

Opinienota voor de raad

Onderwerp: Samenwerking Culturele instellingen
Portefeuille houder: Wethouder Sluiter
Datum: 25 november 2016

A. Een keuze te maken uit

de beschikbare scenario's voor de nadere uitwerking van de Bestuursopdracht Culturele instellingen. Een noodzakelijke keuze vloeit voort uit op uw wens van 19 november 2015 de bestuursopdracht en de bezuinigingstaakstelling op één moment in de gemeenteraad te agenderen. In deze opinienota schetsen wij de stand van zaken en de mogelijke oplossingsrichtingen.

- Scenario 1

Op basis van de kadernotitie van Amphion en Gruitpoort die samen een Cultuurbedrijf i.o. beogen, komt de regierol voor de brede cultuureducatie te liggen binnen deze nieuwe entiteit. Cultureel ondernemerschap is hierin leidend want Amphion/Gruitpoort kunnen vertrekken vanuit een positie die niet belemmerd wordt door rechtspositionele afspraken. Zie bijlage 1.

- Scenario 2

In dit scenario wordt vertrokken vanuit hetgeen de Muziekschool nodig heeft om als organisatie te voldoen aan de bestuursopdracht en de bezuinigingstaakstelling. Net als in scenario 1 is het IGLO-model de rode draad: Wat is in de basis nodig om een regionale organisatie te runnen die als cultureel ondernemer binnen de culturele basisinfrastructuur aan de opdracht van de gemeente en de vraag van de markt tegemoet kan komen? Zie bijlage 2.

- Scenario 3

Uitgangspunt is dat culturele infrastructuur bestaat uit drie instellingen die complementair aan elkaar zijn. Samenwerking vindt ad hoc en op vrijwillige basis plaats. Taken zullen door te kiezen bij de verschillende instellingen belegd worden. De doorvertaling van de bestuursopdracht naar de bezuinigingstaakstelling impliceert de volgende bezuinigingen: Amphion € 16.000, Gruitpoort € 150.000,-, Muziekschool € 300.000,-. Bedrijfsvoering en ontwikkeling van nieuw beleid is dan bij zowel Gruitpoort als Muziekschool een uitdaging waarbij de Muziekschool op korte termijn met frictiekosten te maken krijgt.

- Scenario 4

De volledige bezuinigingstaakstelling wordt bij de Muziekschool gerealiseerd maar gefaseerd in een termijn van minstens tien jaar. De transitie kan op die manier tegen zo laag mogelijke kosten worden gerealiseerd en de Muziekschool houdt haar eigen identiteit. Het moment waarop kan worden aangesloten in een Cultuurbedrijf, wordt bepaald door de termijn waarop de Muziekschool haar transitie heeft kunnen realiseren. De frictiekosten dienen daartoe in regionaal verband in beeld gebracht te worden.

Opinionota voor de raad

B. Context

In de informatieve raad van 19 november 2015 is afgesproken dat in oktober 2016 de voortgang van de bestuursopdracht aan u wordt voorgelegd. Het bedoelde raadsvoorstel zou gaan bestaan uit de behandeling van de budgetovereenkomst met de Bibliotheek West-Achterhoek en de behandeling van de businesscase inzake de mogelijke samenwerking tussen Amphion, Gruitpoort en Muziekschool. De planning voor oktober is vertraagd en is u gemeld. Nu ontvangt u voor beide agendapunten twee aparte voorstellen.

Deze opinionota gaat over de werkzaamheden die zijn verricht en welke dilemma's daarbij op ons pad zijn gekomen.

Bestuursopdracht

Op 7 juli 2015 besluit het college tot de formulering van een bestuursopdracht aan drie van de vier instellingen. In de opdracht aan de drie instellingen is dit geformuleerd als:

“In fase I staan **cultureel ondernemerschap** en de **culturele basisinfrastructuur** centraal.

