

Businesscase Cultuurbedrijf Doetinchem

6 oktober 2017

Het voorafgaande

Deze businesscase kent zijn oorsprong in de gemeentelijke Kerntakendiscussie (maart 2015) waarbinnen is geconstateerd dat intensievere samenwerking tussen de drie culturele instellingen slechts in beperkte mate van de grond komt. De gemeenteraad vroeg op dat moment om bij Voorjaarsnota een doorkijk te geven op de mogelijkheden die een Cultuurcluster biedt voor verdere samenwerking aan de regionale culturele infrastructuur.

Bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2015 in mei 2015 heeft de gemeenteraad besloten “Een gedegen onderzoek te doen naar welke vorm van samenwerken of samenvoegen haalbaar is op het culturele terrein en welke besparingen en consequenties dat met zich meebrengt en met de stand van zaken van dit onderzoek naar de Raad terug te komen bij de Begroting 2016”.

De drie culturele instellingen hebben vervolgens het initiatief genomen tot uitvoering van dit besluit. Het college van burgemeester en wethouders (in het vervolg van deze businesscase: college) heeft dit initiatief omarmd door middel van een formele opdrachtverstrekking aan de instellingen.

Namens de instellingen vindt in november 2015 tijdens een informatieve raadsvergadering een presentatie door Bureau Berenschot plaats met de resultaten van dit onderzoek. De gemeenteraad verzoekt het college met een toedeling van de bezuinigingstaakstelling te komen want die is bij de begrotingsbehandeling 2016 vastgesteld op een totale ombuiging op de vier culturele instellingen (inclusief bibliotheek) van € 600.000,-.

Op 1 maart 2016 is een raadsmededeling vastgesteld waarin:

- functies gekoppeld worden aan budgetten;
- Amphion, Gruitpoort en Muziekschool samen in 2018 € 225.000,- en in 2019 € 225.000,- structureel bezuinigen op hun activiteiten;
- de bibliotheek een bezuiniging van 150.000,- wordt opgelegd.

De drie instellingen werken hun opties eerst gezamenlijk en daarna afzonderlijk uit, hetgeen leidt tot twee separate businesscases. Deze worden in december 2016 bestuurlijk gepresenteerd in een informatieve raad.

In de daarop volgende meningsvormende raadsvergadering worden richtinggevende uitspraken geformuleerd. Geconcludeerd is dat de route nog steeds uitgaat van één cultuurbedrijf met de door de gemeenteraad aangegeven bezuinigingen voor het totaal van het culturele veld per 2018/19. Het vertrekpunt is een nieuwe entiteit met drie merken. De vier functies zorgen voor een grote mate van inhoudelijke synergie waardoor er een sterke regionale basis ontstaat.

Vanuit de teruggenomen gemeentelijk regierol wordt bureau BMC de opdracht gegeven te komen tot een analyse- en informatiedocument, binnen de inhoudelijke randvoorwaarden zoals vastgelegd in de bestuursopdracht en aangescherpt in de raadsmededeling van 1 maart 2016. Het resultaat daarvan bevat een beschrijving van de financiële en personele consequenties van de keuzes die eerder zijn gemaakt. Ook wordt de bandbreedte in beeld gebracht van de frictiekosten die gemoeid zijn met het onderbrengen van het muziekonderwijs binnen een cultuurbedrijf. Het gaat om een integrale benadering van de vier onderscheiden functies (educatie, participatie, presentatie en productie) binnen een nieuwe entiteit. Daarnaast beschrijft BMC de juridische en organisatorische aspecten van een cultuurbedrijf.

Dit verslag van de voorbereidingen op een traject naar een businessplan voor een Cultuurbedrijf i.o. is in besluitvormende zin besproken met de gemeenteraad op 6 juli 2017. In de raadsvergadering van 6 juli 2017 is besloten tot de uitwerking van dit verslag met een voorstel tot de invulling van de gemeentelijke regie op de totstandkoming van een Cultuurbedrijf.

