

Aan : Gemeente Doetinchem, wethouder M. Sluiter
Van : BMC Advies (Toine van Helden en Dick te Winkel)
Datum : 25 mei 2017
Betreft Verslag van voorbereidingen op het traject naar een businessplan voor het Cultuurbedrijf i.o.

Hoofdstuk 1 Er is al veel werk verricht; een tussenstap blijkt wenselijk

2015: kerntakendiscussie, bestuursopdracht en eerste resultaten

Bij de behandeling van het voorstel 'Kerntakendiscussie' op 19 maart 2015 heeft de gemeenteraad van Doetinchem verzocht om een aanscherping van de keuze die het college had gemaakt bij het thema 'Cultuur'. Bij de Voorjaarsnota 2015 heeft de gemeenteraad een motie en een amendement aangenomen, waarmee een bestuurlijke lijn is uitgezet voor het culturele veld.

Het college heeft vervolgens op 7 juli 2015 een bestuursopdracht verstrekt aan Schouwburg Amphion, Centrum voor Kunst, Cultuur en Kunstzinnige Vorming Gruitpoort en Muziekschool Oost-Gelderland. Deze opdracht bevatte de volgende beleidskeuzen:

- brede cultuureducatie t/m 14 jaar, zowel binnen-schools als buitenschools (inclusief Hafa-muziekonderwijs);
- filmhuis en culturele broedplaats;
- jongerencentrum (onder voorbehoud van evaluatie);
- podium Schouwburg Amphion.

Deze opdracht diende te leiden tot het presenteren van minimaal vier samenwerkingsvarianten met voor- en nadelen per variant en met een beeld van de financiële effecten en transitiekosten wat betreft activiteiten en gebruik van accommodaties.

Amphion, Gruitpoort en Muziekschool hebben deze opdracht uitgevoerd onder begeleiding van bureau Berenschot. Dit leidde tot een presentatie van de eerste resultaten aan de gemeenteraad op 19 november 2015. Kort samengevat gaf de presentatie de volgende tussenbalans aan:

1. de intentie te komen tot één Cultuurbedrijf Oost-Gelderland met een regionale taakopvatting; vier functies ('presentatie', 'educatie', 'productie' en 'participatie') die samen het productenpalet van de nieuwe organisatie vormen;
2. productfinanciering op basis van een basispakket, waarin de basisactiviteiten zijn opgenomen en een pluspakket met aanvullende activiteiten.

2016: bezuinigingsbedrag, concept-businesscase Cultuurbedrijf i.o., impasse

Het college heeft de raad bij mededeling van 1 maart 2016 (2016-21) nader geïnformeerd, met name over de taakstellende bezuiniging voor de exploitatie door het Cultuurbedrijf i.o., ter grootte van € 450.000, waarvan de helft in 2018 en de andere helft in 2019. Amphion en Gruitpoort kunnen volgens het college in gezamenlijkheid met Muziekschool naast 'cultuureducatie' ook de andere drie functies ('presentatie', 'productie' en 'participatie') aanbieden in een nieuwe organisatie. Dit biedt tevens synergievoordelen (front- en backoffice en overige indirecte kosten), waardoor het subsidiebedrag minimaal € 450.000,- lager kan komen te liggen dan voor de drie instellingen afzonderlijk. Door intensieve lokale samenwerking in Doetinchem wordt volgens het college een basis gelegd die het de instellingen mogelijk maakt tot nadere regionale afspraken te komen. Versterking van de regionale

culturele infrastructuur is op die basis een parallel spoor. Consequenties voor de huisvestingslasten worden separaat ingeboekt en komen niet ten voordele of ten nadele van de exploitatiesubsidie.

Amphion, Gruitpoort en Muziekschool hebben in 2016 onder begeleiding van bureau Consult in Cultuur (Otto Berg) gewerkt aan de totstandkoming van een businesscase. Dit heeft geleid tot een conceptrapport van 14 oktober 2016 met de titel 'Businesscase Cultuurbedrijf i.o.'. Dat rapport bevat onder meer een missie en visie, uitwerking van de vier functies en een hoofdopzet van de organisatiestructuur. Deze businesscase is echter niet tot een afronding gekomen.

Bij het opstellen van de businesscase is gebleken dat onvoldoende afspraken zijn gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheden van de partijen, en de toedeling van functies aan het Cultuurbedrijf i.o.. Dit uitte zich uiteindelijk in een verschil van inzicht in de financiële voorwaarden en consequenties van het tot stand komen van de nieuwe culturele onderneming. Het ging daarbij met name om de transitiekosten die gemeoid zijn met de inpassing van de Muziekschool in het nieuwe cultuurbedrijf vanuit een B3-status en de CAR-UWO. Deze situatie is voor Otto Berg aanleiding geweest om zijn opdracht aan de drie instellingen terug te geven.

Wethouder Sluiter heeft naar aanleiding hiervan een presentatie gegeven aan de gemeenteraad op 15 december 2016, waarin zij de mogelijkheden tot samenwerking tussen de drie instellingen op een rij heeft gezet. Dit is gevolgd door een meningsvormende raadsbijeenkomst op 22 december 2016, gesprekken met de instellingen en regionaal bestuurlijk overleg met de Muziekschool. Dit heeft geleid tot een traject waarbij enerzijds Amphion en Gruitpoort en anderzijds de Muziekschool de handschoen hebben opgepakt om te komen tot een eigen businessplan, ter nadere uitwerking van de resultaten van de businesscase. Amphion en Gruitpoort hebben hun traject uitgevoerd onder leiding van Otto Berg. De Muziekschool heeft gekozen voor een eigen externe begeleiding.

2017: regie terug bij gemeente, BMC adviseert en begeleidt

Voornoemde trajecten hebben echter niet geleid tot een sluitende exploitatieraming binnen de door de gemeente gestelde financiële kaders.

