

# **VAN TILBURG PROJECTMANAGEMENT**

## **RAPPORT INZAKE DE HAALBAARHEID VAN EEN EXTERNE VERZELFSTANDIGING VAN DE BIBLIOTHEEK VELSEN**

Datum: 7 december 2009 (geactualiseerd 21 december 2011)

Opgesteld door: Drs. Kees H.G. van Tilburg (Van Tilburg Projectmanagement)

In opdracht van: College van B&W van de gemeente Velsen

## INHOUD

	Pagina
Samenvatting en conclusies	3
1. Inleiding en opdracht	5
2. Positie van de bibliotheek in de gemeente	7
3. Doel van de verzelfstandiging	8
4. Bestuurlijke haalbaarheid (bestuursmodel)	9
5. Financiële haalbaarheid	13
6. Personele haalbaarheid	17
7. Benchmarking	21
8. Verzelfstandiging: voordelen en nadelen/risico's	23
9. Schematische vergelijking van bestuursmodellen op hoofdlijnen	25
10. Vervolgstappen in het verzelfstandigingstraject	26

### BIJLAGEN (4):

1. Begroting bibliotheek 2010
2. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Raad van Toezicht
3. De 23 Aanbevelingen Cultural Governance
4. Bronnen

## Samenvatting en conclusies haalbaarheid verzelfstandiging

In de huidige situatie staat de bibliotheek Velsen “op afstand” van de gemeente, waarbij de bibliotheek onder toezicht staat van een bestuurscommissie (art. 83 van de Gemeentewet), maar verder maakt de bibliotheek juridisch, organisatorisch en financieel-economisch deel uit van de gemeentelijke organisatie. Deze situatie is te schetsen als een “interne” verzelfstandiging.

Een algehele externe verzelfstandiging van de bibliotheek gaat een stap verder. Het bestuursmodel van een algehele externe verzelfstandiging (een stichting met een Raad van Toezicht) stelt de bibliotheek beter in staat om slagvaardig en zakelijk te kunnen opereren in de rol van cultureel ondernemer. Voor de gemeente is een verzelfstandiging wenselijk vanwege overwegingen van zakelijkheid, scheiding van beleid en de bedrijfsmatige uitvoering daarvan, meer in de rol van regisseur van beleid en voorts ook vanwege beperking van de financiële risico's. Opgemerkt wordt hierbij dat de verzelfstandiging zowel voor de gemeente als voor de bibliotheek meer een bestuurlijk en strategisch belang dient dan een financieel belang.

### 1. Bestuurlijke haalbaarheid

Het bestuursmodel van een stichting met een Raad van Toezicht voldoet beter aan de eisen van “goed bestuur” (Code Cultural Governance) dan het huidige model met een bestuurscommissie. Bij verzelfstandiging van de bibliotheek in een Stichting met een Raad van Toezicht (RvT) kan de gemeente haar bestuurlijke invloed en zeggenschap in de statuten nader regelen en verankeren. Een verzelfstandiging is uit bestuurlijk oogpunt haalbaar indien de volgende maatregelen resp. bevoegdheden in de statuten worden geregeld:

- Gemeente (College) benoemt de gehele eerste Raad van Toezicht (RvT);
- Gemeente kan de *gehele RvT* schorsen/ontslaan bij disfunctioneren;
- Instemming van de Gemeente is altijd vereist met persoon van te benoemen voorzitter van de RvT;
- Gemeente moet goedkeuring verlenen aan wijziging van de statuten en opheffing van de stichting;
- Een eventueel batig saldo bij vereffening van de stichting komt ten gunste van de gemeente Velsen;
- de stichting zal zich houden aan de Code Cultural Governance.

Daarnaast houdt het College controle op de financiële gang van zaken door middel van instrumenten zoals omschreven worden in de subsidiebeschikking, te weten: jaarrapportage, jaarverslag, begroting en kwartaalrapportages.

Het strategisch belang van een verzelfstandiging is voor de gemeente gelegen in:

- meer zakelijke verhouding tussen gemeente als opdrachtgever/regievoerder enerzijds en de bibliotheek als opdrachtnemer/uitvoerder anderzijds;
- ruimte bieden aan cultureel ondernemerschap (ook van belang voor cultureel leven en identiteit van de gemeente);
- minder sturing op de wijze van uitvoering (de bedrijfsvoering) en meer sturing op te behalen beleidsdoelen.

## 2. Financiële haalbaarheid

Verzelfstandiging is financieel haalbaar, mits het volgende kan gelden:

1. De begroting 2010 wordt maatgevend voor het door de gemeente te verstrekken subsidiebedrag.
2. De toe te kennen exploitatiesubsidie aan de verzelfstandigde bibliotheek bedraagt **€ 2.162.046** (gebaseerd op begroting 2010), welk bedrag jaarlijks wordt geïndexeerd.
3. De op te richten stichting ontvangt als weerstandsvermogen op de balans een (éénmalig) bedrag van **€ 200.000**. Dit bedrag dient als werkkapitaal en als risicobuffer (reserve).

Voor de gemeente betekent dit:

1. Risico's van toekomstige exploitatietekorten zijn afgedekt en komen geheel voor rekening van de stichting.
2. De ontvlechtingskosten voor de gemeente bedragen **€ 88.832**.
3. Toekomstige investeringen komen niet meer ten laste van de gemeente.

Voor de bibliotheek betekent dit:

1. Een voldoende gekapitaliseerde openingsbalans (voor werkkapitaal en reserve).
2. Een subsidiebedrag gebaseerd op de begroting 2010, waarmee alle kosten voor continuering van de bedrijfsvoering zijn gedekt.
3. Zekerheid van een toereikend en geïndexeerd subsidiebedrag.
4. De bibliotheek (de stichting) kan makkelijker toegang krijgen tot andere (externe) financiële bronnen, fondsen, sponsors, legaten e.d.

## 3. Personele haalbaarheid

De verzelfstandiging is in personeel opzicht haalbaar indien de huidige medewerkers in de gemeentelijke CAO blijven en deelname aan het ABP gehandhaafd blijft. Dit is mogelijk indien voor de op te richten stichting bij het ABP een zgn. B3 toetreding wordt aangevraagd. Aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Het ABP berekent aan kosten daarvoor een eenmalig bedrag van € 158.700. Nieuwe medewerkers zullen aangesteld worden volgens de CAO Openbare Bibliotheken.

Voor de noodzakelijke vervulling van overheadtaken die thans door de gemeente voor de bibliotheek worden verricht, wordt een overheveling van budget naar de bibliotheek geraamd op ca. € 60.000. Om ontvlechtingskosten (zie ook hieronder) zoveel mogelijk te beperken zou de bibliotheek deze voor haar bedrijfsvoering benodigde capaciteit zoveel mogelijk uit of via de gemeentelijke formatie kunnen betrekken (bijvoorbeeld op basis van een hiervoor af te sluiten DVO).

# 1. Inleiding en opdracht

Bij Raadsbesluit van 26 januari 2006 is aan het college opgedragen om in de volgende raadsperiode (dus deze raadsperiode) een voorstel te doen voor de gewenste bestuursvorm van de bibliotheek. Het huidige bestuursmodel is te kenschetsen als een zgn. interne verzelfstandiging, waarbij de bibliotheek wel als een aparte organisatie fungeert (onder het bestuur van een bestuurscommissie op grond van art. 83 van de Gemeentewet), maar verder juridisch, organisatorisch en financieel-economisch deel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie.

In het geval van een zgn. externe verzelfstandiging (extern wil zeggen: een opstelling buiten de gemeente als rechtspersoon) kan een ander bestuursmodel wenselijk zijn om de bibliotheek in staat te stellen meer slagvaardig en zakelijk te kunnen opereren. En voor de gemeente kan een verzelfstandiging wenselijk zijn uit het oogpunt van haar rol als beleidsbepaler en opdrachtgever (minder sturing op de wijze van uitvoering en meer op het behalen van beleidsdoelen).

Door de afdeling Beleid Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Velsen is aan VDG Trajectmanagement B.V. gevraagd om daartoe een haalbaarheidsonderzoek te verrichten. Dit haalbaarheidsonderzoek dient aan te geven hoe, met welke middelen en onder welke voorwaarden een dergelijke (externe) verzelfstandiging te realiseren is.

De opdracht aan ons bureau luidde:

Analyseer en beoordeel of het bestuursmodel van (externe) verzelfstandiging van de Bibliotheek Velsen een haalbare mogelijkheid is. De rapportage hierover dient erop gericht te zijn dat uiterlijk in februari 2010 een besluit genomen kan worden over de wenselijkheid hiervan.

*(N.B. In het vervolg van dit rapport wordt de term externe verzelfstandiging verder kortheidshalve aangeduid als "verzelfstandiging".)*

Bij de beoordeling of een verzelfstandiging van de bibliotheek haalbaar is, hanteren wij als uitgangspunt dat er een financiële structuur als fundament komt welke stevigheid en zekerheid biedt aan *beide partijen*: enerzijds aan de gemeente, nl. dat onverhoopte tegenvallers niet meer ten laste kunnen komen van de gemeente, en anderzijds aan de bibliotheek, nl. dat deze zich verzekerd weet van een toereikend en geïndexeerd subsidiebedrag.