Opzet van de businesscase en leeswijzer

Met de voorkeuren van de raad zijn wij aan de slag gegaan en dat heeft geresulteerd in voorliggende businesscase.

Hierin expliciteren we de doelen die de gemeente heeft met de vorming van het Cultuurbedrijf, gaan we nader in op de gemeentelijke regierol en de eisen en randvoorwaarden die de gemeenteraad vanuit deze rol stelt aan de prestaties en budgetten van het Cultuurbedrijf voor de eerste vier jaren (als invulling van de bestaande gemeentelijke cultuurbeleidskaders). Tot slot expliciteren we de beoogde opzet van het businessplan, kondigen we de komst van transitieplannen per instelling aan en een rapportage door het college aan de raad uiterlijk in het voorjaar van 2018.

Voor de goede orde: we spreken over drie instellingen die samen het Doetinchemse Cultuurbedrijf gaan vormen en vormgeven: Amphion, Gruitpoort en Muziekschool Oost-Gelderland. Wij hebben het hier dan ook over de Doetinchemse inzet tot de vorming van een Cultuurbedrijf. De regiogemeenten komen op dit moment niet in beeld bij deze transitie.

Gemeentelijke doelen op strategisch/tactisch niveau

De gemeenteraad heeft met de vorming van het Cultuurbedrijf de volgende doelen voor ogen op het strategische en tactische niveau. Het gaat om resultaten die we willen bereiken voor de lokale en regionale samenleving.

Toekomstgericht aanbod

Een eenduidige, integrale aansturing binnen een 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*, in eerste instantie voor de stad Doetinchem, op een later moment voor de regio. Wij willen hierbij nadrukkelijk aansluiten bij de landelijke ontwikkelingen op het brede gebied van de cultuureducatie.

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 regio, en draagt bij aan ondernemerschap en innovatie. Hierbij is er ruimte nodig voor het naar eigen inzicht zetten van nieuwe stappen binnen de bedrijfsvoering.

Vraaggericht werken

Het 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 beter te benutten en te beheren en vooral ook beter af te stemmen op de vraag vanuit de samenleving. Samenspel tussen de functies is hierbij cruciaal maar ook is groeiende samenhang met activiteiten in het sociaal domein een uitdaging.

Efficiënte bedrijfsvoering

Het Cultuurbedrijf maakt het mogelijk om financiële middelen efficiënter in te zetten, onder meer door in zowel de front- als in de backoffice-functies en taken op een slimme manier te combineren en te integreren. Het doel is het creëren van een groter bereik van de inwoners en een gerichtere inzet van de middelen door scherper te anticiperen op vragen uit de samenleving. 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.

Wendbaarheid en onafhankelijkheid (op termijn)

Het Cultuurbedrijf treedt binnen de eigen organisatie op geen enkele manier in concurrentie met andere potentiële cultuuraanbieders, waaronder verbonden ZZP-docenten. Het handelt richting de scholen in het kader van de stimuleringsregeling 'Cultuureducatie met Kwaliteit' en ook anderszins zonder enige vorm van eigen belang (in de zin van aanbieden van cursussen door eigen docenten). Het Cultuurbedrijf is daardoor tevens in staat snel te reageren op ontwikkelingen in de samenleving, zonder te worden belemmerd door personele belangen. Daarbij ligt de focus op de flexibele inzet van docenten.

Fysieke concentratie in het Cultuurkwartier (op termijn)

Het Cultuurbedrijf kent op termijn een fysieke concentratie binnen het cultuurkwartier, met ook in fysieke zin ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Zo wordt een eenduidige uitstraling bereikt waarbij een kruisbestuiving door elkaars nabijheid voor het Doetinchemse deel van het Cultuurbedrijf synergiewinst oplevert door eendrachtig optreden.