- De producten die de gemeente via de huidige systematiek van budgetovereenkomsten afneemt, zullen in een ander financieel kader hun beslag vinden. *Outputfinanciering* zal de huidige budgetovereenkomsten gaan vervangen.
- Daarbij wordt de verhouding tussen verleende subsidies en de eigen inkomsten van de drie instellingen voortaan als één totaal beschouwd. Het is de bedoeling dat in de komende vier jaar dankzij het cultureel ondernemerschap geleidelijk aan een substantieel andere verhouding ontstaat tussen het totaal aan subsidies en de eigen inkomsten. Zo komt er enerzijds ruimte voor afname van producten uit het *pluspakket* (zie hieronder) en kan er anderzijds bespaard worden op gemeentelijke bijdragen. Mede door te leren van elkaars ervaringen en die te integreren in ieders werkwijze binnen het cultuurcluster wordt in een bestek van vier jaar een lager subsidieplafond in zijn totaliteit bereikt. Voor instellingen en gemeente ontstaat een win/win-situatie.
- Om de regionale functie van de Doetinchemse *culturele basisinfrastructuur* te kunnen waarborgen en daarmee sterk te staan in de regio wordt een *basispakket* aan producten gedefinieerd. Het basispakket bestaat uit: 1) schouwburg Amphion, 2) cultuureducatie binnenschools t/m 14 jaar, 3) filmhuis en 4) een broedplaats voor culturele ontwikkelingen.
- In een *pluspakket* is er ruimte voor o.a. cursussen, projecten, cultuureducatie buitenschools en een werkplaats muziek.
- Het basispakket vormt de kern van de culturele infrastructuur. Door in de komende vier jaren een verschuiving aan te brengen in de verhouding subsidie/eigen inkomsten (lees: verdienmogelijkheden te optimaliseren) kunnen de drie instellingen ruimte creëren voor onderdelen van het pluspakket.
- Als resultaat van de eerste fase verwachten wij minimaal vier *samenwerkingsvarianten* met op neutrale wijze geschetste voor- en nadelen van elke variant. Hierbij moeten ook de financiële effecten en transitiekosten in beeld worden gebracht, zowel wat betreft het activiteitenaanbod als wat betreft het gebruik van de accommodaties.”

Op basis van deze bestuursopdracht werken Amphion, Gruitpoort en Muziekschool samen met Bureau Berenschot aan de presentatie van de onderzoeksresultaten uit fase I. Hun presentatie op 19 november 2015 in de informatieve raad komt tot deze tussenbalans:

Opinienota voor de raad

1. de intentie te komen tot één Cultuurbedrijf Oost-Gelderland met een regionale taakopvatting;
2. **vier functies** (presentatie, educatie, productie en participatie) die tezamen het productenpalet van de nieuwe organisatie vormen;
3. productfinanciering van de basisactiviteiten op basis van het IGLO-model waarbij vanuit de bestuursopdracht het basispakket is benoemd en vanuit een pluspakket aanvullende activiteiten kunnen worden afgenomen.

Financiële kader

Voor de gemeenteraad is het financieel kader per 5 november 2015 een gegeven en ligt de vraag voor hoe de inspanningen van de vier instellingen matchen met de bezuinigingsopdracht. Het totale financiële kader bestaat voor de vier instellingen uit een ombuiging van € 600.000,- in 2019. Vanuit benchmarks, het coalitieprogramma, de kerntakendiscussie (scenario 3) en de keuzes die zijn gemaakt in Voorjaarsnota 2015 en Begroting 2016 is het financiële kader nader gespecificeerd.

Voor de drie culturele instellingen is een **financiële taakstelling** van € 450.000,- per 2019 is de exploitatie het uitgangspunt. Zonder de bedrijfsvoering per 2018 in te vullen, kan ook langs de lijn van de bestuursopdracht de subsidieverstrekking worden opgebouwd.

Dat betekent dat binnen het *basispakket* voor de drie instellingen het zwaartepunt op de cultuureducatie t/m 14 jaar komt te liggen. Per 2018 betekent het dat de gemeente deze brede binnenschoolse cultuureducatie (inclusief de muziekinducatie op basisscholen) subsidieert met € 350.000,- en de buitenschoolse leskosten in muziek- en kunstonderwijs t/m 14 jaar subsidieert met € 150.000,- (cultuurparticipatie). Tevens vindt een bijdrage plaats van € 50.000,- in het harmonie- en fanfareonderwijs. Voor cultuureducatie is zodoende € 550.000,- beschikbaar.

Daarnaast subsidieert de gemeente conform het basispakket de activiteiten van het filmhuis en culturele broedplaats met € 250.000,- en het jongerencentrum met € 250.000,- (onder voorbehoud van evaluatie). Amphion kent een budgetovereenkomst van € 750.000,-. Opgeteld kent het basispakket een totaal aan subsidies voor activiteiten van € 1.800.000,- per 2019.