Bij een verzelfstandiging geldt bovendien als uitgangspunt voor de gemeente dat de huidige kosten en activiteiten van de bibliotheek een-op-een (dus ongewijzigd) overgaan naar de zelfstandige rechtsvorm.

De bouwstenen van deze structuur waarop een bibliotheek in verzelfstandigde vorm kan bestaan, zijn:

1. een bestuursmodel met de stichting als rechtsvorm volgens het Raad van Toezicht model
2. een voldoende gefinancierde openingsbalans;
3. een subsidiebeschikking waarin een geïndexeerd subsidiebedrag wordt toegekend.

Daardoor weten beide partijen van tevoren precies waar ze aan toe zijn. De verzelfstandigde bibliotheek dient wel een redelijke termijn te krijgen om zich in te kunnen stellen op de nieuwe situatie van zelfstandige rechtspersoon en zich als cultureel ondernemer te kunnen bewijzen.

Bezuinigingstaakstellingen dienen in het bedrijfsplan te worden meegenomen.

In de balans van de stichting wordt voorts een zeker bedrag als weerstandsvermogen opgenomen, dat dient als buffer voor werkkapitaal en voor het opvangen van eventuele exploitatieverliezen.

*De belangrijkste motieven om te kiezen voor een externe verzelfstandiging zijn:*

1. het op afstand zetten van gemeentelijke niet-kerntaken, die een sterk uitvoerend (bedrijfsmatig) karakter hebben;
2. een meer zakelijke verhouding tot de uitvoerende instelling waarbij de gemeente opdrachtgever en regisseur van beleid is en een zakelijke relatie onderhoudt met de instelling als uitvoerende partner (opdrachtnemer);
3. de bibliotheek in staat stellen om zich als cultureel ondernemer te manifesteren. Ook ontstaat daardoor makkelijker toegang tot andere financieringsbronnen (sponsors, legaten, begunstiging, cultuurfondsen, ontwikkelen van andere klantgerichte diensten tegen betaling, e.d.). Daardoor wordt de afhankelijkheid van de gemeente als financier (geleidelijk) verminderd.

Wij merken hierbij nog op dat een verzelfstandiging zowel voor de gemeente als voor de bibliotheek meer een bestuurlijk en strategisch dan een financieel belang dient.

Achtereenvolgens zullen de volgende aspecten hoofdstuksgewijs aan de orde gesteld worden:

1. positie van de bibliotheek in de gemeente;
2. doel van de verzelfstandiging;
3. bestuurlijke haalbaarheid en bestuursmodel;
4. financiële haalbaarheid;
5. personele haalbaarheid;
6. benchmarking
7. de voor- en nadelen van verzelfstandiging;
8. schematische vergelijking van bestuursmodellen
9. vervolgstappen in het verzelfstandigingstraject

## 2. Positie van de bibliotheek in de gemeente

De bibliotheek is opgericht in 1910 en bestaat volgend jaar 100 jaar.

### De bibliotheek in cijfers van 2008:

Leden	22.503
Uitleningen	603.465
Bezoekers	330.000
Bezoekers website	81.744
Deelnemers activiteiten	17.229
Medewerkers	47 (26,55 fte)
Budget	€ 1.956.615

De Bibliotheek Velsen is een goed bezochte instelling en met een ledental van 33% van de bevolking (zie ook de benchmark op blz. 19) scoort zij, in vergelijking met andere bibliotheken, hoog.

De Bibliotheek Velsen bestaat uit:

- Twee bibliotheken: de centrale bibliotheek aan het Dudokplein in IJmuiden en het wijkfiliaal aan het Maanbastion in Velsbroek.
- Naast de uitleenfunctie en internet is er ook ruime gelegenheid om een rijk aanbod van tijdschriften en dagbladen te lezen.
- In de centrale bibliotheek is er een leescafé waar naast koffie ook broodjes te krijgen zijn. Daarnaast beschikt de centrale bibliotheek over een klein theater, vergaderfaciliteiten en een afzonderlijke studieruimte.
- Er zijn, vooral in de centrale bibliotheek, informatiepleinen op het gebied van gezondheid, de geschiedenis van Velsen (TOEN) en Makkelijk Lezen/Nederland(s) leren.
- Er is een boek-aan-huisservice die er voor zorgt dat aan huis gebonden mensen gebruik kunnen maken van de dienstverlening van de bibliotheek.
- Er zijn uitleenpunten in woon- en zorgcentra (Velsbroek in Santpoort, De Schulp in Velsen-Noord, De Moerberg in Zeewijk en in de zorgcentra Breezicht, Huis ter Hagen en het W.F. Visserhuis.)
- Er is een uitleenpunt voor kinderen in basisschool De Triangel in Velsen-Noord.
- Al drie jaar staat er op het strand van IJmuiden tijdens de zomervakantie een strandbibliotheek.
- In de centrale bibliotheek is een VVV-agentschap dat door de bibliotheek wordt gerund.

*(Bron: Bibliotheek Velsen: Strategisch Beleid 2009-2013, concept)*

Aantal openingsuren van de vestigingen zijn:

Centrale Bibliotheek IJmuiden: 42 uur  
Bibliotheek Velsbroek: 26 uur

De bibliotheek valt onder een bestuurscommissie volgens artikel 83 van de Gemeentewet. De bestuurscommissie bestaat uit 7 leden. Van de 7 leden zijn er 2 leden die zitting hebben namens de Stichting Katholieke Openbare Leeszaal en Bibliotheek (SKOLB).

### 3. Doel van de verzelfstandiging

Een verzelfstandiging van de bibliotheek heeft een tweeledig doel: zowel voor de gemeente als voor de bibliotheek.

#### 1. Doel voor de gemeente.

- a. de gemeente wil zich richten op haar kerntaken en wil de niet-kerntaken, die een uitvoeringskarakter hebben, op afstand plaatsen. Het (extern) verzelfstandigen van niet-kern activiteiten (zoals o.a. een bibliotheek) past in dit streven.
- b. de gemeente wil een duidelijkere rol als beleidsbepaler en opdrachtgever;
- c. een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement te behalen op de middelen die aan de bibliotheek worden besteed.

#### 2. Doel voor de bibliotheek.

Doel van de verzelfstandiging voor de bibliotheek is:

- a. het vergroten van de publieke mogelijkheden door het uitoefenen van cultureel ondernemerschap, waardoor beter toegang kan worden verkregen tot andere geldbronnen, zoals sponsors, fondsen en subsidieverschaffers, bijv. voor nieuwe activiteiten, het ontwikkelen van andere klantgerichte diensten, e.d.
- b. het vergroten van de organisatorische slagvaardigheid;
- c. beter en sneller kunnen inspelen op specifieke behoeften van de leden/klanten door aanbieden van betere service en/of nieuwe bibliotheekgerelateerde diensten.

Verzelfstandigd worden *de activiteiten* van de bibliotheek in de ruimste zin des woords.

*N.B.*

*De gebouwen maken geen deel uit van de verzelfstandiging, doch blijven eigendom van de huidige eigenaren/verhuurders (de gemeente Velsen resp. de Winkelstichting Plein 1945).*



## 4. Bestuurlijke haalbaarheid

### 4.1 Het huidige bestuursmodel

Het huidige bestuursmodel is te kenschetsen als een zgn. interne verzelfstandiging, waarbij de bibliotheek wel als een aparte organisatie fungeert (bestuurd door een bestuurscommissie, op grond van art. 83 van de Gemeentewet), maar verder juridisch, organisatorisch en financieel-economisch deel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie.

Dit bestuur heeft de volgende taken en bevoegdheden (conform de gemeentelijke "Verordening bestuurscommissie openbare bibliotheek" d.d. 1 april 2006):

1. beheer en exploitatie van de bibliotheek;
2. benoemen, schorsen en ontslaan van personeel;
3. houden van toezicht op de gang van zaken;
4. gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan het college.

In dit model is de bestuurscommissie zowel bestuurder in de zin der wet (is dus eindverantwoordelijk voor beheer/exploitatie van de organisatie) alsook toezichthouder, met andere woorden: het bestuur houdt in dit model toezicht op zichzelf. Uit oogpunt van bestuurlijke transparantie is dit een beperking die inherent is aan dit bestuursmodel. (Het hieronder te bespreken Raad van Toezicht model heeft dit probleem niet.)

Het bestuur legt over haar bovengenoemde taken verantwoording af aan het college (artikel 11 van de Verordening).

### 4.2 De stichting als rechtsvorm en bestuursmodel.

Bij (externe) verzelfstandiging hoort een ander bestuursmodel dat bovengenoemde beperking niet kent.

In de culturele wereld is het bij verzelfstandigingen algemeen gebruikelijk om als rechtsvorm de stichting te kiezen als de hiervoor meest geëigende vorm, met name omdat dergelijke stichtingen doorgaans geen winstoogmerk hebben.

De activiteiten en het personeel van de bibliotheek worden in deze rechtsvorm ingebracht en de bibliotheek (d.w.z. de stichting) wordt daarmee integraal verantwoordelijk voor de eigen financiële exploitatie en de algehele bedrijfsvoering.

De stichting als rechtsvorm kent een drietal modellen voor bestuur:

1. het bestuur-model (ook wel instructie-model genoemd)
2. het bestuur-en-directie model (ook wel raad-van-beheer model genoemd)
3. het Raad van Toezicht model.

