

Analyse mogelijke beheersvorm Blok B

Auteur: Mart Toet

Afdeling: Maatschappelijke Opgaven

Versienummer: 2.0

Datum: augustus 2020

Corsanummer: T20.04687

Inhoudsopgave

- 0** Inleiding
- 1** Mogelijke beheersvormen
- 2** Eerste toetsing uitgangspunten
- 3** Besloten Vennootschap
- 4** De Stichting
- 5** Toezichthouders
- 6** Garantie op handhaving van het publieke belang
- 7** Stichtingsakte
- 8** Voorbereidingswerkgroep
- 9** Conclusie

0 Inleiding

Op 30 januari 2020 stemde de gemeenteraad in met het besluit een cultuurhuis te realiseren in Berkel en Rodenrijs. Middels Amendement Uitstellen besluit over sturingsmodel Blok B verzocht de raad het college een voorstel te doen voor het sturingsmodel van Blok B. In deze analyse van mogelijke beheersvormen komen wij uit op een stichting waarbij de gemeente eigenaar is van het vastgoed en door middel van subsidieverlening het beheer en de exploitatie van Blok B faciliteert. Dit is een herbevestiging van de eerdere keuze van het college.

1 Mogelijke beheersvormen

Om Blok B te beheren, de werkgeversrol te vervullen, de programmering te coördineren en zorg te dragen voor een verantwoord financieel beleid zijn meerdere beheersvormen denkbaar. Achtereenvolgens zijn dat:

- interne verzelfstandiging;
- oprichting van een overheids-BV (met of zonder een Raad van Commissarissen);
- oprichting van een Coöperatieve Vereniging;
- een gemeentelijke stichting (met of zonder Raad van Toezicht);
- een privaatrechtelijke stichting (met of zonder Raad van Toezicht);
- samenwerking in een netwerkmodel.

Al deze modellen zijn mogelijk en komen in de praktijk ook voor. De feitelijke keuze is afhankelijk van de mogelijkheden van samenwerkende partijen, de door de gemeenteraad gewenste criteria en de mate waarin gemeentelijke betrokkenheid bij het dagelijks beheer wenselijk geacht wordt.

2 Eerste toetsing uitgangspunten

De gemeenteraad heeft op diverse momenten aangegeven waarde te hechten aan privaat beheer van het Cultuurhuis, dat impliceert derhalve een zekere afstand tussen gemeente en het beheer van het Cultuurhuis. Anderzijds wijst de gemeenteraad ook op een zekere mate van toezicht op het beheer zodat risico's -van welke aard dan ook- zoveel mogelijk voorkomen worden. De samenwerkingspartners (Stichting Bibliotheek Oostland en Stichting LantarenVenster) hebben aangegeven te opteren voor samenwerking binnen het Cultuurhuis, zonder dat zij een risicodragende partner zijn. Het eerste, door de gemeenteraad omarmde, uitgangspunt maakt dat twee mogelijke beheersvormen afvallen, namelijk de interne verzelfstandiging (de variant waarbij de gemeente het beheer van het Cultuurhuis zelf uitvoert met eigen medewerkers en waarbij het College opdrachtgever is) en de samenwerking in een netwerkmodel (hybride samenwerkingsvorm en geen rechtspersoon, waarbij de gemeente de sturende partij is). Het tweede uitgangspunt, waarbij de samenwerkingspartners risicodragende deelneming uitsluiten, maakt de vorming van een coöperatie onmogelijk. In feite blijven dan twee varianten als beheersvorm over, namelijk de Besloten Vennootschap (BV) en de Stichting.

3 Besloten Vennootschap

Nu de samenwerkingspartners risicodragende deelneming uitsluiten en het niet aannemelijk is dat andere personen, bedrijven of instellingen als aandeelhouder van de beoogde BV willen optreden, is er slechts de mogelijkheid tot het oprichting van een Overheids-BV. De gemeente is daartoe bevoegd op grond van art 160, tweede lid, van de Gemeentewet. De tot voor kort geldende bepaling dat daarvoor melding gedaan dient te worden aan het College van Gedeputeerde Staten van de provincie is ingetrokken.

