



R e k e n k a m e r A r n h e m



Het verzelfstandigen van cultuurspelers, (hoe) werkt dat?

Onderzoek naar de verzelfstandiging van drie culturele instellingen en de huidige kaders voor het samenspel tussen gemeente en instellingen.

Het verzelfstandigen van cultuurspelers, (hoe) werkt dat?

Onderzoek naar de verzelfstandiging van drie culturele instellingen en de huidige kaders voor het samenspel tussen gemeente en instellingen.

Datum: 28 november 2017
Zaaknummer: 156405

Inhoudsopgave

Voorwoord	IV
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	V
Reactie college van B&W	VI
Nawoord rekenkamer	IX
Nota van bevindingen	10
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding, doel en opzet van het onderzoek	11
1.2 Vraagstelling van het onderzoek	11
1.3 Afbakening van het onderzoek	12
1.4 Het onderzoeksproces	12
1.5 Leeswijzer	13
2. De doelstellingen	14
2.1 Beleidsmatige doelstellingen	14
2.2 Randvoorwaarden	17
2.3 Betekenis van de verzelfstandigingen voor de instellingen	19
3. Het proces van verzelfstandiging	22
3.1 Voorbereiding van de verzelfstandigingen	22
3.2 Aanpak van de verzelfstandigingen	25
3.3 Uitvoering van de verzelfstandigingsprocessen	28
4. Sturing door de raad	34
4.1 Sturing door de raad	34
4.2 Effect sturing op instellingen	38
5. Doelbereik en effecten van de verzelfstandigingen	40
5.1 Doelbereik	40
5.2 Onvoorziene consequenties	53
5.3 Maatschappelijke effecten	53
6. De huidige gemeentelijke kaderstelling	57
6.1 Huidige kaders	57
6.2 Sturingsrelatie	58
6.3 Ruimte en middelen	60
6.4 Lessen uit andere gemeenten	61
7. De samenwerking tussen instellingen en gemeente in de praktijk	65
7.1 Samenwerking tussen gemeente en culturele instellingen	65
7.2 Rol- en taakverdeling raad, college en ambtelijke organisatie	69
7.3 Toekomst	70
8. Resumé	73
Bijlage 1: Overzicht van betrokken personen	76
Bijlage 2: Normenkader	78
Bijlage 3: Voortraject	81
Bijlage 4: Beschrijving Domein / Kunstbedrijf	84
Bijlage 5: Beschrijving Gemeentemusea Arnhem / Museum Arnhem	102
Bijlage 6: Beschrijving MSSA / MSA	115
Bijlage 7: Overzicht huidige kaders	127

Bijlage 8: Overzicht bestudeerde documenten.....	132
Bijlage 9: feitelijke weergave 4V-kwadrant	135

Voorwoord

"Het verzelfstandigen van cultuurspelers, (hoe) werkt dat?"

Op 19 september 2017 organiseerde de Rekenkamer Arnhem een Cultureel Kwartet in het kader van bovengenoemd onderzoek. Vertegenwoordigers van de raad, het college, de drie grote verzelfstandigde instellingen (Het Domein voor Kunst en Cultuur, de Gemeentemusea en Musis Sacrum/Schouwburg Arnhem) en de ambtelijke organisatie kwamen gezamenlijk tot de conclusie dat het "stroomt in Arnhem". Dat betekent dat Arnhem Cultureel volop in beweging is en dat mooie ontwikkelingen in gang zijn gezet. De bijeenkomst eindigde met de volgende Six Word Story:

2023.

Cultuur in Arnhem.

Een 9.

Echter, een Rekenkamerrapport gaat niet alleen over perspectieven voor de toekomst, maar kijkt ook terug. In 2009 is het besluit genomen bovengenoemde instellingen (toen nog werkmaatschappijen) te verzelfstandigen. De Rekenkamer kan niet anders dan constateren dat tijdens dat proces te veel dingen niet goed zijn gegaan, of, om in dezelfde stroom-terminologie te blijven: Tijdens het verzelfstandigingsproces zijn stroomversnellingen, ondiepten, onvermoede rotsen half onderwater, zelf opgeworpen hindernissen en vertragende meanders gepasseerd, waarbij de nodige beschadigingen zijn opgelopen, zowel voor mensen, als financieel als inhoudelijk.

Wij vertrouwen erop met dit rapport waartoe we besloten hebben mede op grond van de gesprekken met de fracties, een positieve bijdrage te leveren aan uw besluitvorming omtrent toekomstige verzelfstandigingen en uitplaatsingen ook buiten de culturele sector. Het onderzoek is gedaan door terug te kijken, door het huidige samenspel te bezien en door vooruit te blikken naar de toekomst.

Wij danken de ambtenaren en het college van Arnhem voor hun medewerking. Wij danken ook de onderzoekers van 7Zebra's voor het gezamenlijk met de Rekenkamer uitvoeren van dit onderzoek. Vooral danken we de directeurs van de drie onderzochte instellingen voor hun bijdragen.

Namens de Rekenkamer Arnhem,

Mr A.H. Teeuw, Voorzitter

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Zie separaat bijgevoegde bestuurlijke nota.

Reactie college van B&W

Rekenkamer
p/a Stadhuis Arnhem

Datum : 21 november 2017
Zaaknummer : 198000 (197477)

Bestuurlijke reactie college van B en W op het rekenkamerrapport 'Het verzelfstandigen van cultuurspelers, (hoe) werkt dat?'

De rekenkamer heeft het college van burgemeester en wethouders uitgenodigd een bestuurlijke reactie te geven op haar rapport '**Het verzelfstandigen van cultuurspelers, (hoe) werkt dat?**' (versie d.d. 3 november 2017). In zijn vergadering van 21 november 2017 heeft het college de volgende bestuurlijke reactie vastgesteld.

We delen de conclusie van de rekenkamer dat het stroomt in Arnhem. Samen met alle spelers in het culturele veld van Arnhem is *Stroom* op gang gebracht, ons gemeentelijk cultuurbeleid. Daarbij is er een gedeeld belang: een bloeiend cultureel klimaat in de stad. Cultuur maakt de stad aantrekkelijk. Als woonstad maar ook als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen. Er is in de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in de culturele infrastructuur. Tevens gebeuren er mooie dingen in de samenwerking tussen instellingen, zowel in de stad, als in de samenwerking met Nijmegen en in Oost-Nederland.

De rekenkamer constateert dat het samenspel tussen raad, college, ambtelijke organisatie en culturele instellingen nog volop in ontwikkeling is en dat de vooruitzichten veelbelovend zijn. We onderschrijven (op hoofdlijn) het ideale culturele samenspel en de rollen van een ieder daarin, zoals dit werd gedeeld tijdens de bijeenkomst met het Culturele Kwartet op 19 september 2017. Hierdoor kan het nog beter gaan stromen in Arnhem.

Drie van de vier verzelfstandigingsdoelen zijn behaald, constateert de rekenkamer. Te weten, het cultureel ondernemerschap is bevorderd, de besluitvaardigheid is vergroot en de bestuurlijke slagkracht van de instellingen is versterkt. Alleen de heldere en zakelijke sturingsrelatie is nog niet overal gecreëerd. We beamen dat dit nog deels werk in wording is; dat verschilt per instelling. Bij Museum Arnhem is dit al praktijk. Musis & Stadstheater Arnhem is nog maar kort geleden verzelfstandigd en het kostte tijd om zaken af te hechten. In het kader van de doorontwikkeling van Rozet is het Kunstbedrijf in augustus 2016 bestuurlijk gefuseerd met Bibliotheek Arnhem en Stichting Beheer Rozet tot één stichting Rozet. Rozet rondt haar strategisch beleidsplan 2018-2020 momenteel af. Hierbij vindt goed overleg plaats met de gemeente over de waarde van de instelling voor de stad en de bijdrage die geleverd wordt aan het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen. Er wordt gekoerst op één subsidierelatie met ingang van 1 januari 2018. Dit proces vergt tijd en aandacht; het betreft een organisatie in ontwikkeling.

We realiseren ons - nu we terugblikken - dat er bij de voorbereiding en de politieke besluitvorming over de verzelfstandigingen (vanaf 2009) weinig aandacht was voor de functies van de instellingen en de maatschappelijke doelen die de gemeente met het cultuurbeleid wilde bereiken. Daarbij tekenen we aan dat dit in de loop van het

proces bij de verzelfstandigingen van Museum Arnhem en Musis & Stadstheater Arnhem meer aandacht kreeg. En dat dit centraal staat in gesprekken met de instellingen in het kader van de subsidierelatie.

De rekenkamer kijkt kritisch naar met name de eerste fase van het verzelfstandigingsproces, de verzelfstandiging van Het Domein en de keuzes die daarbij zijn gemaakt. Van de verzelfstandiging van Het Domein hebben wij veel geleerd voor de twee navolgende verzelfstandigingen. De rekenkamer geeft dat zelf ook aan. Dat heeft o.a. geleid tot de oprichting van een nieuw cluster Stadsbedrijven dat de verzelfstandigingen aanstuurt en de instelling van een expertiseteam. Duurzame verzelfstandiging was het doel. Medewerkers zijn ook niet meer gedetacheerd. Dit heeft niet alleen effect gehad op de twee andere culturele verzelfstandigingen, maar ook op andere verzelfstandigingsprocessen binnen de gemeente.

Ten aanzien van de verzelfstandiging van Het Domein geeft de rekenkamer aan dat de gemaakte keuzes er aan hebben bijgedragen dat er financiële en personele problemen zijn ontstaan bij het Kunstbedrijf. Vooropgesteld zij dat de problemen bij het Kunstbedrijf zijn ontstaan door de terugloop van het aantal cursisten en inkomsten. Hierdoor ontstond een betalingsachterstand aan de gemeente voor het (bij de verzelfstandiging) gedetacheerde personeel. Dat was in beginsel aanleiding voor het Herstelplan. Daarbij is vanuit de inhoud onderzocht wat de samenleving nodig heeft. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de transitie van het Kunstbedrijf naar een expertisecentrum voor cultuureducatie.

De rekenkamer concludeert daarnaast dat geld én onzekerheid voor medewerkers bespaard had kunnen worden door af te zien van de detacheringsconstructie. Hier past een nuancering. Door medewerkers direct in dienst te nemen bij de stichting Kunstbedrijf had achteraf gezien waarschijnlijk geld bespaard kunnen worden voor de gemeente Arnhem. Destijds was dat niet duidelijk. Er was met zekerheid te zeggen dat in dienst nemen van personeel bij de stichting de gemeente 0,5 miljoen euro zou kosten in verband met een afkoopsom ABP, terwijl de keuze voor detachering geen direct financieel effect had. Toen bleek dat cursistenaantallen sterk terugliepen, zag de stichting zich genoodzaakt het personeels-bestand aan te passen. Voor het personeel bracht dit hoe dan ook onzekerheid met zich mee, ongeacht de keuzes.

Wat betreft de budgetneutraliteit geeft de rekenkamer enerzijds aan dat de gehanteerde definitie van budgetneutraliteit van generlei waarde is en onvoldoende houvast biedt om financieel te sturen, anderzijds concludeert zij dat aan de voorwaarde van budgetneutraliteit materieel niet is voldaan. Deze twee conclusies zijn ons inziens onverenigbaar. Op basis van de gekozen definitie van budgetneutraliteit kan geen uitspraak gedaan worden over het wel of niet halen van deze doelstelling.

Wat betreft de gemeentelijke (regie)rol ten opzichte van de culturele instellingen delen we de conclusie dat deze nog verdere ontwikkeling en aanscherping behoeft. Hier werken wij aan; er is inmiddels een dekkend pallet aan externe opdrachtgevers die ook voor die rol worden getraind. Op dit moment wordt ook onderzocht hoe we de rol en resultaten van dit externe opdrachtgeverschap kunnen borgen, monitoren en aanscherpen waar nodig.

We plaatsen een kanttekening bij de opmerking dat 'het werken met afspraken over output en outcome nog niet is ingericht zoals destijds bij de verzelfstandiging is beoogd'. Dit mede in relatie tot de nota van bevindingen waar lessen uit andere gemeenten worden gepresenteerd. Daarbij is onduidelijk waarom deze gemeenten (Zutphen en Schiedam) worden gepresenteerd en wat de lessen, dus de conclusies zijn. Voor een belangrijk deel doet Arnhem wat beschreven wordt bij de andere

gemeenten: binnen *Stroom* wordt met criteria gewerkt, waar de (prestatie)afspraken die in de subsidieverleningen worden gemaakt, van zijn afgeleid. Dit betreft maatwerk. De evaluatie van *Stroom* heeft uitgewezen dat instellingen hierover tevreden zijn, en dat zij goed aansluiten bij eisen die de andere twee betrokken overheden aan instellingen stellen. In de nota is de werkwijze van Arnhem niet op een gelijkwaardige manier opgenomen en daarmee kan het beeld ontstaan dat de gemeente geen voorwaardenscheppende kaders stelt of (prestatie)afspraken maakt.

Zoals vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 21 november 2017

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer Arnhem dankt het college voor haar reactie op het rapport 'Het verzelfstandigen van cultuurspelers, (hoe) werkt dat?'. Het college geeft aan de bevindingen van de Rekenkamer in grote lijnen te onderschrijven. Daar zijn we blij om.

In zijn reactie nuanceert het college onze conclusie dat het college indertijd een verkeerde keuze heeft gemaakt ter zake van de verzelfstandiging van het Domein (conclusie 2). Het college geeft aan dat er waarschijnlijk toch wel verliezen zouden zijn geleden vanwege de afnemende deelnemersaantallen. Het onderzoek laat evenwel zien dat het college indertijd ondanks duidelijke ambtelijke en externe adviezen besloten heeft een eigen koers te varen die kostenverhogend heeft gewerkt en medewerkers in een onnodig onzekere positie heeft gebracht.

De rekenkamer mist daarnaast een reactie van het college op conclusie 4: In 2011 heeft de raad, naar aanleiding van een rekenkamerrapport expliciet het college verzocht om vooraf duidelijke afspraken over de informatievoorziening aan de raad vast te leggen. Ondanks toezeggingen is de raad niet geïnformeerd over doelbereik en effecten. Het college gaat in haar reactie niet in op de aanbeveling hierover die direct aan haar is gericht. Het zou voor de gemeenteraad inzichtelijk zijn geweest als het college had aangegeven welke waarde zij hecht aan de aanbeveling de rekenkamer doet.

Het college komt niet terug op de aanbevelingen met betrekking tot haar informatieplicht (aanbeveling 3 en 6) en het niet meer toestaan van onwerkbaar definities als budgetneutraliteit (aanbeveling 1).

De opmerking van het college inzake budgetneutraliteit roept bij de rekenkamer vraagtekens op. De rekenkamer heeft twee conclusies getrokken die los van elkaar staan. Allereerst hebben we gekeken of er feitelijk extra kosten zijn gemaakt. Materieel is dat het geval (conclusie 5). Ten tweede heeft de rekenkamer geconstateerd (conclusie 6) dat de definitie van budgetneutraliteit zoals indertijd door het college is geformuleerd van generlei waarde is gebleken. De rekenkamer heeft de feitelijke bevindingen inzake de toe- of afname van budgetten mede daarom juist niet aan deze definitie willen koppelen.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat er nog niet met alle drie de culturele instellingen sprake is van een zakelijke relatie, waarbij duidelijk is wat de gemeente van de instellingen verwacht en waar de instellingen eventueel op kunnen worden afgerekend. Het college beaamt dit ook in haar bestuurlijke reactie. Het opnemen van een set met beoogde prestaties lijkt ons de juiste manier om hier als gemeente invulling aan te gaan geven. De Rekenkamer vindt het om die reden jammer dat het college de voorbeelden uit een tweetal andere gemeenten om te komen tot een set van waardevolle prestatieafspraken niet ter harte neemt. Die gemeenten zijn er -duidelijker dan Arnhem- in geslaagd heldere afspraken met de instellingen te maken.

De rekenkamer is heel benieuwd naar de wijze waarop uw raad en het college de aanbevelingen gestalte gaan geven. Juist door samen op weg te gaan en in elkaar te investeren creëert u kansen voor een effectievere bestuurlijke samenwerking. Wij vonden wat dat betreft de bijeenkomst van 19 september jl. waarin raad, college, instellingen en ambtenaren met elkaar aan de slag gingen voor de versterking van het cultureel samenspel een voorbeeld.

Nota van bevindingen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding, doel en opzet van het onderzoek

De Rekenkamer Arnhem wil scherper zicht krijgen op het samenspel van de gemeente en de drie verzelfstandigde culturele instellingen Kunstbedrijf Arnhem, Museum Arnhem en Musis en Stadstheater Arnhem in het algemeen en op de regierol van de gemeente in het bijzonder.

De verzelfstandigingen van Het Domein voor Kunst en Cultuur (sinds de verzelfstandiging in 2011 Kunstbedrijf Arnhem), de Gemeentemusea (verzelfstandigd per 2014, heet nu Museum Arnhem) en Musis Sacrum/Schouwburg Arnhem (verzelfstandigd per 2016 en opereert nu onder de naam Musis en Stadstheater Arnhem) vormen de directe aanleiding voor dit onderzoek. De vraag die centraal staat is hoe de verzelfstandigde instellingen en gemeente (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) het beste in elkaar naar boven halen.

De keuze voor dit onderzoek komt voort uit de fractiegesprekken die door de Rekenkamer Arnhem zijn gevoerd. Hierin kwam cultuur met regelmaat aan de orde en dan met name de sturing door de gemeente en de raad daarop. De Rekenkamer Arnhem heeft de vraag verbreed en de insteek gekozen van een lerend onderzoek, waarin toekomstgericht wordt teruggekeken. Het is daarmee nadrukkelijk geen onderzoek waarin wordt 'afgerekend'. De Rekenkamer Arnhem wil op een open en vernieuwende wijze te werk gaan bij dit onderzoek. Bij de opzet ervan is gekozen voor een actief proces waarin de diverse spelers met elkaar in gesprek gaan over het functioneren van de door de raad gestelde kaders en het culturele samenspel.

De Rekenkamer Arnhem laat zich bij de uitvoering van dit onderzoek terzijde staan door een team van adviesnetwerk 7Zebra's, in de personen van Margot Gerritsen, Anita van de Looij en Jessica van Koert aangevuld met de secretaris-onderzoeker van de Rekenkamer Arnhem, Maartje van Lieshout. Het team werd hierbij ondersteund door Carine Schuring van de griffie.

1.2 Vraagstelling van het onderzoek

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeks- en deelvragen centraal:

1. Wat waren de beleidsmatige en financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen van de drie instellingen en zijn die behaald?

- a. Wat waren de beleids- en financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen?
- b. Hoe zijn de processen van de verzelfstandiging van de drie culturele instellingen verlopen?
- c. Op welke wijze heeft de gemeenteraad richting gegeven aan de verzelfstandigingen?
- d. Heeft de wijze van richting geven door de gemeente raad voordelen voor de instellingen gehad?
- e. Zijn de beleids- en financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen behaald?
- f. Hebben de verzelfstandigingen tot onvoorziene consequenties geleid?
- g. Hebben de verzelfstandigingen geleid tot (een nieuwe programmering en daardoor) meer en betere voorzieningen, voorstellingen, gebruikers, waardering? Waar blijkt dat uit?

2. Zijn de huidige gemeentelijke kaders voldoende voorwaardenscheppend om de doelstellingen te realiseren, en wat is er in dit opzicht te leren van andere gemeenten?

- a. Wat zijn de huidige beleidsmatige, juridische en financiële kaders voor de drie culturele instellingen?
- b. Zijn de huidige beleidsmatige, juridische en financiële kaders ingebed in een heldere en zakelijke sturingsrelatie?
- c. Worden de instellingen voldoende in staat gesteld de gemeentelijke doelstellingen te halen?
- d. Wat is er te leren van andere gemeenten als het gaat om voorwaardenscheppende kaders?

3. Hoe werken raad, college, ambtelijke organisatie en instellingen samen en halen zij op deze wijze het beste in elkaar naar boven?

- a. Op welke wijze is de samenwerking tussen gemeente en culturele instellingen ingericht?
- b. Op welke manier is de rol- en taakverdeling tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie vormgegeven als het gaat om de verzelfstandigde instellingen?
- c. Wat willen partijen vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om de onderlinge relaties?

1.3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is als volgt afgebakend.

- Het onderzoek richt zich op het beantwoorden van de onderzoeksvragen en de deelvragen.
- Het onderzoek richt zich op de verzelfstandiging van drie culturele werkmaatschappijen: Musis Sacrum en Schouwburg Arnhem (MSSA), Gemeentemusea Arnhem en Het Domein.
- Het onderzoek richt zich op de periode 2009, wanneer de raad het besluit tot verzelfstandiging neemt, tot heden.
- Tijdens het onderzoek worden de beleidsmatige doelstellingen van het cultuurbeleid als 'stip op de horizon' gebruikt; dit onderzoek betreft geen evaluatie van het gemeentelijk cultuurbeleid.
- De ervaringen en lessen uit andere gemeenten wordt via documentanalyse in beeld gebracht.
- Bij dit onderzoek zijn culturele gebruikers indirect betrokken: zij kijken over onze schouder mee.

1.4 Het onderzoeksproces

Na de voorbereiding, waarin de rekenkamer en de onderzoekers de onderzoeksvragen hebben aangescherpt en het normenkader hebben vastgesteld, start het onderzoek op 26 juni 2017 met een startbijeenkomst met ambtelijk betrokkenen en de directeurs van twee van de drie instellingen. Met het directeur van het museum Arnhem is op 4 juli een startgesprek gevoerd. Vervolgens zijn er data vastgelegd voor verschillende (groeps)gesprekken en bijeenkomsten en zijn de uitnodigingen daarvoor verstuurd. Eveneens op 4 juli is er met de ambtelijke contactpersonen voor dit onderzoek gesproken over de schriftelijke bronnen waar de rekenkamer zich bij dit onderzoek op zou kunnen baseren en de aanlevering daarvan. Op basis van een grote hoeveelheid aan documenten is het team begonnen met het opstellen van casebeschrijvingen van de drie verzelfstandigingen en de huidige kaders, om de feiten op een rij te zetten.

Na de vakantieperiode zijn er verschillende gesprekken met betrokkenen gevoerd. Zo vond er op woensdag 30 augustus een ambtelijke werksessie plaats met 12

ambtenaren die vanuit verschillende disciplines betrokken zijn bij de drie verzelfstandigde instellingen. Diezelfde dag was er een groepsgesprek met de drie directeurs van de instellingen en op vrijdag 1 september spraken we met wethouder Elfrink. Maandag 11 september was er een gesprek met een delegatie vanuit de gemeenteraad en vond er een gesprek plaats met de voormalig directeur van het cluster Stadsbedrijven. Tijdens deze gesprekken is er door de verschillende gesprekspartners vooral teruggeblikt op de drie verzelfstandigingsprocessen. Van de bijeenkomsten zijn verslagen en impressies opgesteld die als bron bij dit onderzoek zijn gebruikt.

Maar het is de Rekenkamer niet alleen te doen om terugblikken. Het is ook een feit dat partijen op weg zijn om de doelstellingen uit 'Arnhem STROOM' en 'Arnhem STROOMT door' te realiseren voor de inwoners en de stad. Daarover ging dan ook de brede bijeenkomst Het Cultureel Kwartet op dinsdag 19 september 2017. In de lounge van Coehoorn Centraal spraken betrokkenen vanuit de instellingen, het college, de raad en de ambtelijke organisatie met elkaar over de wijze waarop zij het samenspel nu functioneert en wat zij naar de toekomst toe willen vasthouden, vernieuwen, versterken en verlaten.

Deze nota van bevindingen is tot stand gekomen op basis van documentanalyse, gevalideerde verslagen van de gesprekken en bijeenkomsten en de ingevulde Praatplaten tijdens de bijeenkomsten. Over de drie verzelfstandigingen zijn casebeschrijvingen opgesteld die zijn besproken met de ambtelijke organisatie. Om te zorgen dat de oordeelsvorming op navolgbare wijze tot stand komt, is een normenkader gehanteerd. Dit kader is opgenomen als bijlage 2 bij dit rapport.

Na het feitelijk wederhoor zal deze nota definitief worden en worden voorzien van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de doelstellingen die de gemeente had met de verzelfstandigingen. In hoofdstuk 3 wordt teruggeblikt op de verzelfstandigingsprocessen van de drie culturele werkmaatschappijen. In hoofdstuk 4 komt de sturing door de raad aan bod. Hoofdstuk 5 gaat over het doelbereik en de effecten van de verzelfstandigingen. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de huidige kaders en in hoofdstuk 7 gaat het over de huidige samenwerkingsrelaties. Het rapport sluit af met het 4V-kwadrant waarin staat wat de betrokkenen willen vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om het samenspel.

In bijlage 1 wordt weergegeven wie er vanuit de instellingen en gemeente betrokken zijn geweest bij dit onderzoek. Bijlage 2 bevat het normenkader. Bijlage 3 gaat uitgebreider in op het gedeelte voortraject van de drie verzelfstandigingen. In de bijlagen 4 tot en met 6 zijn beschrijvingen opgenomen van respectievelijk het Domein, Gemeentemusea Arnhem en MSSA. Bijlage 7 bevat de huidige kaders van het cultuurbeleid. In bijlage 8 is een overzicht van de schriftelijke bronnen opgenomen. In bijlage 9 staat de feitelijke weergave van het 4V-kwadrant.

2. De doelstellingen

In dit hoofdstuk draait het vooral om de bedoeling die de gemeente had met de verzelfstandigingen. De deelvraag die centraal staat is: Wat waren de beleids- en financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen?

Bij deze deelvraag zijn meerdere normen¹ geformuleerd, waarlangs de bevindingen tot stand komen. De bevindingen worden vervolgens toegelicht en onderbouwd.

2.1 Beleidsmatige doelstellingen

Norm 1: Er zijn concrete beleidsmatige doelstellingen vastgelegd voor de verzelfstandiging.

Bevindingen:

- Er zijn doelstellingen verbonden aan de verzelfstandiging van de drie culturele werkmaatschappijen, maar deze zijn niet tijdgebonden en niet in concreet meetbare termen geformuleerd.
- De doelstellingen zijn opgesteld in 2009 en bij alle besluiten in min op meer dezelfde vorm bekrachtigd door de raad. Deze zijn tussentijds niet gewijzigd.
- De doelstellingen zijn vooral gestoeld op de argumenten om de instellingen te verzelfstandigen. Wel is er bij de verzelfstandiging van de Gemeentemusea en MSSA in de raadsvoorstellen meer aandacht voor de maatschappelijke taak die de instellingen na verzelfstandiging zouden moeten gaan vervullen.

Toelichting

Op 13 juli 2009 besluit de gemeenteraad van Arnhem 'in te stemmen met het principebesluit van het college om op basis van de argumenten (conclusies) zoals weergegeven in het onderzoeksrapport van PWC, over te gaan tot verzelfstandiging van de cultuurwerkmaatschappij het Domein en in te stemmen met de fasering en aanbevelingen zoals vermeld in het rapport 'Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen'.² Eensluitende besluiten zijn er op datzelfde moment genomen ten aanzien van Muis Sacrum en Schouwburg Arnhem³ en Gemeentemusea Arnhem (Museum voor Moderne Kunst Arnhem en Historisch Museum Arnhem)⁴.

Daarmee zijn de in het onderzoek van PWC opgenomen doelstellingen overgenomen door de gemeenteraad. Het gaat om de volgende doelen voor de verzelfstandiging van de drie culturele werkmaatschappijen⁵:

- **Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen** tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instellingen als opdrachtnemers en uitvoerders van beleid. De afspraken over financiën en prestaties kunnen scherper gemaakt worden. Dit biedt vooral voordelen vanuit het perspectief van de gemeenteraad.

¹ Zie voor een overzicht van het volledige normenkader bijlage 2.

² Gemeente Arnhem, raadsbesluit 2009.0.047.591

³ Gemeente Arnhem, raadsbesluit 2009.0.047.597

⁴ Gemeente Arnhem, raadsbesluit 2009.0.047.599

⁵ PriceWaterhouseCoopers, (2009), Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen, doc.nr 2009.0.047.590

- **Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.** Belangrijk onderdeel hiervan is de culturele instellingen te positioneren als een gelijkwaardige (zakelijke) partner voor de gemeente en voor derden. Er kunnen meer mogelijkheden ontstaan voor het verkrijgen van inkomsten uit sponsoring, verhuur en subsidiefondsen. Instellingen zullen meer kostenbewustzijn vertonen en alert zijn op mogelijkheden om extra inkomsten te genereren. Kortom er zijn meer prikkels om zakelijk en meer ondernemend te opereren.
- **Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instellingen.** Instellingen worden niet langer gehinderd door het keurslijf van de relatief zware P&C-cyclus en de meer bureaucratische processen die onlosmakelijk aan een ambtelijke organisatie zijn verbonden. Zij kunnen zich volledig richten op de bedrijfsmatige uitvoering van hun kerntaken.
- **Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instellingen.** Door de verzelfstandiging ontstaat de mogelijkheid om Raden van Toezicht te formeren waardoor voor de instelling relevante kennis en netwerken worden binnengehaald. De effectiviteit van de directies wordt op deze manier vergroot.

In de plannen van aanpak/projectplannen en de raadsvoorstellen die ten grondslag liggen aan de drie individuele verzelfstandigingen keren deze doelstellingen steeds in min of meer dezelfde vorm terug.

Het Domein

In het raadsvoorstel⁶ voor de verzelfstandiging van Het Domein staat het als volgt geformuleerd: 'Het belangrijkste motief voor het principebesluit door de raad was de erkenning door de gemeente Arnhem dat het Domein, hoewel zij ook na externe verzelfstandiging sterk afhankelijk blijft van subsidie, een bedrijf is met een eigen dynamiek dat opereert in een dynamische vrijetijdsmarkt met diverse concurrenten. Als zelfstandige instelling zal het Domein beter in staat zijn in te spelen op deze dynamiek. De gemeente Arnhem geeft de kaders aan en laat het aan de directie van de zelfstandige instelling hoe zij hier invulling aan geeft.

Met de externe verzelfstandiging van het Domein wordt het volgende beoogd:

- Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen. De gemeente neemt haar rol als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instelling als opdrachtnemer en uitvoerder van het beleid.
- Het bevorderen van cultureel ondernemerschap. Als zelfstandige instelling is de stichting beter in staat zich te positioneren in het Arnhemse kunstwerkveld en in te spelen op initiatieven in de stad. Door actief samen te werken met de culturele partners in de stad zoals de verenigingen en private aanbieders, ateliers en koren, theaterscholen en dansscholen, maar ook bijvoorbeeld de Volksuniversiteit kan beter ingespeeld worden op de behoeften van leerlingen en cursisten.
- Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.
- Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling.

⁶ Raadsvoorstel 2011.0.100.306, besluitvormend behandeld op 17 oktober 2011.

De Gemeentemusea

Met de externe verzelfstandiging van Gemeentemusea Arnhem werd het volgende beoogd⁷:

1. Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instellingen als opdrachtnemers en uitvoerders van beleid.
2. Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.
3. Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.
4. Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling.

In het projectplan staat bij de opdracht⁸ tevens aangegeven: Na de verzelfstandiging moet sprake zijn van een toekomstbestendig en slagvaardig Gemeentemusea Arnhem (GMA) dat zich kan richten op haar inhoudelijke taak, namelijk bezoekers inspireren. Met een Historisch Museum Arnhem (HMA) dat de belangrijkste plek in Arnhem moet zijn waar de cultuur en geschiedenis van Arnhem e.o. te zien zijn en met een Museum voor Moderne Kunst Arnhem (MMKA) waar beeldende vormen van realisme kritisch bevraagd worden, dat een dynamisch, actueel en kwalitatief hoogstaand collectie- en tentoonstellingsbeleid voert en dat ruimte biedt voor reflectie en debat.

In het raadsvoorstel Verzelfstandiging gemeentemusea Arnhem⁹ staat 'Sinds 2002 opereren de musea als intern verzelfstandigde 'werkmaatschappij. In hoge mate zelfstandig, maar nog steeds een gemeentelijk onderdeel. Een constructie die langzaam maar zeker begon te knellen. Aan beide kanten. Het beoogde resultaat van de externe verzelfstandiging van de gemeentemusea is dan ook tweeledig: een toekomstbestendig en slagvaardig museum (dat zich daardoor nog beter en ondernemender op zijn culturele en maatschappelijke taken kan richten) én een gemeentelijke organisatie die zich voortaan kan concentreren op (cultuur)beleid in plaats van de uitvoering daarvan.'

Musis Sacrum en Schouwburg Arnhem

Ook met de externe verzelfstandiging van MSSA werden onderstaande doelen beoogd¹⁰:

1. Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen van de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier, en de culturele instelling als opdrachtnemer, aanjager en uitvoerder van het beleid.
2. Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.
3. Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.
4. Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling.

In de startnotitie¹¹ staat verder: 'De gemeente Arnhem wil MSSA *Verzelfstandigen, Verbouwen en Verbinden* en zoekt daarvoor een toekomst bestendig model.' Ook wordt in deze notitie de volgende missie genoemd: 'MSSA wil mensen op vele manieren in verbinding brengen met de rijkdom van kunst en cultuur en wat dit

⁷ Bron: definitief plan van aanpak Gemeentemusea Arnhem, 25 februari 2010 en herbevestigd in Projectplan Verzelfstandiging GMA, december 2012.

⁸ Projectplan Verzelfstandiging GMA, december 2012

⁹ 30 september 2013, documentnummer 2013.0.078.764

¹⁰ Bron: definitief plan van aanpak MSSA, 25 februari 2010 en herbevestigd in Projectplan Verzelfstandiging MSSA, maart 2014 en Bedrijfsplan Een toekomstbestendig en slagvaardig Musis & Stadstheater Arnhem 2016-2019, mei 2015.

¹¹ Gemeente Arnhem, (2014), Verzelfstandigen, verbouwen en verbinden. Startnotitie 'MSSA: Verzelfstandiging en verder' Zaaknummer: 2014-01-01821 Documentnummer: 2014.0.009.604/mbr Zaaknummer: 2014-01-01821 Documentnummer: 2014.0.009.605

voor een ieder kan betekenen en ze daarmee de mogelijkheid bieden er op ieder moment en op veel plaatsen mee in aanraking te komen.' Deze missie wordt herhaald in de opdrachtformulering van het projectplan Verzelfstandiging MSSA¹².

2.2 Randvoorwaarden

Norm 2: Er zijn concrete financiële doelstellingen vastgelegd voor de verzelfstandiging.

Bevindingen:

- Er zijn geen financiële doelstellingen verbonden aan de verzelfstandiging, maar wel verschillende randvoorwaarden vastgesteld.
- Binnen deze randvoorwaarden is de voorwaarde dat de verzelfstandigingen budgetneutraal dienen te verlopen op te vatten als een financieel doel.
- Het begrip budgetneutraliteit is gedefinieerd in het raadsvoorstel voor de verzelfstandiging van Het Domein. Deze definitie biedt geen houvast om financieel te sturen, omdat alleen vooraf verwachte kosten binnen de definitie vallen. Het is daarom niet mogelijk om inzicht te krijgen in de onverwachte en daadwerkelijk gemaakte kosten voor zowel gemeente als culturele instelling.
- Een andere belangrijke randvoorwaarde met financiële consequenties die aan de verzelfstandigingen wordt gesteld is dat de arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers na verzelfstandiging gelijkwaardig dienen te zijn aan het huidige pakket.

Toelichting

Bij het principebesluit heeft de raad tevens ingestemd met de door PWC¹³ en het college voorgestelde randvoorwaarden voor de externe verzelfstandigingen, namelijk:

- De verzelfstandigingsoperatie moet budgettair neutraal worden uitgevoerd.
- De arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers zullen na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket.
- De verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen worden als afzonderlijke trajecten beschouwd.

En daarnaast:

- De drie instellingen krijgen elk na verzelfstandiging in principe de stichting als rechtsvorm (tenzij uit nader onderzoek blijkt dat een andere rechtsvorm toch passender is, hetgeen wij nu niet zo voorzien).
- Voor het besturingsmodel wordt de code Cultural Governance gevolgd. In dit model is het dagelijks bestuur opgedragen aan de directie en opereert een Raad van Toezicht als controlerend en adviserend orgaan.
- De gebouwen blijven in eigendom van de gemeente Arnhem. De gemeente verhuurt de accommodaties aan de drie instellingen. In huurcontracten worden de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van eigenaar en huurder vastgelegd.¹⁴

¹² Gemeente Arnhem, (2014), Projectplan Verzelfstandiging MSSA

¹³ PriceWaterhouseCoopers, (2009), Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen, doc.nr 2009.0.047.590

¹⁴ In het onderzoek van PwC staat op p. 15: 'Bij externe verzelfstandiging speelt het vraagstuk bij welke partij het eigendom van de gebouwen wordt ondergebracht. In de praktijk van het extern verzelfstandigen van culturele instellingen is inmiddels sprake van een landelijke standaard. De gemeenten kiezen ervoor het eigendom van de culturele gebouwen (als onderdeel van de portefeuille maatschappelijk vastgoed) in eigen handen te houden. Voor Arnhem komt hier nog bij dat er vergevorderde plannen zijn om de drie cultuurwerkmaatschappijen (behalve Musis) in het Kunsten- en Kenniscluster van Rijnboog onder te brengen. De opbrengst van de eventuele verkoop van de bestaande panden zal worden gebruikt voor de financiering van het Rijnboog-project (zie Haalbaarheidsonderzoek

- Tussen de gemeente Arnhem en de drie instellingen dient een zakelijke relatie te worden gecreëerd. Afspraken over de door de instellingen te leveren prestaties en de door de gemeente te verlenen subsidies en voorwaarden voor monitoring en verantwoording worden vastgelegd in subsidiecontracten. Hierin wordt ook geregeld welke ruimte de instellingen hebben om als cultureel ondernemer op te treden.
- De collecties van de Gemeentemusea blijven in eigendom van de gemeente Arnhem. De gemeente maakt met de musea meerjarenafspraken over beheer, behoud en gebruik van de collecties.
- In een sociaal plan moet worden geregeld hoe de medewerkers overstappen naar nieuwe arbeidsvoorwaarden en op welke wijze negatieve gevolgen in de sfeer van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden worden gecompenseerd.

Bovengenoemde uitgangspunten komen, indien van toepassing, in de verschillende besluiten die volgen over de individuele verzelfstandigingen in min of meer dezelfde formuleringen terug. Hieronder wordt hier op ingegaan.

Het Domein

Bij de raadsbehandeling van de verzelfstandiging van Het Domein heeft de raad een aantal extra kaders meegegeven. In het raadsvoorstel voor de verzelfstandiging van Het Domein¹⁵ is opgenomen dat bij de externe verzelfstandiging als randvoorwaarden gelden:

- de externe verzelfstandiging van het Domein kan over een periode van 4 tot 6 jaar budgettair neutraal worden uitgevoerd;
- de gemeente behoudt als subsidient invloed op de prestaties van de stichting, zonder de positie van de instelling als cultureel ondernemer te frustreren;
- de arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers zullen na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket.

In het unaniem aangenomen amendement op het raadsvoorstel, met de titel 'Houvast', wordt aangegeven dat de gemeenteraad - om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen - het college duidelijke randvoorwaarden/criteria moet meegeven. Daartoe worden aan het raadsbesluit de volgende twee besluitpunten toegevoegd:

1. In te stemmen met het inhoudelijke toetsingskader dat bestaat uit de vigerende cultuureducatienota 'De bakens verzetten' en de (daaruit voortvloeiende) geconcretiseerde prestatieafspraken.
2. In te stemmen met het financiële toetsingskader dat de verzelfstandiging van het Domein budgettair neutraal zal verlopen.

De term 'budgetneutraliteit' is in dit raadsvoorstel gedefinieerd als: 'de voorwaarde dat zowel de gemeente Arnhem als het Kunstbedrijf niet worden geconfronteerd met verwachte financiële effecten die, na het treffen van sturingsmaatregelen van diverse aard, in hun totaliteit uitstijgen boven het begrote financieel kader.'

De Gemeentemusea

In het raadsvoorstel¹⁶ zijn de randvoorwaarden identiek aan de set randvoorwaarden waarnaar wordt verwezen in het principebesluit.

Rijnboog 2007). Wij adviseren dat de gebouwen in eigendom blijven van de gemeente Arnhem en dat de gemeente deze accommodaties verhuurt aan de drie instellingen.'

¹⁵ Raadsvoorstel Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappij Domein, documentnummer 2011.0.100.306

¹⁶ 30 september 2013, documentnummer 2013.0.078.764

Musis Sacrum en Schouwburg Arnhem

Ook in het raadsvoorstel¹⁷ voor de verzelfstandiging van MSA zijn de randvoorwaarden identiek aan de set randvoorwaarden waarnaar wordt verwezen in het principebesluit.

2.3 Betekenis van de verzelfstandigingen voor de instellingen

Norm 3: Er is een duidelijk beeld over de betekenis van de verzelfstandiging voor de culturele instellingen op zowel financieel als beleidsmatig vlak.

Bevindingen:

- In het PwC-rapport wordt een helder beeld geschetst over wat de betekenis is van de verzelfstandiging voor de culturele instellingen: zelfstandig, slagvaardig en met een zakelijke subsidierelatie met de gemeente. Er wordt een duidelijk eindbeeld geschetst.
- Wel wordt er vooraf, in 2009, door PwC aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de werkmaatschappijen qua programmering, personele organisatie en bedrijfsvoering. Waarbij wordt geadviseerd om de discussie en besluitvorming over externe verzelfstandiging niet tot een technische en financiële operatie te verengen. Met de keuze van het college om alleen spoor 2 te volgen, wijkt het college af van het advies.
- Achteraf, in 2014, bleek het Kunstbedrijf onvoldoende in staat om als zelfstandige en zelfredzame organisatie binnen de gegeven omstandigheden te functioneren.
- Naar aanleiding van de ervaringen bij het Kunstbedrijf zijn bij de verzelfstandigingen van de Gemeentemusea en MSSA zaken anders aangepakt en is er meer aandacht gekomen voor sporen 1 en 3.

Toelichting

Met de verzelfstandigingen zouden de instellingen van een onderdeel van de gemeentelijke organisatie verworden tot een zelfstandige gesubsidieerde instelling. De verwachting was dat de instellingen na verzelfstandiging met slagkracht, expertise en meer ruimte om cultureel te ondernemen beter in staat zouden zijn hun rol uit te oefenen. In financieel opzicht zouden zij een zakelijke subsidierelatie met de gemeente onderhouden, op basis van subsidiecontracten en daarnaast andere geldstromen aanboren. Er is een duidelijk eindbeeld geschetst van de verzelfstandigde instellingen.

Uit de gesprekken en uit de evaluatie van de verzelfstandiging van Het Domein¹⁸ komt naar voren dat er te weinig rekening mee is gehouden is dat een instelling geëquipeerd moet zijn om deze omslag ook te kunnen maken.

Hier is door PwC destijds wel aandacht voor gevraagd. In opdracht van de gemeente Arnhem heeft PwC een plan van aanpak gemaakt voor de ontwikkeling van de drie cultuurwerkmaatschappijen in het perspectief van Rijnboog¹⁹. Het Plan van Aanpak kent drie sporen:

1. Versterking van de drie werkmaatschappijen (programmering, organisatie en bedrijfsvoering)
2. Externe verzelfstandiging (onderzoek en implementatie)

¹⁷ Gemeente Arnhem, (2015), Raadsvoorstel en besluit voor de gemeenteraadsvergadering van 29 juni 2015, Verzelfstandiging Musis en Stadstheater Arnhem met bijbehoren moties en amendementen.

¹⁸ P&O, april 2013, Aanbevelingen voor komende verzelfstandigingen; aan de hand van ervaringen opgedaan bij de verzelfstandiging van het Kunstbedrijf.

¹⁹ PriceWaterhouseCoopers, (2009), Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen, doc.nr 2009.0.047.590

3. Drie werkmaatschappijen op weg naar Rijnboog (leveren input planontwikkeling en vormgeving samenwerking)

In het onderzoek van PwC wordt beschreven dat het College van B&W het plan van aanpak heeft vastgesteld. De keuze is gemaakt te starten met het tweede spoor. De twee andere sporen zijn niet als aparte opdrachten/projecten geformuleerd en zijn in de praktijk de verantwoordelijkheid van de directies van de drie instellingen. In het onderzoek van PwC wordt de wenselijkheid en mogelijkheid van de verzelfstandigingen van de drie instellingen onderzocht.

Op een aantal plaatsen in het PwC-onderzoek uit 2009 wordt teruggekomen op de versterking van de werkmaatschappijen. Bijvoorbeeld, op pagina 18, 'Door verzelfstandiging mag worden verwacht dat de doelmatigheid en doeltreffendheid verbeterd worden (tucht van de markt en het subsidiecontract). Voorwaarde is wel dat de instellingen beschikken over directies, management en medewerkers die in staat zijn om op afstand van de gemeente als zelfstandige ondernemer te opereren, zonder de politiek-bestuurlijke implicaties en gevoeligheden uit het oog te verliezen.'

Op pagina 30: 'Biedt de directies van de drie instellingen de mogelijkheid ondersteuning in te schakelen bij de voorbereiding van de externe verzelfstandiging, de ontwikkeling van de plannen in het kader van Rijnboog en het op orde brengen van de organisatie en de bedrijfsvoering. Het hoeft geen betoog dat dit een ambitieuze agenda is, zeker ook in combinatie met het minimaal continueren van de culturele programmering. Tijdens de verbouwing moeten deze voor Arnhem belangrijke culturele instellingen gewoon openblijven.'

En op pagina 31/32: 'Vereng de discussie en besluitvorming over externe verzelfstandiging niet tot een technische en financiële operatie die alleen gaat over de verandering van statuten en/of rechtspersoon. Benadruk dat het gaat om een proces van reorganisatie en verbetering van de bedrijfsvoering zodat er een kostenbewuste en ondernemende organisatie ontstaat die opereert binnen de mogelijkheden en vereisten van de professionele culturele instellingen. Verzend niet te snel in discussies over arbeidsvoorwaarden en CAO's. Arbeidsvoorwaarden alleen zijn onvoldoende reden tot het doorvoeren of afwijzen van externe verzelfstandiging.' En op diezelfde pagina: 'Zorg er voor dat voordat wordt overgegaan tot externe verzelfstandiging de kwaliteit van de financiële administratie op orde is. De instellingen moeten, om als cultureel ondernemer te kunnen opereren, goed inzicht hebben in de kostprijzen van de te leveren prestaties. Het management moet kunnen beschikken over informatie op basis waarvan gestuurd kan worden en verantwoording kan worden afgelegd aan de Raad van Toezicht en de gemeente. De financiële gezondheid van de organisatie moet precies in beeld zijn. Voorkomen moet worden dat er na verzelfstandiging 'lijken' uit de kast vallen.'

Het raadsvoorstel voor de verzelfstandiging van Het Domein gaat met name in op de technische en financiële aspecten van de verzelfstandiging. De onderwerpen in het raadsvoorstel gaan over de rechtsvorm, het personeel, relatie met de Facilitaire Dienst, eigendom van de gebouwen, relatie tussen gemeente en verzelfstandigde organisatie, fiscale gevolgen et cetera. Er is een risicoparagraaf, maar deze is vooral gericht op de risico's die samenhangen met onvoorziene kosten, langdurige ziekte personeel, lagere aantallen cursisten en dergelijke. Deze hebben geen betrekking op bijvoorbeeld de kwaliteit van de bedrijfsvoering of het op orde hebben van de administratie.

Tijdens de gesprekken komt aan de orde dat er rondom de verzelfstandiging van het Domein onvoldoende gesproken is over de maatschappelijke rol van Het Domein binnen de cultuureducatie in Arnhem, en hoe dit het beste georganiseerd kon worden. Deze discussie is eigenlijk pas goed gevoerd toen in 2015 besloten

moest worden over het Herstelplan²⁰, dat opgesteld moest worden voor het in 2014 in financiële problemen geraakte Kunstbedrijf. Maar daarover later meer.

Naar aanleiding van de ervaringen bij het Kunstbedrijf zijn bij de verzelfstandigingen van de Gemeentemusea en MSSA bepaalde zaken anders aangepakt. Ook hierop wordt later in dit rapport teruggekomen.

²⁰ Een beschrijving van het proces rondom de financiële problemen van het Kunstbedrijf en het Herstelplan is opgenomen in bijlage 4.

3. Het proces van verzelfstandiging

In dit hoofdstuk draait het de verzelfstandigingsprocessen van de drie culturele instellingen. Hierbij komt de volgende deelvraag aan de orde: Hoe zijn de processen van de verzelfstandiging van de drie culturele instellingen verlopen? In het hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen de voorbereiding (paragraaf 3.1), de aanpak (paragraaf 3.2) en de uitvoering (paragraaf 3.3) van de verzelfstandigingen.

3.1 Voorbereiding van de verzelfstandigingen

Norm 4: Ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en raad hebben zich voorbereid en weten wat er staat te gebeuren en nodig is bij verzelfstandigingen van culturele instellingen.