De kenmerken van deze drie modellen kunnen kort als volgt worden geschetst:

1. In het bestuur-model is sprake van een bestuur. Er kan een directeur zijn, maar dat hoeft niet. Een directie (soms ook coördinator genoemd) fungeert in dit model als een verlengstuk (uitvoerder) van het bestuur. Het bestuur (het algemeen bestuur) is verantwoordelijk voor zowel het beleid als voor de dagelijkse leiding van de instelling. Het algemeen bestuur kan aldus zelf de directietaken uitvoeren (of die taken verdelen over haar leden).

2. In het Raad-van-Beheer model (RvB) liggen de statutaire kernbevoegdheden bij een RvB en de overige bevoegdheden bij de directie. De RvB is dan het bestuur en is belast met het algemeen beleid. De directie is statutair belast met de dagelijkse leiding van de stichting.
3. In het Raad-van-Toezicht model heeft de directie een autonome (en statutaire) positie als directeur-bestuurder (bepaalt zelfstandig het beleid en voert het uit) en de Raad van Toezicht (RvT) heeft een toezichthoudende en adviserende functie (te vergelijken met een Raad van Commissarissen bij een vennootschap). In dit model zijn toezicht en bestuur (= directie) aan verschillende organen toebedeeld, zodat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid kan uitoefenen op basis van duidelijk gescheiden rollen.

Grotere stichtingen gaan steeds meer over tot het RvT model. In het RvT model wordt de stichting geleid door een directeur-bestuurder, met statutaire bevoegdheden. Het bestuur wordt dus niet meer uitgeoefend door een bestuur (zoals in de huidige situatie), maar door *de directeur*. De Raad van Toezicht houdt toezicht op de directie en de algehele gang van zaken en adviseert de directie. De RvT is in dit model verder verantwoordelijk voor benoeming, schorsing en ontslag van de directeur.

→ *Gezien de schaal van de bibliotheek en de gewenste bestuurlijke transparantie adviseren wij om te kiezen voor het Raad van Toezicht model.*

Dit betekent dat de statuten volgens dit model ingericht zullen worden (zie hiervoor Bijlage 2). De gemeente, in haar hoedanigheid van oprichter van de stichting, werft en benoemt de gehele Raad van Toezicht op basis van een vooraf opgestelde profielschets waarin de omvang van de RvT en de vereiste kwaliteiten worden beschreven.

Daarbij staat het de gemeente vrij om leden van de huidige bestuurscommissie hiervoor in aanmerking te laten komen.

*N.B. Op grond van een Overeenkomst tot samenwerking van het bibliotheekwezen in de gemeente Velsen, d.d. 1-1-1970 tussen gemeente en SKOLB hebben in de huidige bestuurscommissie twee bestuursleden zitting namens SKOLB (zie blz. 7). Wij adviseren de gemeente om ingeval van oprichting van een stichting en Raad van Toezicht met het bestuur van SKOLB hierover in overleg te treden wat betreft de vormgeving van de nieuwe bestuurlijke constellatie.*

### 4.3 Code Cultural Governance

Voor het goed bestuur van culturele instellingen zijn door de Commissie Cultural Governance in februari 2000 aanbevelingen geformuleerd welke neergelegd zijn in "De 23 Aanbevelingen Cultural Governance".

Uit het oogpunt van goed bestuur adviseren wij de gemeente om in de statuten op te nemen dat de stichting "De 23 Aanbevelingen Cultural Governance" (uit de Code Cultural Governance) hanteert. (zie Bijlage 3)

Cultuurfondsen, sponsors e.d. hechten daar veel belang aan.

Uit het oogpunt van goed bestuur wordt afgeraden om gemeentebestuurders, -ambtenaren of raadsleden in het stichtingsbestuur te benoemen. Zij kunnen dan immers in een "conflict of interest" komen wanneer het gaat om de belangen van de stichting af te wegen tegen die van de gemeente.

## 4.4 Bestuurlijke zeggenschap en controle

De zeggenschap over (en de verantwoordelijkheid voor) het bedrijfsbeleid, de bedrijfsstrategie en financiën van de bibliotheek berust na verzelfstandiging bij de Raad van Toezicht van de stichting. Gelet op de in hoofdzaak gemeentelijke financiering van de stichting staan de gemeente evenwel instrumenten ter beschikking waarmee zij voldoende zeggenschap en controle op de ter beschikking gestelde middelen kan uitoefenen. Dit kan a. via statutaire bepalingen en b. via bepalingen in de subsidiebeschikking.

### a. in statuten te regelen

Het is voor de gemeente van belang om haar bestuurlijke zeggenschap en invloed te regelen *in de statuten* van de stichting. De zeggenschap van het College van Burgemeester en Wethouders in de stichting kan statutair worden vastgelegd in de volgende bevoegdheden:

- Gemeente (College) benoemt de gehele eerste Raad van Toezicht (RvT);
- Gemeente kan de *gehele RvT* schorsen/ontslaan bij disfunctioneren ;
- Instemming van de Gemeente is altijd vereist met persoon van te benoemen voorzitter van de RvT;
- Gemeente moet goedkeuring verlenen aan wijziging van de statuten en opheffing van de stichting;
- Een eventueel batig saldo bij vereffening van de stichting komt ten gunste van de gemeente Velsen;
- De stichting zal zich houden aan de Code Cultural Governance.

### b. in subsidiebeschikking te regelen:

- controle op financiële gang van zaken vindt plaats middels kwartaalrapportages aan de gemeente Velsen;
- prestatieafspraken (worden als bijlage bij subsidiebeschikking vastgelegd);
- voor wijziging van abonnementstarieven is goedkeuring van College vereist;
- eis van de gemeente dat accountant controleert op rechtmatigheid en doelmatigheid.

Nadat het College de gehele eerste RvT heeft benoemd worden in het vervolg nieuwe leden benoemd door coöptatie: de RvT zoekt zelf een opvolger en benoemt deze in de RvT. Het College kan bedingen dat de voordracht/benoeming van de voorzitter van de RvT altijd de instemming behoeft van het College.

Een lid van de RvT wordt benoemd voor een termijn van maximaal vier jaar (of drie) met eenmalige herbenoeming, ofwel een maximale zittingstermijn van acht jaar. (Aanbeveling nr. 12)

Bij de eerste benoeming van het bestuur dienen de leden ieder voor verschillende aanvangstermijnen te worden benoemd om daarmee te vermijden dat na vier jaar het gehele bestuur zou moeten aftreden. Dit is te bereiken door bij de oprichting van de stichting meteen een rooster van aftreden van de bestuursleden op te stellen.

Als globaal profiel voor bestuursleden van de bibliotheek kan gedacht worden aan personen met de volgende specifieke "expertise terreinen" (niet limitatief of verplicht):

- een kandidaat met managementervaring;
- een kandidaat met financiële/fiscale deskundigheid;
- een kandidaat met kennis van marketing, fondsenwerving en sponsoring;
- een kandidaat met ervaring in politiek en openbaar bestuur (bijv. een jurist);
- een kandidaat met deskundigheid op bibliothecair terrein.

Op deze wijze houdt het College een duidelijke en formele bestuurlijke zeggenschap in de verzelfstandigde bibliotheek.

Daarnaast houdt het College tevens controle op de financiële gang van zaken door middel van instrumenten die specifiek genoemd kunnen worden in de subsidiebeschikking, te weten: kwartaalrapportages, jaarverslag en begroting.

### **Conclusies:**

Het bestuursmodel van een stichting met een Raad van Toezicht voldoet beter aan de eisen van “goed bestuur” (Code Cultural Governance) dan het huidige model met een bestuurscommissie.

Bij verzelfstandiging van de bibliotheek in een Stichting met een Raad van Toezicht (RvT) kan de gemeente haar bestuurlijke invloed en zeggenschap in de statuten nader regelen en verankeren. Een verzelfstandiging is uit bestuurlijk oogpunt haalbaar indien de volgende maatregelen resp. bevoegdheden in de statuten worden geregeld:

- Gemeente (College) benoemt de gehele eerste Raad van Toezicht (RvT);
- Gemeente kan de *gehele RvT* schorsen/ontslaan bij disfunctioneren ;
- Instemming van de Gemeente is altijd vereist met persoon van te benoemen voorzitter van de RvT;
- Gemeente moet goedkeuring verlenen aan wijziging van de statuten en opheffing van de stichting;
- Een eventueel batig saldo bij vereffening van de stichting komt ten gunste van de gemeente Velsen;
- de stichting zal zich houden aan de Code Cultural Governance.

Daarnaast houdt het College controle op de financiële gang van zaken door middel van instrumenten zoals omschreven worden in de subsidiebeschikking, te weten: jaarrapportage, jaarverslag, begroting en kwartaalrapportages.

Het strategisch belang van een verzelfstandiging is voor de gemeente gelegen in:

- meer zakelijke verhouding tussen gemeente als opdrachtgever/regievoerder enerzijds en de bibliotheek als opdrachtnemer/uitvoerder anderzijds;
- ruimte bieden aan cultureel ondernemerschap (ook van belang voor cultureel leven en identiteit van de gemeente);
- geen bemoeienis meer met bedrijfsvoering van een bibliotheek.

