijfsmatige cao worden gehanteerd die beter aansluit bij de bedrijfsactiviteiten. Voor marktpartijen speelt hun winstdoelstelling ook een rol, maar daar staat tegenover dat zij voor het overnemen van financiële risico's een

ondernemersfee in rekening brengen. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging is dit alles niet van toepassing. Bij een lokale organisatie is dit afhankelijk van de doelstellingen van betreffende organisatie en de wijze van samenwerking.

Organisatorische consequenties
Een verandering van beheervorm kan gevolgen voor de gemeentelijke organisatie hebben. In de huidige situatie is het CKB en Markiezenhof onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Bij continuering daarvan of bij interne verzelfstandiging zijn er geen gevolgen voor de gemeentelijke organisatie en voor de medewerkers. Bij externe verzelfstandiging en bij uitbesteding is dat wel het geval. Daarnaast verandert de rol van de betrokken beleidsmedewerker(s) in die van accountmanager(s).

Personele aspecten
Dit kenmerk gaat over de mate waarin de beheerorganisatie zo optimaal mogelijk een marktgerichte personele organisatie kan inrichten. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging hebben de medewerkers de ambtelijke status.
In geval van externe verzelfstandiging of privatisering kan het personeel in een bedrijfsmatige cao worden ondergebracht. Deze cao's zijn beter op de specifieke werksituatie, profielen en werktijden van medewerkers toegesneden. De medewerkers gaan over naar de nieuwe organisatie. Daartoe dient een sociaal plan te worden opgesteld of is een vigerend sociaal statuut van toepassing. Qua organisatie, werkgeverschap en aansturing bestaat er in principe geen onderscheid.

Continuïteit
Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de beheervorm voor langere tijd de garantie op een kwalitatief goed cultureel aanbod biedt. De continuïteit blijkt in de praktijk sterk van de overeengekomen financiële randvoorwaarden en de kwaliteit van bestuur en management af te hangen. In de afgelopen jaren is het regelmatig voorgekomen dat de exploitatie van de culturele voorzieningen onder druk is komen te staan en dat zonder een gemeentelijke bypass de organisatie failliet zou zijn gegaan. Dat kan bijvoorbeeld zijn veroorzaakt doordat er bij de aanbesteding te scherp is ingeschreven, of doordat de randvoorwaarden niet passend zijn. Of dat juist onder druk van financiële taakstellingen besloten is om te verzelfstandigen of te privatiseren. Bij interne verzelfstandiging speelt dit minder en bij gemeentelijk beheer is de continuïteitsgarantie doorgaans het hoogst. Wel zijn er voorbeelden dat gemeenten besluiten om cultureel aanbod niet meer te financieren en te faciliteren. De functies houden dan op te bestaan. Continuïteit bij gemeentelijk beheer is dan ook geen vanzelfsprekendheid meer.

Financiële risico's gemeente
Dit kenmerk heeft een relatie met het voorgaande aspect. Het heeft namelijk betrekking op de mate waarin de beheervorm in staat is om financiële risico's voor de gemeente te beheersen. Dat heeft implicaties voor de continuïteit van de exploitatie en organisatie. Goed management blijkt in de praktijk het beste in staat te zijn om het exploitatieresultaat positief te beïnvloeden, vooral ook op het gebied van klantenbinding, acquisitie, personeelsbeleid, het organiseren van commerciële activiteiten en het aantrekken van culturele fondsen.
Bij een verzelfstandigd of geprivatiseerd model bestaat veelal een grotere prikkel om efficiënt de culturele diensten aan te bieden en de financiële risico's te beperken.
Dat is anders bij interne verzelfstandiging en bij gemeentelijk beheer. Bij deze twee beheervormen zijn de fluctuaties in het exploitatieresultaat doorgaans groter dan bij de andere beheervormen en is de prikkel om efficiënt te exploiteren en binnen de kaders van de vooraf vastgestelde exploitatiebijdrage te blijven kleiner.

Aansprakelijkheid gemeente

Dit kenmerk betreft de mate waarin de gemeente met aansprakelijkheidskwesties kan worden geconfronteerd. Dat is in grote mate het geval bij gemeentelijk beheer. Is er bijvoorbeeld sprake van financiële malversaties of onveilige situaties, dan is de gemeente aansprakelijk. Datzelfde geldt bij interne verzelfstandiging.

Bij externe verzelfstandiging ligt de aansprakelijkheid bij het bestuur van de rechtspersoon. In geval van bijvoorbeeld onbehoorlijk bestuur en wanbeleid zijn de bestuursleden hoofdelijk aansprakelijk. De gemeente is niet aansprakelijk, maar wel de personen die eventueel vanuit de gemeentelijke organisatie in het bestuur zitting nemen. Bij privatisering ligt de aansprakelijkheid ook bij de directie en het bestuur van de rechtspersoon. De aansprakelijkheid voor de gemeente gering. Zij beperkt zich dan tot de verantwoordelijkheid van de gemeente als eigenaar van de accommodatie en als opdrachtgever/subsidieverstrekker.

Juridische en fiscale aspecten

Tot slot zijn er nog verschillende juridische en fiscale aspecten. Dit zijn echter uitwerkingspunten en doorgaans goed te ondervangen in de op te stellen documenten en contracten. Voor keuze in de beheermodellen binnen de kaders van de projectopdracht nu minder relevant. In de businesscases zullen de juridische en fiscale aspecten nog wel worden belicht.

Matrix kenmerken beheermodellen

Beheermodel	Voordelen en kansen	Beperkingen en risico's
Gemeentelijk beheer / Interne verzelfstandiging	• geen verandering in rechtspositie; • veel gemeentelijke invloed; • directere aansturing vanuit de gemeente; zowel organisatorisch als vakinhoudelijk;	• geen of nauwelijks een regierol voor de gemeente, maar sterke gemeentelijke betrokkenheid bij de uitvoering; • lange(re) besluitvormingsprocessen en ambtelijke procedures; • minder flexibele rechtspositie betekent minder flexibele inzet en hogere kosten; • minder gemakkelijk (om) te vormen naar bedrijfsmatige cultuur; • gemeentebegroting en bestuurlijke rapportages zijn niet ingericht voor adequate managementinformatie; • het handhaven van gedwongen winkelnering van andere gemeentelijke diensten en daarmee de toedeling van (onbeïnvloedbare) hoge overheadkosten;
Externe verzelfstandiging (stichting of BV)	• eenduidige aansturing, korte lijnen; • marktgerichte organisatie; • directere aansturing, zowel organisatorisch als vakinhoudelijk; • meetbare resultaten, resultaatgericht; • door toepassing bedrijfsmatige cao: besparing (op termijn) op loonkosten.	• beperkte sturing door gemeente, wel invloed via (eigenaars)rol in juridische entiteit; • verdwijnen ambtelijke rechtspositie indien het personeel in een andere CAO komt; • opstart- en frictiekosten.