Bevindingen:

- Ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en raad hebben zich voorbereid op de verzelfstandigingen. Dit is voornamelijk gebeurd op basis van het onderzoek van PwC, het afleggen van werkbezoeken, het opstellen van plannen van aanpak en het inrichten van project- en stuurgroepen.
- De evaluatie van de verzelfstandiging van Het Domein heeft doorgewerkt in de voorbereiding van de andere twee verzelfstandigingen. Er is geleerd van de eerdere verzelfstandigingen.
- Om de expertise rondom verzelfstandigingen te borgen is er een expertiseteam ingericht en een handboek Verzelfstandigen opgesteld.

Toelichting

Op het moment dat het principebesluit tot verzelfstandiging in 2009 wordt genomen, vallen de drie cultuurwerkmaatschappijen ambtelijk onder de Dienst MO. Op dat moment wordt er vanuit gegaan dat alle drie de verzelfstandigingen gelijktijdig zullen plaatsvinden. Adviesbureau PwC heeft de opdracht gekregen plannen van aanpak voor de drie verzelfstandigingen op te stellen, en heeft deze in maart 2010 opgeleverd. Hierin zijn door PwC concrete acties benoemd die uitgevoerd moeten zijn alvorens het definitieve raadsbesluit kan worden genomen

Op 16 maart 2010 heeft het college het voorgenomen besluit genomen om de drie cultuurwerkmaatschappijen extern te verzelfstandigen. Op deze besluiten dient het georganiseerd overleg (GO) en de OR advies uit te brengen voordat raadsbesluitvorming plaatsvindt. Gelet op de doorlooptijd van dit traject heeft het college in oktober 2010 ingestemd met de nieuwe bestuurlijke planning voor de behandeling van de definitieve verzelfstandigingsvoorstellen in de raad en de streefdata voor de verzelfstandiging. Voor het domein is de planning dat de gemeenteraad in maart 2011 definitief groen licht geeft en dat de verzelfstandiging op 1 juli 2011 een feit is. Voor de musea is dat respectievelijk september 2011 (raadsbesluit) en 1 januari 2012 (verzelfstandiging) en voor MSSA besluitvorming in maart 2012 en daadwerkelijke verzelfstandiging op 1 juli 2012.²¹

Er wordt gestart met de verzelfstandiging van het Domein. Er wordt door de directeur van de Dienst MO een projectleider aangesteld, die de het proces tot besluitvorming in de raad voorbereidt, en hiertoe een aangepast Plan van aanpak opstelt. In het proces zijn naast de rol van projectleider rollen toebedeeld aan een

²¹ Plan van Aanpak Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappijen, Fase 1 Voorbereiding bestuurlijke besluitvorming Verzelfstandiging Het Domein, versie 1.0 d.d. 26 november 2010

stuurgroep (besluitvormend voorafgaand aan college en raad), een projectgroep (toetsend voorafgaand aan stuurgroep) en een expertiseteam (het opleveren van de documenten en een resumé ten behoeve van college en raadsvoorstel).

Na een gemeentelijke reorganisatie in 2012, wordt begin 2013 het cluster Stadsbedrijven ingesteld. Vanaf dat moment vallen - naast andere intern verzelfstandigde onderdelen - de Gemeentemusea en MSSA onder de directeur/manager van dit cluster. Er vindt op haar initiatief een evaluatie plaats van de verzelfstandiging van Het Domein²², die inzicht biedt in de do's and don't's van verzelfstandigingen. Hierin worden ook de eerder gedane aanbevelingen van de projectleider opgenomen.

Het cluster Stadsbedrijven heeft als opdracht om (uitvoerende) organisatieonderdelen op afstand te zetten door ze (intern of extern) te verzelfstandigen. Om deze verzelfstandigingen te kunnen begeleiden en van deskundig advies te voorzien is in 2013 een multidisciplinair Expertiseteam Verzelfstandigen in het leven geroepen. Dit Expertiseteam heeft als taak om ten behoeve van de verzelfstandigingstrajecten de eigen deskundigheid in te zetten, de kennis te bundelen, deze mede op basis van opgedane ervaring verder te ontwikkelen en te borgen in de organisatie, en daarnaast - bij elk afzonderlijk verzelfstandigingstraject - maatwerk te leveren wat betreft advisering.

De ontwikkeling van het Expertiseteam liep gelijk op met het proces van verzelfstandiging van de Gemeentemusea, de eerste in de (nieuwe) rij van verzelfstandigingen. In oktober 2012 is het project verzelfstandiging Gemeentemusea van start gegaan. Er is een projectorganisatie in het leven geroepen met als opdracht de Gemeentemusea daadwerkelijk te verzelfstandigen. Om ervoor te zorgen dat het Expertiseteam voldoende expertise kon opbouwen, is de bemensing van het Expertiseteam - voor wat betreft de inhoudelijke deskundigheid - gelijk gehouden aan de bemensing van de projectorganisatie Gemeentemusea.

Ter voorbereiding op de verzelfstandiging van de Gemeentemusea is een vertegenwoordiging het cluster Stadsbedrijven naar de gemeente Utrecht gegaan. In Utrecht had men een handboek. Dat is als basis gebruikt en verder uitgewerkt naar de Arnhemse maatstaven voor het Handboek Verzelfstandigen. Hierin wordt een projectmatige wijze het proces beschreven, alsmede de resultaten, de spelregels, aandachtspunten en tips. Dit handboek werd een soort draaiboek voor alle verzelfstandigingen die nog kwamen.

Uit het gesprek met gemeenteraad komt naar voren dat er een vertegenwoordiging van de raad ter voorbereiding op de verzelfstandiging van Het Domein een bezoek heeft gebracht aan de gemeente Zutphen, waar al op een soortgelijke manier werd gewerkt.

Tijdens meerdere gesprekken is naar voren gekomen dat het processen waren van 'al doende leert men', waarbij de eerste verzelfstandiging minder goed verliep dan de latere. Er is geleerd van de eerste verzelfstandiging.

²² P&O, april 2013, Aanbevelingen voor komende verzelfstandigingen; aan de hand van ervaringen opgedaan bij de verzelfstandiging van het Kunstbedrijf.

Norm 5: Er was bij de voorbereiding van de verzelfstandigingen inzicht in de juridische, financiële en personele aspecten van verzelfstandigingsprocessen.

Bevindingen:

- De juridische, financiële en personele expertise is gebundeld in de projectteams en daarnaast is er extern advies ingewonnen. In de raadsvoorstellen is vastgelegd hoe de verzelfstandiging juridisch, financieel en personeel geregeld is.
- Uit evaluaties van de verzelfstandiging van Het Domein komt naar voren dat het belangrijk is dat de te verzelfstandigen eenheid 'klaar is' voor verzelfstandiging en dat achteraf vastgesteld kan worden dat dit bij het Domein niet het geval was. De praktijk rondom het Kunstbedrijf wijst uit dat een op papier financieel kloppend plaatje geen garantie biedt op een duurzaam gezonde zelfstandige organisatie.
- Er is geleerd van de verzelfstandiging van Het Domein. Bij de verzelfstandigingen van de Gemeentemusea en MSSA is er gekozen voor duurzaam verzelfstandigen, waarbij er in het voortraject wordt bekeken of de instelling in staat is zelfstandig te opereren. Ook is er voor gezorgd dat de reorganisaties voorafgaand aan de verzelfstandiging plaatsvonden.
- In het handboek Verzelfstandigingen is naar aanleiding van de evaluatie van Het Domein ook opgenomen dat er voor besluitvorming een onafhankelijke toets plaats moet vinden, ofwel door de raad van toezicht ofwel door een externe adviseur. Deze toets heeft vervolgens plaatsgevonden.

Toelichting

In de raadsvoorstellen voor de verzelfstandigingen van Het Domein, de Gemeentemusea en MSSA is aangegeven wat er nodig is om te verzelfstandigen en hoe het juridisch, financieel en qua personeel geregeld wordt. Ook onderwerpen als fiscaliteit en vastgoed komen aan de orde, en er wordt aangegeven wat de risico's zijn.

De eerste werkmaatschappij die is verzelfstandigd, is Het Domein voor Kunst en Cultuur. In het raadsvoorstel wordt ingegaan op een breed spectrum aan financiële aspecten. Ten aanzien van de budgetneutraliteit wordt in het raadsvoorstel aangegeven dat er op hoofdlijnen aansluiting is tussen het meerjarig bedrijfsplan (begroting) van het Kunstbedrijf en de maximale omvang van de subsidie die door de gemeente zal worden verstrekt. Door de voorgestelde besluiten wordt het Kunstbedrijf in staat gesteld om een afdoende financiële positie op te bouwen (vermogen en liquiditeit), zij het in beginsel met een beperkte eigenvermogenspositie. Ten aanzien van de begrote financiële gevolgen is er volgens het raadsvoorstel sprake van budgetneutraliteit. Ofwel worden zij opgevangen binnen de begroting van het kunstbedrijf, ofwel wordt hierin voorzien door de gemeente Arnhem binnen de door de raad vastgestelde financiële kaders. In het voorstel wordt onderkend dat er de nodige risico's zijn. Deze zijn weergegeven in de risicoparagraaf. Aangegeven wordt 'Deze risico's zijn gedeeltelijke stuurbaar (bijv. cursistaantallen door prijsstelling), maar kunnen op termijn leiden tot (tijdelijke) financiële voor-/nadelen. De verzelfstandiging biedt echter ruimte voor ondernemerschap en de noodzaak tot bedrijfseconomisch efficiënt handelen. Adequaat sturing geven aan dit type risico's ten aanzien van de core business hoort daarbij.'

Uit evaluatie²³ van de verzelfstandiging van Het Domein komen twee hoofdaanbevelingen. De eerste is: Zet de te verzelfstandigen eenheid goed klaar

²³ P&O, april 2013, Aanbevelingen voor komende verzelfstandigingen; aan de hand van ervaringen opgedaan bij de verzelfstandiging van het Kunstbedrijf.

voor de verzelfstandiging. Een zelfstandige organisatie moet in staat zijn om zelf alles te regelen. Zaken die voor de verzelfstandiging door andere onderdelen binnen de gemeentelijke organisatie uitgevoerd worden vallen na verzelfstandiging allemaal onder de verantwoordelijkheid van de zelfstandige eenheid. Als tweede hoofdaanbeveling komt naar voren: De directeur van de nieuw te vormen zelfstandige eenheid, zeker als de oude directeur ook de nieuwe directeur wordt, is dermate veel onderdeel van de hele verzelfstandigingsoperatie dat hij/zij een besluit om al dan niet te verzelfstandigen onvoldoende objectief kan nemen. Externen kunnen daar een rol in spelen, hetzij in de vorm van adviseurs, hetzij in de vorm van een voorlopige Raad van Toezicht. In dat tweede geval zal deze Raad bij daadwerkelijke verzelfstandiging moeten besluiten of ze de verantwoordelijkheid voor de nieuwe zelfstandige organisatie kan en wil aanvaarden.

Door de directeur van het cluster Stadsbedrijven is de keuze gemaakt om de Gemeentemusea en MSSA duurzaam te verzelfstandigen, hetgeen betekent dat er in het voortraject wordt bekeken of de instelling in staat is om zelfstandig te opereren. En dat kan ook betekenen dat er gereorganiseerd wordt voor verzelfstandiging.

In het handboek Verzelfstandigingen²⁴ is ook opgenomen dat er voor besluitvorming een onafhankelijke toets plaats moet vinden, ofwel door de raad van toezicht ofwel door een externe adviseur. Over het bedrijfsplan staat in het handboek het volgende opgenomen: Laat de te verzelfstandigen eenheid het bedrijfsplan opstellen. De te verzelfstandigen eenheid moet tenslotte het bedrijfsplan uitvoeren, en is daarmee 'eigenaar' van het bedrijfsplan. Laat dat plan niet opstellen door de gemeentelijke organisatie. Het bedrijfsplan moet op realistische wijze een meerjarig sluitende begroting en een meerjarig perspectievolle exploitatie voorspellen. Laat het bedrijfsplan toetsen door de (toekomstige) Raad van Toezicht of, als er nog geen Raad van Toezicht is, door een extern bureau. Uit de gesprekken komt naar voren dat beide – het zelf laten opstellen van het bedrijfsplan als de onafhankelijke toets - zowel bij de verzelfstandiging van de Gemeentemusea als van MSSA is gebeurd.

3.2 Aanpak van de verzelfstandigingen

Norm 6: De processen tot verzelfstandiging zijn vastgelegd in Plannen van Aanpak.

Bevinding:

- Voor alle drie de verzelfstandigingen zijn Plannen van Aanpak opgesteld. In eerste instantie door PwC in 2010, later geactualiseerd in projectplannen door de betreffende projectleiders van de gemeente Arnhem.

Toelichting

Na het genomen principebesluit de drie werkmaatschappijen te verzelfstandigen heeft PwC in november 2009 de opdracht gekregen om de definitieve besluitvorming over de externe verzelfstandiging voor te bereiden. Daartoe is per werkmaatschappij een plan van aanpak gemaakt en deze plannen zijn in maart 2010 aan het college aangeboden. Vervolgens is er in oktober 2010 door het college besloten tot een nieuwe planning, waarbij de verzelfstandiging van Het Domein als eerste van de drie aan de orde zal zijn.

De projectleider voor de verzelfstandiging van Het Domein heeft op basis van deze herziene planning een eigen plan van aanpak²⁵ opgesteld. Hierin staat dat de acties

²⁴ Gemeente Arnhem, Handboek Verzelfstandigen Arnhem; een levend document. Versie 2.0, mei 2015

²⁵ Plan van Aanpak Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappijen, Fase 1, Voorbereiding bestuurlijke besluitvorming Verzelfstandiging Het Domein, versie 1.0 26 november 2010.

uit het plan van aanpak zoals opgesteld door PwC integraal zijn overgenomen. Ook voor de andere twee verzelfstandigingen zijn projectplannen opgesteld door de betreffende projectleiders. Hierbij is nauw opgetrokken met vertegenwoordigers van de betrokken culturele werkmaatschappijen. Het projectplan voor de verzelfstandiging van de Gemeentemusea dateert uit december 2012 en dat van MSSA uit maart 2014.

In het plan van aanpak voor de verzelfstandiging van Het Domein en de projectplannen voor de verzelfstandigingen van het Gemeentemusea en MSSA wordt aangegeven welke documenten zullen worden opgeleverd, volgens welke planning en hoe het proces georganiseerd en bemenst is.

Norm 7: Deze Plannen van Aanpak zijn in afstemming met de betreffende cultuurwerkmaatschappij tot stand gekomen.

Bevindingen:

- De gemeentelijke plannen van aanpak c.q. projectplannen zijn opgesteld door de gemeentelijke projectleiders. Eerst onder verantwoordelijkheid van de Dienst MO, later die van het cluster Stadsbedrijven. De cultuurwerkmaatschappijen waren vertegenwoordigd in de projectorganisatie. Bij het opstellen van de plannen van aanpak voor de verzelfstandigingen van de Gemeentemusea en MSSA is nauw opgetrokken met vertegenwoordigers van de culturele werkmaatschappijen.
- De focus van de Plannen van aanpak c.q. projectplannen laat een verschuiving zien. Het Plan van Aanpak voor het Domein is gericht op de *besluitvorming* over de externe verzelfstandiging. De plannen van aanpak van het museum en MSSA zijn gericht op de verzelfstandiging en de vorming van een duurzame organisatie: van gemeentelijk onderdeel naar een zelfstandige, gesubsidieerde instelling.
- Bij de verzelfstandiging van Gemeentemusea en MSSA maakten de directeurs van de instelling ook onderdeel uit van de Stuurgroep, bij de verzelfstandiging van Het Domein was dat niet het geval.
- Bij verzelfstandigingen gaat het om twee parallelle ontwikkelingen: het ontvlechten van de huidige situatie en het opbouwen van een nieuwe organisatie. Bij de verzelfstandiging van Het Domein lag de inzet van de gemeente op het eerste aspect, het tweede aspect werd gezien als de verantwoordelijkheid van de directeur. Bij de twee daaropvolgende verzelfstandigingen zijn beide aspecten onderwerp en onderdeel van het proces.

Toelichting

Het Domein

Het plan van aanpak²⁶ is gericht op de besluitvorming over de verzelfstandiging door de gemeenteraad. Om hiertoe te komen is er in het Plan van Aanpak voor Het Domein voorzien in een stuurgroep bestaande uit de portefeuillehouder Cultuur, de portefeuillehouder P&O, de gemeentesecretaris, de directeur MO en de projectleider. In de projectgroep zitten de directeur MO, de directeur van het Domein, de directeur van MSSA, het hoofd bedrijfsvoering Gemeentemusea, twee juridisch adviseurs P&O, een communicatieadviseur, een projectondersteuner en de projectleider.

In het plan van aanpak staat onder het kopje Afbakening dat voor het traject na het definitieve raadsbesluit tot aan de feitelijke verzelfstandiging geldt dat de directeur van Het Domein opdrachtnemer is. Zaken die dan in ieder geval moeten

²⁶ Plan van Aanpak Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappijen, Fase 1, Voorbereiding bestuurlijke besluitvorming Verzelfstandiging Het Domein, versie 1.0 26 november 2010.

worden geregeld zijn: installeren Raad van Toezicht (RvT, benoeming is collegebesluit), formaliseren oprichtingsakte, opstellen reglementen door nieuwe RvT, opstellen nieuwe arbeidsovereenkomsten, formaliseren afspraken pensioenuitvoerders, formaliseren aanvraag toelating tot CAO Kunst Educatie, regelen medezeggenschap en uitwerking afspraken ontvlechting Facilitaire Dienst.

De Gemeentemusea

Het Plan van Aanpak van de Gemeentemusea²⁷ is gericht op de verzelfstandiging van de musea. In het Plan van Aanpak is aangegeven dat het College van B&W voor de daadwerkelijke uitvoering van het door de raad genomen principebesluit een stuurgroep instelt. De stuurgroep heeft primair tot taak te zorgen dat de keuzes ten aanzien van het bedrijfsplan vanaf het begin op hoofdlijnen door de betrokken partijen worden gedeeld. Zij stelt voor de daadwerkelijke totstandkoming van het bedrijfsplan een projectgroep in. De projectgroep bereidt de besluitvorming in de stuurgroep voor.

In de stuurgroep hebben de volgende mensen zitting: de portefeuillehouder cultuur, de portefeuillehouder P&O, de clustermanager stadsbedrijven, de Concerndirecteur, de directeur van de Gemeentemusea, de projectleider verzelfstandiging (alleen adviseur) en de deelprojectleider verzelfstandiging vanuit de Gemeentemusea (alleen adviseur). De Projectgroep ondersteunt de projectleider en heeft als belangrijkste taken: de organisatie van het proces van totstandkoming van het bedrijfsplan dat nodig is om tot bestuurlijke besluitvorming te komen ten aanzien van de verzelfstandiging van de musea, daar waar nodig het inhuren van externe deskundigheid en het verzorgen van de communicatie met alle betrokkenen, in de eerste plaats de direct betrokkenen, de medewerkers van het GMA.

Het project valt in een aantal deelprojecten uiteen, waarbij elk deelproject een deelprojectleider kent. De deelprojectleiders leveren op aan de projectleider. Het Gemeentemusea Arnhem is verantwoordelijk voor het bedrijfsplan in zijn totaliteit (een van de deelprojecten). Specifieke onderdelen worden door de deelprojectleiders aangeleverd. Voor de onderdelen financiën museum, nieuwe organisatie, ambitie / programma en duurzaam cultureel ondernemen is de deelprojectleider van GMA ook trekker.

De deelprojecten zijn: integrale bedrijfsplan (deelprojectleider vanuit GMA), financiën gemeente (inclusief risicoparagraaf), bestuurlijk-juridisch, P&O, communicatie, huisvesting, collectiebeheer inclusief depot, en subsidierelatie (beleidsuitgangspunten).

De projectgroep bestaat uit de projectleider, die ondersteund wordt door een projectsecretaris en alle deelprojectleiders. De projectgroep kan aangevuld worden met deelnemers vanuit hun specifieke expertise. Binnen het museum zullen door de deelprojectleider de mensen met inhoudelijke expertise betrokken worden en waar nodig op ad-hoc basis aan de projectgroep toegevoegd worden.

MSSA

Net als in het geval van de Gemeentemusea is in het Projectplan Verzelfstandiging MSSA²⁸ aangegeven dat het College van B&W voor de daadwerkelijke uitvoering van het door de raad genomen principebesluit uit 2009 een stuurgroep instelt. Deze stuurgroep heeft primair tot taak te zorgen dat de keuzes ten aanzien van het bedrijfsplan vanaf het begin op hoofdlijnen door de betrokken partijen worden gedeeld. De stuurgroep stelt voor de daadwerkelijke totstandkoming van het

²⁷ Definitief plan van aanpak Gemeentemusea Arnhem, 25 februari 2010.

²⁸ Gemeente Arnhem, (2014), Projectplan Verzelfstandiging MSSA, auteur Petra Wessels.

bedrijfsplan een projectgroep in. Deze projectgroep bereidt de besluitvorming in de stuurgroep voor.

De stuurgroep voor de verzelfstandiging van MSSA is vergelijkbaar met die van de Gemeentemusea en bestaat uit: de wethouder cultuur, de wethouder P&O, de clustermanager stadsbedrijven, de Concerndirecteur, de directeur van MSSA a.i., de projectmanager verzelfstandiging (alleen adviseur) en de deelprojectleider integraal bedrijfsplan MSSA (alleen adviseur). De Projectgroep ondersteunt de projectmanager en heeft als belangrijkste taken: de organisatie van het proces van totstandkoming van het bedrijfsplan dat nodig is om tot bestuurlijke besluitvorming te komen ten aanzien van de verzelfstandiging van MSSA, daar waar nodig het inhuren van externe deskundigheid en het verzorgen van de communicatie met alle betrokkenen, in de eerste plaats de direct betrokkenen, de medewerkers van het MSSA.

Ook wat betreft de deelprojecten met deelprojectleiders komt het Projectplan voor de verzelfstandiging van MSSA grotendeels overeen met dat van de Gemeentemusea. De deelprojecten zijn: integrale bedrijfsplan (deelprojectleider vanuit MSSA), financiën gemeente (inclusief risicoparagraaf), bestuurlijk-juridisch, P&O, communicatie, huisvesting, en subsidierelatie (beleidsuitgangspunten).

Net als bij het plan voor de Gemeentemusea bestaat de projectgroep uit de projectleider, die ondersteund wordt door een projectsecretaris en alle deelprojectleiders. De projectgroep kan aangevuld worden met deelnemers vanuit hun specifieke expertise. Binnen MSSA zullen door de deelprojectleider de mensen met inhoudelijke expertise betrokken worden en waar nodig op ad-hoc basis aan de projectgroep toegevoegd worden.

3.3 Uitvoering van de verzelfstandigingsprocessen

Norm 8: De verzelfstandigingsprocessen zijn verlopen volgens de daarvoor vastgestelde Plannen van Aanpak.

Bevindingen:

- Op basis van de documenten die ter besluitvorming zijn voorgelegd aan college en gemeenteraad kan gesteld worden dat de plannen van aanpak zijn gevolgd. Wel zijn er in de uitvoering en besluitvorming zaken anders verlopen dan vooraf voorzien.
- Zo zouden bij de verzelfstandiging van Het Domein de medewerkers van de gemeente in dienst treden van de nieuwe stichting. Dit is niet zo gebeurd; de medewerkers zijn gedetacheerd naar het Kunstbedrijf.
- Ten aanzien van de planning is duidelijk dat termijnen om verschillende redenen verder naar achteren verschoven. De verzelfstandiging van de Gemeentemusea is volgens de planning in het Plan van Aanpak gerealiseerd.

Toelichting

In alle plannen van aanpak is een overzicht gegeven van hetgeen er geregeld moet worden teneinde de raad te kunnen laten besluiten over de verzelfstandiging. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad op basis van de deze documenten een besluit kunnen nemen.

Het Domein

Het plan van aanpak is zeer procesmatig ingestoken. De planning gaat uit van besluitvorming door de gemeenteraad op 28 maart 2011 en verzelfstandiging per 1 juli 2011. Deze planning wordt niet gehaald; het is 17 oktober 2011 als de raad besluit over de verzelfstandiging. Op 19 april 2011 besluit het college tot wijziging van de invoerdatum van verzelfstandiging Het Domein naar 1 januari 2012. De

raad wordt hierover per brief geïnformeerd. De reden is dat het regelen van de pensioenen van de medewerkers van Het Domein meer tijd neemt.

Ten aanzien van de pensioenen is de door PwC voorgestelde en door de gemeente meest gewenste oplossing is: vrijwillige aansluiting nieuwe stichting bij ABP en CAO Kunsteducatie van toepassing. Nadat het overleg met de vakbonden aangaande het specifiek sociaal statuut voor Het Domein was opgestart bleek deze oplossing niet te kunnen rekenen op instemming van de sociale partners (werkgeversvereniging en vakbonden) bij de CAO Kunsteducatie. Aansluitend hierop heeft een globale verkenning plaatsgevonden naar andere opties om het pensioenvraagstuk te regelen.

In een ambtelijk memo²⁹ aan de leden van de stuurgroep verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappijen³⁰ wordt aangegeven dat op basis van de nu beschikbare informatie wordt geconcludeerd dat alle andere opties om het pensioenvraagstuk te regelen zullen leiden tot extra kosten. Hierdoor kan niet voldaan worden aan het door de raad gestelde kader van budgettaire neutraliteit (over een periode van 4 tot 6 jaar).

De stellers van de memo adviseren de stuurgroep dat het college de periode, waarbinnen de stichting budgettaire neutraliteit moet bereiken, wijzigt in ten hoogste tien jaar. Dit om verdere onderhandelingen met de vakbonden in het kader van het specifiek sociaal statuut mogelijk te maken. In het definitieve raadsvoorstel verzelfstandiging Domein worden de met de bonden afgestemde opties ten aanzien van de pensioenafspraken en arbeidsvoorwaarden inclusief de betreffende financiële consequenties en eventuele dekkingsmogelijkheden ter besluitvorming aan de raad aangeboden.

In de bijlage bij de memo zijn vijf verschillende opties nader uitgewerkt. De eerste voorkeur is de door PwC voorgestelde oplossing. De tweede voorkeur betreft de zogenaamde 'sterfhuiskonstructie', waarbij het personeel overgaat naar de nieuwe stichting, de huidige medewerkers bij het ABP blijven en de nieuwe medewerkers bij het pensioenfonds Zorg en Welzijn komen. Deze optie gaat gepaard met een afkoopsom van het ABP van indicatief € 450.000 tot € 550.000. De derde optie is aansluiting bij het pensioenfonds Zorg en Welzijn (voorkeur sociale partners CAO Kunsteducatie, huidige werknemers verliezen deel aanspraken, zal moeten worden afgekocht). De vierde optie betreft vrijwillige aansluiting nieuwe stichting bij ABP en CAR-UWO van toepassing (arbeidsvoorwaarden gemeente Arnhem van toepassing op huidige en toekomstige werknemers). En de vijfde optie betreft detachering zittende medewerkers bij de nieuwe stichting (huidige medewerkers blijven bij ABP en nieuwe medewerkers komen bij pensioenfonds Zorg en Welzijn).

Er wordt een stappenplan voor verdere aanpak toegelicht. En de uitkomsten van de onderzoeken naar de verschillende opties zullen aan de stuurgroep worden teruggekoppeld en dan zal worden gezien welke opties er aan het college worden voorgelegd. Daarbij zal ook onderzocht worden of budgettaire neutraliteit binnen tien jaar te realiseren is, door de eventuele kosten van de opties bij de start op een later moment te verhalen op Het Domein.

De stuurgroep vraagt het college³¹ om richtinggevende uitspraken ten aanzien van de pensioenproblematiek en stelt het college voor:

- in het GO wordt vastgesteld dat de bonden goedkeuring onthouden aan de door PwC voorgestelde oplossing

²⁹ Memo d.d. 13 januari 2011, Specifiek sociaal statuut.

³⁰ In de stuurgroep hebben zitting: de portefeuillehouder Cultuur, de portefeuillehouder P&O, de gemeentesecretaris, de directeur MO en de projectleider.

³¹ Collegenota 19 april 2011, Pensioenvraagstuk Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappij Het Domein. Zaaknummer: 2008-11-01157, Documentnummer: 2011.0.045.242.

- indien de bonden hun goedkeuring onthouden dan wordt gekozen voor detachering van de zittende medewerkers. Deze oplossing wordt uitgewerkt in het definitieve raadsvoorstel.
- De overige opties (sterfhuisconstructie, aansluiting bij pensioenfondsen Zorg en Welzijn en vrijwillige aansluiting nieuwe stichting bij ABP en CAR-UWO van toepassing) worden niet verder onderzocht omdat deze opties te veel frictiekosten met zich meebrengen.

Het college heeft op 19 april 2011 met dit voorstel ingestemd.

Tijdens een gesprek is aangegeven dat ambtelijk was geadviseerd aan het college om de afkoopsom aan het ABP wel te betalen en medewerkers over te dragen aan de stichting. Het college nam dit advies niet over.

Gemeentemusea

Het Plan van Aanpak schetst het eindbeeld waar naartoe gewerkt wordt: 'Het begeleiden van het proces van verzelfstandiging van de Gemeentemusea tot en met de daadwerkelijke implementatie. Na de verzelfstandiging moet sprake zijn van een toekomstbestendig en slagvaardig Museum dat zich kan richten op haar inhoudelijke taak, namelijk bezoekers inspireren. Met een Historisch Museum Arnhem dat de belangrijkste plek in Arnhem moet zijn waar de cultuur en geschiedenis van Arnhem en omstreken te zien zijn en met een Museum voor Moderne Kunst Arnhem waar beeldende vormen van realisme kritisch bevraagd worden, dat een dynamisch, actueel en kwalitatief hoogstaand collectie- en tentoonstellingsbeleid voert en dat ruimte biedt voor reflectie en debat.' In het Plan van Aanpak zijn alle doelen en randvoorwaarden opgenomen.

Het Plan van Aanpak is gericht op verzelfstandiging van de Gemeentemusea per 1 januari 2014. Dit betekent dat de ontwerpfase uiterlijk op 1 november 2013 afgerond moet zijn. Deze data zijn beide gerealiseerd.

Ten opzichte van de allereerste planning van de verzelfstandiging van de culturele instellingen is wel een behoorlijke vertraging opgetreden. Hierover wordt in een raadsbrief³² aangegeven dat 'de streefdatum in eerste instantie 1 januari 2011 was. Gemeentemusea Arnhem heeft de tijd tussen het principebesluit en nu gebruikt om een voornemen tot organisatieaanpassing door te voeren. Deze is randvoorwaardelijk voor verzelfstandiging, omdat deze tot een sluitende begroting moet leiden.' Met andere woorden, er is eerst gereorganiseerd en daarna verzelfstandigd.

Tijdens de ambtelijke werksessie gaven de deelnemers desgevraagd aan dat het proces grotendeels volgens het plan van aanpak is verlopen en dat er sprake was van een goede samenwerking met de instelling. Als kanttekeningen werden geplaatst: Een dergelijk verzelfstandigingstraject is een 'zoektocht'. Je komt onderweg altijd dingen tegen waardoor je het anders doet, maar altijd in overleg met organisatie en stuurgroep.

MSSA

Het Projectplan schetst hetzelfde eindbeeld waar naartoe gewerkt wordt als in het plan van de Gemeentemusea: 'Het begeleiden van het proces van verzelfstandiging van MSSA tot en met de daadwerkelijke implementatie. Na de verzelfstandiging moet sprake zijn van een toekomstbestendig en slagvaardig MSSA dat zich kan richten op haar inhoudelijke taak. Deze taak is verwoord in de reeds eerder benoemde missie: MSSA wil mensen op vele manieren in verbinding brengen met de rijkdom van kunst en cultuur en wat dit voor een ieder kan betekenen en ze daarmee de mogelijkheid bieden er op ieder moment en op veel plaatsen mee in

³² Raadsbrief d.d. 8 januari 2013.

aanraking te komen.', namelijk bezoekers inspireren. In het Projectplan zijn alle doelen en randvoorwaarden opgenomen.

Het Projectplan is gericht op verzelfstandiging van MSSA per 1 januari 2016. Dit betekent dat de ontwerpfasen uiterlijk op 1 juli 2015 afgerond moet zijn. Deze data zijn beide gerealiseerd.

Ten opzichte van de allereerste planning van de verzelfstandiging van de culturele instellingen is de verzelfstandiging van MSSA meerdere keren uitgesteld. In eerste instantie naar juli 2012, dan 1 januari 2015 en uiteindelijk 1 januari 2016. Het eerste uitstel van de verzelfstandiging van MSSA (en de andere 2 werkmaatschappijen) was het gevolg van vertraging opgelopen door een tijdelijk conflict over de landelijke CAO Gemeenten, waardoor het plaatselijke overleg tussen de gemeente en het Georganiseerd Overleg en de Ondernemingsraad werd opgeschort en het adviseringsproces heeft stilgelegen.³³ Dit alles heeft vertraging veroorzaakt in het gehele proces om met een compleet raadsvoorstel de definitieve besluiten voor verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen aan te bieden. Op basis van de inschatting van het college en ervaring inzake de tijd die het proces van overeenstemming over een sociaal statuut vraagt, is een nieuwe planning voor het bestuurlijk proces opgesteld. Tot het tweede uitstel -tot 1 januari 2015- is besloten op 20 december 2011.³⁴ Het college besluit dan om het tijdspad en stappenplan voor de verzelfstandiging van de Gemeentemusea Arnhem en MSSA bij te stellen naar aanleiding van de nieuw vastgestelde cultuurvisie, de ervaringen bij het Kenniscluster, de veranderende omgeving en voor MSSA de besluitvorming over de renovatie en verbouwing van Musis Sacrum. Besloten is om de nieuwe streefdata vast te stellen ná de vaststelling van de uitgangspunten en het programma van eisen voor de organisatorische samenwerking in het Kunstencluster in Rijnboog (ná juni 2012). Het derde uitstel is het gevolg van een benodigde actualisatie van het plan van aanpak voor de verzelfstandiging van MSSA (er is vier jaar niets mee gedaan) en de benoeming van de interim directeur die als opdracht heeft meegekregen om per 1 januari 2016 als verzelfstandigde organisatie verder te gaan.³⁵ Verder blijkt uit een 'overzicht verzelfstandigingen' van een Heidag van het college op 3 juli 2014 nog besloten is uit te stellen van 1 januari 2015 tot 1 januari 2016.³⁶ In de gesprekken werd door betrokkenen aangegeven dat per 1 januari 2015 verzelfstandigen onverantwoord was.

Tijdens de ambtelijke werksessie wordt door de aanwezigen aangegeven dat het verzelfstandigingsproces grotendeels volgens het projectplan is verlopen en in goede samenwerking met de instelling. Net als bovenstaand is vermeld, werd ook tijdens de sessie benoemd dat de daadwerkelijke verzelfstandiging steeds werd uitgesteld.

Norm 9: Ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en culturele instellingen kijken tevreden³⁷ terug op de doorlopen verzelfstandigingsprocessen.

Bevindingen:

- Uit de gesprekken met betrokkenen komt een grotere tevredenheid naar voren als het gaat om de verzelfstandigingen van de Gemeentemusea en MSSA dan als het gaat om de verzelfstandiging van Het Domein.
- Bij de verzelfstandiging van Het Domein zijn beslissingen genomen die later niet goed zijn uitgekapt.

³³ College nota 12-10-2010. Zaaknummer: 2008-11-01157, documentnummer: 2010.0.097.049.

³⁴ College nota 20-12-2011. Zaaknummer: 2008-11-01157, documentnummer: 2011.0.149.011.

³⁵ College nota 25-03-2014. Zaaknummer: 2013-08-00176, documentnummer: 2014.0.028.865.

³⁶ Overzicht Verzelfstandigingen Heidag 3 juli 2014.

³⁷ Tevredenheid wordt gemeten door interviews/gesprekken met portefeuillehouders, ambtenaren, directies van de instellingen en hun kwalitatieve oordeel.

- Menigmaal is het belang aangegeven van de goede mensen op sleutelposities.
- Hoewel het bij de latere verzelfstandigingen beter ging, zijn betrokkenen van mening dat het processen zijn die altijd anders gaan dan gedacht, waarbij papier en werkelijkheid anders lopen. Maar: volgens de betrokkenen is het niet meer van deze tijd om als culturele instelling niet verzelfstandigd te zijn, en is het goed dat het gebeurd is.

Toelichting

Uit een ambtelijke evaluatie³⁸ naar de verzelfstandiging van Het Domein komen als twee grootste knelpunten van het Kunstbedrijf naar voren: 'de detachering (dat had niet zo moeten gebeuren) en financiën (dat er te weinig geld naar het Kunstbedrijf is gegaan; mede als gevolg van het feit dat daarvoor geen kader in de vorm van een bedrijfsplan opgesteld was).'

De algemene conclusie van deze evaluatie is dat het doel van een verzelfstandiging -het maken van een zelfstandige en levensvatbare organisatie- in het geval van het Kunstbedrijf niet zo eenvoudig was.

Voor zelfstandigheid en levensvatbaarheid worden in de evaluatierapportage twee toetsstenen geformuleerd:

- De eerste is dat het contact tussen gemeente en een verzelfstandigde organisatie zich beperkt tot afspraken vooraf (regie: doelen en middelen afspreken) en controle achteraf (behaalde resultaten en verbruikte middelen controleren). Gedurende de uitvoering zijn de verzelfstandigde organisatie en de Raad van Toezicht aan zet en moeten ook in staat zijn om aan zet te kunnen zijn.
- De tweede is of hobbels die zich voordoen in het bestaan van de verzelfstandigde organisatie door deze organisatie kunnen worden opgelost of dat de hulp van de gemeente nodig is. Als dat laatste het geval is, kan eigenlijk niet van een zelfstandige eenheid gesproken worden.

Verder wordt aangegeven: Zelfstandigheid is een lastig begrip als een organisatie voor zijn voortbestaan afhankelijk is van de subsidie van één gever, maar als alles goed geregeld is, is er in die context daadwerkelijk sprake van zelfstandigheid. Dan moet wel aan de twee toetsstenen voldaan zijn.

Ook uit de gesprekken wordt duidelijk dat de verzelfstandiging van Het Domein op zijn zachtst gezegd niet de schoonheidsprijs verdient. Ook worden termen genoemd als: onprofessioneel, rommelig, opportunistisch, teleurstellend en schaamte.

Aangegeven wordt dat de verzelfstandiging ambtelijk niet goed belegd was. En er zijn volgens de gesprekspartners veel fouten gemaakt. Dan wordt vooral bedoeld op het feit dat het personeel de ambtenarenstatus hield en werd gedetacheerd bij het Kunstbedrijf en dat er onvoldoende financiële middelen zijn meegegeven.

Op de verzelfstandigingen van de Gemeentemusea wordt door de ambtelijke organisatie een stuk positiever teruggekeken. Wel wordt aangegeven dat het een zoektocht was, maar dat dit in goede samenwerking tussen de instelling en gemeente ging. Er wordt aangegeven dat het goed geweest zou zijn als het facilitair management qua kennis en capaciteit bij de instellingen beter geborgd zou zijn. De culturele instellingen krijgen nu ineens een gebouw te beheren, en dat vergt wel iets van de organisatie.

Het proces van de verzelfstandiging van MSSA is volgens de betrokkenen in goede samenwerking tussen gemeente en instelling verlopen. Het is goed geweest dat er vooraf gereorganiseerd is. Wel wordt genoemd dat de combinatie met de verbouwing van Musis het ingewikkeld maakte qua financiën en ontvlechting.

³⁸ P&O, april 2013, Aanbevelingen voor komende verzelfstandigingen; aan de hand van ervaringen opgedaan bij de verzelfstandiging van het Kunstbedrijf.

Uit gesprekken komt als belangrijke les dat het van belang is dat er bij de te verzelfstandigen instelling goede mensen op de sleutelposities zitten en dat de bedrijfsvoeringsfuncties goed belegd zijn. Zo werd bijvoorbeeld in de gesprekken aangegeven dat de financiële controlfunctie bij MSA steviger belegd had moeten worden door de instelling.

In meerdere gesprekken wordt aangegeven dat de verzelfstandigingen zijn gegaan zoals ze zijn gegaan. Dat het een leerproces was en dat zaken altijd anders lopen dan van tevoren bedacht. Maar de ontwikkeling die de instellingen nu doormaken was nooit gebeurd als ze niet verzelfstandigd waren. Het is het goed dat het gebeurd is.

De directeuren van de culturele instellingen kijken liever vooruit, dan achterom. Zij zijn van mening dat het heel goed is geweest dat zij verzelfstandigd zijn, dat er het een en ander is op te merken over de wijze waarop dat is gegaan en dat er – nog steeds – wat zaken afgehecht moeten worden. Zij pleiten ervoor de weeffouten op te lossen en zich op de inhoud en toekomst te richten.

4. Sturing door de raad

In dit hoofdstuk draait het om de sturing die door de raad aan de verzelfstandigingsprocessen van de drie culturele instellingen is gegeven. Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

- Op welke wijze heeft de raad sturing gegeven aan de verzelfstandigingen?
- Heeft deze sturing voordelen voor de instellingen gehad?

4.1 Sturing door de raad

Deelvraag: Op welke wijze heeft de raad sturing gegeven aan de verzelfstandigingen?

Norm 10: De gemeenteraad heeft kaders gesteld aan de verzelfstandigingen en is tevreden³⁹ over de wijze waarop zij dit gedaan heeft.

Bevindingen:

- De gemeenteraad heeft kaders gesteld door het nemen van besluiten over de verzelfstandigingen. Ten eerste door het principebesluit in 2009, gevolgd door besluiten over de afzonderlijke verzelfstandigingen.
- De politieke besluitvorming over de verzelfstandigingen is soepel verlopen. Wel is er bij de verzelfstandiging van MSSA uitvoeriger stilgestaan bij de risicoanalyse vanwege de problemen die bij het Kunstbedrijf waren ontstaan.
- De raad was veelal gericht op uitvoeringsproblematiek en niet richtinggevend op de betekenis van de nieuwe instellingen voor de stad. Behalve op twee momenten: 1. Bij de discussie over het Herstelplan van Het Domein. 2. Bij de discussie over de ontvlechting van de financiën voor de verbouwing en de verzelfstandiging van MSA. Daar heeft de raad nadrukkelijk richting gegeven.
- De hele besluitvorming over de verzelfstandigingen heeft versnipperd plaatsgevonden, waardoor er volgens de raad geen gelegenheid was er op een bepaald moment alles overziend en vanuit een helicopterview naar te kijken.
- De raad is naar eigen zeggen afhankelijk van de informatievoorziening vanuit het college om haar controlerende rol in te kunnen vullen.
- Het Herstelplan van het Kunstbedrijf, dat is opgesteld na de financiële problemen bij het Kunstbedrijf, is in 2015 door de raad in detail besproken. Het feit dat er gemeentelijk personeel bij betrokken was, bepaalde de betrokkenheid van de raad.
- De raadsleden die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken zijn tevreden over het feit dat er is verzelfstandigd. Over de kaderstelling geven zij aan: Er zijn een heleboel kaders meegegeven en elke fractie kan zich uiteindelijk wel vinden in een aantal kaders, maar als je echt wat wilt veranderen en je krijgt daar geen meerderheid voor, kan je nooit echt tevreden zijn.

Toelichting

De gemeenteraad heeft met het nemen van het principebesluit in 2009 en de daaropvolgende besluiten over de drie verzelfstandigingsvoorstellen kaders gesteld aan de drie verzelfstandigingen.

Aan deze besluiten is het nodige voorafgegaan. Een overzicht van de voorgeschiedenis is opgenomen in bijlage 3.

³⁹ Tevredenheid wordt gemeten door interviews/gesprekken met de raadsleden en hun kwalitatieve oordeel.

Het Domein

De raadscommissie CEES heeft op 12 september 2011 informatief gesproken over de verzelfstandiging van Het Domein. Op 26 september 2011 heeft de gemeenteraad naar aanleiding van het rapport van de rekenkamer Arnhem 'Van verzelfstandigen tot bekwaam regisseren en gunnen' en de wijze waarop het college is omgegaan met de onderzoeks-conclusies bij de verzelfstandiging van cultuurwerkmaatschappij Het Domein besloten het college te verzoeken om:

- de raad vooraf een gemeente-brede visie te doen toekomen bij toekomstige veranderingen of ontwikkelingen betreffende een groot deel of de gehele organisatie van de gemeente Arnhem;
- bij intern verzelfstandigde organisatieonderdelen hernieuwde, heldere afspraken te maken over de rolverdeling tussen opdrachtnemer, -gever en eigenaar;
- in het geval van verzelfstandiging een voorstel te doen om vooraf duidelijke afspraken over de informatievoorziening aan de raad vast te leggen.

Bij de besluitvorming over de verzelfstandiging van Het Domein op 17 oktober 2011 heeft de gemeenteraad unaniem een amendement op het voorstel aangenomen waardoor zij actief twee beslispunten aan het voorstel heeft toegevoegd, namelijk:

- In te stemmen met het inhoudelijke toetsingskader dat bestaat uit de vigerende cultuureducatienota 'De bakens verzetten' en de (daaruit voortvloeiende) geconcretiseerde prestatieafspraken.
- In te stemmen met het financiële toetsingskader dat de verzelfstandiging van het Domein budgettair neutraal zal verlopen.

In de eindrapportage van de ambtelijk projectleider⁴⁰ staat over de behandeling van de verzelfstandiging in de raad het volgende. Het ingediende raadsvoorstel kende een groot aantal beslispunten verband houdende met de financiële positie van de verzelfstandigde organisatie. De betreffende punten behoorden alle tot het mandaat van de raad en zijn derhalve ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Via Amendement Houvast heeft de raad echter aangegeven dat het detailniveau van de besluitvorming de controlerende taak van de raad nagenoeg onmogelijk maakt. Haar advies luidt: Kies in de toekomstige verzelfstandigingsvoorstellen een andere presentatievorm. Geadviseerd wordt de kaderstellende beslispunten in een samenhangend geheel ter besluitvorming aan te bieden. De randvoorwaardelijke beslispunten kunnen dan op een separate pagina ter besluitvorming worden aangeboden, hierbij dient de relatie naar het betreffende kaderstellende beslispunt vermeld te worden. Uit de onderbouwing in het voorstel moet duidelijk blijken welke toegevoegde waarde het besluit voor de stad Arnhem heeft. Ook adviseert zij bij de verzelfstandigingen van GMA en MSSA de prestatieafspraken gelijktijdig met het raadsvoorstel aan de raad aan te bieden, waar mogelijk reeds voorzien van de resultaten van een nulmeting.

De Gemeentemusea

De besluitvorming over de verzelfstandiging van de Gemeentemusea vindt plaats in september 2013. Op 2 september 2013 is er een informatieve behandeling in de raad, met presentaties van de projectleider en de directeur van de Gemeentemusea. Op 9 september 2013 volgt de meningsvormende vergadering en op 16 september 2013 vindt er besluitvorming plaats.

MSSA

De informatieve behandeling van de verzelfstandiging van MMS vindt plaats op 8 juni 2015 en de meningsvormende behandeling was op 15 juni 2015. Op 29 juni 2015 stemde de Raad in met verzelfstandiging Muis en Stadstheater Arnhem. Het amendement 'Alle Hens aan dek', om de risicoanalyse inclusief aanbevelingen

⁴⁰ Eindrapportage Voorbereiding bestuurlijke besluitvorming Verzelfstandiging Het Domein, januari 2012.

separaat onderdeel van het raadsvoorstel te laten zijn, wordt met 20 tegen 19 stemmen verworpen. De fracties D66, SP en GroenLinks stemden tegen.

Terugblik door de raad op hun eigen rol

Tijdens de sessies en gesprekken die in het kader van dit onderzoek hebben plaatsgevonden, is gesproken over de sturing van de raad. Hieruit komt als algemene lijn naar voren dat de besluitvorming over de verzelfstandigingen soepel is verlopen. In de raadsvergaderingen over de verzelfstandigingstrajecten zijn de vier beleidsdoelen niet meer aan de orde geweest. Als het gaat om de bedrijfsprocessen, de P&C cyclus en het losknippen van de instellingen et cetera, dat is volgens de gesprekspartners allemaal keurig geregeld.

Wel is er, naar aanleiding van de financiële problemen die waren ontstaan bij het Kunstbedrijf, bij de besluitvorming over de verzelfstandiging van MSSA door de raad veel aandacht besteed aan de risico's. Hier is over gezegd dat er veel gekeken is naar de waarborgen: als we dan verzelfstandigen, krijgen we dan nog steeds wat we gewend zijn en wat we willen? Daarnaast is gekeken naar de risico's en hoe die risico's worden afgedekt, maar het amendement om de risicoanalyse inclusief aanbevelingen separaat onderdeel van het raadsvoorstel te laten zijn, heeft het zoals hierboven vermeld niet gehaald. Die discussies over waarborgen en risico's zijn ook bij de verzelfstandiging van het Domein gevoerd - al aan de voorkant en daarna ook toen het mis ging.

Naar aanleiding van de financiële problemen bij het Kunstbedrijf is een Herstelplan opgesteld. Dit plan vormde de basis voor de transitie van het Kunstbedrijf en had gevolgen voor het gemeentelijk personeel dat was gedetacheerd bij het Kunstbedrijf. Er is naar eigen zeggen door de raad uitvoerig en in detail gesproken over dit plan. Hierover is door de aanwezige raadsleden aangegeven dat als er personeel van de gemeente bij betrokken is, dat voor een groot deel de betrokkenheid van de raad bepaalt.