## 5. Financiële haalbaarheid

Uitgangspunt bij de bepaling van de financiële haalbaarheid is dat de huidige voor de bibliotheek begrote kosten (volgens begroting 2010) één-op-één overgaan naar de te verzelfstandigen organisatie (een non-profit stichting) uitgaande van ongewijzigd gemeentelijk (cultuur)beleid, dus op basis van de thans lopende prestatieafspraken (m.n. de openingstijden).

Wil de bibliotheek in een zelfstandige situatie (dus als een eigen rechtspersoon) op hetzelfde niveau als voorheen kunnen blijven functioneren, dan komen daar doorgaans nog enige extra kosten bij, zowel structureel als incidenteel.

Wat betreft structurele kosten kan hierbij o.a. gedacht worden aan kosten voor een externe accountant, kosten voor de eigen financiële administratie en P&O (om de belangrijkste te noemen). Wat betreft incidentele kosten gaat het om balansfinanciering: de stichting moet bij oprichting een openingsbalans opstellen, waarin een zeker bedrag als weerstandsvermogen noodzakelijk is (aangezien de stichting geen vaste activa in eigendom meekrijgt). Dat is een incidentele (eenmalige) post, welke deels dient als werkkapitaal om noodzakelijke lopende uitgaven te kunnen doen en deels als buffer (reserve) om onvoorziene tegenvallers op te kunnen vangen. Hierop wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan.

Het is voor een geslaagde verzelfstandiging voor beide partijen van belang dat de stichting een goede financiële structuur krijgt. Deze biedt de gemeente duidelijkheid en zekerheid dat eventuele toekomstige tekorten niet op de gemeente kunnen worden afgewenteld (dus geen open-eind financiering meer) en het biedt zekerheid aan de bibliotheek, dat deze zich verzekerd weet van een toereikende en geïndexeerde financiering.

Hieronder wordt dit nader uitgewerkt.

### 5.1 Kosten van de bibliotheek

Volgens de begroting voor 2010 ontvangt de bibliotheek van de gemeente de volgende bijdrage in de kosten (in hoofdgroepen; voor uitsplitsing zie bijlage 1):

Begrotingspost (€)	Begroting 2010	Opmerkingen
- Personeelslasten	1.307.511	Is incl. gratificaties, reiskosten, overwerk, e.d.
- Overige algemene lasten	188.208	
- Info & collectionering	324.536	
- Leesbevordering	17.123	
- Ondersteunende dienstverlening	198.357	
- Vestiging Dudokplein	299.620	
- Vestiging Velsbroek	39.538	
- Af: eigen inkomsten	- 326.250	Klantenservice en uitlening
<b>Totale kosten bibliotheek</b>	<b>2.048.646</b>	

### a. Diverse nog over te hevelen kosten (vanuit gemeentelijke begroting)

Bovenvermeld totaalbedrag dekt niet geheel alle kosten die de bibliotheek maakt. Naast deze kosten worden elders binnen de gemeentelijke organisatie eveneens nog kosten gemaakt (resp. begroot) ten behoeve van de bibliotheek. Dat betreft de volgende kostenposten, welke thans slechts voor een klein deel in de begroting van de bibliotheek zijn opgenomen:

Begrotingspost 2010 (in € )	In begroting bibliotheek voor:	bij gemeente begroot voor:	over te hevelen:
OZB gebruikersdeel:			
Dudokplein	477	3.500 *)	3.023
Velserbroek	180	1.300 *)	1.120
Rioolrechten (gebruikersdeel)	-	140	140
Verzekering (inboedel):			
Dudokplein	2.500	3.056 **)	556
Velserbroek	1.100	1.298 **)	198
Kosten ArboNed contract	-	5.985	5.985
Opleidingskosten (concern)	-	11.289	11.289
Kerstpakketten (50 á € 45,15)	-	2.257	2.257
<b>Totaal nog over te hevelen:</b>			<b>24.568</b>

\*) dit zijn de bedragen van de aanslag

\*\*\*) opgave premie 2010 (geïndexeerd)

### b. Ontvlechtingskosten

In een verzelfstandigde vorm zal de bibliotheek een efficiënte, zelfstandige bedrijfsvoering moeten opzetten. Wat betreft de P&O-functie en financiële administratie verricht de bibliotheek deze activiteiten niet zelf, doch deze worden thans door de gemeente uitgevoerd. Aangezien de gemeente geen systeem voor doorbelasting hanteert, *worden de kosten hiervan niet aan de bibliotheek doorbelast*. De bibliotheek dient deze activiteiten straks zelf te gaan verrichten en de kosten daarvoor in de subsidie mee te krijgen.

Hiervoor is een overheveling van structurele financiële en/of personele middelen vanuit de concernoverhead een cruciale voorwaarde. Het betreft hier kosten voor:

- financiële administratie (geschat op ca. € 30.000, zijnde ca. 0,5 FTE)
- P&O werkzaamheden: salaris- en personeelsadministratie, advisering, ziekteverzuim, FUWA en juridisch (geschat op € 30.000, inclusief kosten RAET ad € 6.500)

Indien de bibliotheek hiervoor budget meekrijgt en zelf personeel hiervoor aantrekt of deze activiteiten elders gaat uitbesteden, krijgt de gemeente te maken met ontvlechtingskosten (want de medewerkers die deze activiteiten thans verrichten zitten bij de gemeente). Daardoor gaat de gemeente vanwege de

verzelfstandiging extra kosten maken. Deze kosten kunnen (deels) verminderd worden indien voor de beide bovengenoemde werkzaamheden een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) kan worden afgesloten tussen gemeente en de stichting, waarbij de stichting een factuur krijgt van de gemeente voor de uitvoering van deze werkzaamheden.

Daarmee vloeit het aan de subsidie toegevoegde bedrag weer terug naar de gemeente, die daarvoor de aanwezige personele capaciteit kan blijven inzetten.

Andere (structurele) kosten als gevolg van de ontvlechting betreffen:

- kosten voor een externe accountant (voor de stichting): ca. € 20.000 p/j (geschat)
- suppletie inzake verhoogde IZA premie (door lagere premiekorting voor de stichting): € 5.832 p/j. (Dit laatste bedrag is het premieverschil tussen het VNG contract van de gemeente en een eventueel nieuw contract met de stichting.)
- beschikbaar stellen van financieel-administratief pakket (licentie) aan de bibliotheek: ca. € 3.000 p/j (excl. eenmalige opleidingskosten).

Bij elkaar geteld leidt dit tot een structureel bedrag aan ontvlechtingskosten van € **88.832**.

Door t.z.t. gebruik te maken van een DVO constructie kunnen deze kosten voor een deel vermeden worden.

*(N.B. Wat betreft ICT kosten heeft de gemeente Velsen niet te maken met ontvlechtingskosten aangezien de bibliotheek deze kosten heeft uitbesteed aan derden. De kosten hiervoor maken deel uit van de bibliotheekbegroting.)*

**Het totaal benodigde jaarlijkse subsidiebedrag om zelfstandig te kunnen functioneren komt daarmee uit op € 2.162.046 (€ 2.048.646 + 24.568 + 88.832, bedragen 2010)**

Deze kosten zijn benodigd om het huidige gemeentelijke beleid betreffende de bibliotheek en de afspraken daarover (bijv. bepaalde openingstijden) te kunnen uitvoeren. Uitgaande van een ongewijzigde voortzetting van dit beleid en de daarmee samenhangende afspraken is dit het bedrag dat derhalve als jaarlijkse subsidie voor de bibliotheek benodigd is (voorzien van een jaarlijkse indexatie volgens een af te spreken CBS index, bijv. de Consumenten Prijs Index CPI, resp. de index van de loonkostenstijging van de CAO).

## 5.2 Weerstandsvermogen

In de verzelfstandigde situatie is sprake van een stichting, waarin de huidige bibliotheekactiviteiten zijn ingebracht. De stichting dient te beschikken over een voldoende gekapitaliseerde (openings)balans, met daarop een bepaald bedrag als weerstandsvermogen. Dit weerstandsvermogen heeft voor de stichting enerzijds de functie van een buffer voor financiering van werkkapitaal en dient anderzijds voor het opvangen van eventuele (doch onverhoopte) exploitatieverliezen. Eventuele verliezen dienen binnen het aldus gevormde vermogen te worden opgevangen. De stichting kan daarvoor straks niet meer bij de gemeente aankloppen.

(Een eventueel overschot kan aan het vermogen als "reserve" worden toegevoegd.)

Als vuistregel voor de hoogte van een dergelijk weerstandsvermogen wordt voor culturele instellingen veelal 10% van de instellingsbegroting aangehouden. Dat zou voor de bibliotheek Velsen dan neerkomen op een bedrag van € 200.000, waarbij nog wordt opgemerkt dat dit een éénmalige storting betreft, dus een *incidentele* post.

Met betrekking tot de roerende zaken van de bibliotheek (de gebruikscollectie en voorts tafels, stoelen, kasten, gordijnen, PC's, verlichting, etc. etc.), voorzover die althans eigendom zijn van de gemeente, stellen wij voor om deze voor een symbolisch bedrag (dan wel "om niet") over te dragen

aan de stichting. In het algemeen is de waarde van deze roerende zaken te gering om bij de bank op te kunnen lenen. Tevens wordt door deze handelwijze ook aangegeven dat vervanging en aanschaf van dergelijke roerende zaken in de toekomst voortaan geheel voor rekening komt van de stichting en uit haar eigen middelen moeten worden betaald.