Naar aanleiding hiervan heeft het college besloten de regie weer in eigen hand te nemen en een ter zake kundige (derde) partij in te schakelen met de opdracht om, op basis van het conceptrapport van 14 oktober 2016 'Businesscase Cultuurbedrijf i.o.' een integraal businessplan op te stellen, met een concretisering van de functies en een uitwerking daarvan in een financiële vertaling. Wethouder Sluiter heeft hierover gesproken met Amphion, Gruitpoort en Muziekschool en van elk van deze instellingen hun commitment verkregen om hieraan ten volle medewerking te verlenen. De gemeenten Aalten, Bronckhorst, Montferland en Oude IJsselstreek hebben de wethouder commitment gegeven om mee te werken aan de transitie van het muziekonderwijs die de gemeente Doetinchem hierbij voor ogen heeft.

Vanuit het bestuur van het Stadsmuseum Doetinchem is recentelijk het verzoek gekomen om met het oog op het aanstaande vertrek van de huidige directeur te onderzoeken of het mogelijk is om ook het museum te betrekken bij de ontwikkeling van één gezamenlijk cultuurbedrijf in Doetinchem. Wethouder Sluiter heeft aangegeven dit verzoek te ondersteunen.

Vraagstelling gemeente: traject naar een integraal businessplan voor het Cultuurbedrijf i.o.

Het college van B&W heeft bureau BMC gevraagd het volgende te doen:

1. Stel op basis van het conceptrapport van 14 oktober 2016 'Businesscase Cultuurbedrijf i.o.' - samen met Amphion, Gruitpoort en Muziekschool - een integraal businessplan op, met een

- concretisering van de functies (naar doelen en activiteiten), de organisatie (naar juridische vorm, functies en fte) en met een uitwerking daarvan in een financiële vertaling, passend binnen de gemeentelijke kaders. Voorzie het businessplan van heldere uitgangspunten en randvoorwaarden, een risicoanalyse en een toets op de levensvatbaarheid.
2. Bepaal in het proces naar realisatie van het businessplan de meest relevante varianten voor een transitie van de uitvoering van cultuur-educatieve activiteiten naar ondernemerschap buiten het Cultuurbedrijf i.o., gerelateerd aan de juridische mogelijkheden voor die transitie, de bijbehorende kosten en mogelijke wijzen van bekostiging. Ontwerp een besluitvormingstraject waarbinnen tijdig de beslissing kan worden genomen over de voorkeursvariant, de kosten en de bekostiging daarvan.
 3. Geef binnen dat proces ook een globale analyse van de mogelijkheden en onmogelijkheden tot het concentreren van de huisvesting van het Cultuurbedrijf i.o. in het 'Cultuurkwartier', inclusief die van de uitvoering van de buitenschoolse cultuureducatie, die nu plaatsvindt aan de Bizetlaan, en betrek daarin de mogelijkheid tot het gebruikmaken van de Baptistenkapel.
 4. Benoem, ten behoeve van de voorbereiding van de Voorjaarsnota 2017, reeds in de eerste week van mei 2017:
 - de bandbreedte van de voorzienbare eenmalige frictiekosten voor een transitie van de uitvoering van cultuur-educatieve activiteiten naar ondernemerschap buiten het Cultuurbedrijf i.o., gerelateerd aan de juridische mogelijkheden voor die transitie;
 - de uitkomsten van de globale analyse van de mogelijkheden en onmogelijkheden tot het concentreren van de huisvesting van het Cultuurbedrijf i.o. in het 'Cultuurkwartier'.
 5. Bespreek de voortgang van de werkzaamheden en de resultaten regelmatig met wethouder Sluiter en adviseer haar daarbij over het proces, eventuele nadere aanpassingen in het proces, aanscherpingen in de opdracht en het vervolgproces. Adviseer haar daarbij tevens over de wijze van betrekken van het stadsmuseum bij het opstellen van het businessplan.

Uitgangspunten gemeente

Het conceptrapport 'Businesscase Cultuurbedrijf i.o.' van 14 oktober 2016 dient als uitgangspunt voor deze opdracht.

Voor zover dat daarin nog niet voldoende uit de verf komt gaat het aanvullend om de volgende uitgangspunten:

- Borgen van de culturele basisinfrastructuur voor stad en regio.
- Versterken van het cultureel ondernemerschap.
- Realiseren van de taakstellende bezuiniging voor de drie instellingen samen (zonder eventuele transitiekosten op te tellen bij de taakstelling).
- Regie op de vorming cultuurbedrijf ligt bij de gemeente.
- Er is sprake van één cultuurbedrijf met de functies 'presentatie', 'educatie', 'participatie' en 'productie'. De functies worden niet terugvertaald naar het niveau van de instellingen.
- De sterke merken blijven behouden.
- Cultuureducatie is integraal onderdeel van de functie 'educatie'.
- Er is binnen de functie 'educatie' sprake van een scheiding tussen de rollen regie/advies en uitvoering. Aanbod van cultuur-educatieve lessen vindt zo veel mogelijk plaats door zelfstandig werkende docenten.
- De regierol binnen de functie 'educatie' omvat ook het stellen van kaders aan de uitvoering door derden (zoals het vaststellen van een integrale kostprijs) en het faciliteren van de uitvoering door derden (zoals door het beschikbaar stellen van ruimte en kwaliteitsbevordering).
- De functie 'educatie' kent één loket voor het basisonderwijs dat regio-breed vraaggericht aanbiedt en ontwikkelt (muziek, beeldend, theater, dans, film).