Behoud van wat nu goed gaat

Naast het versterken van wat beter moet en kan, behouden we natuurlijk wat nu al goed gaat. Zo versterken we de culturele basisinfrastructuur voor de stad en de regio en behouden we de sterke merken, de hoge waardering van gebruikers en producenten, de kwaliteit van het personeel en de voorzieningen. Dat laat onverlet dat het Cultuurbedrijf ook in deze zaken in de toekomst verandering kan brengen, als een veranderende omgeving daarom vraagt.

Gemeentelijke doelen op operationeel niveau

De gemeenteraad heeft met de vorming van het Cultuurbedrijf de volgende doelen voor ogen op het operationele niveau. Het gaat hierbij om resultaten die we willen bereiken in de gemeentelijke sturing en beheersing.

Meer gemeentelijke regie

De gemeente Doetinchem streeft ernaar om haar culturele belangen sterker te borgen. Zij beoogt daartoe een andere relatie met de culturele instellingen, waarbij de gemeente op hoofdlijnen helder en standvastig is in wat zij wil bereiken en dat formuleert in de vorm van een opdracht aan het Cultuurbedrijf. Die opdracht zal tot stand komen na goed overleg met het Cultuurbedrijf, maar hoeft niet bij voorbaat overeen te komen met de wensen van dat bedrijf

Voor de start van het Cultuurbedrijf zal uit het businessplan blijken of de gestelde doelen zijn te realiseren binnen het Cultuurbedrijf. Na de start zal periodiek, aan de hand van een actueel businessplan, blijken of de actuele opdracht realistisch is gesteld of moet worden bijgesteld.

Eisen stellen aan prestaties

Als de gemeente helder wil zijn in wat zij verwacht van het Cultuurbedrijf, dan betekent dat de gemeente de gewenste prestaties formuleert, met zoveel mogelijk één ongedeelde budget als randvoorwaarde. Als prestaties helder en toetsbaar zijn geformuleerd en het totaalbudget dat het Cultuurbedrijf daarvoor kan besteden ook helder is, dan kan de gemeente de wijze van uitvoering geheel overlaten aan het Cultuurbedrijf. Randvoorwaarde is natuurlijk ook dat het bedrijf op transparante wijze tussentijds en na afloop van een jaar rapporteert welke het prestaties het heeft

geleverd, tegen welke kosten. Dit betekent dat de huidige budgetovereenkomsten in de toekomst worden vervangen door prestatie- en budgetovereenkomsten.

Geleidelijk aan meer eigen inkomsten

Het is de bedoeling dat binnen het Cultuurbedrijf dankzij het cultureel ondernemerschap geleidelijk aan een substantieel andere verhouding ontstaat tussen het totaal aan subsidies en de eigen inkomsten. Daarmee wordt het bedrijf minder afhankelijk van de gemeentelijke geldkraan en wordt de culturele basisinfrastructuur in financiële zin in de toekomst meer houdbaar voor de gemeente. Dat kan door nieuwe dwarsverbanden te leggen met onderwijs, regiogemeenten, bedrijfsleven en sociaal domein.

De gemeentelijke regierol

De gemeente gaat haar regierol invullen door een actievare invulling van haar opdrachtgeversrol. In het businessplan wordt daartoe de toekomstige bestuurs- en sturingsstructuur van het Cultuurbedrijf en de toekomstige relatie tussen Cultuurbedrijf en gemeente nader uitgewerkt. Daarbij is de keuze voor een bepaalde structuur de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf.

Inmiddels is het college het traject gestart om te komen tot een businessplan voor het Cultuurbedrijf. Dat businessplan wordt opgesteld door de drie instellingen, onder begeleiding van BMC Advies en onder regie van het college. De Stuurgroep Plus heeft het Plan van Aanpak vastgesteld op 25 september 2017.

Het college is van plan met het Cultuurbedrijf met ingang van de beoogde start van het Cultuurbedrijf (juli/augustus 2018) een budgetovereenkomst te sluiten. Die overeenkomst bevat de vier functies 'presentatie', 'participatie', 'educatie' en 'productie'.