#### **Conclusies:**

Verzelfstandiging is financieel haalbaar, mits het volgende kan gelden:

1. De begroting 2010 wordt maatgevend voor het jaarlijks door de gemeente te subsidiëren bedrag voor een periode van vier jaar. Na drie jaar vindt een evaluatie plaats.
2. De toe te kennen exploitatiesubsidie aan een verzelfstandigde bibliotheek bedraagt jaarlijks **€ 2.162.046** (gebaseerd op begroting 2010), welk bedrag jaarlijks wordt geïndexeerd.
3. De op te richten stichting ontvangt als weerstandsvermogen op de balans een (éénmalig) bedrag van **€ 200.000**. Dit bedrag dient als werkkapitaal en als risicobuffer (reserve).

Voor de gemeente betekent dit:

1. Risico's van toekomstige exploitatietekorten zijn afgedekt en komen geheel voor rekening van de stichting.
2. De ontvlechtingskosten voor de gemeente bedragen **€ 88.832**. (Deze post is inbegrepen in bovengenoemd subsidiebedrag.) € 60.000 hiervan zijn kosten die de gemeente thans ook maakt voor de bibliotheek (voor functionele ondersteuning), maar welke aan de bibliotheek niet worden doorbelast. Via een af te sluiten DVO kunnen deze kosten (en daarmee de ontvlechtingskosten) nog worden verlaagd.
3. Toekomstige investeringen komen niet meer ten laste van de gemeente.

Voor de bibliotheek betekent dit:

1. Een voldoende gekapitaliseerde openingsbalans (voor werkkapitaal en reserve).
2. Een subsidiebedrag gebaseerd op de begroting 2010, waarmee alle kosten voor continuering van de bedrijfsvoering zijn gedekt.
3. Zekerheid dat de bibliotheek zich verzekerd weet van een toereikende en geïndexeerde financiering.
4. De bibliotheek (de stichting) kan beter en makkelijker toegang krijgen tot andere (externe) financiële bronnen, fondsen, sponsors, legaten e.d.



## 6. Personele haalbaarheid

De Bibliotheek Velsen heeft een personele bezetting van 26,4 fte, verdeeld over in totaal 41 medewerkers.

### 6.1 CAO en Pensioenfonds.

Sinds de oorspronkelijke datum van dit haalbaarheidsrapport (7-12-2009) hebben zich in de daaropvolgende jaren in de Nederlandse pensioensector ontwikkelingen voorgedaan, die tot gevolg hebben dat de destijds voorgestelde opties waaronder het personeel kon overgaan naar de stichting voor een deel thans niet meer wenselijk of niet meer gunstig zijn. Dit heeft met name te maken met de positie van het ambtenarenpensioenfonds ABP.

Uitgangspunt voor de verzelfstandiging was (en is ook nu) dat het ABP als pensioenfonds bij de overgang van het zittende personeel naar de stichting gehandhaafd blijft. Daar is het personeel mee gebaat en voor de gemeente zijn er dan geen kostenconsequenties.

Hieronder worden eerst de mogelijke scenario's aangegeven waaronder de medewerkers thans naar de stichting kunnen overgaan. Vervolgens wordt op basis van een vergelijking van de voor- en nadelen van elk van deze scenario's aangegeven wat het beste scenario is voor gemeente en medewerkers.

Bij een verzelfstandiging van de bibliotheek in een stichting doen zich wat betreft de medewerkers de volgende vier scenario's voor:

1. Het *zittende* personeel gaat over naar de stichting en blijft in de (huidige) rechtspositieregeling van de gemeente Velsen (CAR VAR). Het *nieuwe* personeel zal t.z.t. (dus na de verzelfstandiging) een arbeidsovereenkomst aangeboden krijgen volgens de branche CAO Openbare Bibliotheken..

Toelichting: om voor het zittende personeel de huidige pensioenaansluiting bij het ABP te kunnen behouden dient bij het ABP een zgn. B3 toetreding te worden aangevraagd. Om dit pensioentechnisch mogelijk te maken dienen twee stichtingen te worden opgericht: 1. de "moederstichting" waarin de branche CAO wordt toegepast en 2. een aparte stichting voor het zittende personeel (de voormalige gemeentemedewerkers) die de CAR VAR volgt. Voor deze laatstgenoemde stichting dient bij het ABP de B3 toetreding te worden aangevraagd.

2. *Alle* medewerkers, dus zowel zittende als nieuwe medewerkers, gaan over naar de stichting op basis van de gemeentelijke arbeidsvoorwaarden (CAR VAR). Deze stichting vraagt B3 toetreding aan bij ABP voor aansluiting bij dit pensioenfonds.

Toelichting: Daarmee blijft het ABP het pensioenfonds voor de medewerkers, zoals ook in de huidige situatie het geval is. Er hoeft nu slechts één stichting te worden opgericht omdat *alle* medewerkers de gemeentelijke CAO volgen.

3. *Alle* medewerkers, zowel zittende als nieuwe medewerkers, gaan over naar de stichting en krijgen in de stichting een arbeidsovereenkomst volgens de CAO Openbare Bibliotheken..

Toelichting: in de bedrijfstak van de openbare bibliotheken is het Pensioenfonds Openbare Bibliotheken (POB) het verplichte pensioenfonds op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds 2000.

4. Het zittende personeel wordt door de gemeente gedetacheerd bij de stichting (maar treedt dus niet in dienst van de stichting). De stichting biedt *nieuwe* medewerkers een arbeidsovereenkomst volgens de CAO Openbare Bibliotheken aan.

Toelichting: Er hoeft geen toetreding tot ABP aangevraagd te worden, want de medewerkers blijven in dienst van de gemeente en dus bij het pensioenfonds ABP totdat de laatste medewerker uit gemeentedienst zal zijn getreden. Alle *nieuwe* medewerkers komen bij de stichting in dienst en worden daarmee deelnemer in het Pensioenfonds Openbare Bibliotheken.

Wat is dan het gunstigste scenario voor zowel medewerkers als gemeente?

Het gunstigste scenario is het scenario dat voor de medewerkers de huidige rechtspositie en arbeidsvoorwaarden intact laat en dat tevens voor de gemeente kostenneutraal is.

Welk van de bovengenoemde scenario's voldoet hier het beste aan?

Daartoe worden in onderstaand schematisch overzicht de voor- en nadelen van de bovengenoemde scenario's vergeleken.

Scenario	Voordelen	Nadelen
1. <i>Zittend</i> personeel in CAR VAR in B3 stichting en <i>nieuw</i> personeel in moederstichting met eigen CAO Openbare Bibliotheken.  (N.B. voor dit scenario moeten twee stichtingen worden opgericht)	Arbeidsvoorwaarden en pensioenfonds voor zittend personeel wijzigen niet.  Moederstichting kan werken met de meer toegesneden en flexibele CAO Openbare Bibliotheken.	B3 stichting is eigen risico drager voor de WW. (Dat vraagt financiële garanties van de gemeente.)  ABP krijgt geen nieuwe aanwas van pensioendeelnemers in B3 stichting en brengt voor dat pensioentechnisch nadeel kosten in rekening aan de stichting.
2. <i>Eén</i> stichting voor zowel zittend als nieuw personeel onder CAR VAR voorwaarden van de gemeente Velsen (wordt B3 stichting).	Arbeidsvoorwaarden en pensioenfonds voor zittend personeel blijven ongewijzigd.	Geen kosten voor pensioentechnisch nadeel, maar stichting is wel eigen risico drager voor de WW.  Stichting heeft hogere loonkosten dan bij CAO Openbare Bibliotheken.
3. <i>Eén</i> stichting waarin zowel zittend als nieuw personeel in CAO Openbare Bibliotheken.	Meer toegesneden arbeidsvoorwaarden en lagere loonkosten. Stichting is verplicht verzekerd voor het WW risico (draagt daarvoor werkgeverspremie af).	Zittende medewerkers niet meer in het ABP. ABP brengt exit-kosten in rekening aan de gemeente. WW premie moet aan subsidie van stichting worden toegevoegd.
4. Detachering van <i>zittend</i> personeel bij de stichting.  <i>Nieuw</i> personeel in	Ook hier één stichting. Dit is voor zittend personeel de huidige situatie (er verandert niets). De stichting werkt met de	De inhoudelijke en (op termijn) financiële voordelen van verzelfstandiging vallen voor een deel weg. Onduidelijke aansturing van

stichting met CAO Openbare Bibliotheken.	specifieke bedrijfstak CAO. Kostenneutraal voor de stichting en de gemeente.	het personeel. Bibliotheek blijft v.w.b. het personeel gedurende lange tijd aan de gemeente verbonden.
--	--	--

De scenario's 1 t/m 3 brengen kostenconsequenties met zich mee van de kant van het ABP, hetzij voor de stichting hetzij voor de gemeente. Gezien de inhoudelijke voorkeur voor scenario 1 in de eerste versie van het haalbaarheidsrapport is het ABP verzocht om een actuariële berekening te maken van de afwikkelingskosten. Deze kosten bedragen, op basis van het huidige personeelsbestand, indicatief € 158.700,--.