Kenmerk voor een dergelijke BV is:

- het is een private onderneming en rechtspersoon;
- de gemeente is enig aandeelhouder, aandelen zijn niet vrij verhandelbaar, maar kunnen op enige termijn ook aan derden worden verkocht;
- de medewerkers zijn in dienst van de BV;
- aanbestedingen zijn niet nodig, een dergelijke BV wordt beschouwd als een gemeentelijke dienst;
- wethouder financiën is in die situatie 'eigenaar', wethouder cultuur is dan opdrachtgever en de directeur van de BV (of de Raad van Bestuur) is opdrachtnemer;
- Het sturen op het publieke belang moet deels vorm krijgen binnen het sturings-instrumentarium dat het vennootschapsrecht de aandeelhouder biedt (statuten) en deels met aanvullende instrumenten als subsidies en financieringsfaciliteiten;
- Belangrijke bevoegdheden van de aandeelhouder zijn onder meer: het benoemen en/of ontslaan van leden van de raad van commissarissen, het vaststellen van het beloningsbeleid voor de raad van bestuur, het vaststellen van de vergoeding voor de commissarissen, het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming, het recht tot statutenwijziging, het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.

Bij de voorbereiding van de raadsvoorstellen Blok B is niet gekozen voor de BV-variant. Belangrijke overwegingen daarbij waren met name dat de gemeente in dat geval direct betrokken is bij de exploitatie van het cultuurhuis en het risico van rolvermenging tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Vraag is ook of binnen de gemeente voldoende expertise beschikbaar is om de professionals die binnen Blok B werkzaam zijn adequaat -via de directeur van de BV- te sturen.

4 De Stichting

Bij de oprichting van een Stichting kan een keus gemaakt worden tussen een overheidsstichting (waarin de gemeente dus volledig participeert) of een stichting, die volledig bestaat uit deskundige bestuurders die geselecteerd worden op basis van hun specifieke kennis en kunde. De gemeente is bevoegd een overheidsstichting op te richten op grond van art 160, tweede lid, van de Gemeentewet. De tot voor kort geldende bepaling dat daarvoor melding gedaan dient te worden aan het College van Gedeputeerde Staten van de provincie is ingetrokken. Voor de oprichting van een 'gewone' stichting is de gemeente vanzelfsprekend geen partij.

Kenmerken voor een Overheidsstichting zijn de volgende aspecten:

- het is een private onderneming en rechtspersoon;
- de rol van de gemeente is vrij direct, als bestuurder van de Stichting heeft zij in feite zeggenschap over alles wat binnen de Stichting gebeurt. Het gemeentebestuur benoemt (en ontslaat) alle bestuursleden en kan 'dienstopdrachten' verstrekken aan het bestuur;
- aanbesteding is niet aan de orde;
- het sturen op het publieke belang geschiedt binnen het bestuur (rechtstreeks en via een directiestatuut, waarin de bevoegdheden van de directeur zijn beschreven) en via een dienstverleningsovereenkomst. Het toezicht kan verder vorm krijgen binnen de bepalingen van de statuten en deels met aanvullende instrumenten als subsidies, huurovereenkomsten en financieringsfaciliteiten;
- belangrijke bevoegdheden van het bestuur zijn onder meer: het benoemen en/of ontslaan van de directeur en de medewerkers, het vaststellen van het beloningsbeleid, het vaststellen van de vergoeding voor de toezichthouders, het goedkeuren van belangrijke

veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming, het recht tot statutenwijziging, het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde reservering.

Kenmerken voor een 'gewone' Stichting zijn:

- het is een private onderneming en rechtspersoon;
- de rol van de gemeente is sturend op afstand, zij biedt ruimte aan het bestuur van de Stichting om binnen overeengekomen kaders en toezichtsmodellen te handelen;
- aanbesteding is niet aan de orde;
- het sturen op het publieke belang (doelhandhaving en resultaten (zowel in aantallen als in geld) krijgt vorm binnen de bepalingen van de statuten en deels met aanvullende instrumenten als subsidies, huurovereenkomsten en financieringsfaciliteiten;
- Belangrijke bevoegdheden van het bestuur zijn dezelfde als bij de Overheidsstichting, zij het dat in deze variant een dienstverleningsovereenkomst niet gebruikelijk is en het bestuur in meer zaken zelfstandig kan optreden, behoudens daar waar dat in de statuten of subsidievoorwaarden beperkt wordt;
- Een stichting is in beginsel niet gericht op het verkrijgen van winst. Dat opent mogelijkheden (nu bij de stichting geen overheidsbestuurders betrokken zijn) voor het verkrijgen van de (culturele) ANBI¹-status. BV's zijn per wet uitgesloten van de ANBI-regeling. Vrijwel alle fondsen stellen de ANBI-status nadrukkelijk als voorwaarde voor het verkrijgen subsidies of giften.