- Aandacht is wenselijk voor het aansluiten bij gemeentelijke initiatieven voor preventie in het sociale domein (ouderen en jongeren), omdat daarmee mogelijkheden kunnen ontstaan tot aanvullende geldstromen.
- Het Cultuurbedrijf i.o. kent een concentratie binnen de organisatie van de taken 'administratie', 'control', 'HRM', 'horeca', 'theatertechniek', 'onderhoud en schoonmaak', 'verhuur', 'kaartverkoop', 'PR&M'.
- Huisvestingsopties komen in het businessplan alleen globaal aan de orde, dus nog niet in uitgewerkte vorm.
- Het integrale businessplan is samen met de businesscase op korte termijn te implementeren.

Hoofdstuk 2 Plan van aanpak met 3 fasen, waarvan fase 1 is afgerond

Aanpak met drie fasen

Onze aanpak is er uitdrukkelijk op gericht om op basis van de reeds bestaande producties en reeds genomen besluiten tot een verdere uitwerking en afronding van de gezamenlijke businesscase te komen in de vorm van een integraal businessplan. Voorkomen moet worden dat er dubbel werk wordt gedaan en/of dat er weer discussies worden opgestart over zaken waarover tussen partijen al eerder overeenstemming werd bereikt.

De aanpak bestaat uit 3 fasen, uit te voeren in 3 deelopdrachten:

Fase 1: Algemene oriëntatie en vaststellen varianten verzelfstandiging personeel muziekschool

Fase 2: Voorbereiden uitwerkingsfase (fase 3)

Fase 3a: Begeleiden verzelfstandiging personeel Muziekschool

Fase 3b: Begeleiden uitwerken businesscase Cultuurbedrijf Doetinchem tot integraal businessplan

Elke nieuwe deelopdracht wordt verstrekt na afronding van de daaraan voorafgaande stap en na de besluitvorming die nodig is om de volgende stap in het proces te kunnen zetten.

Fase 1 is afgerond

Inmiddels hebben we fase 1 afgerond. Hieronder leggen we verslag van de processtappen die we in deze fase hebben gezet. In de hoofdstukken 3 en verder geven we de inhoudelijke resultaten weer die deze fase heeft opgeleverd.

De processtappen van fase 1

Fase 1 kende de volgende twee processtappen, die inmiddels zijn gerealiseerd:

Algemene oriëntatie

Wij hebben onze oriëntatie vooral gericht op:

- de inhoudelijke en financiële beleidskaders, zoals vastgesteld door de gemeente (bestuursopdracht);
- de inhoud en de status van de businesscase 'Cultuurbedrijf i.o.';
- de arbeidsrechtelijke vormgeving van de Muziekschool;
- de eigen berekeningen van de Muziekschool inzake de transitiekosten;
- de cijfermatige analyse, zoals 'reeds uitgevoerd door Consult in Cultuur';
- de randvoorwaarden voor het succesvol kunnen uitvoeren van fasen 2 en 3;
- een globale analyse van de mogelijkheden en onmogelijkheden tot het concentreren van de huisvesting van het Cultuurbedrijf i.o. in het 'Cultuurkwartier'.

Vaststellen varianten verzelfstandiging personeel muziekschool

Het resultaat van fase 1 bestaat met name uit het antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Bepaal in het proces naar realisatie van het businessplan de meest relevante varianten voor een transitie van de uitvoering van cultuur-educatieve activiteiten naar ondernemerschap buiten het Cultuurbedrijf i.o., gerelateerd aan de juridische mogelijkheden voor die transitie, de bijbehorende kosten en mogelijke wijzen van bekostiging. Ontwerp een besluitvormingstraject waarbinnen tijdig de beslissing kan worden genomen over de voorkeursvariant, de kosten en de bekostiging daarvan.
2. Benoem, ten behoeve van de voorbereiding van de Voorjaarsnota 2017, reeds in de eerste week van mei 2017:
 - de bandbreedte van de voorzienbare eenmalige frictiekosten voor een transitie van de uitvoering van cultuur-educatieve activiteiten naar ondernemerschap buiten het Cultuurbedrijf i.o., gerelateerd aan de juridische mogelijkheden voor die transitie.

Vertrouwelijke bijlage

De analyse van de huisvesting en een beperkt deel van de antwoorden op de vraagstelling over de varianten voor verzelfstandiging van personeel van de Muziekschool zijn opgenomen in een vertrouwelijke bijlage. Dat is gedaan teneinde de onderhandelingspositie van de gemeente Doetinchem in relatie tot de Muziekschool niet in gevaar te brengen.

Hoofdstuk 3 Schets van ontwikkelingen in de wereld van cultuureducatie

Het belang van kunst en cultuur voor de samenleving is al lange tijd onomstreden. Kunst en cultuur dragen bij aan de persoonlijke ontwikkeling van de mens, bevorderen welzijn, zorgen voor een bredere kijk op de wereld, leiden tot verbinding en een beter begrip voor elkaars normen en waarden, en vormen een factor van betekenis voor maatschappelijke en economische ontwikkeling. Wel is de wijze waarop kunst en cultuur worden beleefd, en de rol die de overheid hierin speelt in de afgelopen jaren veranderd. Hierna gaan we kort in op een aantal belangrijke algemene ontwikkelingen in het domein van kunst en cultuur, en schetsen wij welke invloed deze ontwikkelingen hebben op de inhoud en vormgeving van cultuureducatie.