Geadviseerd wordt om, ondanks de afwikkelingskosten van het ABP, te kiezen voor scenario 1. In dit scenario zal de verandering van werkgever (eerst de gemeente, vervolgens de stichting) geen gevolgen hebben voor de pensioenvoorwaarden en –opbouw voor de zittende medewerkers. De stichting krijgt dan van het ABP de zgn. B3 erkenning, die inhoudt dat de in gemeentelijke dienst bij het ABP opgebouwde pensioenrechten ongewijzigd blijven doorlopen, ook tijdens het dienstverband met de stichting. Er is dan ook geen sprake van een pensioenbreuk of welke andere inbreuk op de pensioenrechten dan ook.

Voor nieuw aan te nemen personeel zal de speciaal op bibliotheken toegesneden CAO Openbare Bibliotheken worden gehanteerd. Deze CAO is aangesloten bij een ander pensioenfonds. Die medewerkers kunnen niet in dienst treden van de B3 stichting, omdat daarvoor de voorwaarde geldt dat het personeel voorheen in ambtelijke dienst moet zijn geweest. Derhalve dient een tweede stichting te worden opgericht, welke de arbeidsvoorwaarden van de CAO Openbare Bibliotheken hanteert (voor de nieuwe medewerkers).

In de situatie van het hanteren van 2 CAO's dienen aldus bij de verzelfstandiging 2 stichtingen te worden opgericht: de eerste stichting (de "moeder"stichting waarin de activiteiten worden overgedragen) richt de tweede (de B3) stichting op, waarin de huidige medewerkers komen te werken. Raad van Toezicht en directie zijn in beide stichtingen dezelfde personen.

## 6.2 Uitbreiding formatie voor zelfstandig functioneren.

Bij verzelfstandiging zullen overheadactiviteiten, welke thans door de gemeente voor de bibliotheek worden verricht, door de stichting gedaan moeten gaan worden (zoals hierboven al aangegeven in hoofdstuk 4: Financiële haalbaarheid, blz. 10).

Op basis van benodigde formatie betekent dit een uitbreiding van ca. 0,4 FTE voor P&O diensten en ca. 0,5 FTE voor financiële zaken en administratie bij de verzelfstandigde bibliotheek.

## 6.3 Draagvlak bij het personeel.

Zowel de OR als het voltallige personeel (tijdens een personeelsbijeenkomst) is geïnformeerd over de aanpak en de gang van zaken.

De reacties uit beide bijeenkomsten zijn te omschrijven als "niet negatief maar afwachtend".

**Conclusies:**

De verzelfstandiging is in personeel opzicht haalbaar indien de huidige medewerkers in de gemeentelijke CAO blijven en deelname aan het ABP gehandhaafd blijft. Dit is mogelijk indien voor de op te richten stichting bij het ABP een zgn. B3 toetreding wordt aangevraagd. Aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Het ABP berekent aan kosten daarvoor een eenmalig bedrag van € 158.700.

Nieuwe medewerkers zullen aangesteld worden volgens de CAO Openbare Bibliotheken.

Voor de noodzakelijke vervulling van overheardtaken die thans door de gemeente voor de bibliotheek worden verricht, wordt een overheveling van budget naar de bibliotheek geraamd op ca. € 60.000. Om ontvlechtingkosten zoveel mogelijk te beperken zou de bibliotheek deze voor haar bedrijfsvoering benodigde capaciteit zoveel mogelijk uit of via de gemeentelijke formatie kunnen betrekken (bijvoorbeeld op basis van een hiervoor af te sluiten DVO).

## 7. Benchmarking

Onderstaand wordt op een aantal meetbare kenmerken en grootheden een vergelijking gemaakt van de bibliotheek Velsen met:

- a. een tweetal bibliotheken die zowel qua gemeentelijke als qua organisatorische omvang vergelijkbaar zijn (Hengelo en Gouda);
- b. een vergelijking met de bibliotheek van buurgemeente Haarlem, waarbij de schaal zowel van inwonertal als bibliotheek ca. 2x die van Velsen is. Ondanks de schaalverschillen is in die verhouding toch enige vergelijking mogelijk.

### Benchmark cijfers 2008

	Velsen	Hengelo	Gouda	Haarlem
<b>Aantal inwoners</b>	67.566	81.088	70.857	147.650
<b>Aantal leden</b>	22.503	25.110	16.962	41.000
<b>% inwoners lid</b>	33%	31%	24%	28%
<b>Aantal uitleningen</b>	640.000	766.207	666.947	1.300.000
aantal uitleningen per lid	28	31	39	32
<b>Openingsuren</b>				
Centrale	42	51	36	47
Filiaal	26	23	34/21	37/25
<b>Subsidie (Incl. huisvesting) (in €) *</b>	2.122.827	2.555.586	2.131.504	4.521.100
per lid	94,33	101,78	125,66	110,27
per uitlening	3,31	3,34	3,20	3,48
per inwoner	31,41	31,52	30,08	30,62
<b>Aantal FTE</b>	26,5	30	25	70
aantal leden per fte	849	837	678	586
aantal uitleningen per fte	24.151	25.540	26.678	18.571
totale subsidie per FTE (in €)	83.219	85.186	85.260	64.587
<b>Personeelskosten (in €)</b>	1.261.314	n.b. **)	1.295.303	3.575.986
personeelskosten per FTE (€)	47.597		51.812	51.086
personeelskosten per inwoner (€)	19		18	24
personeelskosten als % van subs.	57%		61%	79%
<b>Eigen inkomsten (in €)</b>	400.000	n.b.	481.000	998.000
eigen inkomsten als % van subs.	18%		23%	22%
eigen inkomsten per lid (€)	17,78		28,36	24,34

\*) Bedrag Velsen is rekening 2008

\*\*) niet beschikbaar

## **Toelichting/conclusies:**

De cijfers spreken voor zichzelf en tonen een vrij duidelijk beeld.

Wat opvalt is:

1. Bibliotheek Velsen heeft relatief veel meer leden dan de andere bibliotheken in deze benchmark.
2. Bibliotheek Velsen gaat efficiënt met haar (financiële en personele) middelen om: het aantal leden per FTE ligt (substantieel) hoger dan bij de andere bibliotheken. Met andere woorden: Velsen heeft minder personeel nodig om een gegeven ledenbestand te bedienen. Voorts liggen de personeelskosten per FTE in Velsen lager dan bij de anderen. Ook maken de personeelskosten in Velsen slechts 57% uit van het subsidiebedrag. Dat is lager dan bij de andere bibliotheken.
3. Indien gekeken wordt naar hoeveel subsidie de gemeente verstrekt per lid is de gemeente Velsen niet "duur" uit.
4. Het niveau van eigen inkomsten (abonnementen, uitleningen en andere subsidies) blijft bij de Bibliotheek Velsen zowel absoluut als relatief enigszins achter bij de andere genoemde bibliotheken. Dat kan mogelijk te maken hebben met een verhoudingsgewijs groot aantal leden die een goedkoop abonnement kiezen en/of een relatief groot aantal leden dat voor een gereduceerd tarief in aanmerking komt.

*(Indien de gemiddelde gewogen abonnementsprijs in Velsen € 20 zou bedragen (voorzichtig geschat), zouden alleen al daarmee de eigen inkomsten € 450.000 moeten bedragen. Dit kan eventueel nog nader uitgezocht worden.)*

## 8. Verzelfstandiging van de bibliotheek: voordelen en nadelen / risico's

De voordelen van een verzelfstandiging van de bibliotheek zijn eerst en vooral van bestuurlijke en strategische aard en niet zozeer financieel. Ontvlechtingskosten zijn niet geheel te vermijden (zie ook blz. 16). Verzelfstandiging is echter meer dan alleen een pure rekensom.

### a. Voordelen voor gemeente:

- Een meer transparante en zakelijke verhouding tussen enerzijds de gemeente als beleidsmaker, opdrachtgever/regisseur en financier en anderzijds de culturele instelling (de bibliotheek) als opdrachtnemer en uitvoerder van dat beleid;
- de gemeente hoeft geen bestuurlijke en/of management-aandacht meer te geven aan de uitvoerende (bedrijfsmatige) taken van de instelling (dus aan de exploitatie);
- gemeente kan zich concentreren op de eigen kerntaak: maken/bepalen van het gemeentelijk *cultuurbeleid*;
- gemeente begrenst haar financieel risico: onverhoopte toekomstige tegenvallers in de exploitatie komen niet langer ten laste van de gemeentebegroting, maar zijn voor rekening van de verzelfstandigde instelling (stichting);
- alleen de exploitatie wordt verzelfstandigd: het vastgoed blijft eigendom van de gemeente;
- de gemeente hoeft niet meer te investeren in toekomstige bibliothecaire ontwikkelingen (dat is verder aan de stichting om te doen en daarvoor de middelen te vinden);
- door ruimte te geven aan het cultureel ondernemerschap (van de instelling) kan de bibliotheek zelf nieuwe/andere financiële bronnen vinden en aanboren;
- ruimte geven aan cultureel ondernemerschap is ook bevorderlijk voor een actief en dynamisch cultureel leven dat voor de gemeente en haar identiteit van groot belang is;
- in een verzelfstandigde situatie is snellere financiële rapportage mogelijk door de stichting vanwege een eigen financieel systeem, dat toegespitst is op exploitatie van de instelling. Daardoor heeft gemeente per kwartaal (desgewenst maandelijks) een up-to-date en volledig inzicht in de financiële gang van zaken.
- eventuele kostenstijgingen van de stichting die boven de gebruikelijke jaarlijkse indexatie van de subsidie uitgaan komen in de toekomst niet meer ten laste van de gemeentelijke begroting.