Op de vraag aan de raadsleden of zij tevreden zijn met de kaders die zij hebben gesteld, wordt ten eerste de nuancering aangebracht dat akkoord gaan met de kaders, niet altijd betekent dat je er als fractie tevreden mee bent. Het betekent soms ook dat je weet dat je geen meerderheid hebt om deze te veranderen. Dus het niet benoemen van zorgen of het niet indienen van moties wil niet altijd zeggen dat je daar geen zorgen over hebt of dat je het er mee eens bent, maar dat je onderdeel bent van de politieke realiteit, waarin je altijd een meerderheid van de raad nodig hebt om iets te wijzigen. Dan kun je niet alles inbrengen. Er zijn een heleboel kaders meegegeven en elke fractie kan zich uiteindelijk wel vinden in een aantal kaders, maar als je echt wat wilt veranderen en je krijgt daar geen meerderheid voor, kan je nooit echt tevreden zijn. Wel is de raad er tevreden over het feit dat er verzelfstandigd is.

Ook komt tijdens de sessie aan de orde dat er in de discussie in de raad partijen waren die zich vooral bezighielden met de arbeidsvoorwaarden, met het aanbod, of met de huisvesting. En doordat de onderwerpen zo versnipperd waren, was de kaderstelling lastig. Er was geen gemeenschappelijk onderwerp waarvoor de raad op de barricade ging. Soms lukt het niet om de gemeenschappelijke deler te vinden en dan kun je het ook niet als raad gezamenlijk aanpakken.

Terugkijkend wordt aangegeven dat de besluitvorming over de verzelfstandigingen in blokjes (lees: stap-voor-stap) is gegaan. Dat maakt het volgens de raadsleden lastiger om het in de grotere context en in samenhang te beschouwen. Ook is aangegeven dat je als raadslid niet van te voren kan bedenken waar de gevaren liggen. Je hebt als raadslid niet voldoende expertise en tijd om dat vooraf te overzien. Ook heerst het gevoel dat het college besluiten er doorheen perst,

ondanks vragen om informatie en waarschuwingen. Waarbij de raadsleden - naar eigen zeggen - steeds om informatie vragen aan het college en dit moeizaam krijgen.

Tijdens het gesprek met de raadsleden komt meerdere malen de informatievoorziening vanuit het college aan de orde. Hierover is opgemerkt dat 'als je als raadslid regie moet voeren, je controlerende rol moet uitoefenen, je dat nooit beter kunt dan de informatie die je krijgt.' Op de vraag van de Rekenkamer of het er niet alleen om gaat in staat gesteld te worden, maar ook jezelf in staat te stellen, wordt geantwoord: 'soms moet je informatie halen, maar er is veel meer informatie die gebracht kan worden.'

De raadsleden zijn tevreden met de lijn van verzelfstandigingen. Wel is het nog de vraag of zij goed genoeg de vinger aan de pols hebben. Opgemerkt wordt dat de raad in dit dossier niet zo zeer bezig was met de doelen en de kaders, maar meer met de zorgvuldigheid van de verzelfstandigingen. De raad richtte zich op uitvoeringsproblematiek in plaats van op richting geven aan de doelen.

Terugblik door de andere spelers op de rol van de raad

Ook met de andere spelers – ambtenaren, instellingen en de wethouder – is gesproken over de rol en sturing van de raad bij de verzelfstandigingen. In deze gesprekken wordt het beeld, zoals hierboven door de raad geschetst, bevestigd. Als kenmerkend voor de sturing door de raad, wordt het woord 'op afstand' genoemd. De besluitvorming over de verzelfstandigingen is soepel verlopen. De raad heeft de opdracht gegeven, heeft daarmee richting gegeven. Vervolgens is alles formeel voorgelegd aan de raad en is er een klap op gegeven. De raad stuurt door de vaststelling van de cultuurnota en door aan te geven dat ze de instellingen op afstand willen. De uitvoering heeft de raad overgelaten aan het college. Het feit dat de besluitvorming door de raad soepel is verlopen komt volgens de gesprekpartners omdat het onderwerp politiek niet gevoelig was. Er was bijvoorbeeld geen sprake van een partner die niet wilde verzelfstandigen. Daarbij komt dat het proces samen met de instellingen is doorlopen en dat de voorstellen binnen de financiële kaders vielen. De raad is vooral schriftelijk via raadsbrieven geïnformeerd.

Volgens de betrokkenen is er bij de verzelfstandiging van MSSA is wel uitgebreid gesproken over risico's. Op een gegeven moment was er sprake van een combinatie van uitbreiding/renovatie Musis en de verzelfstandiging en dat bleek lastig om financieel te ontvlechten. De raad wilde niet besluiten over het één terwijl het ander nog niet rond was, dus dat is parallel gedaan. Op dit punt heeft de raad dus duidelijk gestuurd. De raad wilde ook eerst alle cijfers van de verbouwing hebben voor ze over het bedrijfsplan wilde besluiten. Iets anders wat speelde was de behandeling van de verzelfstandigings-overeenkomst van MSSA in de raad. Daar wilde de raad niet over besluiten en dat hoefde juridisch ook niet. Uiteindelijk heeft de raad er wel over besloten, maar er was wel discussie binnen de raad: waar beslissen we over en wat is onze rol?

In 2014 is besloten tot een bezuiniging bij MSSA en deze is pas later, in 2015/2016 geëffectueerd. Er is in de raad gediscussieerd of deze bezuiniging haalbaar was, ook gezien de verbouwingen. Er is in 2015 meerdere keren in de raad over de renovatie en nieuwbouw van Musis gesproken.

Bij de doorontwikkeling van Rozet en de lening voor het herstelplan Kunstbedrijf was de betrokkenheid van de raad groot. Er is in de raad een goed gesprek gevoerd over de inhoud. Daarin is ook gesproken over het Eigen Vermogen dat nodig is om te kunnen ondernemen, en over het lange termijnperspectief. De raad is daarnaast nadrukkelijk betrokken geweest bij de reorganisatie van het Kunstbedrijf. Het personeel van Het Kunstbedrijf heeft destijds raadsleden benaderd, toen bleek dat

er bij de reorganisatie niet alleen door het college, maar ook door de raad besloten moest worden.

Het positieve effect van de grote betrokkenheid van de raad bij het Herstelplan was dat de raad zich hierdoor ook ging richten op de betekenis van het Kunstbedrijf voor de stad en de vraag wat zij politiek wilde met cultuuronderwijs, en in hoeverre dit publiek zou moeten blijven of niet. Dit bleek bij de verzelfstandiging onvoldoende doordacht.

Terugblik door de raad op de verzelfstandigingen

In het gesprek met de raad is ook gevraagd hoe zij nu terugkijkt op het geheel van verzelfstandigingen van de culturele instellingen. Daaruit komt naar voren dat er zorgen zijn. Enerzijds zijn er zorgen omdat de gemeente ervoor heeft gekozen te investeren in gebouwen voor vele miljoenen, de instellingen daar uiteindelijk wel de rekening voor betalen en dit van invloed kan zijn op de inhoud en de programmering. Anderzijds zijn er zorgen dat er in de toekomst alleen maar meer geld mee gemoeid zal zijn omdat iedereen toch wil dat de instellingen blijven bestaan. Tot slot er is de zorg of we als gemeente niet te snel willen: een organisatie verzelfstandigen kun je op papier helemaal voorbereiden, maar een ambtelijk top in een keer 180 graden draaien naar een commerciële directie en een uitvoerende organisatie is iets heel anders.

Over het algemeen is het goed dat er is verzelfstandigd. Als het goed gaat, gaat het goed, maar de raad hoopt dat het goed blijft gaan. Ook omdat zij steeds te laat informatie krijgt.

4.2 Effect sturing op instellingen

Deelvraag: Heeft deze sturing voordelen voor de instellingen gehad?

Norm 11: De politieke sturing is ondersteunend geweest aan de verzelfstandigingsprocessen.

Bevindingen:

- De twee zwaarst wegende randvoorwaarden – budgetneutraliteit en gelijkblijvende arbeidsvoorwaarden – hebben een stempel gedrukt op de uitgangshouding van de verzelfstandigde instellingen. Dit heeft geleid tot een zwaar loongebouw en leningen.
- De gemeentelijke sturing op het belang van de gemeentelijke medewerkers bij het Kunstbedrijf heeft geen voordelen voor het Kunstbedrijf gehad.
- Er zijn bij de raad geen negatieve signalen binnengekomen vanuit de instellingen, ofwel 'er is niet gepiept'.
- Er wordt verschillend gedacht over de mate van gelijkwaardigheid tussen de onderhandelingspartners bij de onderhandelingen over de verzelfstandigingen.

Toelichting

De gemeenteraad heeft kaders gesteld met de doelstellingen en randvoorwaarden die zijn vastgesteld in het principebesluit in 2009. Deze zijn herbevestigd met de afzonderlijke verzelfstandigingsbesluiten.

Het effect van deze sturing, en dan met name de twee zwaarst wegende randvoorwaarden – budgetneutraliteit en gelijkblijvende arbeidsvoorwaarden – is te zien in de praktijk waar de instellingen mee te maken hebben: een zwaar loongebouw bij MSSA en grote leningen bij het Kunstbedrijf. Het Herstelplan van het Kunstbedrijf heeft, naast een kostenpost voor de gemeente, geleid tot een lening van het Kunstbedrijf bij de gemeente. Dit maakt het voor het Kunstbedrijf

niet gemakkelijk qua imago/beeldvorming in de stad en bij het werven van fondsen.

Anderzijds kan gesteld worden dat het Kunstbedrijf nu na de transitie minder taken heeft en minder personeel, waardoor er ruimte is gekomen binnen het bestaande subsidiekader om de lening te kunnen afbetalen⁴¹.

In het gesprek met de raad is aangegeven dat er vanuit de instellingen geen signalen kwamen dat zaken niet goed geregeld zouden zijn bij de verzelfstandigingen. Er werd 'niet gepiept' door de instellingen. Een raadslid merkt op dat dit de vraag oproept of de gemeente niet te ruimhartig was. Een ander raadslid geeft aan dat de geluiden vanuit de instellingen nooit voor de schermen te horen waren, maar wel erachter.

De situatie bij de instellingen is het gevolg van de onderhandelingen die gevoerd zijn. Hierover wordt door een raadslid aangegeven dat het de verantwoordelijkheid van de gemeente is om te zorgen voor een managementteam bij de instelling 'dat het aan kan'. Als dat team er zit, dan is er sprake van gelijkwaardige onderhandelingspartners. Onderhandelingen gaan bijvoorbeeld over de ingangsdatum en de frictiekosten. Een ander raadslid geeft aan dat het maar de vraag is of dat een gelijkwaardige onderhandelingspositie genoemd kan worden. Als de gemeente aangeeft dat je het als instelling zelf moet gaan doen, in hoeverre ervaar je dan de ruimte om als gelijkwaardige partner met de gemeente in onderhandeling te gaan?

⁴¹ Feitelijk heeft KBA een herstelplan opgesteld met een begroting waaruit bleek dat men voor de resterende taken en personeel minder middelen nodig had. En de gemeente heeft dit vervolgens getoetst en bepaald dat ze een lening met bepaalde looptijd en rentepercentage kan verstrekken binnen het bestaande subsidiekader om het herstelplan uit te voeren. Dit betekent dat niet de hele subsidie aan KBA wordt uitgekeerd en met het resterende bedrag de lening wordt afgelost.

5. Doelbereik en effecten van de verzelfstandigingen

In dit hoofdstuk draait het om de mate van doelbereik, de opgetreden neveneffecten en de maatschappelijke effecten van de verzelfstandigingsprocessen van de drie culturele instellingen. Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

- Zijn de doelstellingen behaald?
- Hebben de verzelfstandigingen geleid tot (een nieuwe programmering en daardoor) meer en betere voorzieningen, voorstellingen, gebruikers, waardering? Waar blijkt dat uit?
- Hebben de verzelfstandigingen tot onvoorziene consequenties geleid?

5.1 Doelbereik

Deelvraag: Zijn de doelstellingen behaald?

Norm 12: Ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en gemeenteraad hebben inzicht in het beleidsmatige en financiële doelbereik van de verzelfstandigingen.

Bevindingen:

- Er heeft geen monitoring of evaluatie van de doelstellingen en randvoorwaarden van de verzelfstandigingen plaatsgevonden, ondanks een toezegging aan de raad en een eerder advies van de Rekenkamer uit 2010. Er is als zodanig dus geen objectief en gedeeld inzicht in de mate van doelbereik.
- Alle betrokken hebben wel een beeld bij de mate waarin doelstellingen zijn behaald en aan de randvoorwaarden is voldaan.

Toelichting

De doelstellingen en randvoorwaarden waren van toepassing op de verzelfstandigingen. Deze zijn als zodanig niet door de gemeente gemonitord. Ambtelijk is aangegeven dat dit ook geen onderwerpen zijn waar het college of de raad informatie over vraagt. Wel is het onderwerp geweest in een gesprek tussen ambtelijke organisatie en MSA, onder de noemer 'hoe gaat het nu?' Daarin kwamen doelen als cultureel ondernemerschap, het functioneren van de Raad van Toezicht en de roverdeling wel aan de orde.

In het raadsvoorstel van de Verzelfstandiging van Het Domein⁴² staat aangegeven dat 'er zal worden gemonitord in hoeverre de vier doelstellingen worden bereikt. Hiermee wordt invulling gegeven aan het advies van de Rekenkamer 'van verzelfstandigen tot bekwaam regisseren en gunnen' van januari 2010. Teneinde de realisatie van de doelstellingen te kunnen volgen zal in het najaar van 2011 in opdracht van de dienst MO een nulmeting worden uitgevoerd. Voor de hierbij te hanteren indicatoren wordt onder andere gedacht aan: de verhouding subsidie/eigen inkomsten, een klanttevredenheidsonderzoek, het aantal succesvolle bemiddelingen tussen vraag en aanbod in onderwijs (netwerkfunctie kunstbedrijf), het percentage deelnemers kernaanbod kunstbedrijf, de gehanteerde prijsdifferentiatie en de omvang van het gezamenlijk aanbod van het kunstbedrijf met culturele organisaties. Vervolgens zal de dienst MO na 3 en 6 jaar een meting

⁴² Raadsvoorstel Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappij Domein, documentnummer 2011.0.100.306

laten uitvoeren naar de realisatie van de doelstellingen. Hiervan zal verslag worden gedaan aan de gemeenteraad.'

Navraag bij de ambtelijke organisatie leert dat de betreffende nulmeting in 2011 niet is uitgevoerd door de Dienst MO. Wel heeft het Kunstbedrijf in haar subsidieaanvragen prestatieafspraken, indicatoren, succesfactoren en/of beoogde resultaten opgenomen. De genoemde en beoogde metingen na 3 en 6 jaar zijn in 2014 in een volkomen ander daglicht komen te staan door de financiële problemen van Kunstbedrijf. Het in 2015 door de gemeenteraad goedgekeurde Herstelplan van Kunstbedrijf is in wezen in de plaats gekomen van een meting na 3 jaar.

De betrokkenen hebben wel een beeld bij de mate waarin doelstellingen zijn behaald en aan de randvoorwaarden is voldaan. Hieronder wordt daar op ingegaan.

Norm 13: De doelstellingen van de verzelfstandigingen zijn behaald.

Bevinding:

- Uit de gesprekken met betrokkenen concluderen we dat de doelstellingen grotendeels zijn behaald. De heldere en zakelijke sturingsrelatie is nog niet overal gecreëerd, maar het cultureel ondernemerschap is bevorderd, de besluitvaardigheid is vergroot en de bestuurlijke slagkracht van de instellingen is versterkt.

Toelichting

De doelstellingen die zijn verbonden aan de verzelfstandigingen zijn opgenomen en toegelicht in hoofdstuk 2. Samengevat luiden deze als volgt:

- Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen;
- Het bevorderen van cultureel ondernemerschap;
- Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instellingen;
- Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instellingen.

Deze doelstellingen zijn niet in meetbare termen geformuleerd. Om desondanks iets te kunnen zeggen over het doelbereik ten aanzien van deze doelstellingen is feitelijk in beeld gebracht hoe de situatie was voor en na de verzelfstandigingen⁴³. Daarnaast is in gesprekken met betrokkenen nagegaan in hoeverre zij van mening zijn dat de doelen zijn bereikt.

Doelstelling 1: Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instellingen als opdrachtnemers en uitvoerders van beleid.

Hoe het was...

Voor de verzelfstandigingen vielen de instellingen onder de verantwoordelijkheid van de Directeur van de Dienst MO. Er werden Managementcontracten afgesloten tussen de directeur MO en de directeur van de instellingen. Uit de gesprekken komt naar voren dat er toen vooral sturing plaatsvond op financiën en personeel. Inhoudelijk waren de instellingen autonoom in hun doen en laten. Er was weinig verbinding met de beleidsafdeling cultuur. Zo waren ze er eigenlijk niet bij betrokken als de afdeling Cultuur een nieuwe nota opstelde. Uit de gesprekken komt naar voren dat er in de huidige situatie de culturele instellingen cruciaal zijn

⁴³ Dit is ook per verzelfstandigde instelling beschreven in de casebeschrijvingen die per verzelfstandigde instelling zijn opgesteld en zijn opgenomen in de bijlagen.

voor het wel of niet slagen van het beleid in Arnhem en hebben ze ook een veel meer inhoudelijke rol in de totstandkoming ervan. Er is sprake van meer dialoog. Het Domein verzelfstandigde in 2012. Op dat moment vond er een reorganisatie van de gemeentelijke organisatie plaats waaruit het cluster Stadsbedrijven is ontstaan, en vielen de gemeentelijke instellingen (Gemeentemusea en MSSA) ambtelijk onder dit cluster. De managementcontracten die werden gesloten tussen het hoofd van het cluster Stadsbedrijven en de twee instellingen waren meer inhoudelijk gericht dan in de periode ervoor. Drie keer per jaar of elk kwartaal vond er gesprek plaats onder leiding van het hoofd van het Cluster Stadsbedrijven, met de directeur van de instelling en het hoofd bedrijfsvoering van de instelling, de senior P&O-adviseur van de gemeente, de senior beleidsadviseur cultuur en de senior Businesscontroller Intern Advies.

.... hoe het is

Na de verzelfstandiging is er sprake van een subsidierelatie tussen culturele instelling en gemeente. De raad stelt het cultuurbeleid vast en bij goedkeuring van de begroting het subsidiebedrag per instelling. Hierdoor is sprake van een gelabelde post op de begroting. De subsidieverlening is gemandateerd aan het hoofd van de afdeling Werk, inkomen, economie en cultuur. De wijze waarop er omgegaan wordt met bij de subsidiebeschikkingen verschilt. Bij het Kunstbedrijf zijn de afgelopen jaren geen prestaties in de beschikking opgenomen, maar wordt verwezen naar beoogde prestaties die in de aanvraag zijn opgenomen. Dit is vooral terug te voeren op het feit dat de financiële problemen, het herstelplan en de bestuurlijk fusie met Bibliotheek en Rozet de boventoon voerden en de voornaamste onderwerpen van gesprek waren. De fusie is aanleiding geweest om in 2016 samen met Rozet (incl. Kunstbedrijf en Bibliotheek) om de tafel te gaan over nieuwe prestatieafspraken. Bij het museum zijn met de verzelfstandiging 'producten en outcome' geformuleerd op basis van de 5 criteria van STROOM. In 2016 is op basis van het opgestelde Vergezicht Museum Arnhem in dialoog tussen het museum en gemeente over de 'activiteiten en indicatoren' hernieuwde afspraken gemaakt. Deze zijn vastgelegd in de beschikking 2017. MSSA heeft bij de aanvragen voor de subsidies van 2016 en 2017 aangegeven hoe zij vanuit haar missie, visie en taken met activiteiten in 2016 en 2017 bij wil dragen aan de doelstellingen van het Arnhemse (cultuur)beleid en invulling wil geven aan de bijbehorende criteria. In de subsidiebeschikkingen stemt de gemeente met deze activiteiten in en wordt verzocht over deze punten in de verantwoording te rapporteren.

Daarnaast is er verzakelijkt doordat er voor de huur van het gemeentelijk vastgoed overeenkomsten zijn gesloten op basis van kostprijsdekkende huur. Het primaire doel van de invoering van kostprijsdekkende huur is transparant maken wat een gebouw kost / wat de huisvesting van de culturele instelling kost. De instellingen betalen nu dus wat 'het huis' kost. Daarnaast is er nu met de instellingen goed afgesproken wie waar verantwoordelijk voor is. Dus de instellingen mogen de gemeente niet meer bellen 'als het gordijn kapot is'. Dan moeten ze zelf zorgen voor nieuwe gordijnen of beslissen deze niet te vervangen.

Het gaat volgens betrokkenen de goede kant op, het is work in progress

Uit de gesprekken komt naar voren dat het de goede kant op gaat met het werken aan een heldere en zakelijke sturingsrelatie, maar dat deze nog niet bereikt is. De transitie is nog gaande. De voorwaarden om te komen tot deze situatie zijn er volgens sommige wel, en volgens anderen nog niet. Zo geven de directeurs van de instellingen aan dat het niet alleen maar om een verzelfstandigingsproces gaat maar ook om bezuinigingen, verbouwingen, reorganisaties, fusies en de afhechting van de verzelfstandiging et cetera, waardoor de verzelfstandigde instellingen financieel nog niet 'los' zijn van de gemeente.

De directeuren geven aan dat de heldere en zakelijke relatie nog het dichtst wordt benaderd in de relatie met de beleidsambtenaren cultuur en met de wethouder. Het is nog onder handen werk, maar het lukt steeds beter om met hen op basis van de nieuwe rolverdeling te werk te gaan. Hierbij wordt in dialoog gesproken over het 'wat' en dit vindt zijn neerslag in prestatieafspraken. Het 'hoe' is in toenemende mate het domein van de culturele instelling, en steeds minder van de gemeente. Bij het museum en MSA wordt al zo gewerkt, bij Het Kunstbedrijf/Rozet is dit nog geen realiteit. Dit komt door het proces van de bestuurlijke fusie. Al was er voor de fusie ook geen sprake van heldere prestatieafspraken tussen gemeente en het Kunstbedrijf. Kunstbedrijf/Rozet heeft te maken met meer beleidsafdelingen bij de gemeente, dan de andere twee instellingen. Als het gaat om de afhechting van de verzelfstandiging en de vastgoed-kant is deze zakelijke relatie met de ambtelijke organisatie nog in ontwikkeling. De basis is gelegd: het is 'work in progress'.

Vanuit de ambtelijke organisatie is opgemerkt dat er door de verzelfstandigingen de instellingen enerzijds meer op afstand staan van de gemeente, maar dat er tegelijkertijd veel meer betrokkenheid is bij het cultuurbeleid/de inhoud. De instellingen worden nu veel meer bij het gemeentelijk cultuurbeleid betrokken dan voorheen. De gemeente is naar eigen zeggen gegroeid in de rol van opdrachtgever en regisseur van het beleid en de instellingen in de rol als opdrachtnemer en uitvoerder. In het gesprek met de ambtelijke organisatie werd aangegeven dat de opdrachtnemer zich steeds bewuster moet zijn van wat zij als programma aanbiedt aan de gemeente en aan de stad. Twintig jaar geleden bepaalden de instellingen zelf wat ze voor programma zij aanboden, aanbodgericht. Nu moeten instellingen vraaggericht aanbieden.

Ook komt uit gesprekken naar voren dat het de vraag is in hoeverre de raad de omslag naar de nieuwe situatie, waarbij het gaat om verzelfstandigde instellingen, volledig heeft gemaakt, gezien het detailniveau van sommige raadsvragen. Ambtelijk is aangegeven dat de terugkoppeling van de prestaties van de instellingen aan de raad op macroniveau gebeurt in het jaarverslag. De raad wil op hoofdlijnen sturen en is op zoek naar hoe (uitgebreid) zij geïnformeerd wil worden. Er wordt geopperd dat het misschien beter werkt als de fracties zich door de instellingen laten informeren, bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken.

***Doelstelling 2:** Het bevorderen van cultureel ondernemerschap. Belangrijk onderdeel hiervan is de culturele instellingen te positioneren als een gelijkwaardige (zakelijke) partner voor de gemeente en voor derden.*

Hoe het was...

Ook voor verzelfstandiging waren de instellingen gericht op het verkrijgen van eigen inkomsten uit – kortweg - activiteiten en cursussen (Domein), voorstellingen (MSSA) en tentoonstellingen (Gemeentemusea). Daar werden in de managementcontracten ook afspraken over vastgelegd.

....hoe het is

Door de verzelfstandiging is het voor de culturele instellingen mogelijk aanvragen te doen bij fondsen, die geen middelen toekennen aan gemeentelijke organisaties. Er zijn meer mogelijkheden om andere geldstromen aan te boren, en dat gebeurt ook. De stichtingen hebben alle een ANBI-status, die donaties fiscaal aantrekkelijk maakt. Echter doordat de gebouwen eigendom van de gemeente zijn, kunnen geen aanvragen worden gedaan bij diverse fondsen voor renovatie, restauratie monument, inrichtingen, duurzaamheidsmaatregelen en andere gebouw-gerelateerde kosten.

De instellingen zijn ondernemend, maar nog niet ten volle

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie en de directeuren komt naar voren dat hoewel de ruimte om te ondernemen er is, dit niet betekent dat een organisatie van de een op andere dag ook cultureel ondernemer is. Om dit echt ten volle te kunnen zijn, zijn er mensen in de organisatie nodig die geëquipeerd zijn om te ondernemen. Dat neemt of tijd om naar toe te groeien (door persoonlijke ontwikkeling van de voormalig ambtenaren of via natuurlijk verloop) of geld om een dergelijke organisatieontwikkeling door te kunnen maken. Uit de gesprekken komt naar voren dat het voor de instellingen, ondanks dat dit van te voren bekend was, belemmerend heeft gewerkt dat de samenstelling van de organisatie niet zo was, zoals ze in feite zouden willen als ze zelfstandig waren. Ondanks reorganisaties zijn er nog effecten waar directeuren op bijsturen wat betreft personeel.

De reorganisatie die voor verzelfstandiging heeft plaatsgevonden bij het museum is uitgevoerd zonder dat er eerst een onafhankelijke doorlichting heeft plaatsgevonden. Uit een van de gesprekken komt naar voren dat deze reorganisatie onder leiding van de toenmalige directeur plaatsvond. De reorganisatie vond plaats in een situatie waarbij al lang met mensen werd gewerkt en in de wetenschap dat een voorstel nog door de OR moest. Er wordt door gesprekspartners gesteld dat in zo'n geval minder snel de stap wordt gezet naar de meest optimale situatie. Bij de reorganisatie van MSSA heeft begin 2013 een bedrijfsdoorlichting plaatsgevonden door een externe partij⁴⁴. De aanbevelingen uit deze doorlichting zijn grotendeels in het bedrijfsplan uitgewerkt.

Er zijn verschillen tussen de instellingen in hoeverre zij de vruchten plukken van de horeca in hun gebouwen. Dit is afhankelijk van afspraken die de gemeente hier over heeft gemaakt met de horeca-ondernemers⁴⁵. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat in navolging op de afspraken met Rozet bij MSA en MA in de huurovereenkomsten is opgenomen dat het totale gebouw (inclusief horecaruimte/voorzieningen) aan de instellingen wordt verhuurd. De instellingen kunnen daardoor zelf de gewenste methode van exploitatie organiseren.

Doelstelling 3: Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instellingen.

Hoe het was...

Als onderdeel van de gemeente hadden de culturele instellingen een jaarlijks budget waar ze binnen dienden te blijven. Wel bestond de mogelijkheid om over- en onderschrijdingen binnen hetzelfde programma te compenseren. Daarnaast hadden ze te maken met de gemeentelijke P&C-cyclus, mandaatbesluiten, verantwoordelijkheden in het kader van de P&C, personeelsbeleid, interne richtlijnen, MeerjarenInvesteringsplannen et cetera. Als onderdeel van de gemeente hadden de instellingen een administratie die er op gericht was de gemeentelijke administratie te dienen, niet om de eigen primaire processen te ondersteunen. De instellingen hadden moeite om met de systemen waarmee zij moesten werken, goed te kunnen sturen.

⁴⁴ LAGroup, (2013), Eindrapportage Doorlichting Musis Sacrum en Schouwburg Arnhem.

⁴⁵ Bij Rozet heeft de gemeente afspraken via een huurovereenkomst met de horeca (Momento). De horeca is destijds via een selectieprocedure tot stand gekomen. Momenteel is er overleg tussen Rozet, gemeente en Momento om de huurovereenkomst van Momento op te laten gaan in de huurovereenkomst tussen gemeente en Rozet. De horeca bij MSA valt onder een aparte stichting en wordt op dit moment verpacht. De horeca bij Museum Arnhem is door het museum verpacht.

...hoe het is

De instellingen zijn nu zelf verantwoordelijk voor hun exploitatie en kunnen daartoe eigenstandig besluiten nemen. Bij het Kunstbedrijf heeft na verzelfstandiging nog enkele jaren - tot 1 september 2015 - gespeeld dat zij niet zelf verantwoordelijk was voor het gehele personeelsbeleid, aangezien een deel van het personeel gedetacheerd was vanuit de gemeente. Voorheen was de gemeente ook betrokken bij het aanstellen van de directeuren, dat is nu aan de Raden van Toezicht.

De instellingen kunnen zich volledig richten op hun taken

Ook uit de gesprekken komt naar voren dat er onmiskenbaar sprake is van meer speelruimte nu de instellingen geen onderdeel meer zijn van de gemeentelijke organisatie, maar functioneren als zelfstandige stichtingen. Wel wordt aangegeven dat het de vraag is of de gemeenteraad dat ook zo beleeft; het is nog zoeken naar de juiste rollen.

Doelstelling 4: Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instellingen.

Hoe het was...

Voor verzelfstandiging was er sprake van een politieke en ambtelijke sturing op de instellingen, als onderdeel van de gemeentelijke organisatie.

...hoe het is

De zelfstandige stichtingen hebben eigen Raden van Toezicht, die de Cultural Governance Code – met principes voor goed bestuur - hebben omarmd. De leden van de Raden van Toezicht werden in de eerste periode na verzelfstandiging nog door het College van B&W benoemd. Er hebben inmiddels verschillende statutenwijzigingen plaatsgevonden, waarbij deze werkwijze steeds meer is losgelaten.

Overigens heeft de eerste Raad van Toezicht van het Kunstbedrijf haar taak medio 2014 neergelegd ten tijde van de financiële problemen bij het Kunstbedrijf.

De bestuurlijke slagkracht van de culturele instellingen is versterkt.

De instellingen zijn zelf van mening dat door de verzelfstandigingen hun bestuurlijke slagkracht is vergroot. Zij kunnen zich als culturele instellingen ontwikkelen en staan anders in de wereld dan toen zij nog een gemeentelijk organisatieonderdeel waren. De lijnen zijn korter, de instellingen staan midden in de samenleving en er zijn raden van toezicht.

In andere gesprekken wordt de kwaliteit van de huidige directeuren en raden van toezicht geroemd. Ook als het gaat om de organisaties dan zijn er stappen gezet. De instellingen zijn zich steeds meer bewust geworden van hun positie en verantwoordelijkheid; zij zijn minder naar binnen gericht.

Norm 14: Aan de financiële randvoorwaarde is voldaan.

Bevindingen:

- De gehanteerde definitie voor budgetneutraliteit is van generlei waarde. Deze heeft alleen betrekking op de te verwachten kosten. En het financieel kader kan door middel van raadsbesluiten, zoals begrotingswijzigingen, worden aangepast.
- Als de definitie strikt gevolgd wordt, wordt immers altijd voldaan aan de financiële randvoorwaarde dat de verzelfstandigingen budgetneutraal dienden te verlopen.
- Wanneer er op basis van feitelijke waarnemingen geredeneerd wordt, komen we tot het oordeel dat de verzelfstandigingsprocessen niet budgetneutraal zijn gerealiseerd.
 - Er hebben materiële begrotingswijzigingen plaatsgevonden.
 - Er zijn afspraken gemaakt over de aanpassing van prestaties en bijbehorende subsidie.
 - Er zijn taakstellingen aan de instellingen opgelegd.
 - Frictiekosten en uren van ambtenaren zijn niet meegenomen.
 - Er zijn btw-boetes betaald door de gemeente.
- Voor de medewerkers zijn specifieke Sociale Statuten uit onderhandeld met de vakbonden waarin de arbeidsvoorwaarden voor een bepaalde periode geregeld zijn. Daarmee is er voldaan aan deze randvoorwaarde dat de arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket. Dit heeft financiële consequenties gehad.

Toelichting

De financiële doelstellingen die het meest in het oog springen zijn de randvoorwaarden dat de verzelfstandigingen budgetneutraal dienden te zijn en het feit dat de arbeidsvoorwaarden voor de werknemers gelijk dienden te blijven. Hieronder gaan we op beide randvoorwaarden in.

Randvoorwaarde 1

Randvoorwaarde: De verzelfstandigingsoperatie moet budgettair neutraal worden uitgevoerd.

De gehanteerde definitie van budgetneutraliteit in het raadsvoorstel voor de verzelfstandiging van Het Domein luidt:

*'de voorwaarde dat zowel de gemeente Arnhem als het Kunstbedrijf niet worden geconfronteerd met verwachte financiële effecten die, na het treffen van sturingsmaatregelen van diverse aard, in hun totaliteit uitstijgen boven het begrote financieel kader.'*⁴⁶

Daarbij werd aangegeven dat de periode waarin de stichting budgetneutraliteit dient te bereiken tussen de 4 en 6 jaar ligt.

Bovenstaande definitie is zo geformuleerd dat deze alleen betrekking heeft op de te verwachten kosten. Het financieel kader kan door middel van raadsbesluiten, zoals begrotingswijzigingen, worden aangepast. De gehanteerde definitie van budgetneutraliteit is daarmee van generlei waarde.

⁴⁶ Raadsvoorstel Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappij Domein, documentnummer 2011.0.100.306

De ambtelijke organisatie hanteert deze definitie strikt als het gaat om het beoordelen van de budgetneutraliteit. Dit betekent dat alle onverwachte kosten niet binnen de definitie vallen, en dus de budgetneutraliteit niet beïnvloeden. Daarnaast is door bijvoorbeeld begrotingswijzigingen het financieel kader aangepast. Als deze definitie gehanteerd wordt, is de conclusie dat de verzelfstandigingen budgetneutraal zijn verlopen.

Dat verschillende betrokkenen de definitie anders invullen en andere beelden hebben bij de budgetneutraliteit van de verzelfstandigingen bleek tijdens de ambtelijke werksessie. Over dit begrip is toen onder meer het volgende opgemerkt:

- 'Budgetneutraal verzelfstandigen kan niet, want er zijn altijd frictiekosten'.
- 'De direct aanwijsbare kosten zijn binnen de financiële kaders gerealiseerd, dus conform de definitie. Het onderzoek van PWC kostte al 160.000 euro. Maar de gemeenteraad heeft daar een besluit over genomen, dus is het binnen de financiële kaders. En het Kunstbedrijf ontvangt een lening, maar die betaalt ze terug, dus is het budgetneutraal.'
- 'Indirecte kosten zijn niet/slecht te traceren, maar wel degelijk gemaakt. Bijvoorbeeld alle uren die er ambtelijk met de verzelfstandigingen gemoeid zijn geweest.'
- 'In de praktijk werd vooral in de vorm van afspraken invulling gegeven aan de budgetneutraliteit. Zo heeft een instelling nog een paar jaar een halve ton per jaar betaald voor personeel dat niet over ging, maar bij de gemeente bleef, en dan was dat budgetneutraal.'

Ook komt ter sprake dat waar het Kunstbedrijf na verzelfstandiging is gaan reorganiseren, dat bij de andere twee instellingen vooraf gaande aan verzelfstandiging is gebeurd, waarbij de kosten zijn gedeeld.

Feitelijk nemen we waar dat de verzelfstandigingen niet budgetneutraal zijn verlopen en er extra kosten zijn gemaakt. Zo hebben er materiële begrotingswijzigingen plaatsgevonden, onder meer bij het Herstelplan van het Kunstbedrijf. Er zijn afspraken gemaakt over aanpassingen van prestaties en bijbehorende subsidies aan het Kunstbedrijf. Ook zijn er taakstellingen aan de instellingen opgelegd. Uit de gesprekken komt dat twee van de drie instellingen zijn gestart met minder subsidiebudget als gevolg van bezuinigingen. Daarnaast geven de instellingen aan dat er in het verleden tekorten waren in de exploitatie, die binnen de gemeente werden aangezuiverd, maar waar de verzelfstandigde instelling wel mee te maken kreeg. Tevens zijn frictiekosten en uren van ambtenaren, die gepaard gingen met de voorbereiding van de verzelfstandigingen, niet meegenomen en er zijn directe kosten gemaakt. Zo zijn de opgelegde btw-boetes betaald door de gemeente.

Uit de gesprekken blijkt voorts dat 'voor het Kunstbedrijf geldt dat alles wat meer kostte omdat het van tevoren niet goed is ingeschat, door de gemeente werd verstrekt in de vorm van een lening'. Dat zorgt voor een negatieve beeldvorming in de stad als hierover wordt bericht in de media. Daarnaast maakt het grote negatieve eigen vermogen, het lastig bij het indienen van aanvragen bij fondsen.

Overzicht van de extra directe kosten en leningen

Om tot enig inzicht in de gemaakte kosten te kunnen komen, is het aangenomen raadsvoorstel en de financiële afspraken die daarin zijn gemaakt als startpunt genomen. Per werkmaatschappij is op verzoek van de Rekenkamer door de ambtelijke organisatie nagegaan welke kosten en aanvullende financiële afspraken er vervolgens zijn gemaakt. Dit maakt in ieder geval het financiële plaatje inzichtelijk.

Financieel overzicht

Onderstaande informatie is ons aangereikt door de ambtelijke organisatie.

Uitgangspunt:

De basisbedragen van de subsidies zijn bij elke verzelfstandiging maximaal gelijk aan de budgetten die gemeente voor verzelfstandiging aan het betreffende onderdeel heeft besteed. De basis voor het subsidiebudget is steeds geweest het bedrag dat direct in de begroting van Arnhem was opgenomen voor het betreffende onderdeel. Dit is vervolgens aangevuld, onder andere met een budget voor overhead. Deze kosten waren (deels) voor verzelfstandiging niet apart inzichtelijk, maar onderdeel van de totale bedrijfsvoeringskosten van de gemeente. Er zijn berekeningen gemaakt en aannames gedaan over de hoogte van deze lasten. De exacte hoogte van de overheadlasten was en is onbekend. Bij latere verzelfstandigingen is een rekenmodel gehanteerd om de hoogte van het betreffend budget te bepalen.

Domein / Kunstbedrijf

De kosten van gedetacheerd personeel⁴⁷ in 2013 en 2014 waren ca. € 130.000 en € 90.000. Deze bedragen zijn niet bij het Kunstbedrijf in rekening gebracht op basis van afspraken die gemaakt zijn over individuele medewerkers, bijvoorbeeld in verband met ziekte of anderszins. De personeelskosten zijn daarmee niet hoger geworden dan voor verzelfstandiging. Deze kosten zijn mogelijk⁴⁸ meerkosten voor de gemeente Arnhem. De betreffende medewerkers konden geen werk meer binnen het kunstbedrijf verrichten. Ook zonder verzelfstandiging was dat het geval geweest.

Het herstelplan/transitie van het Kunstbedrijf heeft incidenteel voor meerkosten gezorgd⁴⁹. Daar staat tegenover dat de subsidie aan het kunstbedrijf structureel verlaagd is. Op de lange termijn wordt het financieel nadeel daarmee gecompenseerd⁵⁰.

Museum

De subsidie aan het museum is bij nader inzien BTW-belast. De BTW zelf is door gemeente aan het museum vergoed en gecompenseerd vanuit het BTW compensatiefonds. De belastingdienst heeft daarnaast een boete opgelegd van € 71.124. De gemeente heeft deze boete ook aan het museum vergoed, dit is een extra last voor gemeente Arnhem.

MSA

De subsidie aan MSA is bij nader inzien BTW-belast. De BTW zelf is door gemeente aan MSA vergoed en gecompenseerd vanuit het BTW compensatiefonds. De belastingdienst heeft daarnaast een boete opgelegd van € 5.278. De gemeente heeft deze boete ook aan MSA vergoed, dit is een extra last voor gemeente Arnhem.

⁴⁷ Toevoeging Rekenkamer: Het kunstbedrijf betaalde voor de detachering van gemeentelijk personeel. Zie hiervoor ook de beschrijving van de verzelfstandiging in bijlage 4. De aangegeven kosten betreffen (mogelijke) meerkosten, die de gemeente voor haar rekening heeft genomen.

⁴⁸ Toevoeging Rekenkamer: Er is sprake van mogelijke meerkosten, omdat dit aspect in het kader van dit onderzoek niet is onderzocht. Dit zou diepgaand onderzoek van de gemeentelijke administratie vergen.

⁴⁹ Toevoeging Rekenkamer: Dit betreft een bedrag van € 900.000.

⁵⁰ Toevoeging Rekenkamer: Op de lange termijn wordt het financieel nadeel daarmee gedragen door het Kunstbedrijf.

Overdracht van activa

In het rapport van PwC staat: 'met uitzondering van de collectie (gemeentemusea) en de onroerende zaken draagt de gemeente alle activa over aan de stichting. Activa betreffen alle activa op de balans, de financiële administratie, knowhow en rechten met betrekking tot software.' Dit is ook gebeurd: bij de drie verzelfstandigingen zijn activa overgedragen aan de nieuwe stichtingen. Deze activa vertegenwoordigt waarde op de gemeentelijke balans. Als de gemeente dit zou afboeken, zou dit ongunstig zijn voor haar eigen balans en jaarrekening. De gemeente heeft aan de overdracht van activa een financiële verplichting voor de culturele instelling gekoppeld. Om hieraan te kunnen voldoen heeft de gemeente de instellingen een lening aangeboden.

Aan de instellingen verstrekte subsidies, leningen en kredietmogelijkheden

De ambtelijke organisatie heeft inzicht verschaft in de verschillende budgetten, subsidies, leningen aan en kredietmogelijkheden van de instellingen.

Domein/Kunstbedrijf

Jaar	Begroot	Geboekt	Opmerkingen
2009	2.419.818	2.620.181	Onderdeel gemeente
2010	2.447.675	2.773.590	Onderdeel gemeente
2011	2.235.557	2.509.628	Onderdeel gemeente
2012		2.340.205	Subsidie
2013	2.697.475	2.757.458	Subsidie
2014	2.757.317	2.691.049	Subsidie
2015	2.727.658	2.727.658	Subsidie
2016	2.484.138	2.406.216	Subsidie. Wijziging bedrag door m.n.: • verlaging wegens herstelplan € 368.520
2017	2.375.000	1.605.314*	Subsidie. Wijziging bedrag door m.n. : • verlaging herstelplan € 368.520 • verlaging bezuiniging Cultuur € 109.000.

*) Betreft tussenstand, bedrag beschikking is € 2.320.000

In het raadsvoorstel is aangegeven dat aan het huidige -2011- begrote kader (2.236.000) wordt toegevoegd: 95.000 uit hoofde van facilitaire inkopen en 79.000 uit hoofde van cao problematiek. Beide zijn voor de gemeente budgetneutraal. De totale subsidie voor 2012 wordt daarmee: 2.336.000.

- Aan het Kunstbedrijf is een lening verstrekt bij balansoverdracht om zo de materiële vaste activa van gemeente over te kunnen nemen⁵¹. Dit betreft een lening van 454.000 euro met looptijd van 1 januari 2012 tot 31 december 2021. Elk jaar wordt 10% afgelost, omslagrente is 5,25%.
- In 2015 is ten behoeve van het Herstelplan en bijbehorende transitiekosten een 2e lening aan de stichting Kunstbedrijf verstrekt⁵². Dit betreft een lening van € 2.162.000, waarvan er € 1.361.443 netto is overgemaakt aan het Kunstbedrijf wegens een huurachterstand van € 800.556.
- In verband met de bestuurlijke fusie van de stichting Kunstbedrijf, stichting beheer Rozet en de Bibliotheek Arnhem is er een lening verstrekt aan de stichting Beheer Rozet⁵³. Dit betreft een lening van € 747.000 en is een aanpassing van de per 1 september 2014 aan de stichting Beheer Rozet verstrekte lening van € 300.000.

⁵¹ Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3126

⁵² Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3157

⁵³ Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3148. NB. De bibliotheek heeft geen geld geleend van de gemeente Arnhem.

Gemeentemusea/Museum Arnhem

Jaar	Begroot	Geboekt	Opmerkingen
2009	€ 2.522.869	€ 2.523.991	Onderdeel gemeente
2010	€ 2.696.872	€ 2.824.447	Onderdeel gemeente
2011	€ 2.626.281	€ 2.818.751	Onderdeel gemeente
2012	€ 2.590.401	€ 2.678.110	Onderdeel gemeente
2013	€ 2.573.000	€ 2.612.000	Onderdeel gemeente
2014	€ 3.374.588	€ 3.348.101	Subsidie. Wijziging bedrag m.n door: • creatie eigen vermogen € 400.000 (eenmalig) • subsidie overhead € 392.000 (structureel)
2015	€ 2.932.841	€ 2.932.841	Subsidie.
2016	€ 3.200.892	€ 3.199.550	Subsidie. Wijziging bedrag m.n. door • verhoging i.v.m. invoering kostprijsdekkende huur. Huurbedrag van het pand € 476.000. • bezuiniging € 117.000 (structureel)
2017	€ 3.233.898	€ 3.147.675	Subsidie.

Bovenstaand overzicht is exclusief de verhoging van de subsidie met 21% i.v.m. de btw-kwestie die speelt in de jaren 2014 t/m 2017. Deze is in 2017 uitbetaald. De gemeente ontvangt deze bedragen weer terug via het btw-compensatiefonds.

- Bij verzelfstandiging van de Gemeentemusea zijn de activa met betrekking tot het gebruikersdeel van het museum (d.w.z. niet het gebouw zelf, wel de losse inrichting waar de gebruiker zelf voor verantwoordelijk is) aan de zelfstandige stichting overgedragen tegen boekwaarde. Om het museum in staat te stellen de activa over te nemen is een lening verstrekt⁵⁴. Dit betreft een lening van 312.518 euro tegen een rente van 5,25% die loopt van 1 januari 2014 t/m 31 december 2027, lineair af te lossen.
- Het museum heeft bij verzelfstandiging de mogelijkheid gekregen gebruik te maken van een rekening courant krediet tot max. € 500.000 maar heeft daar tot nu toe geen gebruik van gemaakt.

MSSA/MSA

Jaar	Begroot	Geboekt	Opmerkingen
2009	€ 3.528.185	€ 3.526.612	Onderdeel gemeente
2010	€ 3.678.735	€ 4.014.339	Onderdeel gemeente
2011	€ 3.283.718	€ 3.481.413	Onderdeel gemeente
2012	€ 3.222.202	€ 3.262.857	Onderdeel gemeente
2013	€ 3.684.000	€ 3.386.000	Onderdeel gemeente
2014	€ 3.207.000	€ 4.003.000	Onderdeel gemeente
2015	€ 3.151.000	€ 3.117.000	Onderdeel gemeente
2016	€ 5.358.565	€ 5.432.000	Subsidie. Wijziging bedrag m.n. door: • verhoging subsidie i.v.m. invoering kostprijsdekkende huur. Huurbedrag van de panden: € 1.603.678 • creatie eigen vermogen MSA: € 684.000
2017	€ 5.025.051	€ 5.265.477	Subsidie. Wijziging bedrag m.n. door: • verhoging subsidie met huurbedrag van de panden: € 1.966.677

Bovenstaand overzicht is exclusief de verhoging van de subsidie met 21% i.v.m. de btw-kwestie die speelt in de jaren 2014 t/m 2017. Deze is in 2017 uitbetaald. De gemeente ontvangt deze bedragen weer terug via het btw-compensatiefonds.

⁵⁴ Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3152.