De kosten van het door de instelling i.c. het cultuurbedrijf aan te bieden *pluspakket* (coördinatie en facilitatie) zijn hierin niet meegenomen. Deze vormen voornamelijk een PM-post waarin ruimte is voor cursussen, projecten, volwasseneneducatie, ouderenparticipatie, amateurkunst, events en debatten. Afhankelijk van het aanbod en hetgeen de gemeente afneemt, kan het aanvullende subsidiebedrag worden bepaald, aldus de Bestuursopdracht. Deze bedragen zijn nog steeds kaderstellend.

Opinienota voor de raad

C. Oplevering resultaat

Om te komen tot een businessplan hebben de drie instellingen vanaf maart 2016 gewerkt aan de mogelijkheden tot samenwerking vanuit de inhoud, te weten presentatie, educatie en participatie. De extern adviseurs die hierbij waren betrokken hebben medio oktober de opdracht teruggegeven aan hun opdrachtgevers. Wij zijn hierover dezelfde dag geïnformeerd en constateerden dat er geen businesscase aan de gemeenteraad kon worden voorgelegd.

Wij constateren dat een overstemming op inhoud en ambities feitelijk als eerder was bereikt maar dat het gezamenlijk maken van keuzes en hoe die uit te werken niet tot een door de drie instellingen gedragen businesscase leidt. Cruciaal punt is dat de drie instellingen niet de verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen voor de risico's in elkaars bedrijfsvoering. Ook het inzetten op nieuw beleid vraagt om financiële keuzes die binnen het kader van de nieuwe budgetten niet in één businesscase uitgewerkt konden worden.

Wij hebben daarop de drie instellingen gevraagd hoe zijn vanuit hun visie en vertrekpunt de samenwerking op inhoud gestalte willen geven. Hun bijdragen treft u aan in de bijlagen.

Met deze raadsbehandeling van de inhoudelijke mogelijkheden neemt de gemeente de regierol terug en wil daarmee sturing geven aan de oplossingen. Voorop staat de inhoudelijke samenwerking en versterking van het culturele veld; de vorming van een eventueel cultuurbedrijf is geen opdracht, mogelijk volgend maar in ieder geval niet leidend. In de scenario's hebben wij aangegeven welke scenario's mogelijk zijn en vragen u welke lijn uit te werken in een raadsvoorstel.

D. Uitgangspunten voor gedachtevorming

1. Regierol culturele veld

Cultuur is allang niet meer voor de elite. Het is behalve een doel op zich ook steeds meer een middel. Bij het inrichten van de culturele basisinfrastructuur is dit het uitgangspunt. In de volle breedte wordt daartoe aansluiting gezocht bij de landelijke ontwikkelingen en initiatieven op dit vlak. De integratie van cultuur in het onderwijscurriculum met een doorgaande leerlijn voor cultuureducatie is vastgelegd in een Twee Kamer-motie van juli 2015. Hierin wordt tevens de link gelegd naar het lokale voorzieningenniveau.

Zowel op het vlak van de educatie als de participatie is één regievoerende partij cruciaal, zowel richting de vragende instellingen (onderwijs, zorg e.a.), de partners als de landelijke en provinciale fondsen die mede subsidiëren.

Amphion/Gruitpoort opteren voor die regierol met het doorpakken op de vorming van een cultuurbedrijf waarin met de zelfstandige Muziekschool wordt samengewerkt als preferred supplier. De Muziekschool legt de nadruk op de uitbouw van Bureau Cultuur&School en de brede binnenschoolse educatie waarin muziekonderwijs centraal staat.

Het gemeentelijk beleid staat voor een inhoudelijke en financiële omslag in de cultuureducatie tot 14 jaar én versterking van de participatie onder jongeren en ouderen, zoals samengevat in de Bestuursopdracht. Vanuit de ministeries van OCW en VWS wordt cultuureducatie en participatie binnen het sociaal domein als één opdracht aan de culturele instellingen gezien.

Opinienota voor de raad

Het beleggen van de regierol bij de organisatie Amphion/Gruitpoort kan vanuit die brede insteek een volgende stap zijn op lokaal niveau. De Muziekschool is dan met haar expertise de partner voor het onderdeel muziekonderwijs.