**b. Nadelen/risico's:**

- De op te richten stichting heeft een weerstandsvermogen nodig dat dient als a. werkkapitaal voor de instelling en b. als reserve om tegenvallers op te kunnen vangen. Dit is een *eenmalige* kostenpost. (Vuistregel voor hoogte hiervan is 10% van de instellingsbegroting.)
- Er zijn kosten die het gevolg zijn van de ontvlechting, nl. kosten die de organisatie moet maken om in zelfstandige vorm te kunnen (voort)bestaan. Dat betreft *structurele* kosten. Die kosten worden thans ook gemaakt voor de bibliotheek, doch staan niet op de begroting van de bibliotheek en worden ook niet doorbelast;
- T.z.t. over te dragen roerende zaken (zoals meubelen, kasten, tafels, stoelen, PC's e.d.) dienen te worden afgeboekt van de gemeentebalans.

**Voor de bibliotheek:**

**a. voordelen:**

- krijgt ruimte voor uitoefenen van cultureel ondernemerschap;
- geen bemoeienis meer vanuit de "ambtelijke bureaucratie";
- verantwoordelijk voor eigen bedrijfsvoering, balans en exploitatie; (ook voeren van eigen P&O beleid en mogelijkheid om CAO Openbare Bibliotheken te volgen)
- kan daardoor slagvaardiger en bedrijfsmatiger opereren;
- kan beter en sneller inspelen op nieuwe of specifieke behoeften van de leden/klanten;
- kan eigen middelen aantrekken voor nieuwe activiteiten;
- door stichtingsvorm betere toegang tot schenkingen, fondsen, legaten en cultuursponsoring;
- een zakelijke verhouding tot gemeente als financier (hoofdsubsidiënt).

**b. nadelen/risico's:**

- beperkte "margin for error": eventuele tegenvallers dienen binnen de eigen exploitatie te worden opgevangen (vermogensbuffer).



## 9. Schematische vergelijking bestuursmodellen op hoofdlijnen

<b>Bestuursmodel:</b> <b>Criterium:</b>	<b>Huidige bestuursmodel (bestuurscommissie)</b>	<b>Raad van Toezicht model (stichting)</b>
<b>Toezicht</b>	Bestuurscommissie is eindverantwoordelijk en houdt toezicht op zichzelf.	Directie is eindverantwoordelijk en RvT houdt toezicht op directie.
<b>Kosten (structureel)</b>	Huidige begroting (2010) + niet doorbelaste diverse kosten (ad € 24.000) + niet doorbelaste concernoverhead.	Begroting 2010 + over te hevelen diverse kosten (€ 5.037) + ontvlechtingskosten overhead-activiteiten (€ 88.800).
<b>Kosten (incidenteel)</b>	Geen.	Weerstandsvermogen nodig op balans van de stichting (te ramen op € 200.000).
<b>Toegang tot andere (externe) financiële bronnen</b>	Beperkt.	Beter toegankelijk met de stichtingsvorm.
<b>Risico</b>	Open-eind financiering door gemeente (bij tekorten).	Geen financiering meer door gemeente van tekorten (dient weerstandsvermogen voor).
<b>Toekomstige investeringen</b>	Ten laste van de gemeente.	Ten laste van de stichting.

## 10. Vervolgstappen in het verdere traject van verzelfstandiging

Het gehele proces van verzelfstandiging kan worden opgedeeld in drie fasen:

### Fase 1. Haalbaarheidsonderzoek

Op basis van het haalbaarheidsrapport wordt door College en de Raad het principebesluit genomen of de verzelfstandiging het groene licht krijgt (voor fase 2).

### Fase 2. Voorbereiding tot definitief besluit

Hiervoor zijn benodigd:

- concept statuten
- concept sociaal plan
- een bedrijfsplan (met exploitatiebegroting)
- lijst van over te dragen roerende zaken
- eventueel een conceptsubsidiebeschikking
- profielschets van de Raad van Toezicht

Bij het definitief besluit wordt tevens aan de Raad gevraagd om B&W te mandateren om ambtshalve de verdere uitvoering van het verzelfstandigingsproces (fase 3) met betrokkenen af te kunnen wikkelen.

Dan zijn na het definitief besluit geen verdere raadsbesluiten meer nodig.

### Fase 3. Voorbereiding van de overeenkomsten

In deze fase vindt de uitvoering van het definitief besluit plaats:

- aanvragen provinciale goedkeuring om stichting op te richten (wordt vereist bij notariële oprichting);
- oprichting van de stichting (passeren van de notariële akte);
- werving en benoeming van leden Raad van Toezicht;
- opstellen van de verzelfstandigingsovereenkomst (overeenkomst tussen stichting en gemeente);
- opstellen subsidiebeschikking (met prestatieafspraken);
- opstellen dienstverleningsovereenkomst(en)

Met het ondertekenen van de verzelfstandigingsovereenkomst is het verzelfstandigingstraject formeel afgerond.

#### *Daarna: een andere werkverhouding*

Door de verzelfstandiging veranderen de onderlinge verhoudingen tussen bibliotheek en gemeente, en wel van een verhouding die (thans nog) is ingebed in de gemeentelijke organisatie naar een meer zakelijke verhouding tussen twee zelfstandige rechtspersonen.

De gemeente bepaalt het cultuurbeleid en voert dat in de huidige situatie ook zelf uit. Bij de verzelfstandiging wordt deze uitvoeringstaak echter "op afstand" geplaatst van de gemeente, doch deze taak blijft wel met de gemeente verbonden (via de subsidie). De bibliotheek dient te fungeren binnen het overall cultuurbeleid van de gemeente.

In de nieuwe verhouding heeft de gemeente de rol van opdrachtgever jegens de stichting, en de stichting de rol van opdrachtnemer. Daarmee verzakelijken de verhoudingen: de gemeente bepaalt in de rol van opdrachtgever welke diensten, producten en prestaties zij van het verzelfstandigde onderdeel afneemt en met welke kwaliteit. De bibliotheek (i.c. de stichting) is opdrachtnemer en levert het gevraagde waarvoor de gemeente subsidie heeft gegeven.

## BIJLAGE 1

### Begroting 2010 Bibliotheek Velsen

		Begroting 2010
605050100 Bibliotheek Algemeen	4107 Commissieleden niet raadsleden	2.816,00
	4127 Goederen en Diensten derden	940,88
	4213 Personeelslasten	1.307.511,00
	4446 Personeel van derden	35.594,25
	4610 Kapitaallasten	158.857,45
	8378 Overige inkomensoverdrachten	-10.000,00
	<b>605050100 Bibliotheek Algemeen</b>	<b>1.495.719,58</b>
605050101 Klantenservice/uitlening	4756 VVV-cheques (bibliotheek)	50.000,00
	4757 VVV-folders (bibliotheek)	1.500,00
	8126 Contributies, subsidies en donaties	-215.000,00
	8127 Goederen en Diensten derden	-10.000,00
	8470 Aanvragen	-1.250,00
	8479 Boekvergoedingen	-4.500,00
	8490 Kopieergelden	-3.000,00
	8491 Leengelden	-65.000,00
	8494 Leescafé : verhuur/catering	-27.500,00
	8756 VVV-cheques (bibliotheek)	-50.000,00
	8757 VVV-folders (bibliotheek)	-1.500,00
	<b>605050101 Klantenservice/uitlening</b>	<b>-326.250,00</b>
605050102 Info & collectionering	4469 Aanschaf recensies	998,55
	4476 Bladmuziek	2.984,29
	4478 Boeken volwassenen	114.522,68
	4482 Digitale en audio media	49.746,13
	4485 Interbibliothecair leenverkeer	4.984,29
	4502 Tijdschriften/documentatie	20.898,25
	4511 Leenrecht	99.340,13
	4744 Digitale bestanden	25.898,25
	4745 Centraal catalogiseren	5.163,81
	<b>605050102 Info &amp; collectionering</b>	<b>324.536,38</b>
605050103 Leesbevordering	4471 Activiteiten jeugd	4.974,81
	4472 Activiteiten jongeren	1.989,53
	4473 Activiteiten volwassenen	7.164,34
	4499 Tentoonstellingen	2.994,76
	<b>605050103 Leesbevordering</b>	<b>17.123,44</b>
605050104 Ondersteunende dienstverlening	4100 Aanmaningen dwangbevelen	1.773,45
	4103 Abonnementen en lidmaatschappen	0
	4106 Alarm installatie (huur)	3.175,93
	4114 Bloemen en planten	681,1
	4127 Goederen en Diensten derden	6.604,87
	4137 Drukwerk / Fotokopieerpapier	2.513,40
	4216 Porto kosten	4.864,93
	4231 Reis- en verblijfknstn/autokosten	3.974,81
	4251 Telefoonkosten	12.480,89
	4488 Kantoor- en sanitaire benodigdheden Bibl	7.972,20
	4489 Kantoorautomatisering Bibl.	7.989,53
	4492 Leescafé : apparatuur/middelen	989,53
	4493 Leescafé : contract Prorest	9.964,34
	4497 Publiciteitskosten	4.974,81
	4746 Dataverbindingen en beheer	11.937,38