In *algemene* zin kan worden gesteld dat

a. de consument steeds meer te kiezen heeft

In de afgelopen decennia en met name in de periode voorafgaande aan de economische crisis is er door de overheden fors geïnvesteerd in de culturele infrastructuur. Deze ontwikkeling heeft een enorme impuls gegeven aan het aanbod van activiteiten op het gebied van kunst en cultuur. Een vergelijkbare ontwikkeling heeft zich voorgedaan bij het meer op entertainment gerichte aanbod. Het gevolg is dat de consument tegenwoordig erg veel keuzemogelijkheden heeft en minder trouw is. Dit gegeven en het feit dat de bestedingsruimte van de consument gemiddeld is afgenomen maakt de consument ook kritischer. Het betekent dat instellingen en organisaties op het gebied van kunst- en cultuur een grotere inspanning moeten leveren om het publiek en/of deelnemers aan zich te binden.

b. er sprake is van een veranderende opvatting over de rol van de overheid

Niet alleen vanwege de veranderende economische omstandigheden maar ook door gewijzigde politieke opvattingen over de inzet van publieke middelen voor kunst en cultuur is subsidie geen vanzelfsprekendheid meer. Dit vraagt om een andere attitude van culturele en cultureel-maatschappelijke instellingen. Genoemde situatie dwingt tot een herbezinning op de rol van kunst en cultuur in de samenleving, en daagt uit tot nieuwe inhoudelijke concepten, verdienmodellen en

strategische samenwerkingsverbanden. De rol van de overheid verschuift van “hoeder” naar “aanjager”.

c. *het verschil tussen “hoge” en “lage” cultuur verdwijnt*

Was er vroeger sprake van een door de “elite” bewust in stand gehouden scheiding tussen “echte kunst” en “vermaak”, tegenwoordig vermengen de diverse kunstdisciplines zich moeiteloos. Cross-over (mix van stijlen en disciplines) speelt een steeds belangrijkere rol in de beleving en waardering van kunst en cultuur, en draagt ook bij aan de toegankelijkheid ervan. De grote populariteit van veelal multidisciplinaire festivals is hier een voorbeeld van. Het maakt de moderne consument ook tot een “culturomnivoor”. De ene dag naar een museum, de volgende dag naar een musical of popconcert.

d. *er in toenemende mate verbindingen ontstaan tussen kunst en cultuur en het sociale domein*

Naarmate kunst en cultuur toegankelijker zijn geworden voor grotere groepen mensen, worden ze ook meer als ‘instrumenten’ ingezet om welzijn, sociale cohesie, veiligheid en gezondheid in leefgemeenschappen, bijvoorbeeld op wijkniveau, te bevorderen. Dit leidt tot meer decentralisatie van culturele activiteiten en tot nieuwe samenwerkingsverbanden tussen culturele instellingen, het onderwijs, welzijns- en bewonersorganisaties en zorgaanbieders.

e. *er sprake is van een herwaardering van de discipline ‘cultuureducatie’*

In een tijd waarin de individualisering nog verder toeneemt, de inkomensverschillen weer groter worden, de polarisatie in de samenleving sterker wordt, culturen en opvattingen meer tegenover elkaar komen te staan en materiele consumptie domineert, wordt het grote belang van cultuureducatie, met name binnen het primaire onderwijs, algemeen erkend. Cultuureducatie is een belangrijk instrument voor persoonlijke ontwikkeling en voor het creëren van sociale cohesie. Deze erkenning vertaalt zich ook in het feit dat cultuureducatie op dit moment een belangrijk speerpunt is in het beleid van de rijksoverheid en in het provinciale beleid. Middels stimuleringsregelingen als ‘Cultuureducatie met Kwaliteit’ en ‘Meer Muziek In De Klas’ geven de overheden hier vorm aan. Gelijktijdig zien we dat jongeren bij de overstap van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs niet langer muziekonderwijs volgen. Veranderende interesses en de kosten van muzieklles en –instrumenten zijn daar onder andere oorzaken van.

Specifiek voor cultuureducatie geldt dan dat er sprake is van

f. *een verschuiving van het publieke domein naar het private domein*

Meer en meer stellen gemeentelijke overheden zich op het standpunt dat muziekonderwijs in de vrije tijd een privé aangelegenheid is en in beginsel geen ondersteuning met publiek geld behoeft. Dit geldt in ieder geval voor het onderwijs aan volwassenen. Bijgevolg wordt het muziekonderwijs in de vrije tijd steeds vaker overgenomen door de markt (docenten die als ondernemer het aanbod verzorgen). Dit leidt ook tot meer flexibiliteit en diversiteit in het aanbod, en tot een doorgaans lagere kostprijs. Uiteraard kan de gemeente besluiten om het onderwijs voor specifieke doelgroepen wel financieel te blijven ondersteunen.

g. *een verschuiving van uitvoering naar regie*

Samenhangend met het hiervoor genoemde verschuift de traditionele rol van de gemeentelijke overheid als ‘uitvoerder’ van het beleid op het gebied van cultuureducatie (de ‘gemeentelijke muziekschool’) naar een rol van ‘regisseur’ en/of ‘makelaar’. Dat geldt overigens ook voor de kunstencentra zelf. Onder ‘regie’ wordt hier onder meer verstaan: het in kaart brengen van de behoeften en wensen vanuit de markt, het afstemmen van vraag en aanbod, het ondersteunen en faciliteren van het proces van uitvoering, het uitbrengen van advies, het werven van externe gelden, het optreden als budgethouder en het zorgdragen voor kennisuitwisseling en

netwerkontwikkeling. Deze ontwikkeling is ook deels terug te voeren op het groeiende inzicht dat het wenselijk is om 'uitvoering' en 'regie' van elkaar los te koppelen om zo de "gedwongen winkelnering", waarvan in het model van de traditionele muziekscholen/kunstencentra sprake was, op te heffen. Deze transitie is landelijk al enige tijd geleden in gang gezet. Daarmee hebben gemeenten er voor gekozen om hun muziekscholen en/of kunstencentra om te bouwen tot meer 'faciliterende voorzieningen' (onder andere bemiddeling, netwerkontwikkeling, kennisuitwisseling, facilitair beheer), waarbij de uitvoering zoveel als mogelijk aan de markt wordt overgelaten. Dit heeft geleid tot meer slagkracht, een groter bereik en een meer efficiënte inzet van middelen. Doetinchem is naar onze warneming één van de laatste gemeenten waar deze transitie nog niet is doorgevoerd.