Bij onze afweging welk beheersinstrument de voorkeur verdient hebben wij gekozen voor de 'gewone' Stichting. Een keuze voor de overheidsstichting achten wij niet voor de hand liggend omdat dan in feite maximale zeggenschap bij de gemeente neergelegd wordt, terwijl de meeste fracties steeds bepleit hebben om voor het beheer nadrukkelijk te kiezen voor een private insteek.

5 Toezichthouders

Zowel de BV als de Stichting kennen de mogelijkheid om een toezichthoudend orgaan op te richten. Een Raad van Commissarissen (bij de BV) dan wel een Raad van Toezicht (bij de Stichting) ziet toe op met name het financiële beleid van de rechtspersoon. Beide raden hebben goedkeuringsbevoegdheden die nauwgezet in de statuten beschreven zijn (bv benoeming of ontslag directeur, wijziging statuten, wijziging doelstelling, etc.). Binnen de rechtspersoon is de Raad van Bestuur (de directeur-bestuurder dan wel een Raad van Bestuur die uit meerdere leden bestaat) de gesprekspartner van de toezichthoudende Raad. Bij de voorbereiding van de voorstellen aan de gemeenteraad hebben wij het standpunt ingenomen dat er vooral behoefte bestaat aan een breder samengesteld (meedenkend) bestuur, die de directeur van de Stichting aanstuurt. Op termijn valt zeker niet uit te sluiten dat de directeur een directeur-bestuurder wordt en dat de vorming van een Raad van Toezicht wenselijk is, maar voor de startjaren kiezen wij voor de 'gewone' stichting zonder een Raad van Toezicht. Op deze wijze heeft de directeur een dagelijks klankbord (het bestuur) en creëren we geen overkill aan betrokkenen bij de sturing rond Blok B.

¹ ANBI = algemeen nut beogende instelling. Een culturele ANBI geeft nog ruimere fiscale mogelijkheden. Liefdadigheidsfondsen stellen doorgaans de eis dat alleen verstrekkingen kunnen plaatsvinden aan stichtingen of verenigingen, die een sociaal of cultureel doel nastreven en die geen onderdeel uitmaken van een overheidsorganisatie.

6 Garantie op handhaving van het publieke belang

Onze keuze, zoals hierboven beschreven, laat vanzelfsprekend onverlet dat de gemeente wel een groot belang heeft bij de handhaving van het publieke belang. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende elementen:

- Het bestuur van de Stichting dient te bestaan uit natuurlijke personen die deskundig zijn op de deelterreinen die relevant zijn voor Blok B: financiën, culturele programmering, bibliotheekwerk, communicatie, marketing, enz.. Wij zijn voornemens om op basis van nog op te stellen functieprofielen via de gangbare (lokale) media kandidaten voor deze functies te werven. Uitgangspunt is dat de gemeente, Bibliotheek Oostland en LantarenVenster niet deelnemen aan het stichtingsbestuur, ook niet in de vorm van deelname van de respectievelijke rechtspersonen;
- De Stichting is een rechtspersoon. Bij de voorbereiding van de voorstellen aan de gemeenteraad is een concept-stichtingsakte opgesteld. Wij zijn voornemens om op het moment dat er voldoende bestuurders beschikbaar zijn om tot notariële oprichting van de Stichting te komen deze concept-akte als voorstel aan het bestuur voor te leggen. In de statuten zijn bepalingen opgenomen die voor de gemeente relevant zijn om het publieke belang te handhaven.
- Het gebruik van het gebouw dient passend te zijn en geen ongewenste concurrentie met andere instellingen binnen de gemeente op te roepen. Daartoe kunnen voorschriften worden opgenomen in de tot stand te brengen huurovereenkomst;
- De Stichting ontvangt van de gemeente een bepaald bedrag aan subsidie. Daarvoor gelden de normale bepalingen die aan de subsidie verbonden zijn (indiending jaarplan, afrekening, termijnbepalingen, hoogte van een exploitatiereserve, etc.). Tussen gemeente en Stichting worden prestatieafspraken gemaakt en vastgelegd;
- De Stichting werkt samen met Bibliotheek Oostland en LantarenVenster. Tussen deze partijen zal een Intentieovereenkomst en -later- een Samenwerkingsovereenkomst worden opgesteld, waarin partijen vastleggen welke afspraken zij onderling maken. Bij die afspraken zijn ook zaken betrokken die het publieke belang raken, zoals de tariefstelling, de marketing, het gemeentelijk doelgroepenbeleid, de coördinatie van de programmering en de bezettingsgraad van de ruimtes. Om deze reden zal de door de gemeente ingestelde Voorbereidingswerkgroep beide overeenkomsten opstellen.