2. Duurzame bedrijfsvoering

De transitie die in het culturele veld in den lande is ingezet, onder invloed van beleidskeuzes en navenante bezuinigingen, vergt naar de toekomst toe een bedrijfsvoering binnen culturele instellingen die snel schakelen mogelijk maakt. Landelijke en provinciale financieringsstromen en -regelingen bieden geen structurele basis. Het onderwijsveld en de zorgpartners gebruiken cultuur meer en meer als middel tot het realiseren van doelstellingen binnen hun taakvelden. Dat vergt een businessmodel met weinig mogelijk vast dienstverbanden en de mogelijkheid op ZZP-basis consultants, docenten en coördinatoren in te huren. Alleen langs die weg kunnen culturele instellingen de beschikbare gemeentelijk subsidiegelden inzetten ter uitvoering van hun opdracht.

Daarbij komt dat in de vrije tijd sector het aanbod dermate is toegenomen dat kinderen/ouders en volwassenen niet meer kiezen voor lange lidmaatschappen maar slechts kortlopende cursussen en workshops afnemen en ook nog eens regelmatig wisselen van keuze. Het is zaak in de bedrijfsvoering de vaste kosten zo laag mogelijk te houden en de omzet op een zo hoog mogelijk niveau te brengen. Dan leidt de inzet van subsidiegelden tot een groter bereik, een breder scala aan activiteiten, een positieve exploitatie en versterking van de culturele infrastructuur in de regio.

3. Doorontwikkeling culturele infrastructuur

Amphion en Gruitpoort willen doorontwikkelen door samen één werkvloer te vormen. De begrotingssystematiek en managementsrapportages zijn gestroomlijnd en voor beide organisaties samen wordt een teamontwikkeltraject ingezet. De volgende stap is het stroomlijnen van processen en werkpakketten (kassa, website, administratie e.d.) in één organisatie want alleen onder centrale leiding is het mogelijk regieafspraken te maken met derden. Voor Amphion en Gruitpoort is dit een ingrijpend proces, voor zowel medewerkers als stakeholders. Alleen binnen een nieuwe entiteit kunnen op bestuursniveau keuzes worden gemaakt tussen bedrijfsonderdelen zodat tegenstrijdige belangen kunnen worden afgewogen binnen één leiding en één begroting.

De Muziekschool blijft als zelfstandige organisatie bestaan en sluit mogelijk aan op het moment dat het doorvoeren van veranderingen in de organisatie en het muziekonderwijs daartoe dit mogelijk of noodzakelijk maken. Gezien de arbeidsvoorwaarden die gelden voor de Muziekschool kan dit traject in minimaal 10 jaar zijn gerealiseerd.

4. Sterke merken behouden

Samenwerking van bestaande organisaties aan de voorkant in hun presentatie en aan de achterkant in de backoffice betekent niet dat sterke merknamen verdwijnen.

Een nieuwe entiteit i.c. Cultuurbedrijf-in-oprichting is een organisatorische paraplu waarbinnen bestaande sterke merken als Schouwburg Amphion, Gruitpoort, Volksuniversiteit, Filmhuis en Lang Leve Kunst etc. zichtbaar blijven.

De Muziekschool richt zich in eerste instantie op haar klassieke takenpakket.

Opinienota voor de raad**E. Consequenties vanuit de scenario's**

Uit hetgeen door de instellingen is aangeleverd, blijkt dat de personele en financiële gevolgen groot kunnen zijn voor de afzonderlijke instellingen. Ieder heeft hier vanuit de taakopvatting per instelling vorm en inhoud aangegeven. Deze doorontwikkelingen treft u aan in de twee bijlagen. Zij passen binnen de uitgangspunten zoals die onder D. zijn beschreven. Maar met inhoudelijke keuzes die door personele en financiële kaders zijn ingegeven. Voor beide is het voeren van de regie in de cultuureducatie cruciaal in het bereiken van een gezonde bedrijfsvoering. In hun beider opzet lijkt een compromis niet mogelijk.