- Bij de verzelfstandiging van Muis en Stadstheater Arnhem zijn de activa met betrekking tot het gebruikersdeel aan de zelfstandige stichting overgedragen tegen boekwaarde. Om de stichting in staat te stellen de activa over te nemen is een lening verstrekt⁵⁵. Het betreft een lening van € 3.565.267. Voor deze lening gelden de voorwaarden zoals in het raadsvoorstel Verzelfstandiging vastgelegd: aflossing conform afschrijvingstermijnen en een rentepercentage van 4%. Op basis van besluitvorming op 16 mei 2017 heeft het college deze lening verlaagd met € 1.502.010. Dit ter correctie van ten onrechte op de overdrachtsbalans opgenomen boekwaarden van activa met betrekking tot het eigenaarsdeel van de gebouwen Muis en Stadstheater. De subsidie aan de stichting wordt hier vanaf 2017 op aangepast en de wijziging wordt verwerkt in de MJPB 2018 – 2021. Dit besluit is nog niet verwerkt in de leningadministratie.
- Op 16 mei 2017 heeft het college besloten een tweede lening⁵⁶ aan stichting MSA te verstrekken ten behoeve van de geplande investeringen in het gebruikersdeel van de beide cultuurgebouwen. Dit betreft een lening van € 8.000.000, tegen 2,35% rente met een looptijd tot en met 2028. De stichting heeft de financieringsmogelijkheden op de kapitaalmarkt onderzocht. Het is niet mogelijk gebleken om voldoende geld te lenen voor de investeringen. Op 14 december 2015 heeft het college besloten om indien nodig het kapitaal ten behoeve van investeringen in het gebruikersdeel van beide gebouwen te verstrekken aan de stichting MSA in de vorm van een lening. De stichting heeft daartoe een verzoek gedaan en het college heeft hiertoe besloten.
- De raad heeft op 29 februari 2016 besloten⁵⁷ het kapitaallastenbudget gereserveerd voor vervangingsinvesteringen vanaf 2016 ten behoeve van duurzaam gebruik van de gebouwen Muis en Stadstheater (MSA) jaarlijks toe te voegen aan het subsidiebudget ten behoeve van de stichting MSA. Door toevoeging van het budget van € 114.000 in 2017, € 454.000 in 2018 en vanaf 2019 een constant bedrag van € 777.000 per jaar is binnen het subsidiebudget voldoende dekking aanwezig om de stichting in staat te stellen het investeringsplan uit te voeren en de lasten van een gemeentelijke lening te dragen.
- MSA heeft bij verzelfstandiging eveneens de mogelijkheid gekregen gebruik te maken van max. € 500.000 rekening courantkrediet. De stichting heeft dit tot nu toe 1x gedaan. Deze schuld is al volledig terugbetaald.

Randvoorwaarde 2

Randvoorwaarde: De arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers zullen na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket.

In een sociaal plan moet worden geregeld hoe de medewerkers overstappen naar nieuwe arbeidsvoorwaarden en op welke wijze negatieve gevolgen in de sfeer van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden worden gecompenseerd⁵⁸.

De belangrijkste punten uit het sociaal plan zijn:

- uitgangspunt is o.a. dat de medewerker bij de overgang zijn functie volgt, dat de arbeidsovereenkomst overeenkomstig de bestaande aanstelling is, dat medewerkers met ingang van de verzelfstandigingsdatum worden ontslagen uit de gemeentedienst en in dienst worden genomen door de stichting.
- overgangsmaatregelen en garantieregelingen, waardoor zittende medewerkers bestaande rechten houden. Het betreft aard en omvang dienstverband, salaris

⁵⁵ Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3165.

⁵⁶ Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3168.

⁵⁷ Raadsvoorstel Budgetten ten behoeve van investeringen gebruikersdeel Muis en Stadstheater Arnhem toevoegen aan subsidiebudget stichting MSA, documentnummer 2016.0.003.254

⁵⁸ PriceWaterhouseCoopers, (2009), Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen, doc.nr 2009.0.047.590

- en –perspectief, eindejaarsuitkering, levensloopbijdrage, functie- en persoonsgebonden toelagen, tegemoetkoming ziektekosten, pensioen en FPU (inclusief gemeentelijke aanvulling FPU). □
- secundaire arbeidsvoorwaarden en opgebouwde rechten blijven voor zittende medewerkers behouden. Het betreft dienstjaren, vakantie-uren, feestdagen en vakantie, studiekostenregeling, ouderschapsverlof, vergoeding woon-werk en cafetariamodel. □
 - overige bepalingen omtrent onder andere toepassing van bovenwettelijk WW bij privatisering en toekomstige wijzigingen in regelgeving. □

Bij de verzelfstandigingen van de drie culturele instellen zijn voor de overgang van personeel van de gemeente Arnhem naar de nieuwe stichting, afspraken vastgelegd in specifieke sociale statuten, overeengekomen door de wethouder P&O, de directeur van de Stichting en de vakbonden. Bij de raadsvoorstellen zijn deze statuten als bijlage bijgevoegd. Uitgangspunt hierbij is dat er na verzelfstandiging sprake is van een gelijkwaardig pakket aan arbeidsvoorwaarden. Ook uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de er naast de budgetneutraliteit, gestuurd werd op gelijke arbeidsvoorwaarden.

Bij de verzelfstandiging van het Domein werden de medewerkers in eerste instantie gedetacheerd bij de nieuwe stichting, zij bleven in dienst bij de gemeente. Later, bij het Herstelplan, kregen deze gedetacheerde ambtenaren de keuze voorgelegd om óf ZZP-er te worden óf in dienst te blijven van de gemeente met een beëindigingsdatum en met de begeleiding naar ander werk. Veel mensen kozen voor 'in dienst blijven'. De ontslagen van deze mensen lopen nu (september 2017). De reden dat er bij de verzelfstandiging van Het Domein niet is gekozen voor de overdracht van de medewerkers naar de nieuwe stichting, heeft te maken met de hoogte van de afkoopsom aan het ABP. Ambtelijk was geadviseerd aan het college om het ABP wel te betalen en mensen over te dragen aan de stichting. Het college nam dit advies niet over. De ambtenaren bleven in dienst van de gemeente met een permanente detachering bij Het Domein. Bij de reorganisatie in 2015 bleken mensen heel andere voorstelling van de verzelfstandiging te hebben. Een deel had destijds bewust gekozen voor de ambtenarenstatus en dit soort werk, en niet als zelfstandig ondernemer. Er zijn nog eigenstandige afspraken voor de mensen die uit de gemeente komen en daar zijn ook voorzieningen voor getroffen. Maar op een gegeven moment zijn de arbeidsvoorwaarden toch uit elkaar gaan lopen.

De medewerkers van de Gemeentemusea en MSSA zijn overgegaan van de gemeente naar de nieuwe stichtingen. Voor hen gelden andere cao's en zijn sociale statuten uit onderhandeld die gelden voor een periode van drie jaar. Bij MSA is aanvullend nog een aantal zaken geregeld voor de horeca- en podiummensen in een huishoudelijk reglement, omdat de ongelijkheid tussen de twee groepen groot was. Zowel de medewerkers van het Museum als van MSSA bleven ook na verzelfstandiging aangesloten bij het ABP.

De voormalig ambtenaren die nu in dienst zijn bij MSA hebben in verhouding tot de in de sector geldende cao's een behoorlijk hoger salaris. Dit verschil wordt de eerste twee jaar door de gemeente gedragen, daarna zijn de kosten voor de instelling. Vanaf 2019 is er daardoor sprake van een flinke kop op het loonhuis.

In financiële zin zijn de arbeidsvoorwaarden voor de gemeentelijke medewerkers gelijk gebleven doordat er sociale statuten zijn opgesteld, of, zoals bij het kunstbedrijf, omdat zij in eerste instantie in gemeentelijke dienst bleven. Het is de vraag in hoeverre dit in de toekomst houdbaar is.

5.2 Onvoorziene consequenties

Deelvraag: Hebben de verzelfstandigingen tot onvoorziene consequenties geleid?

Norm 15: Ambtelijke organisatie, portefeuillehouder, gemeenteraad en instellingen hebben inzicht in de onvoorziene consequenties van de van de verzelfstandigingen.

Bevinding:

- Er is een onvoorziene consequentie van de verzelfstandigingen geconstateerd door de betrokkenen.

Toelichting

Tijdens de gesprekken is een onvoorziene consequentie van de verzelfstandigen genoemd.

Een onvoorziene consequentie betreft de aanslag van € 575.000 over 2014 die het museum ontving van de belastingdienst. Volgens de belastingdienst heeft het verzelfstandigde museum diensten aan de gemeente verleend, zoals het organiseren van tentoonstellingen. Daarover had volgens de belastingdienst btw moeten worden betaald. Het museum heeft bezwaar aangetekend. Toen dit werd afgewezen is na ampel beraad besloten geen beroep aan te tekenen, mede omdat de belastingdienst de periode waarover BTW is verschuldigd, gekoppeld heeft aan de looptijd van de verzelfstandigingsovereenkomst van vier jaar. De maatregel is dus eindig. De gemeente heeft voor 2014 en voor de daaropvolgende drie jaren een aanvullende subsidie verstrekt aan het museum en deze bedragen gecompenseerd via het btw compensatiefonds. Dit speelde ook bij MSA. De gemeente heeft dit tot grote tevredenheid van de betrokken instellingen opgelost door een aanvullende subsidie te verlenen en het betreffende bedrag te compenseren via het btw compensatiefonds voor de jaren 2014 tot en met 2017.

Achteraf is vastgesteld dat wanneer de verzelfstandigingsovereenkomst een kortere looptijd had gehad, het waarschijnlijk geen of een veel kleiner issue was geweest. Het is een verzelfstandigingsovereenkomst die een op een van andere gemeenten is overgenomen, dus het is niet zo dat de gemeente dit niet goed voorbereid heeft. Er is juist goed naar gekeken omdat het collectiebeheer, wat wel een belaste dienst is, uit de verzelfstandigingsovereenkomst is gehaald.

5.3 Maatschappelijke effecten

Deelvraag: Hebben de verzelfstandigingen geleid tot (een nieuwe programmering en daardoor) meer en betere voorzieningen, voorstellingen, gebruikers, waardering? Waar blijkt dat uit?

Norm 16: De ambtelijke organisatie heeft inzicht in de maatschappelijke effecten van de verzelfstandigingen.

Bevindingen:

- Er is geen onderzoek verricht naar de maatschappelijke effecten van de verzelfstandigingen. Wel heeft er in 2016 een tussenevaluatie plaatsgevonden van de Cultuurnota STROOM.
- De beoogde monitoring van Het Domein heeft niet plaatsgevonden. De financiële situatie van het Kunstbedrijf en het Herstelplan eisten de aandacht.
- De ambtelijke organisatie heeft op basis van de jaarverslagen wel inzicht in de prestaties van de instellingen.

Toelichting

Er is door de gemeente geen onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke effecten van de verzelfstandigingen. Dat zou wellicht ook wat aan de vroege kant zijn als het gaat om de verzelfstandiging van MSSA. En bovendien wordt er zowel bij MSA als het museum verbouwd, waardoor er sprake is van een andere situatie. Wel heeft er in 2016 een tussenevaluatie plaatsgevonden van de Cultuurnota STROOM uit 2012.

Destijds bij de verzelfstandiging van Het Domein was het wel de bedoeling dat er gemonitord zou worden. Zo staat er in het raadsvoorstel uit 2011 dat 'er zal worden gemonitord in hoeverre bovenstaande doelstellingen worden bereikt. Hiermee wordt invulling gegeven aan het advies van de rekenkamer uitgebracht in het onderzoeksrapport 'Van verzelfstandigen tot bekwaam regisseren en gunnen' van januari 2010 (beslispunt 2). Teneinde de realisatie van de doelstellingen te kunnen volgen zal in het najaar 2011 in opdracht van de dienst MO een nulmeting worden uitgevoerd. Voor de hierbij te hanteren indicatoren wordt onder andere gedacht aan:

- de verhouding subsidie /eigen inkomsten (uit cursussen, opdrachten, sponsoring)
- een klanttevredenheidsonderzoek
- het aantal succesvolle bemiddelingen tussen vraag en aanbod in onderwijs (netwerkfunctie kunstbedrijf)
- het percentage deelnemers kernaanbod kunstbedrijf
- de gehanteerde prijsdifferentiatie (afstemming met de vraag, marktkennis) en
- de omvang van het gezamenlijk aanbod van het kunstbedrijf met culturele organisaties.

Vervolgens zal de dienst MO na 3 en 6 jaar een meting laten uitvoeren naar de realisatie van de doelstellingen. Wij zullen uw Raad verslag uitbrengen van de onderzoeksresultaten.'

Desgevraagd geeft de ambtelijke organisatie aan dat het Kunstbedrijf in haar jaarlijkse subsidieaanvragen prestatie-afspraken, indicatoren, succesfactoren en/of beoogde resultaten opnam. De genoemde en beoogde metingen na 3 en 6 jaar zijn in 2014 in een volkomen andere daglicht komen te staan door de financiële problemen van Kunstbedrijf. Het in 2015 door de gemeenteraad goedgekeurde Herstelplan van Kunstbedrijf is in wezen in de plaats gekomen van een meting na 3 jaar.

De ambtelijke organisatie heeft wel inzicht in de prestaties van de instellingen. De instellingen leveren jaarlijks hun jaarverslag en jaarrekening over het voorgaande jaar in bij de gemeente ten behoeve van de definitieve vaststelling van de subsidie. In het jaarverslag staat informatie over de geleverde prestaties. Ook in de kwartaalgesprekken wordt hier aandacht aan besteed.

Norm 17: De verzelfstandigingen hebben geleid tot een nieuwe programmering en daardoor meer en daardoor betere voorzieningen, en meer voorstellingen/tentoonstellingen/activiteiten/gebruikers/publiek en waardering.

Bevindingen:

- Hoewel het niet 1:1 wordt gerelateerd aan de verzelfstandigingen, is er blijkens de tussenevaluatie van het cultuurbeleid sprake van positieve ontwikkelingen.
- De betrokkenen bij het cultuurbeleid zijn van mening dat het STROOMT in Arnhem.

Toelichting

Uit de tussenevaluatie van de Cultuurnota STROOM is de volgende outcome naar voren gekomen als het gaat om de doelstelling 'Brede opdracht aan de basisvoorzieningen':

- De inzet op cultuureducatie leidt ertoe dat meer leerlingen in het Primair Onderwijs kennismaken met cultuur.
- Samenwerking en uiteindelijk (bestuurlijke) fusie tussen instellingen in Rozet, waardoor meer middelen ingezet kunnen worden voor activiteiten en ondersteuning van derden.
- Samenwerking (inhoudelijk en organisatorisch) vindt op verschillende manieren plaats: tussen podia, tussen podia en instellingen, in de keten. Dit leidt onder andere tot een beter (afgestemde) programmering, naar verwachting tot meer publiek en mogelijk tot kostenbesparing op bedrijfsvoering. Ook worden instellingen door krachtenbundeling op den duur minder kwetsbaar.
- Door betere afstemming in vroeg stadium tussen de overheden versterking positie van en lobby voor culturele topinstellingen.

STROOMT het in Arnhem?

In dit onderzoek is op kwalitatieve wijze onderzocht wat er de afgelopen jaren veranderd is in de stad. In de gesprekken met de ambtelijke organisatie, de instellingen, de raad en de wethouder is steeds de volgende vraag gesteld: stroomt het in Arnhem, wat heb je de afgelopen jaren zien gebeuren?

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat zij de afgelopen jaren hebben waargenomen dat er veranderingen zijn in de programmering van het cultureel aanbod en de samenwerking tussen de instellingen, zoals bijvoorbeeld de UITnacht en de samenwerking met Rijksgezelschappen. En dat er een omslag is van aanbodgericht naar vraaggericht: het is meer klantgericht, aantrekkelijker, zichtbaarder voor de stad. De ondernemers zijn blij met Rozet: een minder dode hoek in de stad, een enorme impuls. Overigens komt het bovenstaande niet alleen door de verzelfstandigingen, maar ook dankzij de cultuurnota en de juiste mensen op de juiste plek.

De instellingen geven aan dat instellingen elkaar opzoeken en vanuit hun rol bijdragen aan de stad. Er is ambitie, en de instellingen krijgen de ruimte om hierbinnen te opereren. Vanuit MSA is een alliantie tussen Oostpool, Gelders Orkest en Introdans gesloten, educatiemedewerkers en marketeers werken samen en MSA doet mee aan festivals en doet meer samen met anderen én voor de stad. Ook MA werkt met allerlei partners samen en heeft allianties gevormd met bijvoorbeeld: Erfgoedcentrum in Rozet, Sonsbeek, State of Fashion, ArtEZ, Plaatsmaken, Valkhof, Coda, Educatiemenu, etc. Het imago van het Kunstbedrijf is de laatste jaren beter geworden. En is veel veranderd in deze organisatie de afgelopen jaren en dat gaat zijn vruchten afwerpen. En hoewel het lastig is om de verzelfstandiging van Het Domein hierbinnen als een zelfstandig iets te zien, is Rozet belangrijk voor de stad. Kunstbedrijf/Rozet doen mooie dingen. Bijvoorbeeld de activiteiten in de wijken, de muziekschool. Dat het goed gaat blijkt ook uit de opmerking over de vrijwilligers: "We hadden dit jaar als ambitie om een toename van veertig naar tachtig vrijwilligers te realiseren. We hebben er nu al 100. Dat zegt wel wat."

Ook in het gesprek met de gemeenteraad is de vraag gesteld wat zij hebben zien gebeuren de afgelopen jaren. Aan de orde komt dat er veel vernieuwing plaatsvindt in gebouwen ten behoeve cultuuruitvoering. Gezien wordt dat de culturele organisaties steeds meer willen samenwerken, maar dat dit nog lastig is vanwege financiële beperkingen en bezuinigingen (om elkaar daarin toch als samenwerkingspartner in plaats van als concurrent te zien). Bij alle organisaties zijn zorgen om de financiële investering in de gebouwen en wat het effect gaat zijn voor zowel de gemeente als die drie verzelfstandigde instellingen. Ook wordt

genoemd dat er duidelijker en onafhankelijker rollen zijn. Er sprake van een nieuw elan bij de grote instellingen. Gevoelsmatig is er minder aandacht voor "gewone/kleine" instellingen, terwijl die minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker zijn voor de stad zelf. Een raadslid geeft aan dat er sprake is van verschraving van het aanbod bij het kunstbedrijf, omdat er voor bepaalde dingen een te kleine markt is. Het komt ook omdat het meer gericht is op de wijken, maar daardoor heb je minder diversiteit in het centrale aanbod voor alle groepen.

Met betrekking tot de programmering wordt door de raadsleden opgemerkt dat het lastig te bepalen is of het aanbod en de programmering zijn veranderd. Dit is meer gebaseerd op de persoonlijke beleving en ervaringen die sinds de verzelfstandigingen bij de instellingen bemerkt worden. Daarnaast wordt aangegeven dat alle drie de instellingen een nieuwe directie hebben die zonder allerlei belemmeringen nieuwe dingen kan bedenken. Maar wat je niet ziet en hoort is dat er ineens iets heel nieuws in Arnhem is ontstaan door deze verzelfstandigingen. Arnhem zou in de krant moeten komen met "wat er nou in Arnhem gaat gebeuren op cultureel gebied". Dat hebben de raadsleden niet gezien en zouden de verzelfstandigingen volgens hen wel in zich moeten hebben.

Ook vanuit het college is aangegeven dat het beeld is dat er veel gebeurd is de afgelopen jaren. Er zijn goede stappen gezet qua organisaties, zeker op directieniveau. Qua gebouwen worden momenteel ook stappen gezet. De instellingen zijn zich steeds meer bewust van hun positie en verantwoordelijkheid, voor hun eigen publiek, en ook voor cultuur in Oost-Nederland. Er gebeuren mooie dingen in de samenwerking. De ambitie voor de komende jaren is om samen met Nijmegen de culturele hotspot van het oosten te worden. Zo wil het college graag dat verschillende overheden met een eenduidige opdracht komen richting het culturele veld. Hierbij kan dan ook samengewerkt worden met andere culturele instellingen in Oost-Nederland. Hiertoe moeten nog wel wat stappen gezet worden.

6. De huidige gemeentelijke kaderstelling

In dit hoofdstuk draait het om de huidige gemeentelijke kaderstelling. Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

- Wat zijn de huidige beleidsmatige, juridische en financiële kaders voor de drie culturele instellingen?
- Zijn de beleidsmatige, juridische en financiële kaders ingebed in een heldere en zakelijke sturingsrelatie?
- Worden de instellingen voldoende in staat gesteld de gemeentelijke doelstellingen te halen?
- Wat is er te leren van andere gemeenten als het gaat om voorwaardenscheppende kaders?

6.1 Huidige kaders

Deelvraag: Wat zijn de huidige beleidsmatige, juridische en financiële kaders voor de drie culturele instellingen?

Norm 18: Gemeenteraad, portefeuillehouder en ambtelijke organisatie hebben inzicht in de beleidsmatige, financiële en juridische kaders ten aanzien van de drie culturele instellingen.

Bevinding:

- De gemeenteraad, portefeuillehouder en ambtelijke organisaties kennen de beleidsmatige, financiële en juridische kaders.

Toelichting

De beleidsmatige kaders voor alle drie de culturele instellingen worden gevormd door de Cultuurnota STROOM uit 2012, de impulsen uit Arnhem stroomt door, de perspectiefnota 2017-2020 en de meerjarenbegroting 2017-2020. Daarnaast is er ten aanzien van bijvoorbeeld cultuureducatie specifiek beleid van toepassing op het Kunstbedrijf. In bijlage 7 wordt uitgebreider ingegaan op de inhoud van deze documenten.

De financiële kaders zijn vastgelegd in de gemeentelijke begroting, in dit geval de meerjarenbegroting 2017-2018. In de paragraaf Indicatieve subsidiebedragen 2017 met de grondslag begroting zijn de volgende maximale subsidiebedragen⁵⁹ per instelling vermeld.

Bedragen x € 1.000	2017	2016
Stichting Museum Arnhem	3.189	2.942
Musis en Stadstheater Arnhem*	5.234	3.883
Kunstbedrijf Arnhem / Beleven	2.250	2.736

*) Het grote verschil zit erin dat de subsidie is verhoogd. Dit had onder meer te maken met de invoering van de kostprijsdekkende huur. In 2016 € 1.603.678 voor de huur en daarnaast € 684.000 voor creatie eigen vermogen MSA, in 2017 was het huurbedrag € 1.966.677.

De juridische kaders worden gevormd door de afzonderlijke overeenkomsten die er tussen de gemeente en de drie instellingen zijn gesloten rondom de verzelfstandigingen. Ten aanzien van de subsidieverlening aan de instellingen is de Algemene Subsidie Verordening 2016 (ASV) het kader. Hierin staan de procedures

⁵⁹ Meer informatie over de verleende subsidies aan de instellingen is opgenomen in de casebeschrijvingen over de instellingen in de bijlagen bij dit rapport.

en eisen die er zijn als het gaat om het proces en de inhoud van de subsidieverlening.

De betrokken ambtenaren, raadsleden en portefeuillehouder zijn op de hoogte van deze kaders. Zij zijn betrokken geweest bij het opstellen en/of vaststellen c.q. goedkeuren ervan.

6.2 Sturingsrelatie

Deelvraag: Zijn de beleidsmatige, juridische en financiële kaders ingebed in een heldere en zakelijke sturingsrelatie?

Norm 19: Er is sprake van een zakelijke sturingsrelatie tussen de gemeente Arnhem en de drie culturele instellingen.

Bevindingen:

- Volgens het rapport van PwC is het voor een heldere en zakelijke sturingsrelatie van belang dat de instelling weet wanneer zij het in de ogen van de gemeente goed heeft gedaan en waarop zij door de gemeente zal worden afgerekend.
- Er is volgens de betrokkenen nog geen sprake van een zakelijke sturingsrelatie, maar het gaat de goede kant op. De instellingen zijn niet alleen via de subsidierelatie verbonden aan de gemeente, maar er lopen ook andere lijnen, bijvoorbeeld als huurder van gemeentelijk vastgoed.
- Er wordt gewerkt met een kostprijsdekkende huur, waardoor er geen sprake meer is van verborgen of indirecte subsidiëring.
- Er is nog geen invulling gegeven aan de toezegging van de wethouder - naar aanleiding van de ingetrokken motie 'Goed Toezicht' van 13 april 2015 - om uiterlijk 1 oktober 2015 een visie te formuleren op de rol van toezicht en de borging daarvan binnen de door de gemeente sterk gesubsidieerde instellingen, zoals het Kunstbedrijf.

Toelichting

In hoofdstuk 5 is uitgebreid op de sturingsrelatie ingegaan, aangezien een van de doelstellingen van de verzelfstandigingen was 'Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instellingen als opdrachtnemers en uitvoerders van beleid'.

In het PwC rapport wordt over de heldere en zakelijke sturingsrelatie aangegeven dat 'de instelling moet weten wanneer zij het in de ogen van de gemeente goed heeft gedaan en waarop zij door de gemeente zal worden afgerekend'. Ook is hierover opgenomen dat 'er nadrukkelijk door de gemeente een regiefunctie wordt vervuld en er, na een periode van leren en ontwikkelen, in toenemende mate een zakelijke relatie ontstaat, waarbinnen men elkaar aanspreekt op (niet) geleverde prestaties. En eventueel wordt op basis daarvan ook met elkaar in financiële zin afgerekend'.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het de goede kant op gaat in het werken naar een heldere en zakelijke sturingsrelatie, maar dat deze nog niet is bereikt. De transitie is nog gaande. De voorwaarden om te komen tot deze situatie zijn er volgens sommige wel, en volgens anderen nog niet. Zo geven de directeuren van de instellingen aan dat het niet alleen om een verzelfstandigingsproces gaat, maar ook om bezuinigingen, verbouwingen, reorganisaties, fusies en de afhechting van de verzelfstandiging et cetera, waardoor de verzelfstandigde instellingen financieel nog niet 'los' zijn van de gemeente.

De directeuren geven aan dat als het gaat om de subsidierelatie, de heldere en zakelijke relatie nog het dichtst wordt benaderd. Het is nog onder handen werk, maar het lukt steeds beter om met de gemeente op basis van de nieuwe rolverdeling te werk te gaan. Hierbij wordt in dialoog gesproken over het 'wat' en dit vindt zijn neerslag in prestatieafspraken. Het 'hoe' is in toenemende mate het domein van de culturele instelling, en steeds minder van de gemeente. Bij het museum en MSA wordt al zo gewerkt, bij Het Kunstbedrijf/Rozet is dit nog geen realiteit. Bij Rozet -dat naar aanleiding van de bestuurlijke fusie nog bezig is met haar strategisch meerjarenplan- is recentelijk een bijeenkomst gehouden met twintig ambtenaren uit verschillende disciplines, waarin gesproken is over de ontwikkeling van Rozet en de wijze waarop instelling en de gemeente de relatie gaan vormgeven. Rozet heeft te maken met onderwijs, sociaal domein, cultuur, vastgoed. Er moeten volgens de directeur nog muurtjes tussen deze domeinen beslecht worden. Daarnaast maken alleen goede afspraken op papier nog niet de zakelijke relatie die Rozet voor ogen staat. De afspraken moeten ook niet over uitvoering en activiteiten gaan, maar gestoeld zijn op resultaten en prestaties. En zover is het volgens de directeur nog niet.

Uit de gesprekken blijkt dat als het gaat om de vastgoed-kant en de afhechting van de verzelfstandiging van MSA de zakelijke relatie met de ambtelijke organisatie (nog) niet is bereikt. De basis is gelegd; het is work in progress.

Vanuit de ambtelijke organisatie is opgemerkt dat door de verzelfstandigingen de instellingen enerzijds meer op afstand staan van de gemeente, maar dat er tegelijkertijd veel meer betrokkenheid is bij het cultuurbeleid/de inhoud. De instellingen worden nu meer bij het gemeentelijk cultuurbeleid betrokken dan voorheen. De gemeente is gegroeid in de rol van opdrachtgever en regisseur van het beleid en de instellingen in de rol als opdrachtnemer en uitvoerder. De opdrachtnemer moet zich steeds bewuster zijn van wat zij als programma aanbiedt aan de stad en aan de gemeente. Twintig jaar geleden bepaalden de instellingen zelf wat ze voor programma aanboden, aanbodgericht. Nu moeten instellingen vraaggericht aanbieden. De gemeente verlangt dat instellingen heel duidelijk aangeven wat het product is dat ze aanbieden en ook hoe de stad daar wat aan heeft.

Ambtelijke wordt de verandering in de sturing geïllustreerd aan de hand van de relatie met het museum. Voorheen was een doel voor het museum tien tentoonstellingen: vijf grote en vijf kleine. Door na te denken over de doelen van die tentoonstellingen, waarom willen we dat eigenlijk? Werd duidelijk dat de vijf kleine belangrijk zijn vanuit educatie-oogpunt. Dus door na te gaan: "Waarom doen we dingen en waarom zijn ze goed op het juiste niveau?" wordt tot nieuwe indicatoren gekomen. De sturing gaat volgens de ambtenaren over de doelen, niet langer over het 'hoe'. "Hoe de instellingen het doen, moeten ze zelf bepalen. Daar zijn ze ondernemer voor." Aangegeven wordt dat het lastig is hoe je dat moet meten. Volgens de ambtenaren vraagt dat om constant in gesprek te zijn met elkaar en dat er onderling vertrouwen is.

Wat volgens de ambtenaren en de wethouder bijdraagt aan de zakelijke relatie is dat er nu gewerkt wordt met een kostprijsdekkende huur die de instellingen betalen voor het gebruik van het gemeentelijk vastgoed.

Waar nog geen invulling aan gegeven is, is de toezegging van de wethouder - naar aanleiding van de ingetrokken motie 'Goed Toezicht' van 13 april 2015 - om uiterlijk 1 oktober 2015 een visie te formuleren op de rol van toezicht en de borging daarvan binnen de door de gemeente sterk gesubsidieerde instellingen, zoals het Kunstbedrijf. Navraag leert dat deze toezegging nog open staat. In de praktijk wordt met behulp van de Algemene Subsidie Verordening (ASV), het toepassen van

de governance code bij de instellingen en de subsidiebeschikkingen invulling gegeven aan de strekking van de ingetrokken motie⁶⁰.

Norm 20: Directies van de instellingen, ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en gemeenteraad zijn tevreden⁶¹ over de opzet en inrichting van de sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen.

Bevindingen:

- De opzet en inrichting van de sturingsrelatie is nog niet uitgekristalliseerd. Er wordt aan gewerkt en het gaat de goede kant op, waarbij de relatie tussen gemeente en Museum Arnhem nu het meest tot tevredenheid leidt.
- De sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen is voor de raad vooral onzichtbaar.

Toelichting

De directeuren geven een wisselend beeld als het gaat om hun tevredenheid over de huidige invulling van de sturingsrelatie. Er is er een tevreden, een ander vindt het stapje voor stapje gaan waarbij het nog zoeken is naar de rollen, en de derde is van mening dat er echt nog stappen gezet moeten worden.

Uit de gesprekken blijkt dat het contact tussen de instellingen en de raad informeel en incidenteel is.

Tijdens het gesprek met de raad geven de raadsleden aan de sturingsrelatie voor hen 'onzichtbaar' is. De raadsleden hopen dat er bijtijds signalen komen van het college. Door de raad worden richtlijnen meegegeven, maar de raad wordt niet geïnformeerd over de uitvoering. Dat gebeurt pas achteraf en dan is de hoop dat dit gebeurt voordat het misgaat. Ook is genoemd dat de fracties contact onderhouden met de directeuren. Als daar geen signalen gegeven worden, gaan de raadsleden er vanuit dat het goed zit. De raadsleden geven echter aan dat het maar de vraag is hoe open de directeuren in die gesprekken zitten. Opgemerkt wordt dat het van belang is om de doelstellingen helder te hebben: Dan kun je als raad zeggen dat de middelen en de doelen die je meegeeft voldoende zijn om de doelstellingen te behalen die de raad belangrijk vinden - ongeacht wat een directeur dan zegt.

6.3 Ruimte en middelen

Deelvraag: Worden de instellingen voldoende in staat gesteld de gemeentelijke doelstellingen te halen?

Norm 21: De gemeentelijke cultuurdoelstellingen worden gedragen door de culturele instellingen.

Bevinding:

- De instellingen kunnen zich vinden in de beleidsmatige kaders die de gemeente stelt.

Toelichting

Tijdens het gesprek met de directeuren is hen de vraag voorgelegd hoe zij de beleidsmatige, financiële en juridische kaders van de gemeente ervaren. Hierop wordt aangegeven dat deze goed zijn.

⁶⁰ Mail d.d. 21 september 2017.

⁶¹ Tevredenheid wordt gemeten door interviews/gesprekken met raadsleden, portefeuillehouder, ambtelijke organisatie en instellingen en hun kwalitatieve oordeel.

Norm 22: Directies van de instellingen zijn van mening dat de ruimte en middelen die hen door de gemeente ter beschikking worden gesteld in evenwicht zijn met de verwachtingen die door de gemeente aan hen gesteld worden.

Bevinding:

- Instellingen geven aan dat de verwachtingen die er aan hen gesteld worden en beschikbaar gestelde middelen op onderdelen wat uit elkaar lopen. Dit is niet zozeer het geval als het gaat om de betrokken ambtenaren, maar speelt meer op bestuurlijk/politiek niveau.

Toelichting

Als het gaat om de vraag of de verstrekte ruimte en middelen in evenwicht zijn met de verwachtingen, wordt door de instellingen aangegeven dat deze op onderdelen wat uit elkaar lopen. Niet op ambtelijk niveau, maar meer op bestuurlijk/politiek niveau. Het college en de raad willen graag lange rijen bezoekers en succes vergelijkbaar met het succes van De Fundatie. Maar iedere instelling heeft gebouw-gerelateerde kosten, en de rest van de middelen kan aangewend worden voor de producten. Als de verwachtingen zo hoog zijn, dan moet er een relatie zijn tussen wat je als instelling kan leveren en de gemeentelijke subsidie. Tegelijk wordt aangegeven dat het feit dat de verwachtingen en het budget wat uit elkaar lopen, in veel steden in het land het geval is.

De raad vindt het lastig te beoordelen of er sprake is van evenwicht tussen de middelen en verwachtingen. Op het moment dat de kaders worden vastgesteld, kunnen de instellingen inspreken. Dat is niet gebeurd.

Norm 23: De huidige kaders worden niet als belemmerend ervaren door culturele organisaties, ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en gemeenteraad.

Bevinding:

- Er zijn belemmeringen als gevolg van de bij de verzelfstandigingen gestelde kaders opgetreden. Er zijn geen belemmeringen als gevolg van de huidige kaders genoemd.

Toelichting

In de gesprekken zijn geen opmerkingen gemaakt of belemmeringen genoemd over de huidige kaders. Wel is er in de gesprekken gesproken over de uitgangspositie van de instellingen na verzelfstandiging, in de zin van de eerder genoemde schulden en kwaliteiten van de organisatie. Vanuit de ambtelijke organisatie is genoemd dat het voor de instellingen, ondanks dat dit van te voren bekend was, belemmerend heeft gewerkt dat de samenstelling van de organisatie niet zo was, zoals ze in feite zouden willen als ze zelfstandig waren. Ondanks reorganisaties zijn er nu nog effecten waar directeurs op bijsturen wat betreft personeel.

Op basis van de beschikkingen kan vastgesteld worden dat de gemeente niet overvraagt als het gaat om de verantwoording. Het indienen van het jaarverslag volstaat. In dit jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over output en activiteiten. De gemeente heeft in de gevallen dat er sprake was van een exploitatieoverschot erin toegestemd dat de instelling dit toevoegde aan een specifieke (doel)reserve.

6.4 Lessen uit andere gemeenten

Deelvraag: Wat is er te leren van andere gemeenten als het gaat om voorwaardenscheppende kaders?

Nu de instellingen verzelfstandigd zijn is het zaak dat, voor zover dat nog niet gebeurd is, de instellingen de juiste kaders meekrijgen. Dan gaat het om de financiële middelen, maar ook om beleidsmatige inhoud en heldere afspraken over hoe de relatie met de gemeente vorm en inhoud krijgt. Hieronder is op basis van onze expertise aan de hand van algemene inzichten en de wijze waarop er in de gemeenten Zutphen en Schiedam invulling is gegeven aan de kaderstelling en samenwerking, een overzicht gemaakt van mogelijke lessen voor Arnhem. Het gaat in deze paragraaf dus nadrukkelijk om lessen over voorwaardenscheppende kaders, niet om een vergelijking met andere gemeenten. De lessen formuleren we op basis van onze expertise van de goede praktijken als het gaat om subsidiebeschikkingen en prestatieafspraken in de gemeenten Zutphen en Schiedam.

Relatie tussen beleidsdoelen en prestaties

In het algemeen is het goed om scherp te hebben dat volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een subsidie is: 'de aanspraak op financiële middelen die door een bestuursorgaan wordt verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde zaken of diensten'. Met de verstrekking van subsidies wordt beoogd dat activiteiten en prestaties van de subsidieontvanger bijdragen aan de realisatie van de doelen van beleid.

Om te zorgen dat een gemeente die activiteiten subsidieert waarmee zij haar beleidsdoelen kan realiseren, dient zij eerst een beleidstheorie te ontwikkelen. Hierin onderbouwt zij de veronderstelde relaties tussen beleids- c.q. subsidiedoelen, prestaties en activiteiten. Door deze samenhang goed te doordenken, wordt een doeltreffende inzet van subsidies zo veel mogelijk geborgd. De subsidieontvanger gebruikt de subsidie om activiteiten uit te voeren en realiseert hiermee prestaties.

Een heldere en zakelijke sturingsrelatie is het doel

In het PwC rapport dat ter voorbereiding op de besluitvorming over de verzelfstandigingen is opgesteld is aangegeven dat 'de instelling moet weten wanneer zij het in de ogen van de gemeente goed heeft gedaan en waarop zij door de gemeente zal worden afgerekend'. Door hier het gesprek over aan te gaan wordt er invulling gegeven aan de gewenste heldere en zakelijke sturingsrelatie.

Zinnige prestatieafspraken vastleggen in de beschikking

Het schakelpunt tussen gemeente en culturele instelling is de formele subsidiebeschikking. De gemeente kan hierin of hierbij een set prestatieafspraken opnemen. Het doel van prestatieafspraken is in de eerste plaats het verkrijgen van inzicht in de bijdrage die de instellingen leveren voor de subsidie die zij ontvangen. In de verantwoording geven de instellingen aan op welke wijze zij invulling hebben gegeven aan de beoogde prestaties en wat het resultaat daarvan was. Op basis daarvan kan de gemeente beoordelen of zij hier tevreden over is en of er aanleiding is de beoogde prestaties te herzien. Wanneer de behaalde resultaten te ver achterblijven bij de beoogde prestaties kan de gemeente besluiten het subsidiebedrag aan te passen. Dat is de tweede reden voor het opnemen van prestatieafspraken: deze bieden een ijkpunt.

In het land is al de nodige ervaring opgedaan met prestatieafspraken in de culturele sector⁶². Uit onderzoek komt hierover het volgende naar voren: 'Prestatieafspraken kunnen zinvol zijn, maar alleen als ze gebaseerd zijn op een zorgvuldige analyse van zowel de overheid als de instelling. Dat vergt een relatie

⁶² Bunnik, C. & Van Huis, E., (2011), Niet tellen maar wegen; over de zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector, Amsterdam: Boekmansstichting.

die het mogelijk maakt om met elkaar die doelen te bespreken en daar afspraken over te maken die zinvol en haalbaar zijn, maar ook voldoende ambitie in zich hebben. Om dat voor elkaar te krijgen is een open relatie, die is gebaseerd op kennis en vertrouwen, voorwaarde.'

Wat dat betreft is het opstellen van prestatieafspraken vooral een mogelijkheid om met elkaar in gesprek te gaan over de waarde van de instelling voor de stad en de bijdrage die de instelling levert aan het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente.

Prestatieafspraken tussen de gemeente Zutphen en de instellingen

In Zutphen is in 2016/2017 een proces gestart om samen met de culturele basisinstellingen te komen tot prestatieafspraken⁶³. De gemeente heeft op een open manier met de instellingen gesproken over hun kernactiviteiten en de waarde die zij toevoegen. Met de instellingen is overeenstemming bereikt over de huidige opzet en invulling van de beoogde prestaties.

Bij de prestatieafspraken⁶⁴ is gebruik gemaakt van het 4R-model dat uitgaat van Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap. In het document 'Beoogde prestaties' is neergelegd wat de prestaties zijn die de instelling levert als het gaat om de resultaten. Daarnaast beschrijft het document het culturele speelveld en de wijze waarop er wordt samengewerkt, zowel tussen instelling en gemeente als tussen instellingen onderling.

Richting

De gemeente Zutphen geeft richting vanuit haar vastgestelde (cultuur)beleid. Er wordt aangegeven wat de gemeente wil bereiken, welke functie ze daarbij voor de instelling ziet, wat de financiële kaders zijn (subsidie voor X jaar, het feit dat de instelling ook eigen inkomsten genereert), eventueel een passage over de wens van de gemeente dat er samengewerkt wordt met andere instellingen en organisaties, en op welke wijze er afstemming plaatsvindt met de gemeente.

Ruimte

De instelling krijgt van de gemeente Zutphen het vertrouwen en de ruimte om op basis van haar eigen professionaliteit en inzet tot realisatie van de afgesproken beoogde set van prestaties te komen. Dit uit zich door aan het begin van het kalenderjaar de volledige subsidie te verlenen. En bijvoorbeeld een passage dat het gemeentebestuur cultureel ondernemerschap stimuleert en de instelling financiële overschotten mag toevoegen aan haar eigen reserves. □

Resultaat

Hier staat de set van beoogde prestaties die de gemeente Zutphen en de instelling met elkaar zijn overeengekomen. In Zutphen wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen prestaties die te maken hebben met:

- professionaliteit en ondernemerschap: toepassing Code Cultural Governance, lidmaatschap branche-organisatie, % eigen inkomsten, dagelijks beheer en onderhoud gebouw.
- Het eigen culturele product en het bereik daarvan: waarde voor de stad, uitgedrukt in kwalitatieve en kwantitatieve termen, netwerk.

⁶³ Gemeente Zutphen (2017), Collegebesluit Subsidiebeschikkingen culturele basisinstellingen 2017, d.d. 2 mei 2017.

⁶⁴ In plaats van prestatieafspraken wordt er in de beschikking gesproken van een 'set van beoogde prestaties'. Dit past beter bij het karakter van de subsidierelatie, waarin het gaat om het stimuleren en ondersteunen van voorgenomen activiteiten. De term 'afspraken' past meer in het jargon van een inkooprelatie.

- Bijdrage aan andere gemeentelijke strategische doelen: bijvoorbeeld afspraken over vrijwilligers, inkoop lokale leveranciers. □

Rekenschap

Onder dit kopje worden afspraken gemaakt over:

- houding en dialoog.
- overlegmomenten en waarover deze gaan.
- invulling cultureel ondernemerschap (bij cultureel ondernemerschap gaat het enerzijds om het aangaan van duurzame relaties met de samenleving (positionering, profilering, omgevingsbewustzijn) en anderzijds om het maximaliseren van de eigen inkomsten om te komen tot een evenwichtige financieringsmix).
- de verantwoording en deelname aan de jaarlijkse openbare forumbijeenkomst met de gemeenteraad, waarin door de directies van de culturele instellingen in gesprek met de raad wordt teruggeblikt op het jaar, ontwikkelingen, de onderlinge samenwerking en de behaalde prestaties. □

Schiedam: inzicht in geleverde prestaties door verantwoordings-rapportages

Bij de gemeente Schiedam wordt gewerkt met prestatieafspraken⁶⁵ die zijn gerelateerd aan de verschillende gemeentelijke cultuurdoelstellingen. De instellingen verantwoorden niet alleen door indiening van het Jaarverslag, maar stellen ook een inhoudelijke verantwoordingsrapportage op. Hierdoor heeft de ambtelijke organisatie inzicht in de geleverde prestaties en inzet van financiële middelen. Het college ontvangt ten aanzien van de grote subsidierelaties van de ambtelijke organisatie een adviesmemo 'beoordeling vaststelling subsidie' en is op basis daarvan geïnformeerd over de geleverde prestaties en inzet van financiële middelen. Er wordt periodiek ambtelijk en bestuurlijk overleg gevoerd met de gesubsidieerde organisaties.

De gemeentelijke regierol wordt ingevuld door het maken van prestatieafspraken met de culturele instellingen. Zij zijn als zelfstandige stichtingen verantwoordelijk voor het behalen van de afgesproken prestaties en het voeren van een gezonde bedrijfsvoering. Door middel van gesprekken en rapportages houdt de gemeente de vinger aan de pols. Het is hierbij zoeken naar een balans tussen ruimte en vertrouwen geven en er tegelijk bij blijven en niet voor verrassingen komen te staan. De inhoudelijke, financiële en juridische kaders waarbinnen de subsidieverlening plaatsvindt, zijn vastgesteld door de raad. In dat opzicht is er sprake van een op papier gedeeld beeld over de eisen en verplichtingen die er aan de subsidieontvanger worden gesteld.

⁶⁵ Bron: beschikkingen aan de basisinstellingen.

7. De samenwerking tussen instellingen en gemeente in de praktijk

In dit hoofdstuk draait het om de samenwerking tussen instellingen en gemeente, en tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

- Op welke wijze is de samenwerking tussen gemeente en culturele instellingen ingericht?
- Op welke manier is de rol- en taakverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie vormgegeven als het gaat om de verzelfstandigde instellingen?
- Wat willen partijen vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om de onderlinge relaties?

7.1 Samenwerking tussen gemeente en culturele instellingen

Deelvraag: Op welke wijze is de samenwerking tussen de gemeente en culturele instellingen ingericht?

Norm 24: Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie hebben een duidelijk beeld bij de wijze waarop zij het samenspel met de culturele instellingen willen vormgeven, al dan niet vastgelegd in inhoudelijke en procedurele afspraken.

Norm 25: Culturele instellingen hebben een duidelijk beeld bij de wijze waarop zij het samenspel met de gemeente willen vormgeven.

Bevindingen:

- Er zijn geen documenten aangetroffen waaruit naar voren kwam wat het wensbeeld is van gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie als het gaat over het samenspel tussen gemeente en instellingen, en hoe zij dit willen vormgeven.
- Er wordt nu binnen de ambtelijke organisatie gewerkt aan extern opdrachtgeverschap.
- Uit het gesprek met de directeurs van de instellingen komt een gedeeld wensbeeld naar voren: we maken afspraken over het 'wat' en zijn vrij in het 'hoe' met de gemeente in nabijheid
- Tijdens het Cultureel Kwartet bleken de aanwezigen zich snel te kunnen vinden in een beschrijving en invulling van een ideale situatie en een ideale relatie: een open relatie, met een gezamenlijk doel en onderling vertrouwen op basis van contact en gelijkwaardigheid

Toelichting

Bij de documenten die in het kader van dit onderzoek zijn bekeken is er geen document gevonden dat inzicht biedt in het gemeentelijke wensbeeld als het gaat om het samenspel tussen gemeente en instellingen. De Cultuurnota's STROOM en Arnhem STROOMT door, bieden inzicht in wat de gemeente van de basisinstellingen verwacht, maar gaan niet in op de wijze waarop de gemeente het samenspel met hen wil vormgeven.

Uit het gesprek met de directeurs komt naar voren dat zij als wensbeeld hebben dat zij op basis van een set prestatie-indicatoren afspraken maken over het 'wat', vrij gelaten worden als het gaat om het 'hoe', en dat in een relatie waarbij de gemeente nabij is, maar niet nadrukkelijk aanwezig. En zij willen graag zo snel mogelijk alle losse eindjes afhechten, zodat zij echt 'los' zijn van de gemeente.

Tijdens de bijeenkomst Het Cultureel Kwartet is plenair de vraag aan de orde gesteld of er een duidelijk beeld is van de ideale relatie tussen gemeente en instellingen en of dit ook met elkaar gedeeld is. Daar is niets op naar voren gebracht. Het was duidelijk dat er in ieder geval geen gedeeld beeld is over de ideale relatie.

Daarover verder pratend werd naar voren gebracht dat het belangrijk is dat er sprake is van een open relatie, met een gezamenlijk doel en onderling vertrouwen tussen de partijen. Het bestuurlijke wensbeeld is dat de gemeente en instellingen in staat zijn om gezamenlijk een cultureel (Oost)blok te vormen.

Om goed te kunnen samenwerken, is het volgens de aanwezigen nodig dat partijen elkaar kennen en met elkaar in contact staan. Daarnaast willen ze met elkaar samenwerken op basis van gelijkwaardigheid. Als ideaal werd genoemd dat instellingen, ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad "hun dromen delen, dezelfde lange termijn doelen nastreven en de handen ineen slaan". Ook werd aangegeven dat als de relatie vuur heeft, de structuur extra bij draagt. In dat geval ontmoeten partijen elkaar vanuit een gedeelde passie.

In de ideale situatie ontmoeten instellingen, gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie elkaar op twee niveaus:

1. Rondom de normale cyclus van begroting en (jaar)verslagen en bij problemen. De ontmoetingen gaan over de stand van zaken van subsidies en gebouwen. In deze ontmoetingen wordt bevraagd of alles nog binnen de kaders past. Aangegeven werd dat dit kan ook door te laten zien wat er gebeurt, dus niet alleen via cijfers en nota's en bedoeld als legitimatie naar de burger.
2. Op de inhoud, waarin met een gedeelde passie en met trots gewerkt wordt aan een programma voor de stad. In deze ontmoetingen voeden partijen elkaar op grotere thema's voor de stad, groter dan cultuur alleen. Door samen te maken, samen op pad te gaan, Arnhemmers in de wijken te bezoeken - op locatie - bij de bron van het werk. In deze ontmoetingen wordt gewerkt aan een volledig ecosysteem voor de opleiding van jonge mensen, maar ook richting andere gemeenten in Oost-Nederland – Deventer, Nijmegen - en richting de Rijksgezelschappen. En in deze ontmoetingen is aandacht voor deze 'topregio én voor de zwakkeren in de wijken'.