Voor het eerste jaar van functioneren van het Cultuurbedrijf volstaat een omschrijving van producten per functie en een bedrag per product. Daarnaast stelt het college als eis aan de producten van cultuureducatie dat de kosten per deelproduct niet nadelig afwijken van hetgeen in den lande gebruikelijk is. Deze omschrijvingen en bedragen per product en begrenzing van productkosten cultuureducatie hebben voor het college de status van randvoorwaarden voor (alle jaren van) het vierjarige businessplan dat de instellingen in overleg met de gemeente aan opstellen zijn en moeten worden gelezen als een nadere invulling van het Plan van Aanpak.

De gemeenteraad heeft op 22 december 2016 de Opinienota Samenwerking Culturele instellingen, doorredenerend vanuit de bestuursopdracht, van richtinggevende uitspraken voorzien. Deze spitsen zich toe op de inhoudelijke pijlers in 'scenario 3' dat destijds aan de orde was en op de synergiewinst die is te behalen doordat de instellingen complementair zijn ten opzichte van elkaar. Scenario 3 richt zich op de vorming van een bestendige culturele infrastructuur met sterke nadruk op binnenschoolse cultuureducatie naast podiumactiviteiten, filmhuis en buitenschoolse educatie in de vrije tijd.

Met in acht neming van de gemeentelijke regierol en toepassing aan de voorkant van de financiële randvoorwaarden leidt dit tot onderstaande budgetten.

De bedragen betreffen de vergoeding van de integrale kosten inclusief de personele en materiële kosten van overhead die worden gemaakt voor het desbetreffende product maar exclusief kosten van huisvesting.

<i>Functie</i>	<i>Product</i>	<i>Bedrag</i>	<i>Bijzonderheden</i>
Presentatie	Podiumfunctie voor professionals in alle disciplines en amateurs uit regio;	€ 750.000,-	

	Schoolvoorstellingen en muziekpresentaties		Nader afstemmen binnen businessplan met onderdelen Participatie en Educatie
	Filmvoorstellingen en -projecten	€ 25.000,-	Coördinatie en coaching vrijwilligers Ontwikkeling filmvertoningen
Participatie	Buitenschoolse cultuureducatie t/m 14 jaar (vrije tijd onderwijs) inclusief tariefsubsidiëring op leskosten	€ 175.000,-	<i>Muziekeducatie:</i> € 155.000,- <i>Beeldende vorming:</i> € 20.000,-
	Harmonie- en fanfareonderwijs en talentcoaching in afstemming met verenigingen	€ 50.000,-	
	Broedplaats: kunstprojecten voor jongeren en volwassenen, bedrijven en opdrachtgevers, cursussen, thema-avonden; talentcoaching; creatieve en innovatieve ontwikkeling van nieuwe producten en projecten en crossovers.	€ 220.000,-	
	Doorontwikkeling Lang Leve Kunst als onderdeel van Age Friendly Cultural City	€ 10.000,-	Maximaal 2 jaar, daarna afhankelijk van vraag binnen sociaal domein (preventie)
	Jongerencentrum	€ 250.000,-	Het beleidskader is erop gericht invulling te geven aan meer brede activiteiten en een groter bereik
	Innovatieve ontwikkeling van het samenspel in buitenschoolse en binnenschoolse muziekonderwijs t/m 14 jaar en talentcoaching (buitenschools) (<i>pluspakket</i>)	€ 127.000,-	Binnen het businessplan kan dit bedrag ook worden ingezet voor het ondersteunen van muziekdocenten en -verenigingen
Educatie	Brede binnenschoolse cultuureducatie: coördinatie lessen in basisonderwijs, inhoudelijke regie op en ontwikkeling van minimaal twee doorgaande leerlijnen in afstemming met schoolbesturen en specifieke vragen van locatiedirecteuren; schoolvoorstellingen; inclusief tariefsubsidiëring op leskosten	€ 395.000,-	Uiterlijk met ingang van schooljaar 2022/2023 moet sprake zijn van beperking van de rol van het Cultuurbedrijf tot die van adviseur/ ontwikkelaar/ bemiddelaar en dus niet de rol van uitvoerder. <i>Muziekeducatie:</i> € 350.000,- <i>Beeldende vorming:</i> € 45.000,-