	4747 Surfdiensten en licenties	1.986,90
	4748 Bibliomondo leasecontracten	53.746,13
	4749 Bibliomondo systeembeheer	19.873,06
	4750 Servicepolis 3M	12.955,31
	4752 Acceptgiro's	8.949,63
	4753 Contract Ricoh	20.949,63
	<b>605050104 Ondersteunende dienstverlening</b>	<b>198.357,83</b>
605050105 BIBL Centrale Dudokplein	4127 Goederen en Diensten derden	19.459,72
	4155 Huren en pachten	194.597,20
	4238 Schoonhouden	44.387,33
	4268 Verzekeringspremies	2.500,00
	4274 Waterverbruik	400
	4278 Werkzaamheden deurwaarder	135
	4310 Energie algemeen	27.730,10
	4726 OZB Niet-woningen zakelijk recht	477,43
	4730 Onderhoudsbudget duurz.goederen	9.933,91
	<b>605050105 BIBL Centrale Dudokplein</b>	<b>299.620,69</b>
605050106 BIBL Velsbroek	4002 Belastingen algemeen	3.000,00
	4127 Goederen en Diensten derden	4.351,86
	4238 Schoonhouden	14.594,79
	4268 Verzekeringspremies	1.100,00
	4274 Waterverbruik	300
	4310 Energie algemeen	11.011,43
	4726 OZB Niet-woningen zakelijk recht	180,05
	4730 Onderhoudsbudget duurz.goederen	5.000,00
	<b>605050106 BIBL Velsbroek</b>	<b>39.538,13</b>
P60551 Bibliotheek		<b>2.048.646,05</b>

## **BIJLAGE 2**

(Uit de Code Cultural Governance, pagina 27 en 28)

### **Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Raad van Toezicht (RvT) in het Raad van Toezicht model:**

- A. In het besturingsmodel met een Raad van Toezicht heeft het bestuur (verder “directie” genoemd) alle bevoegdheden die niet door de wet of de statuten aan andere organen zijn toegekend. De directie is belast met het besturen van de instelling. De RvT heeft de taak om toezicht te houden op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de instelling. De RvT grijpt zo nodig in en staat de directie met raad terzijde.
- B. In elk geval heeft de directie de goedkeuring van de RvT nodig voor de volgende onderwerpen:
1. de strategie, waaronder begrepen het zakelijke en culturele beleid, dat moet leiden tot realisatie van de statutaire doelstellingen;
  2. de financiering van de strategie inclusief de plannen voor fondsenwerving;
  3. de voorzieningen voor het beheersen van het functioneren van de organisatie d.m.v. een adequaat risicobeheersing- en controlesysteem;
  4. het jaarplan en de daarbij behorende begroting;
  5. het jaarverslag en de jaarrekening;
  6. het aangaan of verbreken van duurzame of belangrijke samenwerkingsverbanden;
  7. rechtshandelingen, zoals het aangaan van leningen, het stellen van zekerheden en de aan- of verkoop van registergoederen die een bepaald bedrag te boven gaan;
  8. de hoofdlijnen van het arbeidsvoorwaardenbeleid voor de medewerkers en van het vrijwilligersbeleid;
  9. het aanvaarden van nevenfuncties door de directie.

De bovenvermelde principes van het RvT-model worden verankerd in de statuten van de stichting. Indien een instelling op één of meerdere punten afwijkt (of wil afwijken), wordt dit in het jaarverslag gemeld volgens het principe “pas toe of leg uit”. Bij afwijkingen worden de goedkeuringsbevoegdheden van de RvT vastgelegd in reglementen van de RvT en de directie.

## **BIJLAGE 3**

### **De 23 Aanbevelingen Cultural Governance**

1. Het bestuur of de raad van toezicht maakt met enige regelmaat een zorgvuldige analyse van het gewenste besturingsmodel.
2. Het bestuur of de raad van toezicht maakt onderscheid tussen beleidsmatige c.q. toezichthoudende taken enerzijds en ondersteunende taken anderzijds.
3. Een delegatie uit het bestuur of de raad van toezicht voert jaarlijks een functioneringsgesprek met alle directieleden. Van dit gesprek wordt een verslag gemaakt, dat door het bestuur of de raad van toezicht gearhiveerd en waarvan in het bestuur of de raad van toezicht kort inhoudelijk melding wordt gemaakt.
4. Het bestuur of de raad van toezicht neemt bij een directievacature de verantwoordelijkheid voor werving en overweegt of deskundigen van buiten de organisatie bij de procedure moeten worden betrokken.
5. Het bestuur of de raad van toezicht wordt samengesteld op basis van vooraf vastgestelde profielen.
6. Het bestuur of de raad van toezicht evalueert de profielen periodiek, maar in ieder geval bij het ontstaan van elke vacature.
7. In het bestuur of de raad van toezicht heeft maximaal één voormalig directeur (of andere beleidsbepalende functionaris) van de organisatie zitting.
8. Het bestuur of de raad van toezicht zoekt bij werving van bestuursleden of toezichthouders ook buiten haar eigen netwerk.
9. Het bestuur of de raad van toezicht zorgt ervoor dat het bestuur of de raad van toezicht een evenwichtige samenstelling heeft.
10. Het bestuur of de raad van toezicht stelt zich bij afloop van een termijn de vraag of nieuw bloed nodig is en toetst (ook herbenoembare) kandidaten aan het profiel.
11. Het bestuur of de raad van toezicht stelt een gefaseerd rooster van aftreden vast.
12. De instelling hanteert een benoemingsperiode van drie à vier jaar, met eenmalige herbenoeming, ofwel een maximale zittingstermijn van acht jaar.
13. De directie verstrekt jaarlijks aan het bestuur of de raad van toezicht een overzicht van nevenfuncties.
14. De instelling zorgt dat het profiel voor de samenstelling van het bestuur of de raad van toezicht als geheel openbaar is, door het op te nemen in het beleidsplan en jaarverslag.
15. De instelling publiceert in haar jaarverslag relevante gegevens over de individuele bestuursleden of leden van de raad van toezicht.
16. De directie verschaft het bestuur of de raad van toezicht, gevraagd en ongevraagd, tijdig en volledig de informatie die nodig is voor een goede taakvervulling van het bestuur of de raad van toezicht, waarbij *no surprises* het kernbegrip is. Het inhoudelijke beleid en de concretisering ervan maken deel uit van die informatie. Het bestuur of de raad van toezicht stimuleert de directie het inhoudelijk-artistische beleid bespreekbaar te maken.
17. Het bestuur of de raad van toezicht maakt afspraken met de directie over het gebruik van de secretariële staf en andere ondersteuning vanuit de organisatie.
18. Het bestuur of de raad van toezicht benoemt de accountant; een vertegenwoordiging van het bestuur of de raad van toezicht overlegt ten minste jaarlijks met hem/haar.
19. Het bestuur of de raad van toezicht overlegt en besluit ten minste eenmaal per jaar over: (a) het algemene beleid en de strategie, (b) de financiële stand van zaken, waartoe behorend de begroting en de jaarrekening, (c) de eigen werkwijze en taakverdeling, en (d) het eigen functioneren en de relatie met de directie.

20. Het bestuur of de raad van toezicht bespreekt de wenselijkheid om zich tegen bestuurdersaansprakelijkheid te verzekeren.
21. Bestuursleden of toezichthouders treden tussentijds af wanneer dit bij onvoldoende functioneren, structurele onenigheid van inzichten, onverenigbaarheid van belangen of anderszins geboden is.
22. Het bestuur of de raad van toezicht vergadert volgens een vastgesteld schema. Bij frequente afwezigheid worden de betreffende bestuursleden of toezichthouders daarop aangesproken.
23. Het bestuur of de raad van toezicht rapporteert in het jaarverslag over het omgaan met deze aanbevelingen.



## **BIJLAGE 4: Bronnen**

### a. Geraadpleegde documenten:

- Kadernota "Velsen inspireert". (2009-2012)
- Verordening bestuurscommissie openbare bibliotheek" d.d. 1 april 2006
- Overeenkomst tot samenwerking van het bibliotheekwezen in de gemeente Velsen, d.d. 1-1-1970. (Betreft positie van SKOLB en bestuurszetels voor SKOLB.)
- "Op afstand het beste". Rapport van de projectgroep Afstand (dec. 2003)
- Bibliotheek Velsen: Strategisch Beleid 2009-2013 (*concept*)
- Huurovereenkomst Winkelstichting Plein 1945 d.d. 6-10-1998 (expireert op 30-6-2019)
- Diverse financiële overzichten en gegevens.

### b. Gesprekken werden gevoerd met (onder meer):

Mevr. H.M. Edzes-Altena, portefeuillehouder cultuur  
Mevr. K. Schuurman, beleidsmedewerker sociaal beleid en cultuur  
W. Reeder, Hoofd a.i. afdeling Beleid Maatschappelijke Ontwikkeling  
K. Radstake, directeur Middelen & Ondersteuning  
Mevr. J. Assendelft, financieel consultant  
J. Roozkrans, P&O adviseur  
Bestuurscommissie bibliotheek Velsen  
Mevr. A. Schoen, directeur bibliotheek  
Mevr. J. Pelgrom, adjunct-directeur bibliotheek  
OR van bibliotheek Velsen  
Personeel van de bibliotheek  
Voorzitter en secretaris van de OR gemeente Velsen