7 Stichtingsakte

Zoals eerder vermeld is een concept-stichtingsakte beschikbaar. Uiteraard zullen de t.z.t. beoogde bestuurders van de Stichting zich hierover nader moeten uitspreken. Voor de gemeente zijn met name de bepalingen van de belang die te maken hebben met de doelstelling van de stichting en met het eerder aangehaalde preventieve en repressieve toezicht. De concept-statuten zijn niet aan de raad voorgelegd, omdat voorkomen moet worden dat het beeld ontstaat dat de raad de tekst kan vaststellen. Uiteraard zullen de bestuurders (dan wel de oprichters van de stichting) dat doen ten overstaan van een notaris. De gemeente kan vanzelfsprekend bij de voorbereiding de voor haar relevante punten formuleren. Daartoe dient het concept. Ter informatie wordt onderstaand de geformuleerde doelstelling van de beoogde Stichting aangehaald:

Artikel 2

1. De stichting heeft ten doel het exploiteren van Blok B in de kern Berkel en Rodenrijs, binnen de door de gemeente Lansingerland vastgestelde financiële kaders en in samenwerking met de Bibliotheek Oostland, een filmproductiebedrijf en diverse lokale culturele partners, verenigingen en instellingen. Zij doet dit op een zodanige wijze dat de culturele programmering aansluit bij de behoefte van de inwoners van de gemeente.
2. De stichting tracht haar doel onder meer te verwezenlijken door:
 - a. het bieden van een gevarieerd cultureel programma op het gebied van literatuur en kunst, film, dans en theater in een aantrekkelijke omgeving, waar horecafaciliteiten beschikbaar zijn;
 - c. het ondersteunen of ontwikkelen van initiatieven van het gemeentebestuur op het terrein van de cultuur en cultuurbeleving;
 - d. dienstverlening aan, het behartigen van de belangen van en bevorderen van de samenwerking tussen culturele organisaties, verenigingen en instellingen binnen de gemeente en in het bijzonder binnen de kern Berkel en Rodenrijs;
 - e. het verrichten van alle andere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.
3. Nu de stichting grotendeels met overheidsmiddelen gefinancierd wordt beschouwt zij het ook als haar verantwoordelijkheid om daar waar mogelijk bijdragen te leveren aan het gemeentelijk beleid ten aanzien van inzet van vrijwilligers en mensen met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt.

Met betrekking tot het financiële toezicht kent het concept de navolgende bepalingen:

Artikel 5

2. Jaarlijks wordt na afloop van het boekjaar een vergadering van het bestuur (de jaarvergadering) gehouden, waar in elk geval aan de orde komt de vaststelling van de balans en de staat van baten en lasten. Voorts wordt jaarlijks een begroting voor het daaropvolgende jaar opgesteld. Onderdeel van de begroting is een activiteitenplan. Begroting en activiteitenplan worden met de jaarlijkse subsidieaanvraag voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders van Lansingerland. Daarnaast wordt tenminste drie keer per jaar een vergadering gehouden.
3. Het bestuur neemt de termijnen in acht die vastgelegd zijn in de gemeentelijke regels met betrekking tot subsidieverkrijging en/of subsidieverantwoording.

Artikel 9

2. Het bestuur is verplicht van de vermogenstoestand van de stichting en van alles betreffende de werkzaamheden van de stichting, naar de eisen die voortvloeien uit deze werkzaamheden, op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat daaruit te allen tijde de rechten en verplichtingen van de stichting kunnen worden gekend.
3. Het bestuur is verplicht jaarlijks na afloop van het boekjaar de balans en de staat van baten en lasten van de stichting op te maken, op papier te stellen en vast te stellen. Art 5, lid 3, is van overeenkomstige toepassing. Na vaststelling door het bestuur worden de het tweede lid bedoelde bescheiden ter kennis van het College van Burgemeester en Wethouders van Lansingerland gebracht.

Tenslotte geven de concept-statuten het volgende aan ingeval van wijziging van de statuten en reglementen (waaronder dus het Directiestatuut):

Artikel 11

1. Het bestuur is bevoegd een reglement vast te stellen, waarin die onderwerpen worden geregeld, die naar het oordeel van het bestuur (nadere) regeling behoeven.
2. Het reglement mag niet met de wet of deze statuten in strijd zijn.
3. Het bestuur is bevoegd het reglement te wijzigen of te beëindigen.
4. Op de vaststelling, wijziging en beëindiging van het reglement is het bepaalde in artikel 12 lid 1 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 12

1. Het bestuur is bevoegd deze statuten te wijzigen. Een besluit tot statutenwijziging moet met algemene stemmen worden genomen in een vergadering waarin alle bestuurders aanwezig of vertegenwoordigd zijn. Het bestuur besluit niet tot enigerlei wijziging voordat daarover nader overleg gevoerd is met het gemeentebestuur van Lansingerland.