Productie	Voorstellingen en eindpresentaties als slotstuk van cursussen, workshops, lessen en samenspel; voorstellingen en presentaties van schoolorkesten, bandjes, musicalschool, theaterschool GRID	Bedrag maakt onderdeel uit van de bedragen voor diverse producten van de functies Participatie en Educatie
-----------	--	--

In de vertaalslag van businesscase naar businessplan vindt een verfijning plaats op productniveau om mede de synergiewinst van de samenwerking te beschrijven in concrete resultaten.

In bovenstaande opstelling van omschrijvingen en bedragen per functie is het onderscheid tussen basispakket en pluspakket losgelaten. Daarmee is het bedrag van het pluspakket structureel gemaakt. Dit doen we omdat daarmee het toekomstperspectief voor de ontwikkeling van het Cultuurbedrijf helderder wordt vormgegeven.

Met een centrale regie op de uitvoering van deze taken is het Cultuurbedrijf zowel voor de gemeente Doetinchem als voor omliggende gemeenten dé culturele spil binnen de culturele infrastructuur. Het bedrijfsleven, het basisonderwijs en instellingen in het sociaal domein zullen van die gebundelde kracht profiteren. Cultureel ondernemerschap, uitdagende innovaties en spraakmakende nieuwe concepten gaan daartoe hand in hand met het vakmanschap en de vertrouwde kwaliteit waar de drie merken voor staan. Het Cultuurbedrijf zal in haar bedrijfsvoering die synergie vertalen in lagere organisatiekosten en een sterker vraaggericht aanbod met een centraal aanspreekpunt voor de afnemers (onderwijs, bedrijfsleven, instellingen e.a.). Daarbij is tegelijk oog voor creatieve crossovers en maatschappelijke ontwikkelingen en trends. De resultaten van de samenwerking moeten uiteindelijk zijn terug te lezen in het businessplan voor het Cultuurbedrijf met daarbij specifieke aandacht voor de markt- en onderwijsbenadering, de vernieuwing van lesmethoden en de benadering van te onderscheiden doelgroepen.

Businessplan

Het businessplan is het kompas voor het Cultuurbedrijf maar dient tevens om inzicht te bieden aan het college hoe het bedrijf opereert en de gemeentelijke subsidiebedragen inzet. Het omvat de periode vanaf de beoogde start per juli/augustus 2018 tot en met 2022.

Het zal de volgende onderdelen bevatten:

- Een beknopte omgevingsanalyse.
- De doelen die het Cultuurbedrijf wil bereiken, passend binnen de gemeentelijke kaders.
- De activiteiten die het bedrijf daartoe gaat ondernemen, uitgezet in de tijd, inclusief alle transitieactiviteiten die worden uitgevoerd door het Cultuurbedrijf in de periode tot en met 2022
- De inzet van middelen om die activiteiten te realiseren.
- De uitgangspunten voor de rechtsvorm, de governance en de rechtspositie van het personeel die volgen uit de doelen en de activiteiten.
- De hoofdlijnen van de organisatiestructuur en de inrichting van het functiehuis die het meest passend is bij de structurele doelen en activiteiten van het Cultuurbedrijf (maar geen voorstellen over personen).
- Een voorstel op hoofdlijnen voor een plaatsingsprocedure en voor het oplossen van fricties.
- De fricties tussen de bezetting die voortvloeit uit de structurele doelen en activiteiten van het Cultuurbedrijf en de beschikbare bezetting bij de drie instellingen.
- Een onafhankelijk oordeel van BMC Advies over de levensvatbaarheid van het Cultuurbedrijf zoals vormgegeven in het businessplan.