In de ideale situatie:

- is de gemeenteraad minder politiek. Want "als het leuk is, dan zijn er ook geen politieke incidenten". Opgemerkt is dat je inhoudelijk van alles kunt willen, maar als partijpolitiek de overhand krijgt, kan dat frustrerend zijn. De ontmoetingen met de culturele instellingen worden erg waardevol gevonden, omdat raadsleden veel informatie halen uit de praktijk, maar deze ontmoetingen zijn (nog) niet in het systeem belegd/geformaliseerd.
- Informeert college de gemeenteraad *voldoende en tijdig* over de stand van zaken en of het nog binnen de kaders past.
- Werken ambtelijke organisatie en culturele instellingen in gezamenlijkheid aan het bepalen en behalen van de doelen van de subsidie waarbij ze elkaar aanmoedigen. Als voorbeeld wordt genoemd dat Rozet is gestart met het bespreken van de doelen in een bijeenkomst met 20 verschillende ambtenaren, uit verschillende domeinen, allemaal betrokken bij Rozet.
- Werken culturele instellingen met een hoge frequentie samen aan een programma voor de stad. De grote instellingen zijn net gestart met overleg over wat er in de stad leeft en wat ze met elkaar willen bereiken.

In dit ideale samenspel heeft ieder een rol met concrete taken. Tijdens het Cultureel Kwartet werd benoemd:

De Gemeenteraad:

- Stelt kaders voor wat we willen met cultuur in de stad, geeft legitimiteit, met

- financiën, effect en kwaliteit.
- Heeft een subsidierelatie met de instellingen.
- Werkt controlerend, kijkt of de instellingen binnen de doelen van de cultuurnota blijven, op het gebied van keuzes en financiën. Is controlerend op nut en noodzaak van beleidsvoorstellen uit het college, op de onderwerpen financiering en prioritering.
- Stelt kritische vragen. Controleert informatie vanuit het college. Houdt vinger aan de pols. De raad kan alleen goed belangen afwegen, wanneer zij goed geïnformeerd is (halen en brengen van informatie is een verantwoordelijkheid van alle partners in het kwartet).
- Levert input vanuit de behoefte van de stad en haar inwoners. Stuurt op stadsbrede thema's. Is volksvertegenwoordiger van de stad. Bewaakt de samenhang en spreiding door de stad en cultuur in de breedte. Maakt inwoners enthousiast voor cultuur in de stad.

De drie culturele instellingen:

- Voeren een maatschappelijke opdracht uit en doen wat de stad van hen verwacht.
- Zijn exploitant.
- Realiseren doelen in opdracht (subsidie).
- Sturen efficiënte organisaties aan. Zijn in control en blijven aan het stuur. Daarnaast maken zij het bespreekbaar als het niet lekker loopt.
- Verleiden het stadsbestuur om 'out-of-the-box' te denken.
- Zijn cultureel ondernemers en werken samen met oog voor alle Arnhemmers. Inspireren, bruisen, stralen, verleggen grenzen en jagen aan, met betekenis voor de stad.
- Zoeken samenwerkingspartners in de stad en bereiken synergie met collega's.

Het college:

- Is opdrachtgever in de subsidierelatie met de culturele instellingen.
- Is uitvoerder van het cultuurbeleid, vertaalt ambities, bewaakt grenzen. Verantwoordt, signaleert, agendeert.
- Begroot realistisch op effecten en geld.
- Informeert de gemeenteraad, zodanig dat zij goede keuzes kan maken. Een brief blijkt niet altijd de ideale vorm van informatieverstrekking.
- Stimuleert duurzame samenwerking en connecties met oog voor brede ontwikkelingen in de stad en de regio. Is uitdrager van een brede visie op de transitie van het cultuurdomein.

De ambtelijke organisatie:

- Ontwikkelt beleid en voert beleid uit in opdracht van het college.
- Faciliteert het college, de instellingen en de gemeenteraad. Is waterdrager. Houden - op de achtergrond- vinger aan de pols. Ondersteunen, rekenen, leggen verslag.
- Is het eerste aanspreekpunt voor verantwoordingszaken.
- Is accounthouder in de subsidierelatie en accounthouder in de huurrelatie.
- Is creatief en energiek.
- Werkt onderling soepel samen met collega ambtenaren uit andere domeinen. Denk bij cultuur ook aan city-marketing, zorg en welzijn, wijken.
- Stuurt op stadsbrede thema's en doelen. Met daarbij als centrale vraag: Wat is goed voor de stad?
- Legt verbindingen vanuit gemeenschappelijk belang. Brengen bijvoorbeeld het kwartet bijeen.

Norm 26: Gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie en culturele instellingen zijn tevreden⁶⁶ over deze inrichting van de samenwerking.

Bevinding:

- Betrokkenen geven aan dat er sprake is van samenspel, maar dit nog volop in ontwikkeling is. Er is op dit punt nog winst te behalen.

Toelichting

Tijdens de bijeenkomst Het Cultureel Kwartet werd hierover het volgende aangegeven: Er is samenspel, maar we zoeken nog naar de juiste toonsoort. We zijn op de goede weg, maar nog volop in ontwikkeling en zoekend. Het gaat steeds beter. Het samenspel staat in de steigers, verloopt constructief. Één aanwezige vond het samenspel onvoldoende.

Op de vraag waar nu feitelijk nog gaten liggen met betrekking tot het samenspel, werd aangegeven: de financiële afwikkeling van MSA is nagenoeg afgewikkeld. Ook werden genoemd: de rapportage structuur, details versus grote lijnen, de zakelijkheid, hoe de vinger aan de pols te houden. Daarnaast moet volgens de aanwezigen nog gewerkt worden aan elkaar kennen en vinden.

Als antwoord op de vraag wat er erg goed gaat, werd genoemd: we hebben geweldige accommodatie(s) en investeringen in panden. Iedereen wil helpen, is van goede wil, er is openheid van gesprek, er zit energie in de samenwerking, er zijn korte lijnen tussen de instellingen onderling en tussen de instellingen en de gemeentelijke organisatie. Mensen weten elkaar te vinden en delen eenzelfde gevoel voor cultuur in de stad, met trots op het aanbod. Volgens de aanwezigen is er sprake van een dialoog over het beleid.

Als het gaat om de zorgen, dan werden het meest genoemd: financiën in het algemeen en de financiële haalbaarheid van doelen. Bij gebreken betaalt uiteindelijk de gemeente en blijft de gemeente het vangnet. Men is bezorgd dat bij tekorten op stenen of bezoekers het programma gekort wordt. Gevraagd werd wanneer bakstenen een last worden. Daarnaast werd aangegeven dat het negatieve eigen vermogen van Het Kunstbedrijf niet kinderachtig is en samenwerking met andere partijen bemoeilijkt. Dit bemoeilijkt bijvoorbeeld ook het vinden van nieuwe leden voor de Raad van Toezicht.

Er zijn ook zorgen over de veelheid aan betrokken mensen, die soms erg volhardend kunnen zijn, die elkaar nooit allemaal zullen vinden en geen goede afspraken maken. Ook zijn er zorgen over het facilitair management. Tot slot worden zorgen gedeeld die gaan over de zwakkere groepen in de samenleving, de achterhoede die niet aanhaakt. We zijn er immers om te delen, schreef iemand.

Als kansen werden genoemd: De kansen voor vernieuwing en ontmoeting in een leefbare stad met volop energie. In een stad die zich sterk profileert en uitstraling heeft voor de regio Oost Nederland met mooie ruimtes en voorzieningen in prachtige panden die voor bekendheid zorgen. Deze mooi panden zijn grote nieuwe gebouwen waar ook kleine instellingen terecht kunnen en waar in samenwerking tussen de culturele partners wordt gewerkt aan een gezamenlijk concept voor de toekomst.

De droom van de aanwezigen voor de toekomst is breder dan de drie instellingen en zelfs breder dan Arnhem: "Laten we samen bouwen aan een heel ecosysteem dat jonge mensen opleidt in kunst en cultuur!" In dat ecosysteem heeft iedereen een eigen rol/functie.

⁶⁶ Tevredenheid wordt gemeten door interviews/gesprekken met raadsleden, portefeuillehouder, ambtenaren, directies van de instellingen en hun kwalitatieve oordeel.

Tot slot is de deelnemers de vraag voorgelegd: Alles overziend, in hoeverre ben je tevreden over de huidige inrichting van de samenwerking? Hierop wordt aangegeven:

- We hebben een goede start gemaakt, maar we hebben pas net kennis gemaakt.
- Het gaat redelijk goed.
- In de basis is het nu goed geregeld.
- Ik geef de huidige inrichting een 6½.
- Ja, ik ben tevreden en dan nu niet alleen het samenspel zoeken in de gebouwen.
- Ja, ik ben tevreden, nu de beweging erin houden! Focus op artistieke samenwerking.
- Ik ben matig tevreden: er is verschil tussen theorie en praktijk.
- Het gesprek, de afspraken en verantwoordelijkheden worden steeds helderder.
- Er is een wij-gevoel over de nieuwe gebouwen en de rol van Rozet.
- Ik ben redelijk tevreden, maar steeds meer positief gestemd.
- De verzelfstandigingen zijn gladjes verlopen.
- MSA zit nog te veel op de afwikkeling van de verzelfstandiging. Daardoor is er te weinig tijd voor ontwikkeling en positieve samenwerking.

Kortom, we zijn op de goede weg. Van een ruime voldoende nu, willen we naar een 9 over vijf jaar. Om die 9 te gaan halen moeten we elkaar in elk geval ontmoeten.

7.2 Rol- en taakverdeling raad, college en ambtelijke organisatie

Deelvraag: a. Op welke manier is de rol- en taakverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie vormgegeven als het gaat om de verzelfstandigde instellingen?

Norm 27: Raad, college en ambtelijke organisatie hebben een duidelijk beeld bij de wijze waarop de gemeente haar regierol wil invullen, al dan niet vastgelegd in inhoudelijke en procedurele afspraken.

Norm 28: Raad, college en ambtelijke organisatie hebben een duidelijk beeld bij de betekenis van de gemeentelijke regierol voor de verschillende rollen en posities en handelen daar ook naar.

Bevindingen:

- Er is geen duidelijk beeld bij wat de gemeentelijke (regie)rol is en wat dit betekent voor de verschillende rollen en posities van ambtenaren, college en raad.
- Er is en wordt nu binnen de ambtelijke organisatie ingezet op het professionaliseren van het opdrachtgeverschap richting gesubsidieerde instellingen.

Toelichting

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de gemeente te maken heeft met circa 400 gesubsidieerde instellingen. En daar werd en wordt door de gemeente heel verschillend mee omgegaan. De manier waarop de gemeente haar opdrachtgeverschap invult, vergt volgens een ambtelijk betrokkene aandacht, want dat moet goed gedaan worden. Bij opdrachtgeverschap gaat het om vragen als: Waar wil je op sturen? Wat voor gemeente wil je zijn? Hoeveel ruimte geef je aan een instelling? Die professionaliseringsslag wordt nu volgens de ambtenaren opgepakt⁶⁷.

⁶⁷ Dit gebeurt door het cluster Strategie, Beleid en Regie, dat zich richt op Professioneel opdrachtgeverschap, Regisseursrol (welke rol pak je in welke situatie?) en Programmamanagement.

Ook is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat er aan zowel de kant van de gemeente als van de instellingen nog sprake is van rolonduidelijkheid. Onduidelijkheid over 'hoe verhouden wij ons tot elkaar?' Is de gemeente opdrachtgever, regievoerder, of heeft zij een coördinerende rol? En wat houden deze rollen in? Uit de gesprekken blijkt dat het op dit moment ontbreekt aan duidelijkheid over de rol, de bijbehorende taken en de doelen die worden nagestreefd. Dit uit zich in het ontbreken van duidelijke indicatoren, verwachtingen en een gestandaardiseerd planning en control instrumentarium. De relatie is volgens deze betrokkene nog niet uitgekristalliseerd, maar ook de gemeentelijke rol niet.

Tijdens de ambtelijke werksessie kwamen verschillende begrippen voorbij: faciliterende overheid, opdrachtgever, regisseur, regievoerder. En de vraag vanuit de ambtelijke organisatie werd gesteld was: welke van alle genoemde rollen je als gemeente zou moeten zijn? Of misschien moet je wel allemaal zijn, afhankelijk van de situatie.

Met de gemeenteraad is gesproken over de veranderende rol van de raad als het gaat om de (subsidie)relatie met de instellingen. Hierover is aangegeven dat:

- wordt betwijfeld of de rollen van de raad nou zo anders zijn. Het college heeft te maken heeft met de grootste verandering als het om de verzelfstandigingen gaat.
- de raadsleden vooral een controlerende rol hebben en deze invullen door te kijken of de kaders goed worden uitgevoerd. Zo niet, dan kan de wethouder daar op aangesproken worden;
- raadsleden er nu soms gewoon niets meer over te zeggen hebben, en elkaar daar aan moeten herinneren;
- het een leerproces is. Arnhem noemt zichzelf graag een regiegemeente. Ook in veel andere sectoren zie je steeds meer een terugtrekkende overheid. Als gemeenteraad heb je daarin steeds meer alleen de regierol. Dat vraagt een andere wijze van denken;
- het niet duidelijk is wat er onder regie verstaan wordt en wat voor kwaliteitseisen daar aan gesteld worden;

Uit het gesprek met de raad komt naar voren dat er een knelpunt ligt in de relatie met het college als het gaat om de informatievoorziening, en dan met name het tijdig geïnformeerd worden als er iets aan de hand is. Voor de raadsleden is dit van belang om te kunnen sturen. Als de raad regie moet voeren, moet controleren, kan dat alleen als je geïnformeerd wordt. Je moet in staat gesteld worden je rol te kunnen vervullen. Op de vraag dat de raad zichzelf ook in staat kan stellen, wordt aangegeven dat de raad soms ook informatie moet halen, maar dat er veel meer informatie is die gebracht kan worden.

7.3 Toekomst

Deelvraag: Wat willen partijen vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om de onderlinge relaties?

Tijdens het Cultureel Kwartet is de deelnemers gevraagd te noteren wat zij willen vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om de onderlinge relaties. In onderstaande tabel staat onze interpretatie van hetgeen er gewisseld is. De feitelijke weergave van het 4V-kwadrant, zoals door de deelnemers van het Cultureel Kwartet weergegeven op hun Praatplaten, is opgenomen als bijlage 9 van dit rapport.

Culturele instellingen

Vasthouden	Creativiteit & Cultureel Ondernemerschap. - Aanboren nieuwe geldstromen. - Ontwikkelen culturele arrangementen voor stad en regio.
Vernieuwen	Instellingen zijn SAMEN & VERBINDEND aanwezig in de stad, staan midden in de Arnhemse samenleving. Instellingen zoeken de gemeenteraad actief op, over de grote thema's van de stad. De diffuse gebouwen-relatie tussen gemeente en instellingen vraagt om helderheid.
Versterken	Instellingen equiperen eigen medewerkers om cultureel ondernemers te zijn en de bedrijfsvoering op orde te hebben. Instellingen werken aan een gelijkwaardige zakelijke relatie met de gemeente. - Instellingen en gemeente maken samen prestatieafspraken over WAT zij dienen te realiseren. - HOE zij de afgesproken prestaties realiseren, is de ondernemersvrijheid van de instellingen.
Verlaten	Losse eindjes van verzelfstandigingen → versneld afhechten. Tekorten die als claim op de toekomst worden teruggelegd bij de instellingen. Magere of negatieve reserves, die maken dat personeel en organisatie traag kan vernieuwen en versterken.

Gemeenteraad

Vasthouden	Inhoudelijke koers van STROOM blijven varen.
Vernieuwen	Cultuurbeleid verbinden aan ander gemeentelijk beleid. Meedoen aan projecten midden in de Arnhemse samenleving, over de grote thema's in de stad. Meewerken aan het regionaal versterken van cultuurbeleid in Oost Nederland.
Versterken	Richting geven aan de inhoud & effecten van beleid in cultureel Arnhem. Door het gesprek te voeren over - waar je gemeenschapsgeld aan uitgeeft. - de functie van een muziekschool of een schouwburg in de stad. Proactief vragen stellen aan het college over doelrealisatie cultuurbeleid en doelbereik verzelfstandigingen: - Gaat het lukken binnen de door ons gestelde kaders?
Verlaten	Focus op politieke realiteit - op politiek interessante onderwerpen, zoals onhaalbare begrotingen, (ex) gemeentelijk personeel en nieuwe gebouwen. - alleen dan wanneer politieke meerderheid te behalen is. Versnipperd reageren op plannen in stukjes. Uitvoeringsproblematiek, detailvragen aan en over instellingen.

Ambtelijke organisatie

Vasthouden	Deskundigen zijn in relatie met culturele instellingen en bestuur. Stimuleren samenwerking a la Cultureel Kwartet.
Vernieuwen	Samenwerken tussen de domeinen financiën, juridische zaken, vastgoed en cultuur, om een snellere afhechting van de verzelfstandigingen mogelijk te maken.

	Planning en control instrumentarium dat past bij de regisseursrol.
Versterken	Sturen op doelen en prestaties van de instellingen, vanuit een regisseursrol. Op gezonde afstand faciliteren cultureel ondernemers. Heldere zakelijke relatie met instellingen over subsidiebeschikkingen, prestaties en huurcontracten. Positie Expertiseteam Verzelfstandigingen in de ambtelijke organisatie.
Verlaten	Definitie budgetneutraal. Tekorten zijn als vanzelfsprekend voor de instellingen.

College

Vasthouden	Voortvarende uitvoering van STROOM. Het maatschappelijk effect voorop stellen (in plaats van de proceskant). Stimuleren korte lijnen in het Cultureel Kwartet.
Vernieuwen	Netwerk in Oost Nederland versterken, samen met cultureel kwartet. Plannen in zijn geheel aanbieden aan gemeenteraad. De raad actief meenemen in het verhaal (anders dan via een raadsbrief).
Versterken	Op tijd signaal geven aan gemeenteraad wanneer doelen niet binnen de gestelde kaders gerealiseerd dreigen te gaan worden. Meerdere keuzes bieden voor kaderstelling aan de gemeenteraad.
Verlaten	Versnippering op portefeuilles tussen collegeleden. Bij voorbaat te positieve begrotingen voorleggen aan gemeenteraad.

8. Resumé

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen samengevat aan de hand van de drie hoofdvragen van het onderzoek.

1. Wat waren de beleidsmatige en financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen van de drie instellingen en zijn die behaald?

In het coalitieakkoord 2006-2010 is afgesproken onderzoek te doen naar 'de mogelijkheid en wenselijkheid van verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen'. In opdracht van de gemeente Arnhem heeft PwC een plan van aanpak gemaakt voor de ontwikkeling van de drie cultuurwerkmaatschappijen in het perspectief van Rijnboog. Het Plan van Aanpak kent drie sporen:

1. versterking van de drie werkmaatschappijen (programmering, organisatie en bedrijfsvoering)
2. externe verzelfstandiging (onderzoek en implementatie)
3. drie werkmaatschappijen op weg naar Rijnboog (leveren input planontwikkeling en vormgeving samenwerking)

Er werd door PwC aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de werkmaatschappijen qua programmering, personele organisatie en bedrijfsvoering. Met de keuze van het college om alleen spoor 2 te volgen, week het college af van dit advies.

In 2009 heeft de gemeenteraad principebesluiten genomen tot verzelfstandiging van de drie werkmaatschappijen. Dit mede op basis van een onderzoek van PwC. Hierin zijn doelstellingen en randvoorwaarden geformuleerd die door het college en de gemeenteraad zijn overgenomen in de besluiten:

- Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instellingen als opdrachtnemers en uitvoerders van beleid.
- Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.
- Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instellingen.
- Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instellingen.

Als randvoorwaarden werden meegegeven:

- De verzelfstandigingsoperatie moet budgettair neutraal worden uitgevoerd.
- De arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers zullen na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket.
- De verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen worden als afzonderlijke trajecten beschouwd.

In haar onderzoek adviseerde PwC om de discussie en besluitvorming over externe verzelfstandiging niet tot een technische en financiële operatie te verenigen. Dit is bij de verzelfstandiging van Het Domein wel gebeurd.

Het Domein is in 2012 de eerste werkmaatschappij die is verzelfstandigd. In 2014, bleek deze instelling onvoldoende in staat om als zelfstandige en zelfredzame organisatie binnen de gegeven omstandigheden te functioneren.

Er is geleerd van de verzelfstandiging van Het Domein. Zo wordt voortaan in het voortraject bekeken of de instelling in staat is zelfstandig te opereren. Ook is er in de twee opvolgende verzelfstandigingen (de Gemeentemusea in 2014 en MSSA in 2016) voor gezorgd dat de reorganisaties voorafgaand aan de verzelfstandiging plaatsvonden. En vond er voorafgaand aan besluitvorming een onafhankelijke toets plaats, ofwel door de raad van toezicht ofwel door een externe adviseur. Bij deze verzelfstandigingen - van de Gemeentemusea en MSSA - is in de raadsvoorstellen

ook meer aandacht voor de maatschappelijke taak die de instellingen na verzelfstandiging zouden moeten gaan vervullen.

Er heeft geen monitoring of evaluatie van de doelstellingen en randvoorwaarden van de verzelfstandigingen plaatsgevonden, ondanks een toezegging aan de raad en een eerder advies van de Rekenkamer uit 2010. Er is als zodanig dan ook geen objectief en gedeeld inzicht in de mate van doelbereik. Uit de gesprekken met betrokkenen concluderen we dat de doelstellingen grotendeels zijn behaald. De heldere en zakelijke sturingsrelatie is nog niet overal gecreëerd, maar het cultureel ondernemerschap is bevorderd, de besluitvaardigheid is vergroot en de bestuurlijke slagkracht van de instellingen is versterkt.

De twee zwaarst wegende randvoorwaarden zijn budgetneutraliteit en gelijkblijvende arbeidsvoorwaarden. Beide hebben een stempel gedrukt op de uitgangspositie van de verzelfstandigde instellingen. Dit heeft geleid tot een zwaar loongebouw en leningen aan de instellingen. Aan de financiële randvoorwaarde dat de verzelfstandigingen budgetneutraal dienden te verlopen, is strikt volgens de definitie voldaan. De gehanteerde definitie voor budgetneutraliteit is echter van generlei waarde. Verschillende betrokkenen vullen de definitie anders in en hebben er verschillende beelden bij. Wanneer er op basis van feitelijke waarneming geredeneerd wordt, is de conclusie dat extra kosten zijn gemaakt. Voor de medewerkers zijn specifieke Sociale Statuten uit onderhandeld met de vakbonden waarin de arbeidsvoorwaarden voor een bepaalde periode geregeld zijn. Daarmee is er voldaan aan deze randvoorwaarde dat de arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket. Dit heeft financiële consequenties gehad.

De besluitvorming over de verzelfstandigingen door de gemeenteraad heeft versnipperd plaatsgevonden, waardoor er volgens de raad geen gelegenheid was er op een bepaald moment alles overziend en vanuit een helicopterview naar te kijken. De gemeenteraad was veelal gericht op uitvoeringsproblematiek en niet richtinggevend op de betekenis van de nieuwe instellingen voor de stad. Behalve op twee momenten: 1. Bij de discussie over het Herstelplan van Het Domein. 2. Bij de discussie over de ontvlechting van de financiën voor de verbouwing en de verzelfstandiging van MSA. Toen heeft de raad nadrukkelijk wel richting gegeven.

Hoewel het niet 1:1 wordt gerelateerd aan de verzelfstandigingen, zijn er blijkens de tussenevaluatie van het cultuurbeleid positieve ontwikkelingen. De betrokkenen bij het cultuurbeleid zijn van mening dat het STROOMT in Arnhem.

2. Zijn de huidige gemeentelijke kaders voldoende voorwaarden scheppend om de doelstellingen te realiseren, en wat is er in dit opzicht te leren van andere gemeenten?

De huidige beleidsmatige, financiële en juridische kaders werpen geen belemmeringen op om de doelstellingen te realiseren. Deze zijn nog niet ingebed in een zakelijke sturingsrelatie, maar hiermee gaat het volgens betrokkenen de goede kant op. Als het gaat om de subsidierelatie, benadert deze nog het dichtst een heldere en zakelijke sturingsrelatie. Het is nog onder handen werk, maar het lukt steeds beter om op basis van de nieuwe rolverdeling te werk te gaan. Hierbij wordt in dialoog gesproken over het 'wat' en dit vindt zijn neerslag in prestatieafspraken. Het 'hoe' is in toenemende mate het domein van de culturele instelling, en steeds minder van de gemeente. Bij het museum en MSA wordt al zo gewerkt, bij Het Kunstbedrijf/Rozet is dit nog geen realiteit. Dit komt door het proces van de bestuurlijke fusie van de bestuurlijke fusie. Al was er voor de fusie ook geen sprake van prestatieafspraken tussen gemeente en Kunstbedrijf. De instellingen zijn niet alleen via de subsidierelatie verbonden aan de gemeente, maar er lopen ook andere lijnen, bijvoorbeeld als huurder van gemeentelijk vastgoed. Er wordt

gewerkt met een kostprijsdekkende huur, waardoor er geen sprake meer is van verborgen of indirecte subsidiëring. Binnen de ambtelijke organisatie wordt momenteel gewerkt aan professioneel opdrachtgeverschap. De sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen is voor de raad vooral onzichtbaar.

3. Hoe werken raad, college, ambtelijke organisatie en instellingen samen en halen zij op deze wijze het beste in elkaar naar boven?

Er zijn geen documenten aangetroffen waaruit naar voren kwam wat het wensbeeld is van gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie als het gaat over het samenspel tussen gemeente en instellingen, en hoe zij dit willen vormgeven. Ook uit de gesprekken is geen duidelijk beeld ontstaan van wat de gemeentelijke (regie)rol is en wat dit betekent voor de verschillende rollen en posities van ambtenaren, college en raad. Betrokkenen geven aan dat er sprake is van samenspel, maar dit nog volop in ontwikkeling is. Er is op dit punt nog winst te behalen.

Tijdens het Cultureel Kwartet bleken de aanwezigen zich snel te kunnen vinden in een beschrijving en invulling van een ideale situatie en een ideale relatie: een open relatie, met een gezamenlijk doel en onderling vertrouwen op basis van contact en gelijkwaardigheid.

Afsluitend

In dit onderzoek is beschreven hoe de verzelfstandigingen zijn verlopen. Dat was een leerproces, met de nodige hobbels. Maar in de gesprekken met betrokkenen komt zonder uitzondering naar voren dat de ontwikkeling die de instellingen nu doormaken nooit was gebeurd als ze niet verzelfstandigd waren. Het is goed dat het gebeurd is. Niet verzelfstandigen was volgens de betrokkenen in het huidige tijdperk geen optie.

Bijlage 1: Overzicht van betrokken personen

1. Startgesprek 26 juni 2017

Naam	Functie
Ric Alofs	Senior beleidsadviseur, tot half jaar geleden bij Cultuur
Jenny Doest	Directeur-bestuurder stichting Rozet Arnhem
Gijsje van Honk	Directeur-bestuurder Stichting Musis en Stadstheater
Anneke Jenniskens	Adviseur MSA
Betty Mostard	Voormalig Directeur Cluster Stadsbedrijven
Cile Schulz	Senior beleidsadviseur Cultuur, accounthouder MSA
Joost Syrier	Controller cultuurdomein
Moniek Vroom	Senior adviseur P&O voor verzelfstandigingsprocessen

Op 2 juli is een apart startgesprek gevoerd met Saskia Bak, directeur-bestuurder stichting Museum Arnhem.

2. Ambtelijke werksessie 30 augustus 2017

Naam	Functie
Ric Alofs	Senior beleidsadviseur, tot half jaar geleden bij Cultuur
Ien van der Coelen	Senior projectmanager (verzelfstandiging MSSA)
Alwin Kuijper	Senior adviseur vastgoed en accountmanager
Albert-Jan Matser	Senior P&O adviseur
Doeko Pinxt	Senior bestuursadviseur cultuur
Guus de Rijk	Senior projectmanager
Esther Ruiten	Strategisch bestuursadviseur Cultuur, accounthouder MA
Cile Schulz	Senior beleidsadviseur Cultuur, accounthouder MSA
Joost Syrier	Controller cultuurdomein
Moniek Vroom	Senior adviseur P&O voor verzelfstandigingsprocessen
Petra Wessels	Senior project- en interimmanager (verzelfstandiging GMA)

Op 11 september 2017 heeft een apart gesprek plaatsgevonden met mevrouw B. Mostard, voormalig directeur cluster Stadsbedrijven.

3. Groepsgesprek directeuren instellingen 30 augustus 2017

Naam	Functie
Gijsje van Honk	Directeur-bestuurder stichting Musis en Stadstheater Arnhem
Saskia Bak	Directeur-bestuurder stichting Museum Arnhem
Jenny Doest	Directeur-bestuurder stichting Rozet Arnhem
Ineke Tegelaar	Medewerker stichting Kunstbedrijf Arnhem

4. Interview wethouder 1 september 2017

Naam	Functie
Gerrie Elfrink	Wethouder Cultuur en erfgoed, Sport, Evenementen en Armoedebeleid

5. Groepsgesprek vertegenwoordiging gemeenteraad 11 september 2017

Naam	Functie
Cathelijne Bouwkamp	Fractievoorzitter GroenLinks
Tjeerd Broersma	Fractievoolger ChristenUnie

Leendert Combée	Fractievoorzitter VVD
Guus van der Laak	Raadslid Arnhem Centraal
Henk Montfrooy	Raadslid CDA

Op 18 september 2017 heeft een apart telefonisch interview plaatsgevonden met Hans Eliëns, fractievolger van de Partij voor de Dieren.

6. Deelnemers bijeenkomst Het cultureel kwartet 19 september 2017

Naam	Functie
Saskia Bak	Directeur-bestuurder stichting Museum Arnhem
Kursat Bal	Fractievoorzitter Verenigd Arnhem
Tjeerd Broersma	Fractievolger ChristenUnie
Cathelijne Bouwkamp	Fractievoorzitter GroenLinks
Leendert Combee	Fractievoorzitter VVD
Jenny Doest	Directeur-bestuurder stichting Rozet Arnhem
Gerrie Elfrink	Wethouder Cultuur en erfgoed, Sport, Evenementen en Armoedebeleid
Naomi Hendriks	Controller stichting Musis en Stadstheater Arnhem
Gijsje van Honk	Directeur-bestuurder stichting Musis en Stadstheater Arnhem
Alwin Kuijper	Senior adviseur vastgoed en accountmanager
Martien Louwers	Fractievoorzitter PvdA
Addy Plieger	Fractievoorzitter ChristenUnie
Esther Ruiten	Strategisch bestuursadviseur Cultuur, accounthouder MA
Cile Schulz	Senior beleidsadviseur Cultuur, accounthouder MSA
Ineke Tegelaar	Medewerker stichting Kunstbedrijf Arnhem
Moniek Vroom	Senior adviseur P&O voor verzelfstandigingsprocessen
Roeland van der Zee	Raadslid VVD

Bijlage 2: Normenkader

1. De verzelfstandigingen van drie culturele instellingen

Deelvragen	Normen
1a. Wat waren de beleids- en financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen?	1. Er zijn concrete beleidsmatige doelstellingen vastgelegd voor de verzelfstandiging. 2. Er zijn concrete financiële doelstellingen vastgelegd voor de verzelfstandiging. 3. Er is een duidelijk beeld over de betekenis van de verzelfstandiging voor de culturele instellingen op zowel financieel als beleidsmatig vlak.
1b. Hoe zijn de processen van de verzelfstandiging van de drie culturele instellingen verlopen?	4. Ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en gemeenteraad hebben zich voorbereid en weten wat er staat te gebeuren en nodig is bij verzelfstandigingen van culturele instellingen. 5. Er was bij de voorbereiding van de verzelfstandigingen inzicht in de juridische, financiële en personele aspecten van verzelfstandigingsprocessen. 6. De processen tot verzelfstandiging zijn vastgelegd in Plannen van Aanpak. 7. Deze Plannen van Aanpak zijn in afstemming met de betreffende cultuurwerkmaatschappij tot stand gekomen. 8. De verzelfstandigingsprocessen zijn verlopen volgens de daarvoor vastgestelde Plannen van Aanpak. 9. Ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en culturele instellingen kijken tevreden⁶⁸ terug op de doorlopen verzelfstandigingsprocessen.
1c. Op welke wijze heeft de gemeenteraad richting gegeven aan de verzelfstandigingen?	10. De gemeenteraad heeft kaders gesteld aan de verzelfstandigingen en is tevreden ⁶⁹ over de wijze waarop zij dit gedaan heeft.
1d. Heeft de wijze van richting geven door de gemeente raad voordelen voor de instellingen gehad?	11. De politieke sturing is ondersteunend geweest aan de verzelfstandigingsprocessen.
1e. Zijn de beleids- en financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen behaald?	12. Ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en gemeenteraad hebben inzicht in het beleidsmatige en financiële doelbereik van de verzelfstandigingen. 13. De doelstellingen van de verzelfstandigingen zijn behaald. 14. Aan de financiële randvoorwaarde is voldaan.
1f. Hebben de verzelfstandigingen tot onvoorziene consequenties geleid?	15. Ambtelijke organisatie, portefeuillehouder, gemeenteraad en instellingen hebben inzicht in de onvoorziene consequenties van de verzelfstandigingen.
1g. Hebben de verzelfstandigingen geleid tot (een nieuwe programmering en daardoor) meer en betere voorzieningen, voorstellingen, gebruikers, waardering? Waar blijkt dat uit?	16. De ambtelijke organisatie heeft inzicht in de maatschappelijke effecten van de verzelfstandigingen. 17. De verzelfstandigingen hebben geleid tot een nieuwe programmering en daardoor betere voorzieningen, en meer voorstellingen/tentoonstellingen/activiteiten, gebruikers/publiek en waardering.

⁶⁸ Tevredenheid wordt gemeten door interviews/gesprekken met portefeuillehouders, ambtenaren, directies van de instellingen en hun kwalitatieve oordeel.

⁶⁹ Tevredenheid wordt gemeten door interviews/gesprekken met raadsleden en hun kwalitatieve oordeel.

2. De huidige gemeentelijke kaders

Deelvragen	Normen
2a. Wat zijn de huidige beleidsmatige, juridische en financiële kaders voor de drie culturele instellingen?	18. Gemeenteraad, portefeuillehouder en ambtelijke organisatie hebben inzicht in de beleidsmatige, financiële en juridische kaders ten aanzien van de drie culturele instellingen.
2b. Zijn de beleidsmatige, juridische en financiële kaders ingebed in een heldere en zakelijke sturingsrelatie?	19. Er is sprake van een zakelijke sturingsrelatie tussen de gemeente Arnhem en de drie culturele instellingen. 20. Directies van de instellingen, ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en gemeenteraad zijn tevreden ⁷⁰ over de opzet en inrichting van de sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen.
2c. Worden de instellingen voldoende in staat gesteld de gemeentelijke doelstellingen te halen?	21. De gemeentelijke cultuurdoelstellingen worden gedragen door de culturele instellingen. 22. Directies van de instellingen zijn van mening dat de ruimte en middelen die hen door de gemeente ter beschikking worden gesteld in evenwicht zijn met de verwachtingen die door de gemeente aan hen gesteld worden. 23. De huidige kaders worden niet als belemmerend ervaren door culturele organisaties, ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en gemeenteraad.
2d. Wat is er te leren van andere gemeenten als het gaat om voorwaardenscheppende kaders?	n.v.t. (open vraag) ⁷¹

3. De samenwerking in de praktijk

Deelvragen	Normen
3a. Op welke wijze is de samenwerking tussen gemeente en culturele instellingen ingericht?	24. Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie hebben een duidelijk beeld bij de wijze waarop zij het samenspel met de culturele instellingen willen vormgeven, al dan niet vastgelegd in inhoudelijke en procedurele afspraken. 25. Culturele instellingen hebben een duidelijk beeld bij de wijze waarop zij het samenspel met de gemeente willen vormgeven. 26. Gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie en culturele instellingen zijn tevreden ⁷² over deze inrichting van de samenwerking.
3b. Op welke manier is de rol- en taakverdeling tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie vormgegeven als het gaat om de verzelfstandigde instellingen?	27. Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie hebben een duidelijk beeld bij de wijze waarop de gemeente haar regierol wil invullen, al dan niet vastgelegd in inhoudelijke en procedurele afspraken 28. Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie hebben een duidelijk beeld bij de betekenis van de gemeentelijke regierol voor

⁷⁰ Tevredenheid wordt gemeten door interviews/gesprekken met raadsleden, portefeuillehouder, ambtelijke organisatie en instellingen en hun kwalitatieve oordeel.

⁷¹ We doen dit door een documentanalyse.

⁷² Tevredenheid wordt gemeten door interviews/gesprekken met raadsleden, portefeuillehouders, ambtenaren, directies van de instellingen en hun kwalitatieve oordeel.

	de verschillende rollen en posities en handelen daar ook naar.
3c. Wat willen partijen vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om de onderlinge relaties?	n.v.t. (open vraag)

Bijlage 3: Voortraject

De drie verzelfstandigingen hebben een gemeenschappelijk vertrekpunt: het op 13 juli 2009 door de gemeenteraad genomen besluit om de drie culturele werkmaatschappijen extern te verzelfstandigen. De drie verzelfstandigingen hebben daarna een eigen proces met een eigen tijdspad doorlopen. Het leidt uiteindelijk tot de verzelfstandigingen van Het Kunstbedrijf Arnhem in 2012, Museum Arnhem in 2014 en Musis Sacrum/Schouwburg Arnhem in 2016.

Om dubbelingen in de afzonderlijke casebeschrijvingen te voorkomen, is in deze beschrijving het (voor)traject beschreven.

Datum	Mijlpaal
5 juni 2000	De raad heeft – door het accorderen van de nota Dichter bij 2015' - 14 organisatie-onderdelen benoemd waarvoor onderzoek naar de mogelijkheden van 'op afstand plaatsen' moet worden onderzocht. Mede gelet op de uitspraak dat de gemeente Arnhem zich concentreert op de hoofdtaken van beleid en regie en de uitvoerende taken op afstand plaatst. Onder deze 14 vallen ook de de Stedelijke Muziekschool Arnhem en Musis Sacrum/Schouwburg Arnhem. ⁷³ NB. De Gemeentemusea ontbreken in de opsomming.
2002	Interne verzelfstandiging van Gemeentemusea Arnhem (museum voor moderne kunst en historisch museum Arnhem), Musis Sacrum en Schouwburg Arnhem en het Domein tot drie cultuurwerkmaatschappijen binnen de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.
	Afspraak in het Coalitieakkoord 2006-2010 onderzoek te doen naar 'de mogelijkheid en wenselijkheid van verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen'.
2007	Een doorlichting van Berenschot wijst uit dat alle drie de instellingen kampen met achterstallig onderhoud in de organisatie en de bedrijfsvoering. Voor alle drie de instellingen zijn in 2008 nieuwe directeuren benoemd die hiermee voortvarend aan de slag zijn gegaan. (Bron: onderzoek PwC, p. 11)
	In opdracht van de gemeente Arnhem heeft PwC een plan van aanpak gemaakt voor de ontwikkeling van de drie cultuurwerkmaatschappijen in het perspectief van Rijnboog ⁷⁴ . Het Plan van Aanpak kent drie sporen: 1. versterking van de drie werkmaatschappijen (programmering, organisatie en bedrijfsvoering) 2. externe verzelfstandiging (onderzoek en implementatie) 3. drie werkmaatschappijen op weg naar Rijnboog (leveren input planontwikkeling en vormgeving samenwerking)
14 oktober 2008	Vaststelling plan van aanpak door het College van B&W. De keuze is gemaakt te starten met het tweede spoor. De twee andere sporen zijn voornamelijk niet als aparte opdrachten/projecten geformuleerd en zijn in de praktijk de verantwoordelijkheid van de directies van de drie instellingen (bron: onderzoek PwC 2009)
20 januari 2009	Raadsbrief ⁷⁵ over Plan van aanpak ontwikkeling van de drie cultuurwerkmaatschappijen op weg naar Rijnboog. Hierin wordt aangegeven dat Berenschot een SWOT-analyse heeft uitgevoerd van de werkmaatschappijen en dat bleek dat er per werkmaatschappij 'verbeterslagen' gemaakt moeten worden in het licht van de ambities die zijn vastgelegd in het haalbaarheidsonderzoek Cultuur in Rijnboog. PwC is gevraagd een

⁷³ Raadsvoorstel Inbesteding CKV de Marienburg (CES/DIR/2001/7a) voor de raadsvergadering van 11 juni 2001.

⁷⁴ Bron: PriceWaterhouseCoopers, (2009), Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen, doc.nr 2009.0.047.590.

⁷⁵ Raadsbrief d.d. 20 januari 2009, documentnummer 2009.0.003.213.

	plan van aanpak op te stellen en daarbij per werkmaatschappij apart de mogelijkheid en wenselijkheid van externe verzelfstandiging te onderzoeken. In de brief wordt ingegaan op de aspecten en vragen die in het onderzoek aan de orde zullen komen.
28 april 2009	Raadsbrief ⁷⁶ over stand van zaken onderzoek PwC. Er wordt onder meer ingegaan op het tijdspad van de besluitvorming door college en raad. Het streven is een principebesluit in juli 2009, waarna na het opstellen van aparte plannen definitieve besluitvorming per cultuurwerkmaatschappij kan plaatsvinden. De oprichting van de nieuwe entiteiten zal dan uiterlijk 1 januari 2010 kunnen plaatsvinden.
19 mei 2009	Publicatie onderzoek PwC naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen. De uitvoering van dit onderzoek was een afspraak uit het coalitieakkoord.
13 juli 2009	De gemeenteraad besluit 'in te stemmen met het principebesluit van het college om op basis van de argumenten (conclusies) zoals weergegeven in het onderzoeksrapport van PwC over te gaan tot verzelfstandiging van de cultuurwerkmaatschappij het Domein en in te stemmen met de fasering en aanbevelingen zoals vermeld in het rapport 'Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen'. ⁷⁷ Eensluitende besluiten zijn er genomen ten aanzien van Musis Sacrum en Schouwburg Arnhem ⁷⁸ en Gemeentemusea Arnhem (MMKA en HMA) ⁷⁹ .
9 november 2009	De gemeenteraad stemt in met het voorstel voor het uitvoeren van de plannen van aanpak verzelfstandigingen cultuurwerkmaatschappijen op weg naar Rijnboog ten bedrage van 156.000 euro ex btw per verzelfstandiging.
2010	Opstellen Plannen van Aanpak door PwC
16 maart 2010	Het college neemt de voorgenomen besluiten om op basis van de plannen van aanpak in te stemmen met verzelfstandiging drie cultuurwerkmaatschappijen.
12 oktober 2010	Raadsbrief Informatie over het vervolg van de verzelfstandiging van de drie werkmaatschappijen. Als gevolg van tijdelijk conflict over de landelijke CAO Gemeenten, was het plaatselijke overleg tussen gemeente, de OR en het GO opgeschort en heeft het adviseringsproces rondom de verzelfstandigingen stilgelegen. Leidt tot een herziene planning, verschillend per werkmaatschappij: Domein per 1 juli 2011, Gemeentemusea: 1 januari 2012 en MSSA 1 juli 2012. Deze planning en verschillen worden onderbouwd.
19 april 2011	Het college besluit tot wijziging invoerdatum Het Domein naar 1 januari 2012.*
17 oktober 2011	Raadsbesluit om in te stemmen met de verzelfstandiging van Het Domein per 1 januari 2012.*
20 november 2011	Het college besluit om nieuwe streefdata voor de verzelfstandiging van MSSA en de Gemeentemusea Arnhem te maken na de vaststelling van de uitgangspunten en het programma van eisen voor de organisatorische samenwerking in het Kunstencluster in Rijnboog (na juni 2012).*
1 januari 2012	Vervelfstandiging Het Domein
2012	Gemeentelijke reorganisatie
11 december 2012	Collegebesluit over het Kunstencluster. Er wordt gekozen voor variant Plan C. Dit plan zet in op de vorming van een cluster film- en beeldende kunst (Focus Filmtheater Arnhem) en Museum voor Moderne Kunst Arnhem aan de Rijnkade en een cluster Podiumkunsten (Schouwburg Arnhem en Musis Sacrum) aan de Lauwersgracht, als aanjagers van aanbodvernieuwing,

⁷⁶ Raadsbrief d.d. 28 april, documentnummer 2009.0.035.771.

⁷⁷ Gemeente Arnhem, raadsbesluit 2009.0.047.591.

⁷⁸ Gemeente Arnhem, raadsbesluit 2009.0.047.597.

⁷⁹ Gemeente Arnhem, raadsbesluit 2009.0.047.599.

	publieksverbreding en gebiedsontwikkeling.
15 januari 2013	College stelt het Organisatiebesluit vast, waarin de oprichting van een cluster Stadsbedrijven is vastgelegd. De clustermanager Stadsbedrijven heeft bij haar aanstelling de opdracht gekregen de cultuurstellingen te verzelfstandigen.
16 september 2013	Raadsbesluit om in te stemmen met de verzelfstandiging van Gemeentemusea Arnhem
1 januari 2014	Verzelfstandiging Gemeentemusea Arnhem
29 juni 2015	Raadsbesluit om in te stemmen met de verzelfstandiging van Musis Sacrum / Schouwburg Arnhem
1 januari 2016	Verzelfstandiging Musis Sacrum / Schouwburg Arnhem

*) Bron: document Verzelfstandiging culturele werkmaatschappijen: besluitvorming College en Raad, d.d. 25 oktober 2012.

Sturing door de raad

	Raadsbehandeling	Sturing door de raad
22 juni 2009	Commissie CEESS Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van MSSA, Gemeentemusea Arnhem en Het Domein.	De fracties van Pro Arnhem, Zuid Centraal, de VVD en SP zijn tegen het voorstel. De commissie besluit het voorstel door te geleiden naar de besluitvormende fase.
13 juli 2009	Gemeenteraad. Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van MSSA, Gemeentemusea Arnhem en Het Domein.	Motie 'Op weg naar verzelfstandiging' (nr. 7) van D66, VVD en Christenunie wordt met voorstemmen van D66, VVD en ChristenUnie verworpen. Het voorstel wordt met voorstemmen van de fracties van de PvdA, GroenLinks, CDA, ChristenUnie en D66 aangenomen.
9 november 2009	Instemmen met het dekken van de kosten voor het uitvoeren van de plannen van aanpak verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappijen	Agendacommissie heeft het voorstel op de b-agenda van de besluitvormende vergadering geplaatst. Er wordt ingestemd met het voorstel voor het uitvoeren van de plannen van aanpak verzelfstandigingen cultuurwerkmaatschappijen op weg naar Rijnboog ten bedrage van 156.000 euro ex btw.

In de drie afzonderlijke casebeschrijvingen per cultuurwerkmaatschappij wordt de sturing door de raad na 2009 beschreven.

Bijlage 4: Beschrijving Domein / Kunstbedrijf

Deze bijlage bevat de belangrijkste feitelijke informatie over de verzelfstandiging van Het Domein. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- a. De doelstellingen van de verzelfstandigingen
- b. De aan de verzelfstandigingen gestelde randvoorwaarden
- c. Het procesverloop
- d. De sturing door de gemeenteraad
- e. Het doelbereik
- f. Opgetreden neveneffecten
- g. Gerealiseerde maatschappelijke effecten

Algemeen

Het Domein voor Kunst en Cultuur voert activiteiten uit op het gebied van cultuureducatie en –participatie. Sinds 2012 is Het Domein verzelfstandigd tot stichting Kunstbedrijf Arnhem. Vervolgens heeft een fusie plaatsgevonden met de Stichting Beleven. Kunstbedrijf Arnhem is op 15 augustus 2016 bestuurlijk gefuseerd met de Bibliotheek Arnhem en de Stichting Beheer Rozet tot Stichting Rozet.

a. De doelstellingen van de verzelfstandigingen

Op 17 oktober 2011 heeft de gemeenteraad ingestemd met het voorstel tot externe verzelfstandiging van Het Domein. In het raadsvoorstel staat dat het belangrijkste motief voor het principebesluit door de raad de erkenning door de gemeente Arnhem was dat het Domein, hoewel zij ook na externe verzelfstandiging sterk afhankelijk blijft van subsidie, een bedrijf is met een eigen dynamiek dat opereert in een dynamische vrijetijdsmarkt met diverse concurrenten. Als zelfstandige instelling zal Het Domein beter in staat zijn in te spelen op deze dynamiek. De gemeente Arnhem geeft de kaders aan en laat het aan de directie van de zelfstandige instelling hoe zij hier invulling aan geeft.