h. een verschuiving van aanbod-gestuurd naar vraag-gestuurd

Er is al enige tijd sprake van een geleidelijke terugloop van deelname aan het traditionele 'aanbod-gestuurde' muziekonderwijs. Er is behoefte aan een breder pallet aan activiteiten, mede vanwege een grotere diversiteit aan publiek- en/of doelgroepen, en aan meer alternatieve arrangementen. De vraag uit de markt wordt steeds meer leidend. Met deze ontwikkeling kan ook de effectiviteit van de inzet van publieke middelen worden vergroot.

i. een verschuiving van vrije tijd naar onderwijs

Er is sprake van een nog steeds groeiend besef dat het onderwijs, en in het bijzonder het primaire onderwijs, een effectief en democratisch middel is om zoveel mogelijk kinderen en/of jongeren kennis te laten maken met kunst en cultuur, en om (schaarse) financiële middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. De grote diversiteit in de uitvraag en de doorgaans beperkte budgetten vragen niet alleen om voldoende markwerking maar uitdrukkelijk ook om regie.

Hoofdstuk 4 Varianten van verzelfstandiging personeel muziekschool

Twee hoofdvarianten

We onderscheiden de volgende twee hoofdvarianten om te komen tot transitie van de uitvoering van cultuur-educatieve activiteiten naar ondernemerschap buiten het Cultuurbedrijf i.o.:

Variant 1: Muziekschool 'Op naar 2022'

Dit is de variant die de muziekschool heeft voorgesteld en voorzien van een beknopte toelichting.

Variant 2: Verzelfstandiging ineens van het gehele personeel van de muziekschool.

Voor elk van deze twee hoofdvarianten kunnen verschillende sub-varianten worden bedacht.

Hieronder geven we per hoofdvariant aan:

- de uitgangspunten;
- de gevolgen voor de frictiekosten;
- de gevolgen voor de bezuiniging op de subsidiekosten voor de gemeenten;
- het perspectief op de vorming van een Cultuurbedrijf Doetinchem;
- het juridisch perspectief.

Variant 1: 'Muziekschool Oost-Gelderland Op naar 2022'*Uitgangspunten*

Deze variant gaat uit van de gedachte dat de Muziekschool, indien zij niet opgaat in een Cultuurbedrijf Doetinchem, als zelfstandige organisatie kan blijven voortbestaan.

Deze variant is daarenboven vooral gebaseerd op de wens om de frictiekosten die het gevolg zijn van bezuinigingen zo beperkt mogelijk te houden. Tegelijkertijd speelt daarbij ook de wens om de frictie voor het personeel te beperken.

Frictiekosten

De frictiekosten voor de Muziekschool als geheel bedragen cumulatief in de periode 2018 t/m 2022 € 575.877 (op te vangen uit eigen vermogen Muziekschool) en in 2023 nog aanvullend tussen € 500.000 en 1.600.000 (grotendeels niet op te vangen uit eigen vermogen Muziekschool).

De Muziekschool heeft per einde 2016 een vrij besteedbaar eigen vermogen van € afgerond € 833.000. Het is daarom realistisch om aan te nemen dat per einde 2022 nog een eigen vermogen van de Muziekschool resteert van (€ 833.000 - 575.877 =) € 257.123 en per 2023 frictiekosten resteren die niet zijn op te vangen uit het eigen vermogen van de Muziekschool ter grootte tussen € 250.000 en € 1.350.000².

Bezuiniging

De bezuiniging voor de gemeente Doetinchem loopt op van € 36.669 in 2018 tot € 123.304 in 2022 en € 280.000 vanaf 2023 (ten opzichte van € 955.930 in 2015).

Perspectief op de vorming van een Cultuurbedrijf Doetinchem

Deze variant levert een bezuiniging op die structureel ver onder het bedrag ligt dat de gemeente wil besparen op het muziekonderwijs (€ 405.930 als onderdeel van een grotere besparing voor het Cultuurbedrijf als geheel; zie hierboven onder Uitgangspunten). Het structurele bedrag wordt pas in 2023 gehaald en niet, zoals de gemeente wil, in 2019.

Deze variant voldoet niet aan de volgende voorwaarden die de gemeente stelt aan het Cultuurbedrijf:

- cultuureducatie wordt integraal onderdeel van de brede functie educatie binnen het Cultuurbedrijf;
- scheiding tussen advies/regierol en uitvoering in het educatieveld;
- alleen onder stringente voorwaarden³ docenten in dienst.

Juridisch perspectief

Zie de vertrouwelijke bijlage.

¹ Zie hiervoor 'Muziekschool Oost-Gelderland Op naar 2022' en de Beknopte toelichting op dit plan van 9 februari 2017. De bedragen van de frictiekosten en de bezuiniging zijn gebaseerd op deze stukken van de Muziekschool. De overige onderdelen in deze beschrijving, inclusief de bedragen van de mogelijke gedeeltelijke dekking van de frictiekosten betreffen een interpretatie door BMC.

² Deze berekening gaat ervan uit dat het eigen vermogen niet wordt gebruikt voor andere zaken, zoals het bekostigen van revitaliseren van het gebouw of van een sociaal plan.

³ Namelijk: uitsluitend indien blijkt dat het vanwege de frictiekosten voordeliger is een groep docenten (met name diegenen die in het basisonderwijs werken) onder te brengen in de nieuwe CAO KE wel bij het Cultuurbedrijf, mits er door het onderwijsveld een afnamegarantie is afgegeven bijvoorbeeld in vorm van een convenant tussen gemeenten en onderwijskoepels.