Recent is overwogen om de gemeente ook een bevoegdheid te geven (en dus in de statuten vast te leggen) om invloed te hebben op de benoemingen binnen het Stichtingsbestuur. Dat kan door bijvoorbeeld vast te leggen dat de bestuursvoorzitter van de Stichting benoemd wordt, na verkregen instemming van het college van burgemeester en wethouders. Dat kan bij de eerste benoeming, maar kan ook zo geformuleerd worden dat het bij volgende benoemingen van de voorzitter aan de orde is.

Met deze bepalingen in de statuten schatten wij in voldoende inzicht te hebben in de voornemens (jaarplan en begroting), in de resultaten (jaarrekening en jaarverslag) en in de formele bepalingen (statutenwijziging en invoering/wijziging reglementen). In alle gevallen gaat het niet om direct afdwingbare zaken, maar steeds om zaken die inzicht geven in de wijze waarop de Stichting werkt. In alle gevallen ontstaat dan ook ruimte voor het College om met het Stichtingsbestuur in overleg te gaan en eventuele nadere voorwaarden te verbinden aan de subsidietoekenning.

8 Voorbereidingswerkgroep

Om de stichting een zinvolle start te laten maken is een Voorbereidingswerkgroep nodig. Deze groep zal bestaan uit enkele medewerkers van de gemeente, aangevuld met de benodigde externe expertise op het gebied van financiën, programmering, bibliotheekwerk, fiscaliteiten, film en toneel en bedrijfsorganisatie. De werkgroep bereidt derhalve een aantal thema's voor waar het t.z.t. te benoemen Stichtingsbestuur besluiten over gaat nemen.

Enkele voorbeelden zijn:

- Het opstellen van de profielen voor de Stichtingsbestuurders en de werving van bestuursleden via lokale media;
- Het doen van voorstellen om inwoners, winkeliers, ondernemers, verenigingen en andere lokale initiatieven te betrekken bij het Cultuurhuis, bijvoorbeeld via een Adviesraad;
- Het zoeken naar verbindingen met jongeren en jongerenorganisaties;
- De voorbereiding van de horeca-invulling;
- Het opstellen van de beoogde Intentie- en Samenwerkingsovereenkomsten tussen alle partijen;
- De operationalisering van bijeenkomsten van de doelgroepen (ouderen, jongeren) met financiering vanuit het bedrijfsleven;
- Het aantrekken van fondsen en het verkrijgen van de (culturele) ANBI-status;

- Opstellen functiebeschrijvingen en functiewaarderingen voor aan te trekken medewerkers en de voorbereiding van de wervingsprocedures;
- Het waarborgen dat het Cultuurhuis ook plaats biedt aan mensen met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt;
- Het ontwikkelen van een beleid m.b.t. vrijwilligers, in aansluiting op het bestaande vrijwilligersbeleid van de Bibliotheek Oostland;
- Het opstellen van notarieel doen passeren van een akte tot oprichting van een stichting, na verkregen instemming van het college van burgemeester en wethouders en de beoogde bestuurders;
- Het operationeel maken van een ICT-voorziening in samenwerking met de Bibliotheek;
- Het opstellen van huisregels in het gebouw;
- Het opstellen van een mandaatregeling voor de directeur;
- Het opstellen van een marketingplan en afstemmen met aanbieders van culturele activiteiten.
- Het opstellen van individuele overeenkomsten met Bibliotheek Oostland en LantarenVenster;
- Het inrichten van de financiële administratie.

De voorzitter van de Voorbereidingswerkgroep maakt onderdeel uit van het gemeentelijk projectteam voor de realisatie van de bouw van Blok B, waarin naast de genoemde inhoudelijke aspecten, ook de ruimtelijke aspecten (bouw, inrichting en aankleding, enz.) aan de orde zijn.

9 Conclusie

Gelet op het bovenstaande biedt de Stichtingsvorm de meest gewenste beheersstructuur. Belangrijkste overwegingen bij die keuze zijn:

- Voldoende afstand van de gemeente;
- Voldoende sturingsinstrumenten voor de gemeente om 'de vinger aan de pols' te houden;
- Maximale mogelijkheden om -gelet op de culturele ANBI-status- om een beroep te doen op fondsen voor zaken die niet via de reguliere subsidie gefinancierd kunnen worden (waarmee in de begroting van de exploitatie van Blok B ook rekening is gehouden).