Met de externe verzelfstandiging van Het Domein wordt het volgende beoogd⁸⁰:

- Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen. De gemeente neemt haar rol als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instelling als opdrachtnemer en uitvoerder van het beleid.
- Het bevorderen van cultureel ondernemerschap. Als zelfstandige instelling is de stichting beter in staat zich te positioneren in het Arnhemse kunstwerkveld en in te spelen op initiatieven in de stad. Door actief samen te werken met de culturele partners in de stad zoals de verenigingen en private aanbieders, ateliers en koren, theaterscholen en dansscholen, maar ook bijvoorbeeld de Volksuniversiteit kan beter ingespeeld worden op de behoeften van leerlingen en cursisten.
- Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.
- Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling

b. De aan de verzelfstandigingen gestelde randvoorwaarden

In het voornoemde raadsvoorstel is opgenomen dat bij de externe verzelfstandiging als randvoorwaarden gelden:

- de externe verzelfstandiging van het Domein kan over een periode van 4 tot 6 jaar budgettair neutraal worden uitgevoerd;
- de gemeente behoudt als subsidient invloed op de prestaties van de stichting,

⁸⁰ Raadsvoorstel 2011.0.100.306, besluitvormend behandeld op 17 oktober 2011.

- zonder de positie van de instelling als cultureel ondernemer te frustreren;
- de arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers zullen na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket.

De term 'budgetneutraliteit' is in het raadsvoorstel gedefinieerd als: 'de voorwaarde dat zowel de gemeente Arnhem als het Kunstbedrijf niet worden geconfronteerd met verwachte financiële effecten die, na het treffen van sturingsmaatregelen van diverse aard, in hun totaliteit uitstijgen boven het begrote financieel kader.'

Het college geeft in het raadsvoorstel aan dat aan de door de raad gestelde randvoorwaarden wordt voldaan.

Daarnaast heeft de raad de volgende randvoorwaarden toegevoegd door in te stemmen met de geformuleerde aanbevelingen in het onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan het raadsvoorstel⁸¹:

- De drie instellingen krijgen elk na verzelfstandiging in principe de stichting als rechtsvorm (tenzij uit nader onderzoek blijkt dat een andere rechtsvorm toch passender is, hetgeen wij nu niet zo voorzien).
- Voor het besturingsmodel wordt de code Cultural Governance gevolgd. In dit model is het dagelijks bestuur opgedragen aan de directie en opereert een Raad van Toezicht als controlerend en adviserend orgaan.
- De gebouwen blijven in eigendom van de gemeente Arnhem. De gemeente verhuurt de accommodaties aan de drie instellingen. In huurcontracten worden de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van eigenaar en huurder vastgelegd.
- Tussen de gemeente Arnhem en de drie instellingen dient een zakelijke relatie te worden gecreëerd. Afspraken over door de instellingen te leveren prestaties en door de gemeente te verlenen subsidies en voorwaarden voor monitoring en verantwoording worden vastgelegd in subsidiecontracten. Hierin wordt ook geregeld welke ruimte de instellingen hebben om als cultureel ondernemer op te treden.
- In een sociaal plan moet worden geregeld hoe de medewerkers overstappen naar nieuwe arbeidsvoorwaarden en op welke wijze negatieve gevolgen in de sfeer van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden worden gecompenseerd.

c. Het procesverloop

In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste besluiten en mijlpalen opgenomen.

5 juni 2000	De raad heeft – middels het accorderen van de nota Dichter bij 2015' - 14 organisatieonderdelen benoemd waarvoor onderzoek naar de mogelijkheden van 'op afstand plaatsen' moet worden onderzocht. Mede gelet op de uitspraak dat de gemeente Arnhem zich concentreert op de hoofdtaken van beleid en regie en de uitvoerende taken op afstand plaatst. Een van die onderdelen betreft de Stedelijke Muziekschool Arnhem ⁸²
Mei 2001	In de deelnota over de Stedelijke Muziekschool wordt voorgesteld extern te verzelfstandigen. Dit wordt ook zo -externe verzelfstandiging per 1 januari 2002- voorgelegd aan het college op 8 mei 2001. Het agendapunt wordt aangehouden tot de thema-tweedaagse van het college op 14 en 15 mei 2001. Daar wordt besloten tot investering van CKV De Marienburg en toevoeging aan de Muziekschool. Het in het concept van de nota opgenomen beslispunt 'Indien het onderdeel na drie jaar volledig operationeel is

⁸¹ PriceWaterhouseCoopers, (2009), Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen, doc.nr 2009.0.047.590.

⁸² Raadsvoorstel Investering CKV de Marienburg (CES/DIR/2001/7a) voor de raadsvergadering van 11 juni 2001.

	als intern verzelfstandigde eenheid de dienst CEWES op te dragen de mogelijkheden van externe verzelfstandiging ter besluitvorming voor te leggen bij de behandeling van de Meerjarenbegroting in 2004.' komt te vervallen.
11 juni 2001	De raad neemt het voorgenomen besluit ⁸³ de taken alsmede het personeel van CKV De Marienburg over te nemen en te positioneren bij de Stedelijke Muziekschool welke na effectuering de naam 'Het Domein voor Kunst en Cultuur' zal dragen. En besluit het college op te dragen alle daarvoor benodigde voorbereidingen te treffen en de raad een uitgewerkt voorstel aan te bieden.
31 maart 2008	Vaststelling van de cultuureducatienota 'Cultuureducatie 2008 - 2012, de bakens verzetten' met als algemene lijn dat cultuureducatie verandert van het 'traditionele muziekonderwijs' naar het kennismaken met cultuur op een breed terrein. Om dit mogelijk te maken is besloten dat er een bedrag van 200.000 gaat van Domein naar de Stichting Beleven met ingang van 1 september 2008.
24 maart 2009	Het college besluit ⁸⁴ tot een intentieovereenkomst tussen gemeente, Het Domein en Stichting Beleven voor het oprichten van één nieuwe (werk)organisatie voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Deze intentieovereenkomst faciliteert de oprichting van een nieuwe organisatievorm waarin de zes actieprogramma's voor cultuureducatie zoals vastgesteld in de nota cultuureducatie, gezamenlijk door Het Domein en Stichting Beleven worden uitgevoerd en gecoördineerd.
13 juli 2009	De gemeenteraad besluit in te stemmen met het principebesluit van het college om op basis van de argumenten (conclusies) zoals weergegeven in het onderzoeksrapport van PWC over te gaan tot verzelfstandiging van de cultuurwerkmaatschappij het Domein en in te stemmen met de fasering en aanbevelingen zoals vermeld in het rapport 'Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen'. ⁸⁵
November 2009	Opdrachtverlening aan PwC om de definitieve besluitvorming over de externe verzelfstandiging voor te bereiden. Daartoe is een plan van aanpak gemaakt, waarin kaders zijn voorgesteld voor de vorming van de externe verzelfstandiging.
16 maart 2010	Het college besluit voorlopig in te stemmen met verzelfstandiging Het Domein met streefdatum ingang 1 januari 2011. Dit is formeel gezien een 'voorgenomen besluit'. Om dit om te kunnen zetten naar een definitief besluit is advies gevraagd aan de gemeentelijke Ondernemingsraad (OR).
12 oktober 2010	Het college besluit tot wijziging van de datum van verzelfstandiging van Het Domein van 1 januari 2011 naar 1 juli 2011.
Najaar 2010	De gemeenteraad besluit een bedrag van ruim een half miljoen euro te bezuinigen op cultuur. Als gevolg daarvan krijgt Het Domein te maken met een extra structurele bezuiniging van 80.000 euro in 2011, oplopend naar 170.000 in 2012 en verdere jaren.
26 november 2010	Plan van Aanpak Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappijen, Fase 1, Voorbereiding bestuurlijke besluitvorming Verzelfstandiging Het Domein. Opgesteld door de ambtelijk projectleider.
22 maart 2011	Advies detachering huidige medewerkers van Het Domein naar de stichting Kunstbedrijf, door mr. M. Dijk, Theunissen en Dijk juristen.
19 april 2011	Het college besluit tot wijziging invoerdatum verzelfstandiging Het Domein naar 1 januari 2012. De raad wordt hierover per brief geïnformeerd. De reden is dat het regelen van de pensioenen van de medewerkers van Het Domein meer tijd neemt.
7 juni 2011	Memo over belastingaspecten verzelfstandiging Het Domein van PwC.
14 juni 2011	Het college stemt in met de concept-statuten Stichting Kunstbedrijf

⁸³ Besluit van 11 juni 2011, registratienummer CES/DIR/2001/7a.

⁸⁴ Documentnummer 2009.0.023.386.

⁸⁵ Gemeente Arnhem, raadsbesluit 2009.0.047.591.

	Arnhem en de benoeming bij akte van oprichting van Harry Koning tot eerste directeur van de stichting. Naast een directie kent de stichting een Raad van Toezicht, het controlerend en adviserend orgaan. Leden van de RvT worden door de gemeente benoemd. NB. De stichting kan pas met haar activiteiten starten na het aangaan van de verzelfstandigingsovereenkomst na goedkeuring door de raad met de verzelfstandiging ⁸⁶ .
12 juli 2011	Advies van de Ondernemingsraad gemeente Arnhem aan bestuurder in de zin van de WOR. De Ondernemingsraad adviseert om in dit stadium nog niet te besluiten tot verzelfstandiging van Het Domein van Kunst en Cultuur gezien de bestaande grote onzekerheden op een aantal terreinen ten aanzien van de levensvatbaarheid van de toekomstige (gefuseerde) organisatie Kunstbedrijf Arnhem.
15 augustus 2011	Brief van de Ondernemingsraad aan het college van B&W en de Gemeenteraad van Arnhem i.a.a. de bestuurder in de zin van de WOR. Hierin wordt aangegeven dat in de laatste brief wellicht de indruk is gewekt dat de OR tegen verzelfstandiging zou zijn. Dat is geenszins het geval. Wel hebben zij grote zorg over vooral de financiële onderbouwing van het te verzelfstandigen bedrijfsonderdeel gebaseerd op een adequaat bedrijfsplan. De OR is benieuwd naar de toegezegde uitgebreide financiële en risicoanalyse die ten grondslag gaat liggen aan de besluitvorming door de gemeenteraad, waardoor adequate risicobeheersing (en het beoogde cultureel ondernemerschap) in de toekomst juist zou toenemen.
26 september 2011	Flyer van de OR met daarin haar definitieve advies over Domein/Kunstbedrijf. Met daarin een aanvullend advies over de positie van de directeur, de beoordelingssystematiek, de medezeggenschap Kunstbedrijf en de kosten directie en Raad van Toezicht Kunstbedrijf. Flyer is niet uitgereikt tijdens de raadsvergadering aangezien het agendapunt werd doorgeschoven.
6 oktober 2011	Advies Ondernemingsraad aan de WOR-bestuurder, ter kennisname aan College B&W
17 oktober 2011	De gemeenteraad besluit in te stemmen met de verzelfstandiging van Het Domein per 1 januari 2012. Er zijn 34 stemmen voor, en 2 tegen (Pro Arnhem en Trots op Nederland)
1 januari 2012	Verzelfstandiging Het Domein tot Kunstbedrijf
28 augustus 2012	Brandbrief van directeur Kunstbedrijf aan het College van B&W. Hij stelt: 'op het gebied van een gezonde, ondernemende, marktgerichte en toekomstbestendige bedrijfsvoering' wordt stichting Kunstbedrijf geconfronteerd met meerdere lasten welke het resultaat negatief beïnvloeden. Lasten die zijn terug te voeren op de verzelfstandiging en in het bijzonder de detacheringsovereenkomst welke als onderdeel van de verzelfstandiging is gesloten'. 'Er is in een laat stadium van het verzelfstandigingsproces gekozen voor een detacheringvorm voor het personeel. In eerste instantie was de bedoeling alle personeel over te laten gaan naar de cao-KE. Het risico van een boeteclausule van het pensioenfonds ABP heeft er toe geleid dat uiteindelijk een detacheringsovereenkomst is getekend. De voormalige medewerkers van het Domein blijven met behoud van alle rechten in dienst van de gemeente Arnhem en worden gedetacheerd bij Stichting Kunstbedrijf Arnhem. Na 8 maanden zelfstandig functioneren wordt echter meer en meer duidelijk dat onderdelen van de detacheringsovereenkomst negatief uitwerken op de vereiste gezonde bedrijfsvoering. Kort gezegd: de voorwaarden van de detacheringsovereenkomst maken het Stichting Kunstbedrijf Arnhem onmogelijk proactief en alert te ondernemen.' In de brief worden de drie voornaamste lasten genoemd: - <u>Afvloeiingskosten</u> . Er is een terugloop in aantal cursisten. De afvloeiingsperiode in de cao-KE is afhankelijk van de aanstelling 3 tot 9 maanden. Bij ambtenaren gaat pas na 2,5 jaar het ontslag in en volgt daarna nog de WW-verplichting. De gemeente heeft

⁸⁶ Bron: Eindrapportage Voorbereiding bestuurlijke besluitvorming Verzelfstandiging Het Domein, p.7.

	voorzien in een voorziening frictie die onder de afvloeiingsmethodiek cao-KE voorlopig toereikend zou zijn, maar onder de afvloeiingsmethodiek van de gemeente niet. - <u>Eigen risico bij verzuim en ziekte</u>. Door de detachingsconstructie is het Kunstbedrijf verplicht eigen risicodragers geworden aangezien de gemeente zich niet kan verzekeren tegen langdurige ziekte of uitval. In de regel keren deze verzekeringen na 6 weken uit. De stichting heeft – in tegenstelling tot historische cijfers – momenteel een zeer hoog ziekteverzuim⁸⁷. De stichting kan deze risico's niet dragen en heeft daarnaast te maken met hoge vervangingskosten. - <u>Cultuuromslag, houding en gedrag</u>. Als verzelfstandigde stichting vraagt het Kunstbedrijf een andere houding en meer proactief gedrag van haar personeel. Een aantal medewerkers blijkt die rol niet op te (kunnen/willen) pakken en dit leidt tot uitval en ziekteverzuim. Hier is door PwC vooruitlopend op de verzelfstandiging op gewezen, maar niets mee gedaan. De directeur sluit af met: voortschrijdend inzicht zou de discussie rechtvaardigen de afspraken rondom de detachering opnieuw te wegen. Wenselijk zou zijn dat de stichting de risico's van afvloeiing en ziekteverzuim draagt tot aan de richtlijnen van de cao-KE en dat de gemeente daarna de verplichting verder overneemt.
4 oktober 2012	In reactie op de brandbrief en na een mondelinge toelichting aan de wethouder, reageert het college met een brief. De gemeente constateert dat er zich geen nieuwe omstandigheden voordoen, anders dan voorzien bij de verzelfstandiging nu 9 maanden geleden. De gemeente onderkent dat het werken met personeel vanuit een gedetacheerde constructie niet optimaal is, maar dat partijen met elkaar en weloverwogen deze afweging en keuze gemaakt hebben. Het voorstel dat het Kunstbedrijf nu doet, wil en kan de gemeente niet honoreren. Het financiële risico komt dan namelijk volledig bij de gemeente te liggen, daar waar de stichting aan het stuur (van het personeelsbeleid) staat. Een situatie die volstrekt niet aansluit bij de nieuwe – zakelijke – verhoudingen.
1 januari 2013	Juridische fusie tussen de Stichting Kunstbedrijf en de Stichting Beleven. Als gevolg van de fusie zal Stichting kunstbedrijf onder de algemeen titel het gehele vermogen van de Stichting Beleven verkrijgen en zal de Stichting Beleven ophouden te bestaan. De bij de Stichting Beleven in dienst zijnde medewerkers zullen door de fusie in dienst treden bij de stichting Kunstbedrijf Arnhem.
Voorjaar 2013	In het jaarverslag van Het Kunstbedrijf staat: Het jaar 2012 was voor heel Nederland een jaar waar de bezuinigingsslagen elkaar opvolgden. De kunst en culturele sector werd opnieuw niet gespaard. Landelijke fondsen kregen minder geld te besteden en ook daalde landelijk het aantal cursisten bij centra voor de kunsten met circa 15%. Dit was goed voelbaar voor Kunstbedrijf Arnhem. Niet alleen liep het aantal cursisten terug, maar ook de projectinkomsten uit provinciale en landelijke fondsen liepen terug. Dit heeft opnieuw geleid tot een krimp in het aantal lessen en uren voor projecten waardoor deeltijdontslagen onvermijdelijk waren. De deeltijd ontslagen vielen in de volle breedte van programma Kunst en Educatie. Daarnaast is zoveel mogelijk gesneden in de ondersteunende organisatie.
Februari 2013	De directeur Stadsbedrijven geeft de opdracht tot een evaluatie van de verzelfstandiging. Deze wordt uitgevoerd door een medewerker van de afdeling P&O.
27 juni 2013	Tijdens een bestuurlijk overleg tussen wethouder van Wessem, de voorzitter van de Raad van Toezicht en de directeur van het Kunstbedrijf legt het Kunstbedrijf formeel het verzoek neer om een nieuw onderzoek te doen naar de mogelijkheid van het opheffen van

⁸⁷ Uit een intern overzicht blijkt dat Het Kunstbedrijf in 2012 een verzuim kende van 8,59 (excl. Zwangerschapsverlof).

	de detachering van het gemeentelijk personeel bij het Kunstbedrijf en het in plaats daarvan collectief overbrengen van dit personeel naar de stichting Kunstbedrijf. ⁸⁸
Februari 2014	De stichting verkeert in financiële problemen. Dit leidt tot het vertrek van de directeur. Op 27 februari 2014 is er bestuurlijk overleg tussen de wethouders van Wessem en Leisink met het Kunstbedrijf over de betalingsachterstand en daarmee de financiële positie van het Kunstbedrijf. Naar aanleiding daarvan wordt de bevoorschotting van de subsidie stopgezet. Het bevoorschotten van de subsidie is in de maand april 2014 weer hervat. De gemeenteraad is daarover per raadsbrief geïnformeerd.
April 2014	In het door het Kunstbedrijf Arnhem opgestelde transitieplan worden een viertal categorieën van maatregelen voorgesteld. Het betreft (a) een harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden, (b) een besparing op de kosten voor huisvesting en facilitaire zaken, (c) een besparing op de overheadkosten en (d) een besparing binnen de programma's. Het college heeft geconcludeerd dat deze maatregelen bovenal een financiële insteek kennen en dat een visie over de programmatische/inhoudelijke richting van het Kunstbedrijf ontbreekt. Om die reden is een oordeel over het transitieplan nog niet te geven. Het college heeft dit afhankelijk gesteld van een nadere uitwerking van betreffend plan een nieuwe interim directeur-bestuurder. Een uitwerking die naar verwachting in oktober tegemoet kan worden gezien ⁸⁹ .
1 juni 2014	Interim-directeur O. Berg treedt aan.
23 juni 2014	De voltallige Raad van Toezicht legt haar functie neer.
18 juli 2014	De accountant van het Kunstbedrijf heeft een bijgesteld concept opgesteld van de Jaarrekening 2013. Werd in een eerder concept uitgegaan van een negatief resultaat van € 675.830, in het bijgesteld concept is het tekort € 776.009. Deze is veroorzaakt door een ontoereikende verantwoording van een Europese subsidie die als gevolg hiervan moest worden terugbetaald. ⁹⁰
9 september 2014	In een raadsbrief geeft het college de stand van zaken weer met betrekking tot het Kunstbedrijf, en informeert het college de raad over de inhoudelijke richting die het college het Kunstbedrijf wil meegeven.
1 april 2015	Ondertekening Convenant Cultuureducatie Primair Onderwijs, tussen gemeente, Kunstbedrijf, Cultuurmij Oost en onderwijs- en cultuurinstellingen waarin afspraken over het aanbod voor cultuureducatie voor het primair onderwijs in Arnhem voor een periode van acht jaar zijn vastgelegd. Het convenant was mogelijk door de nieuwe beleidslijn van gemeente en Kunstbedrijf om het Kunstbedrijf een andere en zuiverder rol in de stad te geven. Waar het Kunstbedrijf tot voordien op het gebied van de cultuureducatie voor scholen zowel bemiddelaar als een van de aanbieders was (een dubbelrol), zou het Kunstbedrijf zich expliciet gaan richten op de rol van bemiddelaar.
15 april 2015	De gemeenteraad stemt in met het herstelplan van de stichting Kunstbedrijf Arnhem. En daarmee met het voorstel de totale eenmalige kosten van € 3.062.000 voor de uitvoering te dekken. Dit door € 900.000 beschikbaar te stellen dat wordt terugverdiend door inzet van de structurele ruimte van € 455.000 binnen het subsidiebudget en € 2.162.000 door het verstrekken van een lening. Tevens wordt besloten de detacheringsovereenkomst te beëindigen.
26 mei 2015	Het gemeenteraad besluit over de invulling van een gemeentelijke bezuiniging op de uitgaven voor cultuur van structureel € 400.000 met ingang van 2016. Voor het Kunstbedrijf is voor 2016 nog geen korting van kracht, vanaf 2017 wordt de subsidie gekort met €

⁸⁸ Bron: Overeenkomst tussen clustermanager Stadsbedrijven en de Regionale Interimpool over het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek naar personele overheveling, d.d. 15 augustus 2013.

⁸⁹ Bron: raadsbrief d.d. 9 september 2014, Stand van zaken Kunstbedrijf, kenmerk 2014.0.087.260.

⁹⁰ Bron: raadsbrief d.d. 9 september 2014, Stand van zaken Kunstbedrijf, kenmerk 2014.0.087.260.

	109.000 per jaar. (Bron: subsidiebeschikking 2016)
1 januari 2016	Het herstelplan treedt in werking.
15 augustus 2016	Het kunstbedrijf heeft een bestuurlijke fusie gesloten met stichting Bibliotheek Arnhem en de stichting Beheer Rozet. Voor 2017 ontvangen het Kunstbedrijf en de bibliotheek nog een aparte subsidie, vanaf 2018 zal er een subsidiebeschikking worden opgesteld.
Mei 2017	Het college besluit de lening van € 2.162.000 aan Kunstbedrijf Arnhem met € 582.544 te verhogen in verband met hogere frictiekosten voor personeel.

d. De sturing door de raad

In onderstaand schema is weergegeven op welke wijze er door de raad sturing is gegeven aan de verzelfstandiging.

	Raadsbehandeling	Sturing door de raad ten aanzien van de verzelfstandiging van Het Domein
22 juni 2009	Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van MSSA, Gemeentemusea Arnhem en Het Domein.	De fracties van Pro Arnhem, Zuid Centraal, de VVD en SP zijn tegen het voorstel. De commissie besluit het voorstel door te geleiden naar de besluitvormende fase.
6 december 2010	Werkbezoek	Toelichting directeur op cultuureducatie
12 september 2011	Informatieve raadsbehandeling, Commissie CEES	De Commissie CEES heeft het voorstel informatief besproken. Een meerderheid van de commissieleden besluit het voorstel door te geleiden naar de meningsvormende fase. De fracties van GroenLinks en Zuid Centraal hebben aangegeven het eindadvies van de Ondernemingsraad te willen afwachten om hun mening over het voorstel te kunnen vormen. De raad is toegezegd dat de wethouder hen een aanzet tot prestatieafspraken tussen de gemeente en de Stichting Kunstbedrijf Arnhem overlegt. Deze aanzet is in een memo d.d. 14 september toegezonden aan de Commissie CEES. Op dezelfde dag is een memo van de wethouder toegezonden over de bestemmingsreserve investeringen brede scholen.
19 september 2011	Meningsvormende raadsbehandeling, Commissie CEES	De fractie SP heeft aangegeven kennis te willen nemen van het advies van de Ondernemingsraad. De fractie Zuid Centraal is tegen het voorstel en de fractie ChristenUnie neigt tegen te stemmen. Met betrekking tot de financiële inzet vanuit de bestemmingsreserve Investerings Brede Scholen (beslispunt 1f) overweegt de fractie VVD een amendement in te dienen. De commissie heeft besloten het voorstel door te geleiden naar de besluitvormende fase. De fracties D66, SP, CDA, GroenLinks en PvdA zijn voor het voorstel. Blijkens raadsbrief d.d. 3 januari 2012 is tijdens deze vergadering door de wethouder de toezegging gedaan de raad voor het eind van 2011 de governance-code toe te zenden.
26 september 2011	Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschap Het Domein	Behandeling doorgeschoven naar 17 oktober.
17 oktober 2011	Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschap Het Domein	De CU en de PvdA dienen een amendement in bij de behandeling van het agendapunt Besluiten om het Domein per 1 januari 2012 te verzelfstandigen. Het

		amendement Houvast* is unaniem aangenomen. Het voorstel wordt aangenomen met 34 stemmen voor, en 2 tegen (Pro Arnhem en Trots op Nederland)
--	--	---

*) In het amendement 'Houvast' wordt aangegeven dat de raad om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen het college duidelijke randvoorwaarden/criteria moet meegeven. Daartoe worden aan het raadsbesluit de volgende twee besluitpunten toegevoegd:

3. In te stemmen met het inhoudelijke toetsingskader dat bestaat uit de vigerende cultuureducatienota 'De bakens verzetten' en de (daaruit voortvloeiende) geconcretiseerde prestatieafspraken.
4. In te stemmen met het financiële toetsingskader dat de verzelfstandiging van het Domein budgettair neutraal zal verlopen.

Ook na de verzelfstandiging is er over het Kunstbedrijf gesproken in de raad. Dit richt zich met name op de financiële situatie die in het voorjaar van 2014 manifest wordt en de gevolgen daarvan, onder meer voor het (gemeentelijk) personeel. De fracties van ChristenUnie en de PvdA stellen vragen die door het college schriftelijk worden beantwoord en doen een agenderingsverzoek dat leidt tot een raadsvergadering met insprekers en ingezonden stukken op 22 april 2014. Er vindt uiteindelijk op 13 april 2015 besluitvorming plaats over het Herstelplan. Ook de verdere ontwikkeling in Rozet en tot de stichting Rozet is in de raad aan de orde geweest.

e. Het doelbereik

In deze paragraaf proberen we aan de hand van feiten inzichtelijk te maken in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt. Dit doen we door de situatie van na de verzelfstandiging te vergelijken met de situatie voor de verzelfstandiging. Tevens is informatie verzameld met betrekking tot de randvoorwaarden.

Doelbereik

In het raadsvoorstel⁹¹ staat aangegeven dat 'er zal worden gemonitord in hoeverre de vier doelstellingen worden bereikt. Hiermee wordt invulling gegeven aan het advies van de Rekenkamer 'van verzelfstandigen tot bekwaam regisseren en gunnen' van januari 2010. Teneinde de realisatie van de doelstellingen te kunnen volgen zal in het najaar van 2011 in opdracht van de dienst MO een nulmeting worden uitgevoerd. Voor de hierbij te hanteren indicatoren wordt onder andere gedacht aan: de verhouding subsidie/eigen inkomsten, een klanttevredenheidsonderzoek, het aantal succesvolle bemiddelingen tussen vraag en aanbod in onderwijs (netwerkfunctie kunstbedrijf), het percentage deelnemers keraanbod kunstbedrijf, de gehanteerde prijsdifferentiatie en de omvang van het gezamenlijk aanbod van het kunstbedrijf met culturele organisaties. Vervolgens zal de dienst MO na 3 en 6 jaar een meting laten uitvoeren naar de realisatie van de doelstellingen. Hiervan zal verslag worden gedaan aan de gemeenteraad.'

Navraag bij de ambtelijke organisatie leert dat de betreffende nulmeting in 2011 niet is uitgevoerd door de Dienst MO. Wel heeft het Kunstbedrijf in haar subsidieaanvragen prestatie-afspraken, indicatoren, succesfactoren en/of beoogde resultaten opgenomen. De genoemde en beoogde metingen na 3 en 6 jaar zijn in 2014 in een volkomen andere daglicht komen te staan door de financiële problemen van Kunstbedrijf. Het in 2015 door de gemeenteraad goedgekeurde Herstelplan van Kunstbedrijf is in wezen in de plaats gekomen van een meting na 3 jaar.

⁹¹ Raadsvoorstel Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappij Domein, documentnummer 2011.0.100.306.

In opdracht van de directeur Stadsbedrijven is in 2013 een evaluatie uitgevoerd door P&O naar de verzelfstandiging van Het Domein. Hier zijn lessen in de vorm van do's and dont's uit naar voren gekomen.

Doelstelling 1: Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen.

De gemeente neemt haar rol als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instelling als opdrachtnemer en uitvoerder van het beleid.

Werkwijze voor de verzelfstandiging van Het Domein:

- De directeur van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heeft voor 2010 en 2011 jaarlijkse managementcontracten afgesloten met de Directeur van Het Domein voor Kunst en Cultuur.
- In deze contracten zijn afspraken opgenomen over:
 - a. Prestaties (plannen, participatie in netwerken, publicaties/advisering, lessen/cursussen en activiteiten, marketing kostenbeheersing). Met name in het contract over 2011 zijn gedetailleerde afspraken opgenomen.
 - b. Bedrijfsvoering (over budget, personeel, investeringen plegen, bedrijfsreserve, personeelsbeleid, ziekteverzuim, boventalligheid etc)
 - c. Dienstverlening (juridische ondersteuning, ondersteuning P&C, (financiële) administratie)
- Er werd gestuurd op financiën. Voor eventuele tekorten moest een dekking gevonden worden binnen de eigen begroting. Uit gesprekken is naar voren gekomen dat er in de praktijk ook met regelmaat geschoven werd tussen posten om tekorten te dichten.

Werkwijze na de verzelfstandiging van Het Domein tot Het Kunstbedrijf:

- Er is een subsidierelatie met de Stichting Kunstbedrijf Arnhem. Hiertoe dient de instelling een aanvraag met begroting in. De gemeente beoordeelt deze en geeft een verleningsbeschikking af. Na het indienen van de verantwoordingsinformatie beoordeelt de gemeente deze en geeft een vaststellingsbeschikking af.
- De subsidiebesluiten worden genomen op basis van een gelabeld bedrag in de begroting en zijn gemandateerd naar het hoofd van de afdeling Werk, inkomen, economie en cultuur.
- In de beschikkingen zijn geen doelstellingen of prestaties genoemd die het Kunstbedrijf dient te realiseren. Wel wordt er in enkele beschikkingen verwezen naar prestaties die zijn opgenomen in de aanvraag. Zo bevat de aanvraag 2012 een overzicht met prestatieafspraken. In de vaststellingsbeschikking komen deze niet aan de orde. In 2013 wordt aangegeven wat de stand van zaken is ten aanzien van de verschillende programma's en wat het Kunstbedrijf wil doen, maar ontbreken de prestaties. De aanvraag 2014 bevat voornemens en prestatieafspraken, maar deze zijn weinig meetbaar en wijken af van de set eerdere afspraken. De aanvraag voor 2015 is het herstelplan, met ambities, maar zonder meetbare prestaties. De aanvraag 2016 bevat een activiteitenplan met daarbij (meetbare) resultaten voor 2016. De criteria die er in de vaststellingsbeschikking worden aangegeven, zijn niet in de verleningsbeschikking opgenomen.
- Bij de vaststelling wordt niet per prestatie vastgesteld of deze behaald is.
- Zijn er ambtelijke en bestuurlijke overleggen tussen gemeente en de directeur van het Kunstbedrijf. Op basis van de beschikbare verslagen is af te leiden dat er 1 bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden in 2013, vier in 2014 en 1 in 2015. Op dit moment is er jaarlijks twee maal bestuurlijk overleg. Ambtelijk zijn er twee contactpersonen betrokken bij Het Kunstbedrijf. De een heeft maandelijks en de ander tweemaandelijks overleg met het Kunstbedrijf.
- Voor de huur van het gemeentelijk vastgoed zijn overeenkomsten gesloten op basis van kostprijsdekkende huur.

Doelstelling 2: Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.

Als zelfstandige instelling is de stichting beter in staat zich te positioneren in het Arnhemse kunstwerkveld en in te spelen op initiatieven in de stad. Door actief samen te werken met de culturele partners in de stad zoals de verenigingen en private aanbieders, ateliers en koren, theaterscholen en dansscholen, maar ook bijvoorbeeld de Volksuniversiteit kan beter ingespeeld worden op de behoeften van leerlingen en cursisten.

Situatie voor verzelfstandiging:

- Het Domein verkrijgt met name eigen inkomsten door het verzorgen van lessen en cursussen.

Situatie na verzelfstandiging:

- Het is mogelijk om gelden aan te vragen bij fondsen, die geen middelen toekennen aan gemeentelijke organisaties.
- Het Kunstbedrijf verkrijgt naast de subsidie inkomsten uit andere bronnen. Uit de jaarrekening 2016 is op te maken dat het Kunstbedrijf naast de subsidie van de gemeente van € 2.406.000 een opbrengst kent van € 424.000.
- 'Bij alles wat wij doen, staat de klant centraal. Wij zoeken voortdurend naar mogelijkheden om met bestaande middelen meer te doen en onze expertise te vermarkten. Daartoe verbinden wij ondernemende professionals aan ons. Daar waar mogelijk vermeerderen we publiek geld met fondsen, subsidies en inkomsten uit de markt. Wij doen dat met een klein en efficiënt bureau.'⁹²
- De Stichting Kunstbedrijf Arnhem heeft de ANBI-status.

Doelstelling 3: Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.

Instellingen worden niet langer gehinderd door het keurslijf van de relatief zware P&C-cyclus en de meer bureaucratische processen die onlosmakelijk aan een ambtelijke organisatie zijn verbonden. Zij kunnen zich volledig richten op de bedrijfsmatige uitvoering van hun kerntaken.

Situatie voor verzelfstandiging:

- Als onderdeel van de gemeentelijke organisatie had Het Domein te maken met de interne richtlijnen en spelregels die daarbij horen. Het gaat dan om inhoudelijke beleidskaders, maar ook mandaatbesluiten, verantwoordelijkheden in het kader van de P&C, personeelsbeleid, richtlijnen.

Situatie na verzelfstandiging:

- Het Kunstbedrijf is zelf verantwoordelijk voor haar exploitatie en kan daartoe eigenstandig besluiten nemen.
- Het Kunstbedrijf is maar ten dele zelf besluitvaardig als het gaat om haar personeel, aangezien het personeel deels gedetacheerd is vanuit de gemeentelijke organisatie.

Doelstelling 4: Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling

Door de verzelfstandiging ontstaat de mogelijkheid om Raden van Toezicht te formeren waardoor voor de instelling relevante kennis en netwerken worden binnengehaald. De effectiviteit van de directies wordt op deze manier vergroot.

Situatie voor verzelfstandiging:

- n.v.t

⁹² Concept-Ondernemingsplan Kunstbedrijf Arnhem, De Kunst van het Verbinden, p.3.

Situatie na verzelfstandiging:

- De stichting Kunstbedrijf Arnhem heeft een eigen Raad van Toezicht. De gemeente benoemt de leden van de Raad van Toezicht. Dit is geregeld in art 8.2 van de statuten van de stichting Kunstbedrijf Arnhem.
- Op 23 juni 2014 heeft de voltallige raad van toezicht besloten haar functie neer te leggen. Er is een volledig nieuwe Raad van Toezicht aangetreden. Met ingang van 15 augustus 2016 valt het Kunstbedrijf onder het bestuur van de stichting Rozet Arnhem, met één directeur-bestuurder en één Raad van Toezicht. De gemeente heeft geen rol bij de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht.

Mate waarin aan de randvoorwaarden is voldaan

Hieronder geven we in op de feiten die kunnen leiden tot bevindingen over de mate waarin voldaan is aan de randvoorwaarden.

Randvoorwaarde 1: de externe verzelfstandiging van het Domein kan over een periode van 4 tot 6 jaar budgettair neutraal worden uitgevoerd.

A. Uitgangspositie

Uit het raadsvoorstel over de verzelfstandiging (2011) blijkt dat:

- Het Domein in 2010, conform de jaarrekening, een tekort kende van € 324.000. Er zijn beheersmaatregelen genomen om hier op bij te sturen.
- er is een integrale taakstelling is opgelegd. Deze taakstelling is veelal ingevuld door het opnemen van een batentaakstelling inzake de les- en cursusgelden. Realisatie van de bezuinigingen vereist deeltijdontslag van medewerkers. De raad wordt voorgesteld in te stemmen met een frictiekostenbudget van € 251.000. De dekking hiervan is in de eerste vier jaren na verzelfstandiging geborgd door het kunstbedrijf een bestemmingsreserve door balansoverdracht te verstrekken en deze te dekken uit de dienstbedrijfsreserves van de dienst maatschappelijke ontwikkeling.
- er een knelpunt is met betrekking tot de specifieke CAO die Het Domein al kende: € 79.000 in 2012 en € 124.000 vanaf 2013. Dit is ingebracht bij de MJB 2012-2015 en wordt besproken bij de raadsbehandeling van de MJB in oktober 2011.

In het raadsvoorstel wordt de conclusie getrokken dat op basis van het geheel van financiële maatregelen op hoofdlijnen aansluiting is tussen het meerjarig bedrijfsplan (begroting) van het Kunstbedrijf en de maximale omvang van de subsidie die door de gemeente zal worden verstrekt.

Door de voorgestelde besluiten wordt het Kunstbedrijf in staat gesteld om een afdoende financiële positie op te bouwen (vermogen en liquiditeit), zij het in beginsel met een beperkte eigenvermogenspositie. Ten aanzien van de begrote financiële gevolgen is er sprake van budgetneutraliteit. Ofwel worden zij opgevangen binnen de begroting van het kunstbedrijf, ofwel wordt hierin voorzien door de gemeente Arnhem binnen de door de raad vastgestelde financiële kaders. Om de frictiekosten als gevolg van de ontvlechting van de dienstverlening door de FD op te vangen wordt tijdelijk een BR verzelfstandiging Domein ingesteld, waaraan in de eerste 2 exploitatiejaren wordt onttrokken en in de laatste 2 exploitatiejaren éénzelfde som wordt gedoteerd. Vanaf 2016 valt er structureel € 83.000 vrij ten gunste van de gemeente. Realisatie van het bedrijfsconcept van de stichting Kunstbedrijf leidt op termijn mogelijk tot een verlaging van de subsidie.

De term "budgetneutraliteit" is in het raadsvoorstel gedefinieerd als: "de voorwaarde dat zowel de gemeente Arnhem als het Kunstbedrijf niet worden geconfronteerd met verwachte financiële effecten die, na het treffen van

sturingsmaatregelen van diverse aard, in hun totaliteit uitstijgen boven het begrote financieel kader.

B. Financiële problemen bij het Kunstbedrijf

In februari 2014 wordt duidelijk dat het Kunstbedrijf Arnhem in financiële problemen verkeert. Dit was aanleiding voor het college om de bevoorschotting van de gemeentelijke subsidie afhankelijk te stellen van een door de stichting op te stellen herstelplan. In de hierop volgende maanden is de directeur vertrokken, is er een eerste en vooral financieel herstelplan opgesteld (dat naar het oordeel van het college te weinig inging op de inhoudelijke ontwikkeling van het Kunstbedrijf) en heeft de raad van toezicht van de stichting haar taken neergelegd. Per 1 juni is er een interim directeur-bestuurder werkzaam en sinds eind september is de raad van toezicht wederom bemenst. De directeur en deze raad hebben de taak om een aangepast herstelplan op te stellen.

De jaarrekening 2013 presenteert een tekort over dat jaar van € 675.830, waar 2012 afsloot met een overschot van € 13.292 (excl. resultaat stichting Beleven). Het vermogen van de stichting is hierdoor gedaald naar € - 464.845 (negatief) per eind 2013. De jaarrekening 2013 geeft aan dat er voor ca. € 284.715 een structureel tekort in de exploitatie aanwezig is. Het betreft vooral tegenvallende inkomsten uit les gelden (€ 96.623), hogere afschrijvingen (€ 70.428) en hogere BTW-afdracht (€ 35.461).⁹³

C. Herstelplan

Het plan 'de kunst van het verbinden' voorziet in een kleinere organisatie voor het Kunstbedrijf en het aan de samenleving overlaten van de 'traditionele' lessen. Maar ook in het concentreren op activiteiten voor het onderwijs en voor wijken en de ondersteuning van genoemde lessen in de samenleving. De transitie naar deze kleinere organisatie geschiedt door het beëindigen van de dienstverbanden van lesgevend personeel (deels in gemeentelijke dienst en bij het Kunstbedrijf gedetacheerd). Hiervoor is een afvloeiingsregeling van kracht. Dit personeel kan er voor kiezen zzp-er te worden en als zelfstandige de lessen te geven (bij voorkeur in gebouw Rozet). De totale kosten voor deze transitie worden geraamd op € 3.062.000,-. De raad is voorgesteld in te stemmen met het herstelplan en, onder meer, de totale eenmalige kosten voor de uitvoering van het herstelplan te dekken.⁹⁴ Dit door het beschikbaar stellen van een lening van 2.162.000 aan de stichting Het Kunstbedrijf (het college heeft hier reeds toe besloten) en eenmalig een bedrag van € 900.000,- beschikbaar te stellen (de kosten van de transitie voor het gemeentelijk personeel) die in de jaren 2016-2018 wordt terugverdiend door een structurele bezuiniging van c.q. inzet van de ruimte binnen de subsidie Kunstbedrijf vanaf 2016 van € 455.000,-. De gemeenteraad stemt op 13 april 2015 met dit voorstel in⁹⁵.

In hetzelfde raadsvoorstel is aangegeven dat:

- Voor de achterstand in betalingen uit eerdere jaren is binnen de gemeentelijke begroting bij de jaarrekening 2013 een voorziening getroffen van € 784.000. Deze achterstand is in bovenstaand overzicht van transitiekosten onderdeel van het verwacht exploitatietekort 2014 en het negatief eigen vermogen per 2013. Het Kunstbedrijf is met behulp van een lening van € 2.162.000 in staat de achterstallige rekeningen te voldoen. De betreffende voorziening valt dan vrij.
- In 2013 is na onderzoek en in onderling overleg tussen de toenmalige wethouders Cultuur en Financiën en het Kunstbedrijf geconstateerd dat de

⁹³ Vragen art 44. RvO Christenunie en PvdA inzake de financiële situatie Kunstbedrijf, d.d. 22 april 2014, kenmerk 2014.0.040.032/KD.

⁹⁴ Bron: Collegenota Herstelplan stichting Kunstbedrijf Arnhem en toekomst Rozet, documentnummer 2015.0.011.654 en Raadsvoorstel 2015.0.012.072.

⁹⁵ Raadsbesluit d.d. 13 april 2015, documentnummer 2015.0.012.072.

werkelijke waarde van de bij verzelfstandiging overgedragen activa aan Kunstbedrijf ca. € 149.000 lager is dan de boekwaarde. Voorgesteld wordt om ook de lening die door gemeente aan Kunstbedrijf is verstrekt ter financiering van de activa overeenkomstig te verlagen. De financiële gevolgen van deze correctie zijn al verwerkt in jaarrekening 2013.

D. Verhoging lening in 2017

In de vaststellingsbeschikking over 2015 staat het volgende over de financiële situatie. De stichting heeft een lening van € 2.162.000 afgesloten bij gemeente Arnhem om daarmee de transitiekosten te kunnen voldoen en de achterstand in betalingen (waar de gemeente een voorziening van € 784.000 voor had getroffen) in te lopen.

Uit de jaarrekening 2015 van de stichting blijkt dat in 2014 een negatief exploitatiesaldo van € 390.000 en in 2015 van € 198.000 is behaald. Daarnaast zijn € 1.499.000 frictiekosten als gevolg van de reorganisatie gerealiseerd. Zowel het negatief jaarresultaat van de afgelopen jaren als de frictiekosten zijn verwerkt in het negatief eigen vermogen van de stichting Kunstbedrijf Arnhem. Het vermogen komt daarmee per eind 2015 uit op € - 2.744.544. Daar staat de lening van € 2.162.000 van de stichting bij gemeente Arnhem tegenover.

De totale kosten van uitvoering van het herstelplan (inclusief exploitatieresultaat) zijn daarmee t/m 2016 € 582.544 hoger dan oorspronkelijk was voorzien. Het Kunstbedrijf heeft in 2016 een verhoging van de lening met deze € 582.544 aangevraagd om zo het volledige negatieve saldo te lenen bij gemeente. In mei 2017 besluit het college de lening van € 2.162.000 aan Kunstbedrijf Arnhem met € 582.544 te verhogen in verband met hogere frictiekosten voor personeel.

Op verzoek heeft de ambtelijke organisatie informatie aangereikt.

Uitgangspunt:

De basisbedragen van de subsidies zijn bij elke verzelfstandiging maximaal gelijk aan de budgetten die gemeente voor verzelfstandiging aan het betreffende onderdeel heeft besteed. De basis voor het subsidiebudget is steeds geweest het bedrag dat direct in de begroting van Arnhem was opgenomen voor het betreffende onderdeel. Dit is vervolgens aangevuld, onder andere met een budget voor overhead. Deze kosten waren (deels) voor verzelfstandiging niet apart inzichtelijk, maar onderdeel van de totale bedrijfsvoeringskosten van de gemeente. Er zijn berekeningen gemaakt en aannames gedaan over de hoogte van deze lasten. De exacte hoogte van de overheadlasten was en is onbekend. Bij latere verzelfstandigingen is een rekenmodel gehanteerd om de hoogte van het betreffend budget te bepalen.

De kosten van gedetacheerd personeel in 2013 en 2014 waren ca. € 130.000 en € 90.000. Deze bedragen zijn niet bij het Kunstbedrijf in rekening gebracht op basis van afspraken die gemaakt zijn over individuele medewerkers, bijvoorbeeld in verband met ziekte of anderszins. De personeelskosten zijn daarmee niet hoger geworden dan voor verzelfstandiging. Deze kosten zijn mogelijk meerkosten voor de gemeente Arnhem. De betreffende medewerkers konden geen werk meer binnen het kunstbedrijf verrichten. Ook zonder verzelfstandiging was dat het geval geweest

Het herstelplan/transitie van het Kunstbedrijf heeft incidenteel voor meerkosten gezorgd⁹⁶. Daar staat tegenover dat de subsidie aan het kunstbedrijf structureel verlaagd is. Op de lange termijn wordt het financieel nadeel daarmee gecompenseerd.

⁹⁶ Toevoeging Rekenkamer: dit betreft een bedrag van 900.000 euro.

Verstrekte subsidies, leningen en kredietmogelijkheden

De ambtelijke organisatie heeft inzicht verschaft in de verschillende budgetten, subsidies, leningen aan en kredietmogelijkheden.

Jaar	Begroot	Geboekt	Opmerkingen
2009	2.419.818	2.620.181	Onderdeel gemeente
2010	2.447.675	2.773.590	Onderdeel gemeente
2011	2.235.557	2.509.628	Onderdeel gemeente
2012		2.340.205	Subsidie
2013	2.697.475	2.757.458	Subsidie
2014	2.757.317	2.691.049	Subsidie
2015	2.727.658	2.727.658	Subsidie
2016	2.484.138	2.406.216	Subsidie. Wijziging bedrag door m.n.: • verlaging wegens herstelplan € 368.520
2017	2.375.000	1.605.314*	Subsidie. Wijziging bedrag door m.n. : • verlaging herstelplan € 368.520 • verlaging bezuiniging Cultuur € 109.000.

*) Betreft tussenstand, bedrag beschikking is € 2.320.000

In het raadsvoorstel is aangegeven dat aan het huidige -2011- begrote kader (2.236.000) wordt toegevoegd: 95.000 uit hoofde van facilitaire inkopen en 79.000 uit hoofde van cao problematiek. Beide zijn voor de gemeente budgetneutraal. De totale subsidie voor 2012 wordt daarmee: 2.336.000.

Overzicht leningen:

- Aan het Kunstbedrijf is een lening verstrekt bij balansoverdracht om zo de materiële vaste activa van gemeente over te kunnen nemen⁹⁷. Dit betreft een lening van 454.000 euro met looptijd van 1 januari 2012 tot 31 december 2021. Elk jaar wordt 10% afgelost, omslagrente is 5,25%.
- In 2015 is t.b.v. het herstelplan en bijbehorende transitiekosten een 2e lening aan de stichting Kunstbedrijf verstrekt⁹⁸. Dit betreft een lening van € 2.162.000, waarvan € 800.556 wordt ingehouden wegens huurachterstand. De netto aan het Kunstbedrijf uit te keren som bedraagt € 1.361.443.
- In verband met de bestuurlijke fusie van de stichting Kunstbedrijf, stichting beheer Rozet en de Bibliotheek Arnhem is er een lening verstrekt aan de stichting Beheer Rozet⁹⁹. Dit betreft een lening van € 747.000 en is een aanpassing van de per 1 september 2014 aan de stichting Beheer Rozet verstrekte lening van € 300.000.

Randvoorwaarde 2: de gemeente behoudt als subsidient invloed op de prestaties van de stichting, zonder de positie van de instelling als cultureel ondernemer te frustreren.

De gemeente subsidieert de stichting vanaf de verzelfstandiging 2012. Tijdens de informatieve raadsvergadering van 12 september 2011 zegt de wethouder de raad toe een aanzet tot prestatieafspraken tussen de gemeente en de stichting Kunstbedrijf te overleggen. Dit is gebeurd door middel van een memo. Hierin staat dat 'Deze aanzet tot prestatieafspraken dient de raad inzicht te geven over de wijze waarop afspraken worden gemaakt over de inzet van subsidiemiddelen ten behoeve van de stichting. De prestatieafspraken leiden tot een subsidiebeschikking.'

In de subsidiebeschikkingen die voor de jaren 2012 tot en met 2017 zijn opgesteld zijn geen verwachte prestaties opgenomen in of als bijlage bij deze

⁹⁷ Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3126.

⁹⁸ Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3157.