Variant 2: Verzelfstandiging ineens van het gehele personeel van de Muziekschool*Uitgangspunt*

Deze variant gaat uit van overgang van de *taak (opdracht)* 'cultuureducatie' naar het Cultuurbedrijf Doetinchem en van integratie van die taak in de functies 'presentatie', 'participatie', 'educatie' en 'productie'. Het Cultuurbedrijf neemt in het cultuur-educatieve veld uitsluitend de rol aan van adviseur/ontwikkelaar/bemiddelaar en dus niet de rol van uitvoerder. De taak 'cultuureducatie' omvat niet alleen cultuureducatie binnen de gemeente Doetinchem, maar uitdrukkelijk ook het aanbieden van mogelijkheden voor omliggende gemeenten en scholen in de regio om cultuur-educatieve diensten en voorzieningen af te nemen (door middel van subsidiëring dan wel inkoop).

Deze variant gaat er van uit dat geen personeel overgaat van de Muziekschool naar het Cultuurbedrijf: geen docenten en ook geen 'niet-onderwijzend personeel'. Wie dat wil, gaat verder als zzp'er, zo mogelijk als persoonlijk preferred supplier voor het Cultuurbedrijf. Ook de zzp'ers die in de huidige situatie worden ingezet door de Muziekschool gaan in beginsel deel uitmaken van de vaste groep zzp'ers waaruit het Cultuurbedrijf gaat putten bij het realiseren van zijn toekomstige takenpakket. Er gaat dus geen personeel over naar het Cultuurbedrijf dat nu in dienst is van de Muziekschool (ongeacht of dit personeel nu werkt op basis van een B3-status, dan wel op basis van de CAO Kunsteducatie).

Deze variant is vooral gebaseerd op de wens om perspectief te bieden op een Cultuurbedrijf dat voldoet aan de uitgangspunten die het college van de gemeente Doetinchem daaraan stelt (en daarmee ook voor de andere gemeenten die de Muziekschool subsidiëren toekomstbestendig is). Daarvoor acht BMC het wenselijk dat de bestaande arbeidsverhouding voor het gehele personeel van de Muziekschool op één moment in de nabije toekomst (op z'n vroegst bij het einde van schooljaar 2017/18) wordt beëindigd.

Friciekosten

Deze variant leidt tot kosten voor sociale uitkeringen aan het voormalige personeel en tot projectkosten. De uitkeringskosten bedragen maximaal afgerond € 9,1 miljoen. Een realistische raming van de minimale uitkeringskosten is afgerond € x,x⁴ miljoen. Daarmee bedoelen we dat het realistisch is op voorhand te rekenen met een minimaal bedrag van € x,x miljoen, ook al zou het kunnen zijn dat het bedrag in de praktijk uiteindelijk lager (of hoger) zou kunnen uitpakken. De bandbreedte tussen het maximum en het realistische minimum wordt bepaald door de mate waarin het mogelijk blijkt dat personeelsleden na beëindiging van het dienstverband met de Muziekschool weer een eigen inkomen kunnen gaan verdienen. Daarnaast leidt deze variant tot projectkosten in de orde van grootte van € 0,1 miljoen. Het gaat hierbij om het deelproject 'Verzelfstandigen personeel Muziekschool' en daarbinnen om een raming van het gemeentelijke aandeel in de kosten. Zie de vertrouwelijke bijlage voor een nadere motivering van dit bedrag.

De Muziekschool heeft per einde 2016 een vrij besteedbaar eigen vermogen van afgerond € 833.000⁵. Het grootste deel van de friciekosten kan daarom niet worden opgevangen door de Muziekschool. Dit komt ten laste van de gemeenten Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland dan wel, in het geval van faillissement⁶, voor de sectorfondsen waar het betreft de wettelijke

⁴ Zie de vertrouwelijke bijlage.

⁵ Zie de jaarrekening 2016 van de muziekschool.

⁶ Zie hiervoor het rapport Buitenhokplus, Muziekschool Oost-Gelderland Risicoanalyse bij ontslagsituaties en mogelijke alternatieven, 12 april 2010.

uitkeringen en voor het voormalige personeel waar het betreft de bovenwettelijke uitkeringen (hetgeen betekent dat zij hun bovenwettelijke uitkeringen mislopen).

In het geval geen sprake is van faillissement zou dit kunnen leiden tot de volgende frictiekosten voor de gemeenten:

	<i>Maximaal</i>	<i>Realistische raming ondergrens</i>
Gemeenten samen	€ 9,2 miljoen	Zie de vertrouwelijke bijlage
Gemeente Doetinchem (80%)	€ 7,4 miljoen	

Bezuiniging

De bezuiniging die deze varianten opleveren voor de gemeente is niet bekend. Wel bekend is de besparing die ontstaat door het wegvallen van loonkosten op personeel dat nu nog in loondienst is, maar niet is gekwantificeerd (tot nu toe, voor zover bij BMC bekend) hoeveel het verschil is tussen die wegvallende loonkosten en de kosten die nodig zijn voor de uitvoering van de cultuur-educatieve opdracht van de gemeente met inschakeling van docenten als zzp'er (en de eventuele loonkosten van een nieuwe backoffice).

Om toch een indicatie te kunnen geven van de mogelijke bezuiniging zouden we een aanname kunnen doen⁷. Dat zou een bezuiniging opleveren voor de subsidievertrekkende gemeenten samen, per datum van verzelfstandiging van het personeel, van: afgerond € 600.000⁸. Daarvan komt meer dan € 400.000 ten gunste van de gemeente Doetinchem⁹

Perspectief op de vorming van een Cultuurbedrijf Doetinchem

Deze variant vermijdt dat het bouwen aan een Cultuurbedrijf Doetinchem wordt gehinderd door:

- een werkwijze en een werkcultuur bij de Muziekschool die in historisch perspectief weliswaar van grote betekenis is geweest, maar waarvan vrijwel overal elders in het land al reeds een aantal jaren geleden afscheid is genomen omdat deze niet meer passen bij de vraag vanuit de samenleving, de scholen en de subsidiërende overheden;
- een transitietraject dat veel kosten en emotie met zich mee gaat brengen.

Juridisch perspectief

Zie de vertrouwelijke bijlage.