Het streven is erop gericht het businessplan uiterlijk aan het einde van 2017 gereed te hebben. Het college bepaalt uiterlijk in het voorjaar van 2018 of het plan voldoet aan de eisen, randvoorwaarden en wensen van de gemeenteraad, nader geoperationaliseerd door het college, en stelt de raad op de hoogte van het plan en zijn oordeel.

Transitieplan per instelling

Uit het businessplan volgt een scherp inzicht in hoeverre voor elk van de drie instellingen een transitietraject nodig is om te kunnen voldoen aan de uitgangspunten voor de organisatiestructuur en de beoogde personele bezetting van het Cultuurbedrijf.

In beginsel maakt elk van de drie instellingen een transitieplan, ter overbrugging van het verschil tussen hetgeen het businessplan Cultuurbedrijf vereist als input van elke instelling en de voorziene status quo van elke instelling direct vóór de start van het Cultuurbedrijf. De instellingen beginnen daarmee al tijdens het traject van opstellen van het businessplan, zodra duidelijk is dat er concrete aanleiding bestaat tot het opstellen van een transitieplan voor de betrokken instelling.

Het opstellen en uitvoeren van het transitieplan per instelling is de verantwoordelijkheid van de betrokken instelling zelf. In het Plan van Aanpak is hiervoor, naast het spoor om te komen tot een businessplan, een tweede spoor uitgezet. De bijbehorende transitiekosten zijn voor rekening van die instellingen. De frictiekosten als gevolg van de B3-status van het personeel komen echter voor rekening van de gemeente als resultante van nader overleg.

Uiterlijk in het voorjaar van 2018, tegelijk met de rapportage over het businessplan, stelt het college de raad op de hoogte van de stand van zaken van opstellen en uitvoeren van transitieplannen per instelling en de daaruit volgende kosten voor de gemeente.

Conclusie

Na 6 juli 2017 heeft het college nadere invulling gegeven aan de gemeentelijke regie op de totstandkoming van een Cultuurbedrijf, in overeenstemming met het raadsbesluit en de voorstellen van diverse fracties. De drie instellingen zijn inmiddels onder regie van het college aan de slag met het opstellen van een meerjarig integraal businessplan Cultuurbedrijf (spoor 1 in Plan van Aanpak). Het college heeft in het kader van zijn opdrachtgevende rol een eerste duidelijke stap gezet in het aangeven van randvoorwaarden waaraan het Cultuurbedrijf en het businessplan moeten voldoen. Uit het businessplan wordt duidelijk welke transitie elk van de instellingen moet ondergaan. Vooruitlopend op afronding van het businessplan werken de instellingen aan hun transitieplannen (spoor 2 in Plan van Aanpak). Uiterlijk in het voorjaar van 2018 rapporteert het college aan de raad over de uitkomsten en conclusies en aanbevelingen die het aan die uitkomsten verbindt.

We koersen aan op een sterkere rolverdeling tussen gemeente en de aanbieder van culturele voorzieningen, waarbij de gemeente zich concentreert op het verlenen van opdrachten die betekenisvol zijn voor de samenleving en het Cultuurbedrijf zich concentreert op een effectieve en efficiënte uitvoering en zich daarbij innoverend en ondernemend opstelt. Wij koersen tevens aan op een integraler en toekomstbestendig cultuuraanbod voor een subsidiebedrag van € 2 miljoen (prijspeil 2018).

Er is overeenstemming met de instellingen over het Plan van Aanpak. Bij de realisatie daarvan zijn alle betrokkenen afhankelijk van elkaars inzet en commitment om de gestelde doelen te bereiken. Het Plan van Aanpak is evenwel voor alle partijen een sterke borging van de zorgvuldigheid binnen het proces.