Personele consequenties

Gedurende het vervolgonderzoek tussen maart en oktober 2016 is duidelijk geworden dat bij de Muziekschool een bezuiniging (in welke omvang ook) maar ook een ombuiging in beleid personele consequenties heeft. Het opteren voor brede cultuureducatie en beperken van de subsidie voor leerlingen t/m 14 jaar vloeien voort uit de verandering in beleid en de lagere subsidiebedragen. De Muziekschool heeft dan voor een deel van haar docenten niet langer een werkgarantie.

Op het personeel bij de Muziekschool is de Cao CAR-UWO van toepassing, hetgeen betekent dat frictiekosten als gevolg van bezuinigingen grotendeels voor een rekening komen van de gemeente. In regionaal verband is bestuurlijk gekeken naar de hoogte van en een oplossing voor de frictiekosten. Hierover is in regionaal verband nog geen besluit genomen.

Loopt het opteren voor nieuw beleid dan aan tegen de grenzen van de rechtspositie van het personeel binnen de Muziekschool? Deels wel want de daaruit voortvloeiende frictiekosten zijn door zowel de gemeente, de Muziekschool als de twee beoogde partners Amphion en Gruitpoort niet op te brengen.

Langs de andere kant wil de Muziekschool de beoogde bezuinigingen en de nieuwe beleidsuitgangspunten uitvoeren maar blijkt dit niet mogelijk op de termijn van twee jaar die de gemeente beoogt. Frictiekosten zijn vaste personeelkosten die via deeltijdontslagen, natuurlijk verloop en meer nadruk op binnenschoolse muziekeducatie slechts deels kunnen worden opgevangen binnen een termijn van minstens 10 jaar. Daarnaast is het voortzetten van niet-gesubsidieerde lessen in het segment vrije tijd onderwijs op zelfstandige basis (ZZP) een mogelijkheid. De Muziekschool kan in haar pand aan de Bizetlaan de mogelijkheden hiertoe bieden. Wanneer en hoeveel financieel voordeel uiteindelijk per jaar kan worden bereikt, is vooraf niet aan te geven.

Financiële gevolgen

De voorstellen van Amphion/Gruitpoort en Muziekschool lopen teveel uiteen om voor beide instellingen tot een sluitende begroting in 2018 en 2019 te komen. De bezuiniging is beoogd op € 450.000, voor de drie instellingen gezamenlijk per 2019. Maar ook een beleidswijziging vergt investeringen omdat personeel dient mee te bewegen.

Het budget is door het Cultuurbedrijf i.o. berekend op € 1.550.000,-. Met in acht neming van de bezuinigingstaakstelling per 2019 heeft de Muziekschool op dat moment de beschikking over € 376.800,- (scenario 1).

Opinionota voor de raad

Andersom (scenario 2) opteert de Muziekschool voor € 676.802,- waardoor er na de bezuinigingstaakstelling € 1.250.000,- beschikbaar is voor Amphion (€ 750.000,-) en Gruitpoort (500.000,- waarvan € 250.000,- is gereserveerd voor het Jongerencentrum).

In elke opzet krijgt de Muziekschool te maken met frictiekosten. Uitgangspunt is dat de gemeente geen frictiekosten voor haar rekening. Het faseren van de bezuiniging is een optie zodat de Muziekschool al werkende weg de nieuwe beleidsuitgangspunten kan invoeren met in acht name van het natuurlijk verloop. Gedwongen ontslagen onder het B3-regiem leidt op korte termijn (2019) weliswaar tot een financieel positief resultaat op de gemeentebegroting omdat de bezuinigingstaakstelling wordt gehaald maar dit wordt naar verwachting in veelvoud teniet gedaan door de eventuele rechtsgang van de Muziekschool en de dan te verwachten doorbelasting aan de gemeente(n) van de frictiekosten.

Indien er niet tot nadere besluiten gekomen kan worden en een stapeling van bezuinigingen blijft plaatsvinden, mede door besluiten van regiogemeenten en zonder een adequate oplossing /visie op de doorontwikkeling van de Muziekschool die past bij het cultureel ondernemerschap, moet er rekening gehouden worden met een mogelijk faillissement van de Muziekschool.

Vervolg

Op basis van uw richtinggevende uitspraken in de meningvormende raad van 22 december 2016 willen wij u in januari een raadsvoorstel voorleggen ter behandeling in februari 2017.

Bijlagen

1. Kadernotitie Cultuurbedrijf Doetinchem
2. Voorstel Muziekschool Oost-Gelderland