⁹⁹ Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3148. NB. De bibliotheek heeft geen geld geleend van de gemeente Arnhem.

subsidiebeschikkingen. In de beschikkingen wordt wel aangegeven of de gemeente instemt met de in het activiteitenplan van het Kunstbedrijf Arnhem opgenomen activiteiten en prestaties.

Daarnaast is er aan de raad toegezegd¹⁰⁰ dat er in de subsidiebeschikking een plicht tot rapportage door de stichting aan het college zal worden opgenomen. Deze rapportage is per kwartaal en de stichting doet daarin verslag van exploitatie, liquiditeit, balans, investeringen en overige informatie (bedrijfsvoering, beloningen, aantallen cursisten en activiteiten). De kwartaalrapportages worden geagendeerd in de ambtelijke en bestuurlijke overleggen tussen het Kunstbedrijf en de gemeente. Navraag leert dat dit een moeizaam proces was; de informatie van het Kunstbedrijf was spaarzaam. Wel is in het bestuurlijk overleg van 27 juni 2013 een halfjaarrapportage besproken.

In het raadsvoorstel¹⁰¹ over het Herstelplan in 2015 staat: 'om de risico's te verkleinen en zo mogelijk te voorkomen zijn van diverse partijen inspanningen nodig en vooral van het Kunstbedrijf zelf. Het is dan ook wenselijk om met de organisatie (prestatie-)afspraken te maken over de activiteiten en bedrijfsvoering. Ook verdient het aanbeveling om de stichting te vragen om per kwartaal het college te rapporteren over de voortgang van de activiteiten en de bedrijfsvoering. Het gemeentelijke cluster Beleid en regie draagt zorg voor de uitvoering van de besluiten en geeft inhoud aan de inhoudelijke en financiële relatie met Kunstbedrijf Arnhem.

Naast de subsidierelatie kan de gemeente ook invloed uitoefenen op de stichting door de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht. Dit is op dit moment, na de bestuurlijke fusie tot Stichting Rozet, niet langer het geval.

Naar aanleiding van de ingetrokken motie 'Goed Toezicht' van 13 april 2015 heeft de wethouder de raad toegezegd uiterlijk 1 oktober 2015 een visie te formuleren op de rol van toezicht en de borging daarvan binnen de door de gemeente sterk gesubsidieerde instellingen, zoals het Kunstbedrijf. Navraag leert dat deze toezegging nog open staat. In de praktijk wordt met behulp van de Algemene Subsidie Verordening (ASV), het toepassen van de governance code bij de instellingen en de subsidiebeschikkingen invulling gegeven aan de strekking van de ingetrokken motie¹⁰².

Randvoorwaarde 3: de arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers zullen na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket.

In de verzelfstandigingsovereenkomst is in artikel 6, lid 1 opgenomen dat de personeelsleden conform de detacheringsovereenkomst (bijlage 3) door de gemeente bij het Kunstbedrijf worden gedetacheerd. In lid 2 staat dat er een Specifiek Sociaal Statuut (bijlage 7) van toepassing is op de personeelsleden.

Het personeel dat voor verzelfstandiging werkzaam is bij Het Domein blijft aldus in dienst bij de gemeente. Het kunstbedrijf krijgt het personeel gedetacheerd en betaalt hiervoor een vergoeding aan de gemeente Arnhem. Ook zal de te betalen vergoeding de kosten voor voormalig personeel bevatten. Deze vergoeding is precies even groot als de directe kosten van het (voormalig) personeel (de totale loonsom). Overige kosten voor het personeel zal Het Kunstbedrijf zelf gemaakt worden (bijvoorbeeld opleidingskosten).

¹⁰⁰ Raadsbrief d.d. 3 januari 2012, Toezegging aan de raad: Governance-code Het Domein, documentnummer 2012.0.001.528.

¹⁰¹ Raadsvoorstel Herstelplan stichting Kunstbedrijf Arnhem en toekomst Rozet, d.d. 3 februari 2015, documentnummer 2015.0.012.072.

¹⁰² Mail d.d. 21 september 2017.

Het Specifiek Sociaal Statuut is een akkoord tussen de gemeente Arnhem, vertegenwoordigd door het College van burgemeester en wethouders, en de werknemersorganisaties AbvaKabo-FNV en CNV Publieke zaak, en heeft een looptijd tot 1 januari 2016. Hierin staat dat, in het geval er een reorganisatieontslag nodig is, de gemeente en de Stichting Kunstbedrijf in onderling overleg op basis van artikel 5 van het statuut, de afvloeiingsregeling vaststellen van de door de gemeente bij de Stichting Kunstbedrijf gedetacheerde medewerkers en de medewerkers die in dienst zijn van de Stichting Kunstbedrijf. De gemeente en de Stichting Kunstbedrijf stellen de afvloeiingsregeling vast in overeenstemming met (artikel 3:2 van) de CAO Kunsteducatie (bijlage) en paragraaf 4 van het Ontslagbesluit (bijlage) en in afwijking van (artikel 8:3:1:1 van) de Arbeidsvoorwaarden gemeente Arnhem. Voor de duur van het dienstverband tellen zowel de duur van het dienstverband bij de gemeente Arnhem als de duur van het dienstverband bij de Stichting Kunstbedrijf mee.

De detacheringsovereenkomst is per 1 september 2015 opgezegd. In het concept-ondernemingsplan / transitieplan geeft Kunstbedrijf aan: 'voor een goede afvloeiing van het docerend personeel is het noodzakelijk om de detacheringsovereenkomst, die is afgesloten bij de verzelfstandiging van Kunstbedrijf, te kunnen beëindigen. Wanneer we hier niet in slagen zal dit leiden tot een aanzienlijke stijging van de frictiekosten.'

In het collegevoorstel staat kort samengevat wat het herstelplan inhoudt. Qua organisatie krijgt het Kunstbedrijf een nieuwe invulling van directie- en staffuncties. Hierbij worden processen en functies gestroomlijnd en wordt in de bedrijfsvoering ruimte gecreëerd voor een control-/fondsenbeheerfunctie. Vertaling van de hele transitie in fte's is dat de organisatie teruggaat van 55 fte naar 17 fte aan vast personeel. Daarnaast worden 16 fte niet meer tot de vaste formatie gerekend (geen vast dienstverband), maar zijn deze onderdeel van de vele tijdelijke projecten waarvoor aparte geldstromen van kracht zijn.

In een raadsvoorstel over het Herstelplan komt naar voren dat de detacheringsovereenkomst wordt beëindigd. De betreffende gemeentelijke personeelsleden (de docenten) komen daardoor weer binnen de gemeentelijke organisatie, maar kunnen daar met hun professie geen werk vinden. Het gevolg daarvan is dat dit personeel zal moeten afvloeien, waarbij de gemeentelijke regels voor ontslag en de rechten voor het personeel van kracht zijn. Dit personeel wordt door het Kunstbedrijf een alternatief geboden: het begeleiden naar het zelfstandig ondernemerschap. Personeel dat voor dit alternatief kiest, kiest dan ook voor het afzien van het behoud van ambtelijke status.

In het jaarverslag van het Kunstbedrijf over 2015 is te lezen dat in 2015 alle arbeidsvoorwaarden zijn geharmoniseerd. Daardoor hebben nu alle medewerkers dezelfde CAO en zijn ze ingeschaald op hun niveau. Oude rechten zijn eenmalig gerepareerd. Als gevolg van het opheffen van de detacheringsovereenkomst per 1 september 2015 is het deel van het gemeentelijk personeel dat tot de kernorganisatie behoort, in dienst van Kunstbedrijf gekomen. De overgang van CAO is gerepareerd in de frictiekosten. Alle docenten met een vaste of tijdelijke aanstelling zijn in de gelegenheid gesteld om hun cursisten over te nemen als zelfstandig ondernemer.

In de raadsbrief¹⁰³ over de ontwikkeling van het Kunstbedrijf wordt de raad geïnformeerd over de personele situatie. Hierin staat dat bij het Herstelplan Kunstbedrijf werd uitgegaan van een bedrag van € 900.000 voor frictiekosten van

¹⁰³ Raadsbrief Ontwikkeling Kunstbedrijf Arnhem, 2 mei 2017, zaaknummer 140650.

gemeentelijk personeel dat voorheen werkte bij Kunstbedrijf. Dit bedrag was gebaseerd op de verwachting dat alle medewerkers die in dienst waren van de gemeente gebruik zouden maken van de regeling die hen aangeboden werd bij de verzelfstandiging van het Kunstbedrijf. Het animo om gebruik te maken van de aangeboden regeling was in de praktijk echter lager dan verwacht. Per 1 september 2015, de datum waarop de detacheringsovereenkomst is beëindigd, hebben 34 voormalig bij Het Kunstbedrijf gedetacheerde medewerkers een herschikkersstatus gekregen. In totaal ging het om 15 fte. Eind 2016 waren er nog 24 medewerkers met een herschikkersstatus, in totaal ongeveer 10 fte. Met de overige medewerkers is een regeling getroffen of ze hebben een andere functie gekregen.

f. Opgetreden neveneffecten

Uit de documenten is een aantal issues naar voren gekomen. Dit zijn wellicht niet zozeer neveneffecten, maar gevolgen van (bewust) gemaakte keuzen.

Het eerste issue betreft de detachering van medewerkers. Er is voor gekozen het personeel niet over te laten gaan de stichting Kunstbedrijf, maar in gemeentelijke dienst te laten en te detacheren naar Het Kunstbedrijf. De keuze hiervoor is terug te voeren op het feit dat er in dat geval een afkoopsom betaald had moeten worden aan het ABP en het college er dit geld niet voor over had. De werknemers zouden bij een overgang naar de stichting Het Kunstbedrijf onder de CAO Kunsteducatie en het Pensioenfonds Zorg en Welzijn (PZW) gaan vallen. Het ABP was bereid hier aan mee te werken, maar stelde als eis een afkoopsom van ongeveer € 500.000,-. Het college besloot dat de werknemers die in dienst wilden blijven van de gemeente in dienst bleven. De werkgever detacheerde die werknemers bij de Stichting.

Het gevolg van deze constructie is dat er twee werkgevers zijn: de formele (de gemeente) en de materiele (de Stichting). En dat na verloop van tijd het personeelsbestand van Het Kunstbedrijf bestond uit werknemers van de gemeente en werknemers van Het Kunstbedrijf, met verschillende arbeidsvoorwaarden.

Dat de constructie niet naar ieders zin functioneert blijkt uit de afspraak dat het Kunstbedrijf nieuw onderzoek zal doen de mogelijkheid van opheffing van de detachering van het gemeentelijk personeel bij de stichting en het in plaats daarvan collectief overbrengen van dit personeel naar de stichting.¹⁰⁴

Het tweede issue kan omschreven worden als een te krappe financiële basis. Althans, zo komt dat naar voren uit een interne evaluatie van de verzelfstandiging van het Kunstbedrijf¹⁰⁵. Als twee grootste knelpunten van het Kunstbedrijf worden in deze evaluatie genoemd: 'de detachering (dat had niet zo moeten gebeuren) en financiën (dat er te weinig geld naar het Kunstbedrijf is gegaan; mede als gevolg van het feit dat daarvoor geen kader in de vorm van een bedrijfsplan opgesteld was).'

De algemene conclusie van de evaluatie is dat het doel van een verzelfstandiging – het maken van een zelfstandige en levensvatbare organisatie – in het geval van het Kunstbedrijf niet zo eenvoudig was. Voor zelfstandigheid en levensvatbaarheid worden in de rapportage twee toetsstenen geformuleerd:

- De eerste is dat het contact tussen gemeente en een verzelfstandigde organisatie zich beperkt tot afspraken vooraf (regie: doelen en middelen afspreken) en controle achteraf (behaalde resultaten en verbruikte middelen controleren). Gedurende de uitvoering zijn de verzelfstandigde organisatie en de Raad van Toezicht aan zet en moeten ook in staat zijn om aan zet te kunnen zijn.

¹⁰⁴ Besluiten Bestuurlijk overleg Kunstbedrijf Arnhem d.d. 27 juni 2013.

¹⁰⁵ P&O, april 2013, Aanbevelingen voor komende verzelfstandigingen; aan de hand van ervaringen opgedaan bij de verzelfstandiging van het Kunstbedrijf.

- De tweede is of hobbels die zich voordoen in het bestaan van de verzelfstandigde organisatie door deze organisatie kunnen worden opgelost of dat de hulp van de gemeente nodig is. Als dat laatste het geval is, kan eigenlijk niet van een zelfstandige eenheid gesproken worden.

Verder wordt aangegeven: Zelfstandigheid is een lastig begrip als een organisatie voor zijn voortbestaan afhankelijk is van de subsidie van één gever, maar als alles goed geregeld is, is er in die context daadwerkelijk sprake van zelfstandigheid. Maar dan moet wel aan de twee toetsstenen voldaan zijn.

De evaluatie leidt tot de volgende twee hoofdaanbevelingen:

1. Zet de te verzelfstandigen eenheid goed klaar voor de verzelfstandiging. Aan een zelfstandige organisatie moeten meer eisen gesteld worden dan aan een onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Een zelfstandige organisatie moet in staat zijn om zelf alles te regelen. Zaken die voor de verzelfstandiging door andere onderdelen binnen de gemeentelijke organisatie uitgevoerd worden vallen na verzelfstandiging allemaal onder de verantwoordelijkheid van de zelfstandige eenheid.
2. De directeur van de nieuw te vormen zelfstandige eenheid, zeker als de oude directeur ook de nieuwe directeur wordt, is dermate veel onderdeel van het gebeuren dat hij/zij een besluit om al dan niet te verzelfstandigen onvoldoende objectief kan nemen. Externen kunnen daar een rol in spelen, hetzij in de vorm van adviseurs, hetzij in de vorm van een voorlopige Raad van Toezicht. In dat tweede geval zal deze Raad bij daadwerkelijke verzelfstandiging moeten besluiten of ze de verantwoordelijkheid voor de nieuwe zelfstandige organisatie kan en wil aanvaarden.

g. Gerealiseerde maatschappelijke effecten

Uit de beschikkingen is geen informatie afleidbaar ten aanzien van de gerealiseerde prestaties en maatschappelijke effecten. Wel geven afzonderlijke jaarverslagen informatie over gerealiseerde prestaties.

Bijlage 5: Beschrijving Gemeentemusea Arnhem / Museum Arnhem

Deze bijlage bevat de belangrijkste feitelijke informatie over de verzelfstandiging van de Gemeentemusea Arnhem. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

De opbouw van de casebeschrijving is als volgt:

- a. De doelstellingen van de verzelfstandigingen
- b. De aan de verzelfstandigingen gestelde randvoorwaarden
- c. Het procesverloop
- d. De sturing door de gemeenteraad
- e. Het doelbereik
- f. Opgetreden neveneffecten
- g. Gerealiseerde maatschappelijke effecten

Algemeen

Per 1 januari 2014 zijn de Gemeentemusea verzelfstandigd. Eerst onder de naam Stichting Musea Arnhem, per oktober 2015 als Stichting Museum Arnhem. De Stichting Museum Arnhem omvat Museum Arnhem, gevestigd aan de Utrechtseweg en het Erfgoedcentrum dat in Rozet gevestigd is en waar de cultuurhistorische collecties worden gepresenteerd. Voor de verzelfstandiging bestonden de Gemeentemusea Arnhem uit het MMKA, museum voor moderne kunst Arnhem, en het HMA, historisch museum Arnhem. Het HMA, was zelfstandig gehuisvest in het voormalige Burgerweeshuis en is samen met de Historische Bibliotheek Gelderland getransformeerd tot Erfgoedcentrum Rozet.

Het Museum aan de Utrechtseweg staat aan de vooravond van een ingrijpende verbouwing. De start van de verbouwing is begin 2018 voorzien en zal naar verwachting twee jaar nemen.

a. De doelstellingen van de verzelfstandigingen

Met de externe verzelfstandiging van Gemeentemusea Arnhem werd het volgende beoogd¹⁰⁶:

1. Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instellingen als opdrachtnemers en uitvoerders van beleid.
2. Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.
3. Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.
4. Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling.

In het plan van aanpak staat bij de opdracht¹⁰⁷ tevens aangegeven: Na de verzelfstandiging moet sprake zijn van een toekomstbestendig en slagvaardig GMA dat zich kan richten op haar inhoudelijke taak, namelijk bezoekers inspireren. Met een HMA dat de belangrijkste plek in Arnhem moet zijn waar de cultuur en geschiedenis van Arnhem e.o. te zien zijn en met een MMKA waar beeldende vormen van realisme kritisch bevraagd worden, dat een dynamisch, actueel en kwalitatief hoogstaand collectie- en tentoonstellingsbeleid voert en dat ruimte biedt voor reflectie en debat.

In het raadsvoorstel Verzelfstandiging gemeentemusea Arnhem¹⁰⁸ staat te lezen

¹⁰⁶ Bron: definitief plan van aanpak Gemeentemusea Arnhem, 25 februari 2010 en herbevestigd in Projectplan Verzelfstandiging GMA, december 2012.

¹⁰⁷ Projectplan Verzelfstandiging GMA, december 2012.

¹⁰⁸ 30 september 2013, documentnummer 2013.0.078.764.

dat 'het beoogde resultaat van de externe verzelfstandiging van de gemeentemusea tweeledig is: een toekomstbestendig en slagvaardig museum (dat zich daardoor nog beter en ondernemender op zijn maatschappelijke en culturele taken kan richten) en een gemeentelijke organisatie die zich voortaan kan concentreren op (cultuur)beleid in plaats van de uitvoering daarvan.'

b. De aan de verzelfstandigingen gestelde randvoorwaarden

In het onderzoek¹⁰⁹ naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen zijn drie randvoorwaarden geformuleerd:

- De verzelfstandigingsoperatie moet budgettair neutraal worden uitgevoerd.
- De arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers zullen na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket.
- De verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen worden als afzonderlijke trajecten beschouwd.

Daarnaast heeft de raad de volgende aanvullende randvoorwaarden toegevoegd door in te stemmen met de geformuleerde aanbevelingen in het voornoemde onderzoek:

- Kies voor de stichting als rechtsvorm (tenzij uit nader onderzoek blijkt, dat een andere rechtsvorm toch passender is, wat op dat moment niet voorzien werd).
- Voor het besturingsmodel wordt de code Cultural Governance gevolgd (dagelijks bestuur door de directie, een Raad van Toezicht als controlerend en adviserend orgaan).
- De gebouwen blijven in eigendom van de gemeente Arnhem.
- Tussen het museum en de gemeente Arnhem dient een zakelijke relatie te worden gecreëerd, middels subsidiecontracten.
- De collecties blijven in eigendom van de gemeente Arnhem. Het museum maakt met de gemeente meerjarenaafspraken over beheer, behoud en gebruik van de collectie. Het museum behoudt een jaarlijks aankoopbudget voor uitbreiding van de collectie. Het eigendom van deze werken berust bij de gemeente. Aankopen die gefinancierd worden door sponsors, giften of legaten kunnen in eigendom komen van het museum.
- In een sociaal plan moet worden geregeld hoe de medewerkers overstappen naar nieuwe arbeidsvoorwaarden en op welke wijze negatieve gevolgen in de sfeer van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden worden gecompenseerd.

c. Het procesverloop

Het procesverloop van de verzelfstandiging is weergegeven in onderstaande tabel.

Datum	Mijlpaal
13 juli 2009	De gemeenteraad besluit in te stemmen met het principebesluit van het college om op basis van de argumenten (conclusies) zoals weergegeven in het onderzoeksrapport van PWC over te gaan tot verzelfstandiging van de cultuurwerkmaatschappij het Domein en in te stemmen met de fasering en aanbevelingen zoals vermeld in het rapport 'Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen'. ¹¹⁰
9 november 2009	De gemeenteraad besluit in te stemmen met het uitvoeren van een onderzoek naar de plannen van aanpak verzelfstandiging culturele werkmaatschappijen op weg naar Rijnboog.
25 februari 2010	Plan van aanpak externe verzelfstandiging van Gemeentemusea Arnhem.
16 maart 2010	Het college besluit voorlopig in te stemmen met verzelfstandiging

¹⁰⁹ PriceWaterhouseCoopers, (2009), Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen, doc.nr 2009.0.047.590.

¹¹⁰ Gemeente Arnhem, raadsbesluit 2009.0.047.591.

	Gemeentemusea Arnhem met streefdatum ingang 1 juli 2011. Dit op basis van het daartoe opgestelde Plan van Aanpak externe verzelfstandiging van Gemeentemusea Arnhem. d.d. 25 februari 2010.
12 oktober 2010	Het college besluit tot wijziging van de datum van verzelfstandiging van de Gemeentemusea Arnhem van 1 juli 2011 naar 1 januari 2012.
14 juni 2011	Het college besluit in te stemmen met de conceptstatuten Stichting Musea Arnhem en de benoeming bij akte van oprichting van H. Saam tot eerste directeur van de stichting. De raad is hierover per brief geïnformeerd.
6 juli 2011	Stichting Museum Arnhem is door de Belastingdienst per 6 juli 2011 aangemerkt als Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI).
20 december 2011	Het college besluit om nieuwe streefdata voor de verzelfstandiging van de Gemeentemusea Arnhem te maken na de vaststelling van de uitgangspunten en het programma van eisen voor de organisatorische samenwerking in het kunstencollege in Rijnboog (na juni 2012).
December 2012	Projectplan Verzelfstandiging GMA, met deelprojectopdrachten ten aanzien van 1) bedrijfsplan GMA, 2) bestuurlijk-juridisch, 3) financiën gemeente, 4) P&O, 5) huisvesting, 6) collectiebeheer inclusief depot, 7) subsidierelatie en 8) communicatie
8 januari 2013	Het college besluit om: a) mandaat te geven aan de stuurgroep verzelfstandiging gemeentemusea Arnhem om de in hoofdstuk 3.1 genoemde uitgangspunten uit het plan van aanpak (vastgesteld door college op 16 maart 2013) daar waar nodig aan te passen aan de actualiteit, b) het projectplan verzelfstandiging GMA vast te stellen, c) de streefdatum voor de verzelfstandiging vast te stellen op 1 januari 2014 en d) de verzelfstandigde GMA per direct op te starten, vooruitlopend op duidelijkheid over het programma van eisen voor de organisatorische samenwerking in het Kunstencollege. Dit in afwijking van het collegebesluit van 20 december 2011. De raad is per brief over deze besluiten geïnformeerd. In deze brief staat dat 'de streefdatum in eerste instantie 1 januari 2011 was. GMA heeft de tijd tussen het principebesluit en nu gebruikt om een voornemen tot organisatieaanpassing door te voeren ¹¹¹ . Deze is randvoorwaardelijk voor verzelfstandiging, omdat deze tot een sluitende begroting moet leiden.'
25 juli 2013	Concept-Bedrijfsplan Museum Arnhem 2014-2017,
5 augustus 2013	Advies OR inzake de privatisering van de gemeentemusea Arnhem, en de reactie van de WOR daarop. Op pagina 11 geeft de OR aan dat zij van mening is dat ondanks ingebouwde reserves de organisatie financieel erg kwetsbaar is. De WOR-bestuurder geeft aan dat de begroting 2013 sluitend is en de basis is voor het bedrijfsplan. De uitgangspunten zijn een toekomstbestendig en slagvaardig museum en daar hoort een robuuste financiële paragraaf bij. De gemeente en de stichting zijn van mening dat dat met deze financiële onderbouwing het geval is. Er is uitgegaan van de status quo voor de komende vier jaar (het behalen van meer bezoekers en eigen inkomsten is mooi, maar niet noodzakelijk voor een sluitende begroting). Omdat de gemeente eigenaar blijft van de gebouwen en de collectie, liggen de grootste investeringsrisico's bij de gemeente. Voor eventueel achterstallig onderhoud van de

¹¹¹ Uit het verslag van het managementgesprek 20 maart 2012 komt naar voren dat het streven is de personeelsformatie van 34 fte terug te brengen naar 25 fte kernformatie. Dit loopt door alle geledingen heen. Van de 9 fte zullen er in de periode 2012-2015 5 door natuurlijk verloop worden opgelost. Eind juni 2012 is het plan voor de organisatieaanpassing voorgelegd aan de OC. Vaste formatie terugbrengen van 34 fte naar 26,3 fte, waarbij 4,9 fte via natuurlijk verloop en 2,8 fte via aanpassing per 1 januari 2013.

	collectie wordt - op basis van de nulmeting die nu is uitgevoerd - een apart plan gemaakt en ter zijner tijd aan de gemeenteraad voorgelegd. De onafhankelijke juridische en financiële toets gaat plaatsvinden door de Stichting.
16 september 2013	De gemeenteraad besluit tot externe verzelfstandiging van de Gemeentemusea Arnhem.
29 oktober 2013	De statuten van de Stichting zijn gewijzigd.
1 januari 2014	Verselfstandiging van de Gemeentemusea
30 april 2014	Coalitieakkoord 2014-2018 'Met de stad'. Hierin wordt afgezien van het kunstcluster (ArtA). Besloten wordt dat het museum zou kunnen gaan uitbreiden op de bestaande plek.
25 augustus 2014	Quick Scan Museum, uitgevoerd door LAGroup. In het coalitieakkoord zijn afspraken gemaakt over huisvesting van het museum. In dit advies wordt de visie van het museum op haar huisvesting vergeleken met de door wethouder Elfrink geopperde mogelijkheid om de huidige locatie van Museum Arnhem te verkleinen en een tweede locatie in de binnenstad te openen.
1 november 2014	Vertrek directeur H. Saam. Er wordt een interim-directeur/bestuurder aangesteld door de RvT.
15 mei 2015	Aantreden huidige directeur/bestuurder S. Bak.
9 juni 2015	Het college besluit goedkeuring te verlenen tot wijziging van de statuten van de Stichting Musea Arnhem. Met de statutenwijziging wordt de zelfstandigheid van de stichting ten opzichte van de gemeente Arnhem versterkt en de relatie verzakelijkt. De gemeente Arnhem stuurt op haar subsidierelatie, huurrelatie (pand Utrechtseweg en Rozet) en uitleenrelatie (collectie).
29 juni 2015	Op 29 juni 2015 heeft de raad kennis genomen van de stand van zaken Museum Arnhem. Er wordt aangegeven dat er de laatste vijf maanden door een gezamenlijke projectgroep van Gemeente en Museum Arnhem hard gewerkt is aan de nieuwe koers voor MA, ruimtelijke verkenningen, verbindingen met de stad en financiën. Hierin zijn flinke vorderingen gemaakt maar in de komende maanden is nog nadere uitwerking nodig zodat er in het najaar een business case gereed is op basis waarvan een investeringsbesluit kan worden genomen.
1 december 2015	Het college heeft kennis genomen van de nota 'Vergezicht Museum Arnhem' en het hieraan verbonden bedrijfsplan en besluit tot verbouw Museum en de bijbehorende investering van 11,2 miljoen euro.
25 januari 2016	De gemeenteraad heeft op 25 januari 2016 kennis genomen van het vergezicht en bedrijfsplan. In hetzelfde besluit heeft de gemeenteraad ingestemd met de investering voor de verbouw en nieuwbouw van het Museum en het hiervoor bestemde jaarlijks structureel beschikbare budget.
1 november 2016	Het college besluit tot het toekennen van een aanvullende subsidie nu de belastingdienst over gaat tot daadwerkelijke invordering van btw over 2014, dit bedrag te compenseren via het btw compensatiefonds, dit regime ook te hanteren voor de jaren 2015 tot en met 2017 en de gemeenteraad hierover te informeren.
20 maart 2017	In De Gelderlander ¹¹² staat het nieuws dat het Museum twee jaar dicht gaat voor de verbouwing en de helft van het personeel ontslaat. In totaal gaat het om 18 van de 37 medewerkers, die zich bezighouden met de ontvangst van het publiek, de opening en de sluiting van het gebouw, het onderhoud en de bouw van exposities. Allen zijn zij in vaste dienst.
21 maart 2017	Raadsbrief waarin het college de raad informeert over de realisatie van een depot voor de gemeentelijke kunstcollectie en archeologische collectie in de ruimte onder de nieuwe vleugel van Museum Arnhem. Hiervoor zal bij de behandeling van de meerjarenbegroting 2018-2022 voorgesteld worden het

¹¹² De Gelderlander, 20 maart 2017, Helft personeel krijgt ontslag door verbouwing Museum Arnhem.

	investeringskrediet voor de nieuwbouw van Museum Arnhem te verhogen met € 2.856.000. Hierop vooruitlopend wordt een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld van € 300.000.
--	--

d. De sturing door de raad

	Raadsbehandeling	Sturing door de raad ten aanzien van de verzelfstandiging van de Gemeentemusea Arnhem
22 juni 2009	Commissie CEES Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van MSSA, Gemeentemusea Arnhem en Het Domein.	De fracties van Pro Arnhem, Zuid Centraal, de VVD en SP zijn tegen het voorstel. De commissie besluit het voorstel door te geleiden naar de besluitvormende fase.
13 juli 2009	Gemeenteraad. Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van MSSA, Gemeentemusea Arnhem en Het Domein.	Motie ‘Op weg naar verzelfstandiging’ (nr. 7) van D66, VVD en Christenunie wordt met voorstemmen van D66, VVD en ChristenUnie verworpen. Het voorstel wordt met voorstemmen van de fracties van de PvdA, GroenLinks, CDA, ChristenUnie en D66 aangenomen.
9 november 2009	Instemmen met het dekken van de kosten voor het uitvoeren van de plannen van aanpak verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappijen	Agendacommissie heeft het voorstel op de b-agenda van de besluitvormende vergadering geplaatst. Er wordt ingestemd met het voorstel voor het uitvoeren van de plannen van aanpak verzelfstandigingen cultuurwerkmaatschappijen op weg naar Rijnboog ten bedrage van 156.000 euro ex btw per verzelfstandiging.
8 april 2013	Agenderingsverzoek fractie CDA (informatief / meningsvormend)	Raadscommissiebrief Verzelfstandiging Gemeentemusea Arnhem. CDA vraagt waar de stagnatie van de verzelfstandiging van de gemeentemusea in zit en wat de financiële consequenties van de vertraging zijn. De wethouder antwoordt dat hij van mening is dat de begindoelstelling om de drie instellingen tegelijk te privatiseren, gelet op de complexiteit van de operatie, achteraf te ambitieus vindt. Daarom is de fasering ontstaan. Hij wijst erop dat er in de toekomst niet meer geld naar de instellingen toe gaat dan nu het geval is (budgetneutraliteit). Voor het omvormingstraject zelf zijn er incidentele kosten waar geen rekening mee is gehouden (de hoogte van het bedrag is op dit moment niet bekend).
2 september 2013	Informatieve behandeling in de raad (presentatie projectleider, presentatie museumdirecteur, inspreker, vragen raadsleden aan de inspreker, wethouder Van Wessem)	Inspreker heeft zorg over aansturing museum. Wethouder geeft aan dat sturing in de toekomst beter geregeld zal zijn dan nu doordat er duidelijke afspraken worden gemaakt. Resultaat: De voorzitter concludeert dat het onderwerp door kan naar de meningsvormende vergadering.
9 september 2013	Meningsvormende vergadering.	De raadskamer adviseert de raad om tot besluitvorming (stemstuk) over te gaan.
16 september 2013	Verzelfstandiging gemeentemusea Arnhem Staat op de besluitvormende agenda op	Uit de besluitenlijst komt naar voren dat het voorstel met voorstemmen van de fracties PvdA, SP, VVD, GroenLinks, D66, CDA, ChristenUnie en Arnhems Belang

	punt 7.	wordt aangenomen.
29 juni 2015	Stand van zaken Huisvesting van Museum Arnhem	Er is een motie ingediend door VVD en Zuid Centraal die met 16 voor en 23 tegen verworpen is.
11 januari 2016	Informatieve vergadering Vernieuwing Museum Arnhem	Directeur S. Bak heeft gebruik gemaakt van het insprekrecht. De voorzitter concludeert dat de informatieve fase is afgerond en het voorstel doorgeleid kan worden naar de meningsvormende fase.
25 januari 2016	De gemeenteraad heeft op 25 januari 2016 kennis genomen van het vergezicht en bedrijfsplan. In hetzelfde besluit heeft de gemeenteraad ingestemd met de investering voor de verbouw en nieuwbouw van het Museum en het hiervoor bestemde jaarlijks structureel beschikbare budget.	Er zijn door Zuid-Centraal 2 moties ingediend: 1 over de bewegwijzering (met 9 voor en 29 tegen verworpen) en 1 over de veiligheid (met 4 voor en 34 tegen verworpen). Door de PvdA is een motie ingediend over ‘risico’s binnen budget’. Deze is met 13 voor en 25 tegen verworpen.

e. Het doelbereik

In deze paragraaf proberen we aan de hand van feiten inzichtelijk te maken in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt. Dit doen we door de situatie van na de verzelfstandiging te vergelijken met de situatie voor de verzelfstandiging. Tevens is informatie verzameld met betrekking tot de randvoorwaarden.

Doelbereik

Met de externe verzelfstandiging van Gemeentemusea Arnhem werd het volgende beoogd¹¹³:

4. Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instelling als opdrachtnemer en uitvoerder van het beleid.
5. Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.
6. Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.
7. Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling.

Hieronder geven we in op de feiten die kunnen leiden tot bevindingen over de mate waarin de doelen behaald zijn.

Doelstelling 1: Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen.

Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instelling als opdrachtnemer en uitvoerder van het beleid.

Werkwijze voor de verzelfstandiging van de musea:

- De Gemeentemusea vielen ambtelijk onder de verantwoordelijkheid van de Directeur van de Dienst MO.
- Met de reorganisatie van de gemeentelijke organisatie in 2012 is het cluster Stadsbedrijven ontstaan, en viel het museum ambtelijk onder dit cluster. Het hoofd van het cluster Stadsbedrijven heeft voor 2012 en 2013 jaarlijkse

¹¹³ Bron: definitief plan van aanpak Gemeentemusea Arnhem, 25 februari 2010 en herbevestigd in Projectplan Verzelfstandiging GMA, december 2012.

- managementcontracten afgesloten de Directeur Gemeentemusea.
- In deze contracten zijn afspraken opgenomen over:
 - d. Taken van de musea
 - e. beleidskaders: aan de hand van de vijf criteria die door de raad zijn vastgesteld bij de vaststelling van de cultuurnota, te weten: kwaliteit, meerwaarde voor de stad, samenwerking, cultureel ondernemerschap en actualiteit van het aanbod
 - f. prestaties, geformuleerd op basis van deze vijf criteria
 - g. bedrijfsvoering: budget (vastgesteld door de raad, € 2.643.333 in 2012 en €2.458.687 in 2013), personeel, informatievoorziening en verantwoording, en ondersteuning.
 - Drie keer per jaar of elk kwartaal vond er gesprek plaats onder leiding van het hoofd van het Cluster Stadsbedrijven, met de Directeur Musea en het hoofd bedrijfsvoering Musea, de senior P&O-adviseur van de gemeente, de senior beleidsadviseur cultuur en de senior Businesscontroller Intern Advies.
 - Er werd gestuurd op financiën. Voor eventuele tekorten moest een dekking gevonden worden binnen de begroting.

Werkwijze na de verzelfstandiging van de musea:

- Er is een subsidierelatie met de Stichting Musea Arnhem, waarbij de 'producten en outcome' is vastgelegd in een bijlage bij de beschikking, en wordt betrokken bij de definitieve vaststelling van de subsidie.
- De producten en outcome richten zich op:
 - a. de taken
 - b. de producten, aan de hand van de vijf criteria kwaliteit, meerwaarde voor de stad, samenwerking, cultureel ondernemerschap en actualiteit van het aanbod
 - c. outcome en resultaten, geformuleerd in de volgende termen: top 8 Nederlandse musea voor moderne kunst, positie in de Atlas voor Gemeenten, eigen inkomstennorm (eigen inkomsten als % van de gemeentelijke subsidie), bezoekersaantallen, aantal leerlingen/studenten educatieve activiteiten en het aantal vrienden van het museum.
- In 2016 is het Museum Arnhem met een voorstel gekomen voor nieuwe indicatoren op basis van het Vergezicht Museum Arnhem. Deze zijn besproken en vervolgens vastgelegd in een bijlage bij de beschikking voor 2017.
- De subsidiebesluiten worden genomen op basis van een aanvraag. Deze aanvraag bevat onder andere een begroting waaruit een exploitatietekort blijkt. De subsidiebesluiten zijn gemandateerd aan het hoofd van de afdeling Werk, inkomen, economie en cultuur met een maximum van het voor de betreffende organisatie gelabelde bedrag in de gemeentelijke begroting.
- Zijn er ambtelijke en bestuurlijke overleggen tussen gemeente en de directeur van de musea/het museum Arnhem. In de beschikking is opgenomen dat er jaarlijks in het tweede kwartaal bestuurlijk overleg plaatsvindt over het ingediende activiteiten en financiële verslag en een doorkijk naar het lopende en volgende jaar. Er heeft een BO plaatsgevonden op 13 mei 2015, 6 juni 2016 en 21 september 2017.
- Is de stichting verantwoordelijk voor de prestaties en het bedrijfsresultaat. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting en de nieuwbouw.

Doelstelling 2: Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.

Belangrijk onderdeel hiervan is de culturele instellingen te positioneren als een gelijkwaardige (zakelijke) partner voor de gemeente en voor derden. Er kunnen meer mogelijkheden ontstaan voor het verkrijgen van inkomsten uit sponsoring, verhuur en subsidiefondsen. Instellingen zullen meer kostenbewustzijn vertonen en alert zijn op mogelijkheden om extra inkomsten te genereren. Kortom er zijn meer prikkels om zakelijk en meer ondernemend te opereren.

Situatie voor verzelfstandiging:

- In het managementcontract zijn prestaties opgenomen als het gaat om sponsoring en fondsenwerving. Er wordt gestreefd naar substantieel deel sponsoring of subsidiering door derden (>25%), 10 bedrijfsbegunstigers en 700 leden van de Vrienden van het MMK.

Situatie na verzelfstandiging:

- Het is mogelijk om gelden aan te vragen bij fondsen, die geen middelen toekennen aan gemeentelijke organisaties.
- Toegenomen kansen voor schenkingen belangrijke collecties.
- In de 'producten en outcome' in de bijlage bij de beschikking voor 2014 staat dat het streven is de eigen inkomsten te vergroten en het percentuele aandeel gemeentelijke subsidie in het totaal der opbrengsten te laten afnemen. Ook in de bijlage bij de beschikking 2017 'activiteiten en indicatoren' is een afspraak gemaakt over eigen inkomsten (conform landelijke norm van 21,5%) en het werven van eigen fondsen.
- De Stichting Musea Arnhem is aangemerkt door de belastingdienst als Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI). Dat is aantrekkelijk voor donateurs omdat giften aan een ANBI belastingvoordeel kunnen opleveren.

Doelstelling 3: Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.

Instellingen worden niet langer gehinderd door het keurslijf van de relatief zware P&C-cyclus en de meer bureaucratische processen die onlosmakelijk aan een ambtelijke organisatie zijn verbonden. Zij kunnen zich volledig richten op de bedrijfsmatige uitvoering van hun kerntaken.

Situatie voor verzelfstandiging:

- In het managementcontract staat dat er in de Meerjarenbegroting 2013-2016, jaarschijf 2013 van de gemeente Arnhem een budget van € 2.458.687 is opgenomen ten behoeve van GMA. GMA is binnen de kaders van de gemeentelijke regels vrij het over het contractjaar toegekende budget naar eigen inzicht te besteden om het beleid zoals dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld te realiseren en om in control te geraken. Volgens de gemeentelijke spelregels worden tekorten opgevangen binnen het programma en het onderliggende product. Dat wil zeggen dat GMA tekorten binnen de eigen budgetten opvangt.
- Alle investeringen dienen te worden opgenomen in een investeringsplan. Het meerjarig investeringsplan dient tijdig (uiterlijk 15 maart) ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de clustermanager stadsbedrijven, zodat de geplande investeringen in het gemeentelijk Meerjaren Investerings Plan (MIP) opgenomen kunnen worden. Investerings die vallen binnen de in het MIP opgenomen budgetten kunnen naar eigen inzicht door GMA gedaan worden.
- De directeur GMA is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijk personeelsbeleid, voor zover het personeel betreft dat in gemeentelijke dienst is. Daarbij is de P&O-mandaatregeling van kracht.

Situatie na verzelfstandiging:

- De stichting is zelf verantwoordelijk voor de exploitatie van het museum en kan daartoe haar eigen besluiten nemen.
- Wel dient de stichting zicht te verantwoorden naar de gemeente over de inzet van de subsidiemiddelen en de afgesproken producten en outcome.
- De gemeente had na verzelfstandiging een rol in het benoemen van de leden van de Raad van Toezicht en de directeur/bestuurder. Dit is losgelaten bij de statutenwijziging in 2015.
- De stichting huurt het pand aan de Utrechtseweg van de gemeente. Dit betekent

dat zij bepaalde besluiten over de inrichting zelf kan nemen, maar voor grotere ingrepen 'de huisbaas' in overleg de besluiten neemt.

- Ten aanzien van de collectie is er een collectiebeheerovereenkomst vastgesteld bij de verzelfstandiging. Hierin is vastgelegd dat het Museum Arnhem de gemeentelijke collectie beheert tegen een vergoeding, en dat Museum Arnhem de collectie exploiteert tegen een even hoge vergoeding.

Doelstelling 4: Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling

Door de verzelfstandiging ontstaat de mogelijkheid om Raden van Toezicht te formeren waardoor voor de instelling relevante kennis en netwerken worden binnengehaald. De effectiviteit van de directies wordt op deze manier vergroot.

Situatie voor verzelfstandiging:

- Als het gaat om relevante kennis en netwerken is deze vooral te vinden in de persoon van de directeur van het museum (sinds 2008) en haar staf.

Situatie na verzelfstandiging:

- In 2014 bestond de raad van toezicht uit een voorzitter en drie leden. In september 2016 is de Raad van Toezicht uitgebreid met twee leden.
- De raad van toezicht toetst het artistiek-inhoudelijke beleid in relatie tot het vastgestelde meerjarenbeleid. De raad ziet toe op een doelmatige en controleerbare besteding van de middelen en adviseert de directie waar nodig. De raad spreekt zich uit over de begroting en de jaarrekening. Tevens is de raad verantwoordelijk voor de aanstelling en honorering van de directeur-bestuurder.
- Na het vertrek van H. Saam is J. de Jong interim directeur tot het aantreden van S. Bak per 15 mei 2015.
- Het college van B&W heeft bij de verzelfstandiging bevoegdheden ten aanzien van de benoeming van de RvT, statutenwijziging en ontbinding van de stichting. In 2015 zijn de statuten gewijzigd. De gemeente heeft geen rol meer bij het benoemen van de Raad van Toezicht.

Mate waarin aan de randvoorwaarden is voldaan

Hieronder geven we in op de feiten die kunnen leiden tot bevindingen over de mate waarin voldaan is aan de randvoorwaarden.

Randvoorwaarde 1: De verzelfstandigingsoperatie moet budgettair neutraal worden uitgevoerd

In het raadsvoorstel voor de verzelfstandiging d.d. 30 september 2013 staat dat op 45.000 euro na (waarvoor dekking is gevonden) de verzelfstandiging nagenoeg budgetneutraal kan plaatsvinden. In het betreffende raadsvoorstel wordt expliciet ingegaan op de financiële effecten van de verzelfstandiging als het gaat om personeelslasten, eigen vermogen, overheadkosten, balansmutaties, financiering, bevoorschotting subsidie, transitiekosten museum, voorfinanciering, fiscaliteit, collectiebeheer en het totale subsidiebedrag.

In het document Afsluiting Project Verzelfstandiging GMA staat dat de randvoorwaarde budgettair door de raad is meegegeven. Voor de kosten van projectleiding en het weerstandsvermogen is separaat budget beschikbaar gesteld.

Op verzoek heeft de ambtelijke organisatie informatie aangereikt.

Uitgangspunt:

De basisbedragen van de subsidies zijn bij elke verzelfstandiging maximaal gelijk aan de budgetten die gemeente voor verzelfstandiging aan het betreffende onderdeel heeft besteed. De basis voor het subsidiebudget is steeds geweest het bedrag dat direct in de begroting van Arnhem was opgenomen voor het betreffende

onderdeel. Dit is vervolgens aangevuld, onder andere met een budget voor overhead. Deze kosten waren (deels) voor verzelfstandiging niet apart inzichtelijk, maar onderdeel van de totale bedrijfsvoeringskosten van de gemeente. Er zijn berekeningen gemaakt en aannames gedaan over de hoogte van deze lasten. De exacte hoogte van de overheadlasten was en is onbekend. Bij latere verzelfstandigingen is een rekenmodel gehanteerd om de hoogte van het betreffend budget te bepalen.

De subsidie aan het museum is bij nader inzien BTW-belast. De BTW zelf is door gemeente aan het museum vergoed en gecompenseerd vanuit het BTW compensatiefonds. De belastingdienst heeft daarnaast een boete opgelegd van € 71.124. De gemeente heeft deze boete ook aan het museum vergoed, dit is een extra last voor gemeente Arnhem.

Verstrekte subsidies, leningen en kredietmogelijkheden

De ambtelijke organisatie heeft inzicht verschaft in de verschillende budgetten, subsidies, leningen aan en kredietmogelijkheden.

Jaar	Begroot	Geboekt	Opmerkingen
2009	€ 2.522.869	€ 2.523.991	Onderdeel gemeente
2010	€ 2.696.872	€ 2.824.447	Onderdeel gemeente
2011	€ 2.626.281	€ 2.818.751	Onderdeel gemeente
2012	€ 2.590.401	€ 2.678.110	Onderdeel gemeente
2013	€ 2.573.000	€ 2.612.000	Onderdeel gemeente
2014	€ 3.374.588	€ 3.348.101	Subsidie. Wijziging bedrag m.n door: • creatie eigen vermogen € 400.000 (eenmalig) • subsidie overhead € 392.000 (structureel)
2015	€ 2.932.841	€ 2.932.841	Subsidie.
2016	€ 3.200.892	€ 3.199.550	Subsidie. Wijziging bedrag m.n. door • huurbedrag van het pand i.v.m. invoering kostprijsdekkende huur € 476.000 • bezuiniging € 117.000 (structureel)
2017	€ 3.233.898	€ 3.147.675	Subsidie.

Bovenstaand overzicht is exclusief de verhoging van de subsidie met 21% i.v.m. de btw-kwestie die speelt in de jaren 2014 t/m 2017, gekoppeld aan de periode van de verzelfstandigingsovereenkomst. Deze is in 2017 uitbetaald. De gemeente ontvangt deze bedragen weer terug via het btw-compensatiefonds.

Verstrekte leningen en kredietmogelijkheden:

- Bij verzelfstandiging van de Gemeentemusea zijn de activa met betrekking tot het gebruikersdeel van het museum (d.w.z. niet het gebouw zelf, wel de losse inrichting waar de gebruiker zelf voor verantwoordelijk is) aan de zelfstandige stichting overgedragen tegen boekwaarde. Om het museum in staat te stellen de activa over te nemen is een lening verstrekt. Dit betreft een lening van 312.518 euro tegen een rente van 5,25% die loopt van 1 januari 2014 t/m 31 december 2027, lineair af te lossen.
- Het museum heeft bij verzelfstandiging de mogelijkheid gekregen gebruik te maken van een rekening courant krediet tot max. € 500.000 maar heeft daar tot nu toe geen gebruik van gemaakt.

Uit de jaarverslagen van het museum komt het volgende naar voren over de exploitatie:

- 2014: exploitatieoverschot van € 275.234 als gevolg van minder lasten en meer baten. Dit resultaat is toegevoegd aan het Eigen Vermogen dat per ultimo 2014 € 726.089 bedraagt.

- 2015: exploitatieoverschot van € 441.813 als gevolg van bewuste conservatieve begroting, omdat het kostenverloop onbekend was. Dit overschot is met instemming van de gemeente toegevoegd aan de begrotingsreserve Herinrichting en opening vernieuwde museum.

Randvoorwaarde 2: De arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers zullen na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket

In het Specifiek Sociaal Statuut, dat een looptijd kent van 3 jaar, is als uitgangspunt 4 opgenomen: Werknemers houden een gelijkwaardig pakket aan arbeidsvoorwaarden houden. Er zijn arbeidsvoorwaardelijke verschillen. Partijen willen niet bezuinigen op arbeidsvoorwaarden en ook niet alle verschillen compenseren.

f. Opgetreden neveneffecten

Een niet voorzien effect van de verzelfstandiging is de aanslag van € 575.000 over 2014 die het museum ontving van de belastingdienst. Volgens de belastingdienst heeft het verzelfstandigde museum diensten aan de gemeente verleend, zoals het organiseren van tentoonstellingen. Daarover had volgens de belastingdienst btw moeten worden betaald. Het museum heeft bezwaar aangetekend. Toen dit werd afgewezen is na ampel beraad besloten geen beroep aan te tekenen, mede omdat de Belastingdienst de periode waarover BTW is verschuldigd, gekoppeld heeft aan de looptijd van de verzelfstandigingsovereenkomst van vier jaar. De gemeente heeft voor 2014 en voor de daaropvolgende drie jaren een aanvullende subsidie verstrekt aan het museum en deze bedragen gecompenseerd via het btw compensatiefonds.

g. Gerealiseerde maatschappelijke effecten

In het concept-beleidsplan Museum Arnhem 2014-2017 staat het volgende: In 2012 trok het museum bijna 65.000 bezoekers. Qua bezoekersprofiel is het volgende bekend: De meerderheid van de bezoekers bestaat uit vrouwen (60%). De bezoekers zijn hoog opgeleid en de gemiddelde leeftijd is 54 jaar, dat is lager dan de museumbenchmark. De grootste groep bezoekers zit in de leeftijdscategorie 60+. De categorie 40-50 jaar is relatief goed vertegenwoordigd (20%). Museum Arnhem ontvangt het meeste publiek uit Gelderland (53%), andere goed vertegenwoordigde provincies zijn Noord-Holland met 12% en Noord-Brabant met 8%. De samenstelling van bezoek is als volgt:

- Twee derde van de bezoekers komt met twee personen
- Bijna de helft komt met partner
- Eén op de twaalf bezoekt Museum Arnhem met het gezin, dat is behoorlijk meer dan de benchmark en betekent een enorme kans.
- Het herhaalbezoek ligt bij Museum Arnhem behoorlijk hoger dan de benchmark, 77% versus 58%.
- Het bezoek met een Museumkaart (MK) ligt ook behoorlijk hoger dan de 'benchmark' (57% versus 43%).