Voorkeursvariant

Er is feitelijk maar één inhoudelijke variant die perspectief biedt op een duurzame (toekomstbestendige) oplossing. Dat is variant 2: voor het gehele personeel van de Muziekschool wordt de bestaande arbeidsverhouding beëindigd; wie dat wil gaat verder als zzp'er, zo mogelijk als preferred supplier voor een nieuwe organisatie die zich alleen richt op de rol van adviseur/ontwikkelaar/bemiddelaar in het cultuur-educatieve veld.

Argumenten:

- De markt en de subsidiegevers vragen maximale flexibiliteit/wendbaarheid om te kunnen inspelen op veranderende vragen.

⁷ Zie voor de aanname de vertrouwelijke bijlage.

⁸ Hierbij zijn de wegvallende loonkosten gebaseerd op de berekeningen door Cultura Ede, zoals ontvangen van de muziekschool.

⁹ Volgens de jaarrekening 2016 van de muziekschool verstrekt de gemeente Doetinchem ongeveer 65% van het totaal aan structurele gemeentelijke subsidies. 65% van € 600.000 is € 390.000. Bekend is dat de gemeente Doetinchem een meer dan evenredig aandeel betaalt in wat de Muziekschool noemt 'de vaste kosten van de kernorganisatie'.

- Zonder scheiding van advies/ontwikkeltaken en uitvoerende activiteiten komt de organisatie die adviseert/ontwikkelt/bemiddelt in een belangenconflict ten opzichte van haar opdrachtgevers.
- Deze ontwikkeling is al jaren gaande in het land. Er zijn nog maar enkele cultuur-educatieve instellingen die deze scheiding niet hebben afgerond en die ervaren in toenemende mate problemen bij het realiseren van een sluitende exploitatie.
- Nu de leiding van de Muziekschool al vele jaren heeft gepersisteerd in haar oude patroon van organiseren en werken en zij niet zonder acute externe dwang bereid is de stap alsnog op korte termijn te zetten, is er geen goede basis om dezelfde leiding op te dragen om die stap te zetten en een geheel vernieuwd en innovatief bedrijf op te zetten samen met haar voormalige, verzelfstandigde, docenten.
- Een vernieuwd en innovatief bedrijf heeft andere competenties nodig in de backoffice dan de huidige Muziekschool kan bieden.
- Als de nieuwe cultuur-educatieve taak wordt toegevoegd aan het Cultuurbedrijf, dan heeft de bestaande backoffice van Amphion en Gruitpoort slechts beperkte aanvulling in aantal fte's nodig.

Twee mogelijke wegen om variant 2 te realiseren

Wij zien de volgende twee mogelijke routes om variant 2 te realiseren. Route a. gaat uit van realisatie uiterlijk per schooljaar 2018/19. Route b. gaat uit van realisatie per 1 januari 2021.

Route a

Omschrijving

De gemeente komt met het bestuur van de Muziekschool overeen te stoppen met subsidiëring per einde schooljaar 2016/17 dan wel uiterlijk per einde schooljaar 2017/18 en bereid te zijn tot afwikkelen financiële verplichtingen (inclusief projectkosten).

Voorwaarden gemeente

De gemeente stelt hierbij de volgende voorwaarden:

1. het bestuur van de Muziekschool stemt in met:
 - interne projectleiding onder leiding van het bestuur van de Muziekschool;
 - externe projectadviseur voor gemeente, bestuur en interne projectleiding, op kosten van de gemeente;
 - beschikbaar stellen door de Muziekschool van eigen vermogen en materiële activa voor afwikkeling verplichtingen en projectkosten (niet zijnde de kosten van de externe adviseur);
 - zelf in functie blijven totdat het project is afgerond;
 - het principe dat de functies die de gemeenten nog structureel willen subsidiëren overgaan naar Amphion/Gruitpoort.
2. Montferland en Oude IJsselstreek betalen in verhouding 8:1:1 mee aan het afwikkelen van de financiële verplichtingen (inclusief projectkosten) die resteren na inzet eigen vermogen en materiële activa.
3. De gemeente zet de eerste twee jaren ten minste een deel van haar budget voor het pluspakket in voor het ondersteunen van docenten en verenigingen.

Route b

Omschrijving

De gemeente zet de aangekondigde bezuiniging op de muziekeducatie door. De gemeente geeft aanvullend aan per 2020 verder te willen bezuinigen op de Muziekschool en per uiterlijk 1 januari 2021 te willen stoppen.

Voorkeursroute

Route a heeft onze voorkeur, omdat deze erop is gericht de fase van de 'zure appel' zo snel mogelijk te doorlopen en de energie en de tijdsinzet vervolgens direct te richten op het zo snel mogelijk en gezamenlijk realiseren van een Cultuurbedrijf.

Samenvatting varianten en routes

Onderstaand schema toont de varianten, routes en hun cruciale gevolgen in één oogopslag:

Varianten	Variant 1 (variant Muziekschool)	Variant 2 (variant BMC; voorkeursvariant)	
Wat houdt het in?	Geleidelijk aanpassen van de bestaande inrichting en werkwijzen muziekeducatie	'Door de zure appel heen bijten' en meteen toewerken naar een toekomstperspectief voor de muziekeducatie en het huidige personeel	
Wat is het gevolg?	Vormt ernstige en langdurige belemmering (tot zeker 2023) voor bouwen aan een integraal Cultuurbedrijf met vier functies	De weg ligt vanaf zomer 2017 open voor het opstellen van een businessplan voor een integraal Cultuurbedrijf	
Routes		Route a (voorkeursroute)	Route b
Wat houdt het in?	Geen onderscheid in routes	Gemeente en Muziekschool zijn het in de zomer van 2017 eens over een gezamenlijke route naar een integraal Cultuurbedrijf	Gemeente en Muziekschool blijven de eerstkomende jaren een eigen koers varen
Wat is het gevolg?		De weg voor opstellen businessplan Cultuurbedrijf is open vanaf zomer van 2017	De weg voor opstellen businessplan Cultuurbedrijf is pas open in 2019 of 2020

Hoofdstuk 5 Het belang van de keuzes

Variant 2 via route a biedt de opening voor het opstellen van het businessplan Cultuurbedrijf

Een keuze voor variant 2, via route a, geeft perspectief op een snel en effectief traject naar een integraal businessplan voor het Cultuurbedrijf Doetinchem. Het betekent dat de problematiek van de B3-status van het personeel van de Muziekschool in een afzonderlijk traject wordt opgelost en geen belasting gaat vormen bij het proces om te komen tot een businessplan voor het Cultuurbedrijf. Dit geeft de mogelijkheid om te vermijden dat belangen die spelen rond deze personeelsproblematiek vermengd raken met de belangen van het bouwen aan een Cultuurbedrijf dat is toegesneden op de huidige en toekomstige maatschappelijke wensen en mogelijkheden.

Een keuze voor variant 2, via route a, betekent ook dat de bestaande wijze van uitvoering van de functie 'muziekeducatie' - zonder scheiding tussen ontwikkelen/adviseren/bemiddelen en doceren - op

betrekkelijk korte termijn kan worden beëindigd. Dit geeft de mogelijkheid om de functie 'muziekeducatie' vanaf de start van het Cultuurbedrijf toekomstgericht te integreren in het geheel van de functies 'presentatie', 'educatie', 'productie' en 'participatie', met oog voor de lokale én de regionale belangen. Dit geeft tevens de mogelijkheid om te vermijden dat belangen die spelen rond de huidige uitvoering van de muziekeducatie vermengd raken met de belangen van het bouwen aan een toekomstgerichte wijze van omgaan met het geheel van de functies 'presentatie', 'educatie', 'productie' en 'participatie'. Er is op korte termijn helderheid over de koers voor de gemeente, voor het Cultuurbedrijf i.o., voor het bestuur en het personeel van de Muziekschool en voor de regiogemeenten.

Alleen als de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen bij het ontwerpen van het businessplan van het Cultuurbedrijf i.o. helder kunnen worden afgebakend en in overeenstemming zijn met het doel dat de gemeente voor ogen staat met het Cultuurbedrijf, kan voortvarend worden gewerkt aan dat businessplan. Datzelfde geldt uiteraard voor het voortvarend afwickelen van de verzelfstandiging van het personeel van de Muziekschool.

Variant 2 kan leiden tot hogere frictiekosten dan variant 1. Uit het voorgaande blijkt echter dat variant 1 leidt tot allerlei vormen van onhelderheid die maken dat het doel dat de gemeente voor ogen staat met het Cultuurbedrijf feitelijk niet bereikbaar is. De maatschappelijke en financiële kosten van variant 1 zullen daarom uiteindelijk altijd hoger uitpakken dan die van variant 2. Dat geldt ook voor variant 2, via route b, in vergelijking met variant 2, via route a.

Van belang is ook te onderkennen dat de frictiekosten van elke variant weliswaar kunnen worden geraamd, maar vooral zullen moeten worden beheerst door middel van goed plannen, onderhandelen en zorgvuldig uitvoeren.

Het businessplan geeft vervolgens perspectief op ...

Toekomstgericht aanbod

Een eenduidige, integrale aansturing binnen een gezamenlijk Cultuurbedrijf maakt het mogelijk om te komen tot een *samenhangend en toekomstgericht aanbod* van culturele activiteiten binnen het totaal van de zogenaamde "culturele keten": *leren, produceren, presenteren en interesseren*, voor de stad en voor de regio.

Slagkracht, ondernemerschap en innovatie

De (gezamenlijke) kennis binnen en slagkracht van een gezamenlijk Cultuurbedrijf heeft een positieve invloed op de kwaliteitsontwikkeling en diversiteit van het culturele aanbod in Doetinchem en de grotere regio, en draagt bij aan ondernemerschap en innovatie.

Responsief op de vraag uit de samenleving

Een gezamenlijk Cultuurbedrijf draagt bij aan een betere afstemming tussen vraag en aanbod (vanwege de eenduidige, integrale aansturing). Een gezamenlijk Cultuurbedrijf maakt het mogelijk om de binnen de gemeente Doetinchem en binnen de regio beschikbare capaciteit aan faciliteiten voor culturele activiteiten (podia, voorstellings- en lesruimten) beter te benutten en te beheren en vooral ook beter af te stemmen op de vraag vanuit de samenleving.

Efficiënte bedrijfsvoering

Een gezamenlijk Cultuurbedrijf maakt het mogelijk om (schaarse) financiële middelen efficiënter in te zetten, onder meer door in zowel de front- als in de back office functies en taken op een slimme manier te combineren en te integreren. Het gaat dan onder meer om

- eindverantwoordelijke management
- administratie en financiële sturing
- beheer van gebouwen en/of faciliteiten
- productontwikkeling en acquisitie/marketing
- dienstverlening (fysieke en virtuele klantenbalie, kaartverkoop, horeca, verhuur van kennis en faciliteiten aan derden)
- positionering/profilering naar stakeholders
- inkoop

Wendbaar en onafhankelijk

Een gezamenlijk Cultuurbedrijf kent een minimum aan personeel in eigen dienst, treedt op geen enkele manier in concurrentie met andere potentiële cultuuraanbieders, waaronder zelfstandigen. Het handelt richting de scholen in het kader van de stimuleringsregeling 'Cultuureducatie met Kwaliteit' en ook anderszins zonder enige vorm van eigen belang. Het Cultuurbedrijf is daardoor tevens in staat snel te reageren op ontwikkelingen in de samenleving, zonder te worden belemmerd door personele belangen.