Bezoekcijfers op basis van de jaarverslagen

	MMKA	Erfgoedcentrum
2011	53.321	
2012	64.501	
2013	63.098	
2014	45.975	21.477
2015	61.113	24.268
2016	62.181	21.826

Prestaties

Bij de beschikking voor de verzelfstandigde instelling is in 2014 een aantal prestaties en outcomes meegegeven. In de jaarverslagen 2014 en 2015 wordt ten aanzien van die set prestaties verslag gedaan. In het jaarverslag 2016 is verslag gedaan van de bereikte doelen en uitgevoerde activiteiten. Alleen is niet meer specifiek op de eerdere set van producten en outcome gerapporteerd. Dit omdat museum en gemeente op basis van het Vergezicht in overleg waren over nieuwe activiteiten en indicatoren.

Bij de aanvraag voor 2017 heeft het museum op basis van haar nieuwe beleidsplan activiteiten en indicatoren opgesteld. Hierover is overleg gevoerd met de gemeente en dit heeft geleid tot een nieuwe set 'activiteiten en indicatoren', die door de gemeente als bijlage bij de subsidiebeschikking voor 2017 is opgenomen.

Uit de jaarverslagen 2014 en 2015 is het volgende opgenomen over de prestaties van de musea:

a. Continueren van een plek in de top 8 van Nederlandse musea voor moderne kunst.

- 2014: Hierover vindt overleg plaats met de gemeente Arnhem wegens problemen met de meetbaarheid. *Kunstbeeld* publiceert vanaf 2014 geen top tien van beste kunstmusea meer. Vanzelfsprekend streeft Stichting Musea Arnhem naar een vooraanstaande positie onder de Nederlandse musea voor moderne kunst.
- 2015: Over deze ambitie vindt afrondend overleg plaats met de gemeente Arnhem, want de meetbaarheid hiervan is niet eenvoudig. *Kunstbeeld* publiceert vanaf 2014 geen top tien van beste kunstmusea meer. Vanzelfsprekend streeft Stichting Museum Arnhem naar een vooraanstaande positie in het geheel van Nederlandse musea voor moderne kunst.

b. Door programmering bijdragen aan de positie van Arnhem als museumstad in de jaarlijkse metingen van de Atlas van Gemeenten.

- 2014: Zie a.
- 2015: Wij hebben kunnen vaststellen dat Museum Arnhem door zijn programma van 2015, met daarin enkele zeer succesvolle tentoonstellingen, een mediawaarde van ruim € 3,7 miljoen heeft gerealiseerd. Elke media-uiting waarin Museum Arnhem en haar activiteiten worden genoemd, impliceren tevens media-aandacht voor Arnhem als 'museumstad'.

c. Vergroten van eigen inkomsten en verkleinen van het aandeel gemeentelijke subsidie in het totaal van opbrengsten.

- 2014: In 2014 moeten de eigen inkomsten 24% bedragen van de gemeentelijke subsidie. Over het jaar 2014 is een eigen inkomstenpercentage van 28% behaald. Meer details staan in de jaarrekening.
- 2015: Het streven is het percentage eigen inkomsten' gedurende de subsidieperiode (2014-2017) te laten stijgen naar 27%. In 2014 werd reeds een eigen inkomsten- percentage van 30,2% behaald, dat in 2015 verder is gestegen naar 32,6%.

d. Aanbieden van publieksprogramma goed voor minstens 60.000 bezoekers per jaar.

- 2014: In 2014 kreeg Stichting Musea Amhem in totaal 67.452 bezoekers (Utrechtseweg 87 45.975; Erfgoedcentrum 21.477). Het aantal bezoekers van de Utrechtseweg viel tegen, maar wij verwachten met een sterke programmering de bezoekersaantallen in 2015 weer te laten stijgen. Onder Marketing & Communicatie wordt dit verder toegelicht.
- 2015: In 2015 kreeg Stichting Museum Arnhem in totaal 85.381 bezoekers (Utrechtseweg 61.113; Erfgoedcentrum 24.268). Vooral vanwege de toename van bezoekers aan de Utrechtseweg is het gelukt de tegenvallende bezoekcijfers

van 2014 te verbeteren, namelijk met 23%. Met dit bezoekcijfer aan de Utrechtseweg werd voldaan aan de prestatie-indicator.

e. Ontwikkelen van educatieve activiteiten voor het onderwijs die minimaal 4.500 leerlingen per jaar trekken.

- 2014: In 2014 bezochten 5.100 leerlingen Stichting Musea Arnhem.
- 2015: In 2014 bezochten 5.091 personen educatieve activiteiten van de Museum Arnhem; het aandeel leerlingen/studenten bedroeg 2.960 (58%). In 2015 is het aantal deelnemers aan educatieve activiteiten gestegen naar 8.223, waarvan 5.309 leerlingen/studenten waren (64%). Onze educatieve activiteiten blijken goed aan te slaan. De totstandkoming in 2015 van het Convenant cultuureducatie primair onderwijs periode 2015-2023 gaf ook een belangrijke impuls aan de stijging in leerlingaantallen dat bij Museum Arnhem een educatieve activiteit volgde. Hiermee wordt ruimschoots voldaan aan deze prestatie-indicator.

f. Het aantal Vrienden van het museum blijft minimaal 700.

- 2014: Het aantal Vrienden van de Vereniging Vrienden van Museum Arnhem is in 2014 gedaald naar 608.
- 2015: Het aantal Vrienden van de Vereniging Vrienden van Museum Arnhem bedroeg 608 in 2014. Begin 2015 werden er 562 Vrienden geteld, een daling.

In beschikking voor 2015 wordt hier aan toegevoegd: in bezit van actuele en complete museale objectregistratie die een compleet beeld geeft van de collectie, de afzonderlijke objecten, de eigendomsrelatie en de staat en de plaats van de werken, overeenkomstig de richtlijnen van Stichting Museumregister Nederland.

Bijlage 6: Beschrijving MSSA / MSA

Deze bijlage bevat de belangrijkste feitelijke informatie over de verzelfstandiging van Musis Sacrum/Schouwburg Arnhem (MSSA). De opbouw van de casebeschrijving is als volgt:

- a. De doelstellingen van de verzelfstandigingen
- b. De aan de verzelfstandigingen gestelde randvoorwaarden
- c. Het procesverloop
- d. De sturing door de gemeenteraad
- e. Het doelbereik
- f. Opgetreden neveneffecten
- g. Gerealiseerde maatschappelijke effecten

Algemeen

Op 1 januari 1997 zijn Musis en Stadstheater Arnhem onder één directie gebracht, met de opdracht 'het kloppende culturele hart' te worden van de stad. Toen nog onder de naam Musis Sacrum en Schouwburg Arnhem. Op 1 januari 2016 is Musis Sacrum Schouwburg Arnhem verzelfstandigd en verder gegaan als Musis en Stadstheater Arnhem. Musis en Stadstheater Arnhem zijn gevestigd in twee verschillende panden.

De concertzaal van Musis staat sinds 1847 centraal in het muziekleven van Arnhem. De laatste 100 jaar is het ook het huis van Het Gelders Orkest. Vanaf 2015 wordt er hard gewerkt aan een ingrijpende vernieuwing van Musis. In mei 2017 is de nieuwe Parkzaal in Musis gebruik genomen, een multifunctionele zaal met 1000 zitplaatsen of 1750 staanplaatsen en met glaswand aan de achterkant van het podium en waarmee de verbinding met het park wordt bewerkstelligd. Momenteel wordt de historische Muzenzaal gerenoveerd met behoud van de historische uitstraling om vanaf januari 2018 weer in gebruik te nemen als sfeervolle locatie en concertzaal. Daarnaast is in Musis het grand café Mahler gevestigd. De horeca is in een aparte stichting ondergebracht en wordt binnenkort verpacht.

Stadstheater Arnhem staat op tweehonderd meter afstand van Musis. De gezelschappen Introdans en Oostpool zijn vaste bespelers van de grote zaal. De renovatie van het Stadstheater staat gepland voor zomer 2019.

a. De doelstellingen van de verzelfstandigingen

Met de externe verzelfstandiging van MSSA werd het volgende beoogd¹¹⁴:

1. Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen van de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier, en de culturele instelling als opdrachtnemer, aanjager en uitvoerder van het beleid.
2. Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.
3. Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.
4. Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling.

In de startnotitie¹¹⁵ staat verder: 'De gemeente Arnhem wil MSSA *Verzelfstandigen*,

¹¹⁴ Bron: definitief plan van aanpak MSSA, 25 februari 2010 en herbevestigd in Projectplan Verzelfstandiging MSSA, maart 2014 en Bedrijfsplan Een toekomstbestendig en slagvaardig Musis & Stadstheater Arnhem 2016-2019, mei 2015.

¹¹⁵ Gemeente Arnhem, (2014), Verzelfstandigen, verbouwen en verbinden. Startnotitie 'MSSA: Verzelfstandiging en verder' Zaaknummer: 2014-01-01821 Documentnummer: 2014.0.009.604/mbr

Verbouwen en Verbinden en zoekt daarvoor een toekomst bestendig model.' Ook wordt in deze notitie de volgende missie genoemd: 'MSSA wil mensen op vele manieren in verbinding brengen met de rijkdom van kunst en cultuur en wat dit voor een ieder kan betekenen en ze daarmee de mogelijkheid bieden er op ieder moment en op veel plaatsen mee in aanraking te komen.' Deze missie wordt herhaalt in de opdrachtformulering van het projectplan Verzelfstandiging MSSA¹¹⁶.

b. De aan de verzelfstandigingen gestelde randvoorwaarden

De volgende randvoorwaarden zijn meegegeven bij het verder uitwerken van de verzelfstandiging:¹¹⁷

- De verzelfstandigingsoperatie moet budgettair neutraal worden uitgevoerd.
- De arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers zullen na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket.
- Kies voor de stichting als rechtsvorm.
- De gebouwen blijven in eigendom van de gemeente Arnhem.
- Tussen MSSA en de gemeente Arnhem dient een zakelijke relatie te worden gecreëerd, middels subsidiecontracten.
- In een sociaal plan moet worden geregeld hoe de medewerkers overstappen naar nieuwe arbeidsvoorwaarden en op welke wijze negatieve gevolgen in de sfeer van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden worden gecompenseerd.

c. Het procesverloop

Datum	Mijlpaal
13 juli 2009	De gemeenteraad besluit in te stemmen met het principebesluit van het college om op basis van de argumenten (conclusies) zoals weergegeven in het onderzoeksrapport van PWC over te gaan tot verzelfstandiging van de cultuurwerkmaatschappij het Domein en in te stemmen met de fasering en aanbevelingen zoals vermeld in het rapport 'Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen'. ¹¹⁸
9 november 2009	De gemeenteraad besluit in te stemmen met het uitvoeren van een onderzoek naar de plannen van aanpak verzelfstandiging culturele werkmaatschappijen op weg naar Rijnboog.
16 maart 2010	Het college besluit voorlopig in te stemmen met verzelfstandiging MSSA met streefdatum ingang 1 januari 2012.
12 oktober 2010	Het college besluit tot wijziging van de datum van verzelfstandiging van de Gemeentemusea Arnhem van 1 januari 2012 naar 1 juli 2012.
20 december 2011	Het college besluit om het tijdspad en stappenplan voor de verzelfstandiging van de Gemeentemusea Arnhem en MSSA bij te stellen naar aanleiding van de nieuw vastgestelde cultuurvisie, de ervaringen bij het Kenniscluster, de veranderende omgeving en voor MSSA de besluitvorming over de renovatie en verbouwing van Musis Sacrum. Besloten is om de nieuwe streefdata vast te stellen ná de vaststelling van de uitgangspunten en het programma van eisen voor de organisatorische samenwerking in het Kunstencluster in Rijnboog (ná juni 2012).
23 december 2014	De raad wordt per brief geïnformeerd over de rechtsvorm en de conceptstatuten voor de Stichting Musis en stadsschouwburg Arnhem.
April 2013	Het college stelt een nieuwe streefdatum vast voor de verzelfstandiging van MSSA: 1 januari 2015.
13 juli 2013	LAgrouP Eindrapportage Doorlichting Musis Sacrum en Schouwburg Arnhem. Deze rapportage dient als basis voor zowel de startnotitie

¹¹⁶ Gemeente Arnhem, (2014), Projectplan Verzelfstandiging MSSA, auteur Petra Wessels.

¹¹⁷ Projectplan verzelfstandiging MSSA, 2014; Raadsvoorstel Verzelfstandiging Musis & Stadstheater Arnhem, 2015.

¹¹⁸ Gemeente Arnhem, raadsbesluit 2009.0.047.591.

	als het plan van aanpak.
1 januari 2014	Aanstellen interim-directeur MSSA mevrouw E.G.C. van Honk
4 februari 2014	Het college stemt in met de koers MSSA als geheel te verzelfstandigen en in te zetten op de rol van MSSA als aanjager in het leggen van verbindingen in de stad. De startnotitie ‘MSSA Verzelfstandigen, verbouwen en verbinden’ is op 4 februari 2014 aan de Gemeenteraad aangeboden.
Maart 2014	Projectplan Verzelfstanding MSSA
25 maart 2014	Als gevolg van een benodigde actualisatie van het plan van aanpak voor de verzelfstanding van MSSA (er is vier jaar niets mee gedaan) en de benoeming van de interim directeur die als opdracht heeft meegekregen om per 1 januari 2016 als verzelfstandigde organisatie verder te gaan, stelt het college een nieuwe streefdatum vast voor de verzelfstanding van MSSA: 1 januari 2016.
29 juni 2015	Raad stemt in met de renovatie en nieuwbouw van Musis Sacrum.
29 juni 2015	Raad stemt in met verzelfstanding Musis en Stadstheater Arnhem.
1 januari 2016	Verzelfstanding MSSA
Na januari 2016	Nazorg en evaluatie op basis van een overdrachtsdocument inclusief taakverdeling.

d. De sturing door de gemeenteraad

	Raadsbehandeling	Sturing door de raad ten aanzien van de verzelfstanding van MSSA
22 juni 2009	Instemmen met het principebesluit tot verzelfstanding van MSSA, Gemeentemusea Arnhem en Het Domein.	- De portefeuillehouder heeft toegezegd dat bij het plan van aanpak voor Musis gekeken zal worden naar de constructie die bij het Concertgebouw in Amsterdam wordt toegepast. - D66 wil eerst een plan van aanpak uitwerken voor Musis sacrum dat als voorbeeld voor de verzelfstandingen van de overige cultuurinstellingen kan dienen. De fractie overweegt een amendement met deze strekking in te dienen. - De PvdA wil een motie indienen over de verpachting van de horecatak van Musis. - De fracties van Pro Arnhem, Zuid Centraal, de VVD en SP zijn tegen het voorstel. - De commissie besluit het voorstel door te geleiden naar de besluitvormende fase.
13 juli 2009	Raadsbesluit om in te stemmen met het principebesluit tot verzelfstanding van Musis Sacrum / Schouwburg Arnhem (en Domein en Gemeente Musea).	Met 23 (PvdA, GroenLinks, CDA, CU, D66) tegen 15 wordt ingestemd met het principebesluit tot verzelfstanding van Musis Sacrum / Schouwburg Arnhem. Motie op weg naar verzelfstanding van de VVD, CU en D66 wordt verworpen met 31 tegen 7, geen van de andere partijen stemde voor.
9 november 2009	Raadsbesluit om in te stemmen met uitvoeren onderzoek van de plannen van aanpak verzelfstanding culturele werkmaatschappijen op weg naar Rijnboog.	Agendacommissie heeft het voorstel op de b-agenda van de besluitvormende vergadering geplaatst. Er wordt ingestemd met het voorstel voor het uitvoeren van de plannen van aanpak verzelfstandingen cultuurwerkmaatschappijen op weg naar Rijnboog ten bedrage van 156.000 euro ex btw per verzelfstanding.

25 maart 2013	besloot de raad op basis van de Variantenstudie Kunstencluster (2012) tot (i) de nieuwbouw van een combinatie van Museum Arnhem en Focus Filmtheater Arnhem in het kunstencluster aan de Rijn, (ii) de renovatie en modernisering van Schouwburg Arnhem en Musis Sacrum en (iii) een referendum over het kunstencluster.	Plan C zet in op de vorming van een cluster beeldcultuur (Focus Filmtheater Arnhem + Museum Arnhem) en een cluster podiumkunsten (Schouwburg Arnhem+Muis Sacrum) als aanjagers van aanbodvernieuwing, publieksverbreding en gebiedsontwikkeling. De bouwkundige ingrepen richten zich op nieuwbouw van het cluster beeldcultuur op basis van het ambitieniveau van de betreffende functies in het kunstencluster (8.681 m2 bvo) en renovatie en aanpassingen van SA zoals in plan B.
24 juni 2013	Op 24 juni werd besloten om het standpunt van de raadsmeerderheid te volgen en werd formeel Plan C bekrachtigd. De raad heeft dus formeel gekozen voor Plan C en geen expliciete besluiten over alle afzonderlijke onderdelen in het plan.	Amendement "Heldere beslissing" (nummer 4) van de fracties SP, VVD, GroenLinks en D66 wordt met voorstemmen van de fracties SP, VVD, GroenLinks, D66 en CDA aangenomen. Amendement "Geen spaarpot voor cultuur maar investeren in werk" (nummer 9) van de fractie PvdA wordt met voorstemmen van de fracties PvdA, LPA, ChristenUnie en Trots Arnhem verworpen. Amendement "Tempo maken integrale aanpak" (nummer 7) van de fractie CDA wordt met voorstemmen van de fracties SP, VVD, GroenLinks, D66 en CDA aangenomen. Motie "Creatieve wijk Coehoorn"(nummer 5) van de fracties GroenLinks, SP, VVD en D66 wordt met voorstemmen van de fracties PvdA, SP, VVD, GroenLinks, D66, CDA en ChristenUnie aangenomen. Motie "Tempo maken samenwerking provincie Gelderland" (nummer 6) van de fractie CDA wordt met voorstemmen van de fracties CDA, ChristenUnie en Trots Arnhem verworpen. Motie "Arnhem laat los" (nummer 2') van de fracties ChristenUnie, Trots Arnhem en Arnheims Belang wordt met voorstemmen van de fracties PvdA, SP, VVD met uitzondering van het lid Combee, GroenLinks, D66, de leden Wiggers en Soek van de fractie Zuid Centraal, CDA, ChristenUnie, Trots Arnhem en Arnheims Belang aangenomen. Het lid Combee meldt achteraf dat hij per abuis tegengestemd heeft. Het voorstel wordt met voorstemmen van de fracties SP, VVD, GroenLinks, D66 en CDA aangenomen.
1 oktober 2013	Het college informeert de raad Over de aanstelling van mevrouw E.G.C. van Honk per 1 januari 2014 als interim-directeur MSSA.	
8 juni 2015	Informatieve behandeling in	De portefeuillehouder beantwoordt de

	de raad.	gestelde vragen schriftelijk in een memo op 10 juni 2015.
15 juni 2015	Meningsvormende raadsvergadering.	De portefeuillehouder koppelt in een memo op 22 juni terug of beslispunt 3 uit het raadsvoorstel geschrapt kan worden. Beslispunt 3 houdt in: "In te stemmen met de tekst van de concept verzelfstandigingsovereenkomst, en in te stemmen met de machtiging van de wethouder Cultuur om deze overeenkomst op ondergeschikte punten te wijzigen". Hij geeft aan dat dit geschrapt kan worden omdat het een beslispunt van het college is.
29 juni 2015	Besluitvormende vergadering: de raad stemt in met de renovatie en nieuwbouw van Muis Sacrum.	Het voorstel voor de renovatie en nieuwbouw van Muis Sacrum wordt met 24 tegen 15 stemmen aangenomen. D66, VVD, SP en GroenLinks stemden voor, PvdA, CDA, CU, PvdD, Verenigd Arnhem, Arnhems Ouderen Partij en Zuid Centraal stemden tegen. In het voorstel wordt het Amendement Hand op de Knip opgenomen. Dit amendement ingediend door CU, D66, CDA, PvdA, en Zuid Centraal werd met 26 voorstemmen van de indieners en GroenLinks, Verenigd Arnhem, Arnhems Ouderen Partij, PvdD aangenomen. Hierdoor blijven de beschikbare middelen voor de renovatie van de schouwburg voor dat doel bestemd.
29 juni 2015	Raad stemt in met verzelfstandiging Muis en Stadstheater Arnhem.	Amendement Alle Hens aan dek, om de risicoanalyse inclusief aanbevelingen separaat onderdeel van het raadsvoorstel te laten zijn, wordt met 20 tegen 19 stemmen verworpen. D66, SP en GroenLinks stemden tegen.
1 februari 2016	Informatieve/meningsvormen de vergadering over het toevoegen van de budgetten t.b.v. investeringen gebruikersdeel Muis en Stadstheater Arnhem aan subsidiebudget stichting MSA.	
29 februari 2016	Raad besluit de budgetten t.b.v. investeringen gebruikersdeel Muis en Stadstheater Arnhem toevoegen aan subsidiebudget stichting MSA.	
Na februari 2016		Na februari 2016 zijn in een aantal vergaderingen rondvragen gesteld door verschillende partijen m.b.t. de subsidie van het Gelders Orkest en de exploitatie van Muis Sacrum, en met name over de verbouwing en nieuwbouw van Muis Sacrum (gevonden asbest en kostenoverschrijding). Eind september 2017 is het onderwerp Muis geagendeerd door de raad met een verworpen motie als uitkomst.

e. Het doelbereik

In deze paragraaf proberen we aan de hand van feiten inzichtelijk te maken in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt. Dit doen we door de situatie van na de verzelfstandiging te vergelijken met de situatie voor de verzelfstandiging. Tevens is informatie verzameld met betrekking tot de randvoorwaarden.

Doelstelling 1: Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen.

Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instelling als opdrachtnemer en uitvoerder van het beleid.

De verschillende rollen die de cultuurinstelling en de gemeente aannemen, zijn in de verzelfstandigde situatie helder verdeeld. Musis & Stadstheater Arnhem kan aangeven wat zij voor een bepaald subsidiebedrag kan leveren en de gemeente kan op basis van het voorstel van Musis & Stadstheater Arnhem aangeven of zij hiervoor subsidie wil verlenen. Deze transparante verhouding is als gemeentelijke dienst versus gemeente niet mogelijk.¹¹⁹

-

Werkwijze voor de verzelfstandiging van MSSA:

- De directeur Maatschappelijke Ontwikkeling heeft voor 2012 een managementcontract afgesloten met de Directeur MS/SA.
- In dit contract zijn afspraken opgenomen over:
 - h. de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het gemeentebestuur voor MSSA zoals vastgesteld in de meerjarenbegroting
 - i. prestaties
 - j. bedrijfsvoering: financiële middelen (budget vastgesteld door de raad, € 3.334.743,= in 2012), personeel, informatievoorziening en verantwoording, en ondersteuning, verzelfstandiging/kunstencluster, en ondersteuning vanuit het stadsbestuur.
- Het hoofd van het cluster Stadsbedrijven heeft voor 2013 een managementcontract afgesloten met de Directeur MS/SA en voor 2014 en 2015 managementcontracten met de Directeur MS/SA ad interim.
- In deze contracten zijn afspraken opgenomen over:
 - a. taken van MS/SA
 - b. beleidskaders: aan de hand van de vijf criteria die door de raad zijn vastgesteld bij de vaststelling van de cultuurnota, te weten: kwaliteit, meerwaarde voor de stad, samenwerking, cultureel ondernemerschap en actualiteit van het aanbod
 - c. prestaties, geformuleerd op basis van deze vijf criteria
 - d. bedrijfsvoering: budget (vastgesteld door de raad, € 3.005.092,= in 2013, € 3.238.811,= in 2014, en € 2.718.870 in 2015), bezuiniging (€ 450.000,= vanaf 1 januari 2015 en € 500.000,= vanaf 2016), personeel, informatievoorziening en verantwoording, en ondersteuning.
- Elk kwartaal en later drie keer per jaar vond er gesprek plaats onder leiding van het hoofd van de dienst Maatschappelijke ontwikkeling en later de clustermanager stadsbedrijven, met de Directeur en het hoofd bedrijfsvoering, de senior P&O-adviseur van de gemeente, de senior beleidsadviseur cultuur en de senior Businesscontroller Intern Advies.
- In de tijd dat MSSA onder de dienst MO viel werd er vooral gestuurd op financiën. Voor eventuele tekorten moest een dekking gevonden worden binnen de begroting. Vanaf 2012 met het inleven roepen van het cluster stadsbedrijven met als doel uitplaatsen van de stadsbedrijven niet meer.

¹¹⁹ Musis en Stadstheater, (2015), Bedrijfsplan, Een toekomstbestendig en slagvaardig Musis & Stadstheater Arnhem, Arnhem, 28 mei 2015.

Werkwijze na de verzelfstandiging van Musis & Stadstheater Arnhem:
Op 23 december 2014 heeft de raad ingestemd met de conceptstatuten Stichting Musis en stadschouwburg Arnhem. Voor het besturingsmodel wordt de code Cultural Governance gevolgd (dagelijks bestuur door de directie, een Raad van Toezicht als controlerend en adviserend orgaan).

- Er is een subsidierelatie met de Stichting Musis & Stadstheater Arnhem, waarbij de 'producten en outcome' is vastgelegd in de beschikking, en wordt betrokken bij de definitieve vaststelling van de subsidie.
- De producten en outcome worden aan de hand van de criteria kwaliteit, meerwaarde voor de stad, samenwerking, en cultureel ondernemerschap uitgewerkt.
- De subsidiebesluiten worden genomen door het hoofd van de afdeling Werk, inkomen, economie en cultuur.
- In principe is er elk kwartaal een ambtelijk overleg daarnaast vindt jaarlijks voor de zomer een bestuurlijk overleg tussen gemeente en de directeur van Musis & Stadstheater Arnhem plaats.
- De stichting is verantwoordelijk voor de prestaties en het bedrijfsresultaat.
- MSA heeft bij de aanvragen voor de subsidies van 2016 en 2017 aangegeven hoe zij vanuit haar missie, visie en taken met activiteiten in 2016 en 2017 bij wil dragen aan de doelstellingen van het Arnhemse (cultuur)beleid en invulling wil geven aan de bijbehorende criteria. In de subsidiebeschikkingen stemt de gemeente met deze activiteiten in en wordt verzocht over deze punten in de verantwoording te rapporteren.

Doelstelling 2: Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.

Belangrijk onderdeel hiervan is de culturele instellingen te positioneren als een gelijkwaardige (zakelijke) partner voor de gemeente en voor derden. Er kunnen meer mogelijkheden ontstaan voor het verkrijgen van inkomsten uit sponsoring, verhuur en subsidiefondsen. Instellingen zullen meer kostenbewustzijn vertonen en alert zijn op mogelijkheden om extra inkomsten te genereren. Kortom er zijn meer prikkels om zakelijk en meer ondernemend te opereren.

Als zelfstandige organisatie zijn er meer prikkels om eigen inkomsten te verwerven en meer mogelijkheden om innovatieve verdienmodellen te ontwikkelen, bijvoorbeeld door samenwerking met commerciële partners, door het opzetten van particuliere fondsenwerving en het aanschrijven van private en publieke fondsen. Publiek en andere betrokken stakeholders voelen zich veelal meer betrokken bij een zelfstandige organisatie dan bij een gemeentelijke dienst, en een verzelfstandigde instelling kan zich gemakkelijker profileren en toegang krijgen tot de zakelijke markt. In het bedrijfsplan maakt Musis & Stadstheater Arnhem inzichtelijk dat zij activiteiten wil creëren die ieder bezoek aan Musis en Stadstheater Arnhem inhoudelijk én financieel upgraden: Theater+ is de geïntegreerde benadering van de (meer algemeen bekende) termen programmering, randprogrammering, horeca, commerciële verhuur en sponsoring.¹²⁰

Situatie voor verzelfstandiging:

- In de managementcontracten wordt met betrekking tot het bevorderen van cultureel ondernemerschap gesteld dat het doel is: "een efficiënte organisatie van het aanbod waarbij kosten en baten in balans zijn." In de contracten is vastgelegd dat MSSA als onderdeel van het cultureel ondernemerschap het gastheerschap in de horeca moet professionaliseren en dat MSSA zich actief inzet

¹²⁰ Musis en Stadstheater, (2015), Bedrijfsplan, Een toekomstbestendig en slagvaardig Musis & Stadstheater Arnhem, Arnhem, 28 mei 2015.

om bezoekers te trekken met recepties, congressen, symposia, feesten, etc.

Situatie na verzelfstandiging¹²¹:

- De Stichting Musis & Stadstheater Arnhem is aangemerkt als culturele ANBI. Dit houdt in dat zij door de belastingdienst is aangewezen als Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI). Dat is aantrekkelijk voor donateurs omdat giften aan een ANBI belastingvoordeel kunnen opleveren.
- In de subsidiebeschikking voor 2016 staat:
 - *Musis & Stadstheater streeft naar een efficiënte en effectieve werkwijze (manier van produceren, samenwerken en in- en verkopen) en werkt met meetbare doelstellingen. Doel is een efficiënte organisatie van het aanbod waarbij kosten en baten in balans zijn. Dit impliceert voldoende bereik en draagvlak voor de ondernomen activiteiten en aandacht voor de kostendekkendheid ervan. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de dekkingsgraad van voorstellingen.*¹²²
- Musis & Stadstheater Arnhem voert een gezonde bedrijfsvoering, met als doel om zo veel mogelijk middelen direct naar de kunsten te laten gaan. MSA houdt in 2016 ruimte voor kwetsbare programmering en werkt tegelijkertijd toe naar een beter dekkingsresultaat (inkoop versus recette), vergelijkbaar met andere theaters in het land. De financiële dekkingsgraad van de artistieke programmering is in 2016 92%, waar deze in 2014 nog 85% bedroeg.
- Via Theater+ en events wordt sterker ingezet op het gebruik van de zalen en foyers op momenten dat er geen voorstellingen plaatsvinden, om zo extra inkomsten te genereren. Hieronder valt het aanbieden van ruimte, faciliteiten, techniek en logistiek en catering aan de markt voor externe bijeenkomsten alsmede het actief acquireren op de evenementenmarkt.
- De stichting streeft voorts naar verhoging van inkomsten uit sponsoring, partnerschappen en een businessclub.
- MSA levert relevante gegevens aan bij de landelijke branchevereniging VSCD voor opname in het Theater Analyse Systeem (TAS) en gebruikt informatie uit het TAS bij de jaarlijkse verantwoording.
- MSA zet zich in voor een gezonde bezettings- en dekkingsgraad (in vergelijking met andere, vergelijkbare theaters), met inachtneming van kwetsbare programmering.¹²³

Doelstelling 3: Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.

Instellingen worden niet langer gehinderd door het keurslijf van de relatief zware P&C-cyclus en de meer bureaucratische processen die onlosmakelijk aan een ambtelijke organisatie zijn verbonden. Zij kunnen zich volledig richten op de bedrijfsmatige uitvoering van hun kerntaken.

Het verzelfstandigde Musis & Stadstheater Arnhem is wendbaarder en eenvoudiger in staat om te reageren op ontwikkelingen van buitenaf. De financiële administratie zal specifiek toegespitst worden op een theater- en concertorganisatie. Hetzelfde geldt voor de managementinformatie waar bij Musis & Stadstheater Arnhem grote behoefte aan is. Dit blijkt ook uit een aantal onderzoeken dat is uitgevoerd in de aanloop naar de verzelfstandiging.¹²⁴

¹²¹ Ten tijde van het onderzoek was het jaarverslag en de jaarrekening nog niet beschikbaar. Uit de stukken blijkt dus niet of onderstaande prestaties zijn waargemaakt.

¹²² Subsidiebeschikkingen: 10 december 2015, 25 april 2016.

¹²³ Subsidiebeschikking: 29 december 2016.

¹²⁴ Musis en Stadstheater, (2015), Bedrijfsplan, Een toekomstbestendig en slagvaardig Musis & Stadstheater Arnhem, Arnhem, 28 mei 2015.

Situatie voor verzelfstandiging:

- In het managementcontract¹²⁵ staat dat er in de Meerjarenbegroting 2015-2018, jaarschijf 2015 van de gemeente Arnhem een budget van € 2.718.870 is opgenomen ten behoeve van MSSA. MSSA is binnen de kaders van de gemeentelijke regels vrij het over het contractjaar toegekende budget naar eigen inzicht te besteden om het beleid zoals dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld te realiseren en om in control te geraken. Volgens de gemeentelijke spelregels worden tekorten opgevangen binnen het programma en het onderliggende product. Dat wil zeggen dat MSSA tekorten binnen de eigen budgetten opvangt.
- Alle investeringen dienen te worden opgenomen in een investeringsplan. Het meerjarig investeringsplan dient tijdig (uiterlijk 15 april) ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de clustermanager stadsbedrijven, zodat de geplande investeringen in het gemeentelijk Meerjaren Investerings Plan (MIP) opgenomen kunnen worden. Investerings die vallen binnen de in het MIP opgenomen budgetten kunnen naar eigen inzicht door MSSA gedaan worden.
- De directeur MSSA is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijk personeelsbeleid, voor zover het personeel betreft dat in gemeentelijke dienst is. Daarbij is de P&O-mandaatregeling van kracht.

Situatie na verzelfstandiging:

- De stichting is zelf verantwoordelijk voor de exploitatie van MSSA en kan daartoe haar eigen besluiten nemen.
- Wel dient de stichting zicht te verantwoorden naar de gemeente over de inzet van de subsidiemiddelen en de afgesproken set van beoogde prestaties en outcome.
- De gemeente had na verzelfstandiging een rol in het benoemen van de leden van de Raad van Toezicht. Dit is losgelaten bij de statutenwijziging in 2015.
- De stichting huurt de panden van de gemeente. Dit betekent dat zij bepaalde besluiten over de inrichting zelf kan nemen, maar voor grotere ingrepen 'de huisbaas' in overleg de besluiten neemt.

Doelstelling 4: Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling

Door de verzelfstandiging ontstaat de mogelijkheid om Raden van Toezicht te formeren waardoor voor de instelling relevante kennis en netwerken worden binnengehaald. De effectiviteit van de directies wordt op deze manier vergroot.

Door te verzelfstandigen kunnen de directie/bestuur en het toezichthoudend orgaan zelf direct invloed uitoefenen op de organisatie en snel handelen wanneer de omstandigheden daar om vragen. De bestuurlijke slagkracht als zelfstandige organisatie is op operationeel niveau concreter en sneller gerealiseerd dan als gemeentelijke dienst. De organisatie is niet meer gebonden aan lange lijnen van besluitvorming. De sturing op resultaten gebeurt niet meer op basis van Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), maar vanuit eisen van een marktgerichte informatievoorziening en bedrijfsvoering (bijvoorbeeld rapportages die aansluiten op theaterseizoenen).¹²⁶

Situatie voor verzelfstandiging:

- Als het gaat om relevante kennis en netwerken is deze vooral te vinden in de persoon van de directeur van MSSA (sinds 2014 Mevrouw van Honk) en zijn/haar staf.

¹²⁵ Managementcontract 2015. Documentnummer: 2015.0.029.172.

¹²⁶ Musis en Stadstheater, (2015), Bedrijfsplan, Een toekomstbestendig en slagvaardig Musis & Stadstheater Arnhem, Arnhem, 28 mei 2015.

Situatie na verzelfstandiging:

- Stichting Musis & Stadstheater Arnhem wordt bestuurd door een directeur/bestuurder. De stichting heeft een Raad van Toezicht met als taak om toezicht te houden op het beleid van de directie. De raad van toezicht volgt de Governance Code Cultuur.

Mate waarin aan de randvoorwaarden is voldaan

Hieronder geven we in op de feiten die kunnen leiden tot bevindingen over de mate waarin voldaan is aan de randvoorwaarden.

Randvoorwaarde 1: De verzelfstandigingsoperatie moet budgettair neutraal worden uitgevoerd

In het raadsvoorstel voor de verzelfstandiging d.d. 29 juni 2015 staat dat de verzelfstandiging nagenoeg budgetneutraal kan plaatsvinden. In enkele gevallen leidt

verzelfstandiging tot een knelpunt, zie hiervoor: samenvatting financiële consequenties in het raadsvoorstel. In het betreffende raadsvoorstel wordt expliciet ingegaan op de financiële effecten van de verzelfstandiging als het gaat om personeelslasten, eigen vermogen, overheadkosten, balansmutaties, bevoorschotting subsidie, financiering, implementatiekosten, fiscaliteit, huur Musis en Stadstheater, en het totale subsidiebedrag.

In de MJPB 2015 - 2018 is een bedrag opgenomen van € 5.133.000 aan lasten en € 2.383.000 aan baten MSSA in 2016. Het saldo van baten en lasten vormt de basis voor de toekomstige subsidie.

Op verzoek heeft de ambtelijke organisatie informatie aangereikt.

Uitgangspunt:

De basisbedragen van de subsidies zijn bij elke verzelfstandiging maximaal gelijk aan de budgetten die gemeente voor verzelfstandiging aan het betreffende onderdeel heeft besteed. De basis voor het subsidiebudget is steeds geweest het bedrag dat direct in de begroting van Arnhem was opgenomen voor het betreffende onderdeel. Dit is vervolgens aangevuld, onder andere met een budget voor overhead. Deze kosten waren (deels) voor verzelfstandiging niet apart inzichtelijk, maar onderdeel van de totale bedrijfsvoeringskosten van de gemeente. Er zijn berekeningen gemaakt en aannames gedaan over de hoogte van deze lasten. De exacte hoogte van de overheadlasten was en is onbekend. Bij latere verzelfstandigingen is een rekenmodel gehanteerd om de hoogte van het betreffend budget te bepalen.

De subsidie aan MSA is bij nader inzien BTW-belast. De BTW zelf is door gemeente aan MSSA vergoed en gecompenseerd vanuit het BTW compensatiefonds.

Verstrekte subsidies, leningen en kredietmogelijkheden

De ambtelijke organisatie heeft inzicht verschaft in de verschillende budgetten, subsidies, leningen aan en kredietmogelijkheden.

Jaar	Begroot	Geboekt	Opmerkingen
2009	€ 3.528.185	€ 3.526.612	Onderdeel gemeente
2010	€ 3.678.735	€ 4.014.339	Onderdeel gemeente
2011	€ 3.283.718	€ 3.481.413	Onderdeel gemeente
2012	€ 3.222.202	€ 3.262.857	Onderdeel gemeente
2013	€ 3.684.000	€ 3.386.000	Onderdeel gemeente
2014	€ 3.207.000	€ 4.003.000	Onderdeel gemeente
2015	€ 3.151.000	€ 3.117.000	Onderdeel gemeente

2016	€ 5.358.565	€ 5.432.000	Subsidie. Wijziging bedrag m.n. door: • verhoging subsidie i.v.m. invoering kostprijsdekkende huur. Huurbedrag van de panden: € 1.603.678 • creatie eigen vermogen MSA: € 684.000
2017	€ 5.025.051	€ 5.265.477	Subsidie. Wijziging bedrag m.n. door: • verhoging subsidie i.v.m. invoering kostprijsdekkende huur. Huurbedrag van de panden: € 1.966.677

Bovenstaand overzicht is exclusief de verhoging van de subsidie met 21% i.v.m. de btw-kwestie die speelt in de jaren 2014 t/m 2017. Deze is in 2017 uitbetaald. De gemeente ontvangt deze bedragen weer terug via het btw-compensatiefonds.

Verstrekte leningen en kredietmogelijkheden

- Bij de verzelfstandiging van Musis en Stadstheater Arnhem zijn de activa met betrekking tot het gebruikersdeel aan de zelfstandige stichting overgedragen tegen boekwaarde. Om de stichting in staat te stellen de activa over te nemen is een lening verstrekt¹²⁷. Het betreft een lening van € 3.565.267. Voor deze lening gelden de voorwaarden zoals in het raadsvoorstel Verzelfstandiging vastgelegd: aflossing conform afschrijvingstermijnen en een rentepercentage van 4%. Op basis van besluitvorming op 16 mei 2017 heeft het college deze lening verlaagd met € 1.502.010. Dit ter correctie van ten onrechte op de overdrachtsbalans opgenomen boekwaarden van activa met betrekking tot het eigenaarsdeel van de gebouwen Musis en Stadstheater. De subsidie aan de stichting wordt hier vanaf 2017 op aangepast en de wijziging wordt verwerkt in de MJPB 2018 – 2021. Dit besluit is nog niet verwerkt in de leningadministratie.
- Op 16 mei 2017 heeft het college besloten een tweede lening¹²⁸ aan stichting MSA te verstrekken ten behoeve van de geplande investeringen in het gebruikersdeel van de beide cultuurgebouwen. Dit betreft een lening van € 8.000.000, tegen 2,35% rente met een looptijd tot en met 2028. De stichting heeft de financieringsmogelijkheden op de kapitaalmarkt onderzocht. Het is niet mogelijk gebleken om voldoende geld te lenen voor de investeringen. Op 14 december 2015 heeft het college besloten om indien nodig het kapitaal ten behoeve van investeringen in het gebruikersdeel van beide gebouwen te verstrekken aan de stichting MSA in de vorm van een lening. De stichting heeft daartoe een verzoek gedaan en het college heeft hiertoe besloten.
- De raad heeft op 29 februari 2016 besloten¹²⁹ het kapitaallastenbudget gereserveerd voor vervangingsinvesteringen vanaf 2016 ten behoeve van duurzaam gebruik van de gebouwen Musis en Stadstheater (MSA) jaarlijks toe te voegen aan het subsidiebudget ten behoeve van de stichting MSA. Door toevoeging van het budget van € 114.000 in 2017, € 454.000 in 2018 en vanaf 2019 een constant bedrag van € 777.000 per jaar is binnen het subsidiebudget voldoende dekking aanwezig om de stichting in staat te stellen het investeringsplan uit te voeren en de lasten van een gemeentelijke lening te dragen.
- MSA heeft bij verzelfstandiging eveneens de mogelijkheid gekregen gebruik te maken van max. € 500.000 rekening courantkrediet. De stichting heeft dit tot nu toe 1x gedaan. Deze schuld is al volledig terugbetaald.

Er is nog geen jaarverslag van MSA beschikbaar.

¹²⁷ Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3165.

¹²⁸ Deze lening is bij de gemeente bekend onder nr. 3168.

¹²⁹ Raadsvoorstel Budgetten ten behoeve van investeringen gebruikersdeel Musis en Stadstheater Arnhem toevoegen aan subsidiebudget stichting MSA, documentnummer 2016.0.003.254.

Randvoorwaarde 2: De arbeidsvoorwaarden van de zittende medewerkers zullen na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket

In het Specifiek Sociaal Statuut, dat een looptijd kent van 3 jaar, is als uitgangspunt 4 opgenomen: Werknemers houden een gelijkwaardig pakket aan arbeidsvoorwaarden houden. Er zijn arbeidsvoorwaardelijke verschillen. Partijen willen niet bezuinigen op arbeidsvoorwaarden en ook niet alle verschillen compenseren.

f. Opgetreden neveneffecten

Er zijn geen neveneffecten bekend.

g. Gerealiseerde maatschappelijke effecten

Vanwege het nog niet beschikbaar zijn van het jaarverslag is er geen informatie met betrekking tot de gerealiseerde maatschappelijke effecten.

Bijlage 7. Overzicht huidige kaders

In deze beschrijving staan de kaders, die de gemeente stelt aan de drie culturele instellingen, op een rij. We maken een onderscheid in beleidsmatige, juridische en financiële kaders.

A. BELEIDSMATIGE KADERS

Het beleidskader voor de drie culturele instellingen wordt gevormd door de Cultuurnota STROOM uit 2012, de impulsen uit Arnhem stroomt door, de perspectiefnota 2017-2020 en de meerjarenbegroting 2017-2020.

De **Cultuurnota STROOM** uit 2012 geeft inzicht in de ambitie van de gemeente Arnhem: 'Met cultuur versterken we de economische, sociale en ruimtelijke, kortom de maatschappelijke ontwikkeling van Arnhem. We willen een leefbare, levendige en mooie stad om in te wonen en te werken. Deze stad biedt een gevarieerd cultureel aanbod van goede kwaliteit, dat zichtbaar en toegankelijk is en ook voor de regio een functie heeft.'

Om dit te bereiken stellen we ons de drie doelstellingen: We willen het bereik van en de participatie met cultuur verbreden. Cultuur is van en voor iedereen. We streven ernaar de toegankelijkheid en bereikbaarheid van kunst en cultuur in de breedte te vergroten en daarmee actieve en passieve cultuurdeelname te stimuleren. Dit komt de persoonlijke ontwikkeling van mensen ten goede, maar is ook voor de ontwikkeling van de lokale en regionale samenleving belangrijk. Voorwaarde is een sterke culturele keten, waarin educatie, productie en presentatie van cultuur is geborgd. Talent krijgt hierin de kans zich te ontwikkelen en te groeien; het culturele klimaat krijgt voeding. Het profiëren en vitaliseren van het culturele klimaat tot slot is van belang voor ons functioneren in de regio en de uitstraling naar de rest van het land: Arnhem als culturele hoofdstad van het Oosten.

De drie (verzelfstandige) culturele instellingen behoren samen met Luxor en Focus Filmtheater, de openbare bibliotheek en het Gelders Archief tot de basisvoorzieningen.

De strategie die gekozen is, kenmerkt zich door de volgende lijnen:

- Brede opdrachtverstrekking aan de basisvoorzieningen. We willen de publieke meerwaarde van deze voorzieningen voor de stad verhogen door hun capaciteit (faciliteiten, diensten, maar ook kennis en expertise) onderling *én* met andere partijen in de stad te delen. Basisvoorzieningen maken in hun programmering en activiteiten- programma's ruimte voor andere partijen en gaan een rechtstreeks ondersteunende band aan met de Arnhemse makers.
- Om de vernieuwingsbeweging inhoudelijk en organisatorisch aan te zwengelen en de culturele sector actief hierbij te betrekken, creëren we een aanjaagfunctie. Deze kwartiermaker krijgt de opdracht mee structurele en duurzame samenwerking te bewerkstelligen. In de programmering, maar ook ten aanzien van organisatie, inkoop, co-productie, horeca, marketing en back office. Samenwerking levert inhoudelijke en strategische meerwaarde op, onder andere door gezamenlijk nieuwe publiekstrategieën te ontwikkelen.
- We brengen het cultuurbudget in beweging. Concreet zetten we een deel van de huidige meerjarensubsidies om in een nieuw, flexibel budget voor meerjarige activiteiten. Ook een deel van het budget van de basisvoorzieningen wordt geormerkt voor matching met dit budget. Een commissie, bestaand uit de kwartiermaker Cultuur in Rijnboog, Cultuur Netwerk Arnhem en een onafhankelijk voorzitter, zal de aanvragen voor dit budget toetsen en adviseren

over de meerwaarde voor de stad.

- Daarnaast zullen we gemeentebreed voorwaarden scheppen op een aantal flankerende terreinen, zoals het vergunningenbeleid, profilering en zichtbaarheid, stimuleren van cultureel ondernemerschap en het faciliteren van woon-/werkruimten.

In de Cultuurnota STROOM wordt het volgende aangegeven over de subsidiering van de basisvoorzieningen: De subsidies aan de basisvoorzieningen zijn de financiële vertaling van een opdracht aan een organisatie om een basisvoorziening vorm te geven. Bij de basisvoorzieningen gaat het om een wezenlijk en bepalend onderdeel van het culturele aanbod; om de grote instellingen dus, met een professionele organisatie en huisvesting waaraan de gemeente substantieel subsidie beschikbaar stelt. Zij zijn binnen een van de drie functies (productie, presentatie, educatie) een onmisbare schakel en de opdracht die zij vanuit de gemeente krijgen is primair om voor de betreffende functie als basis te dienen. Ook de huidige gemeentelijke werkmaatschappijen cultuur rekenen we tot deze categorie, met de kanttekening dat het hierbij (nog) niet om zelfstandige rechtspersonen gaat, maar om dienstonderdelen van de gemeente. Bij deze dienstonderdelen spreken we formeel niet van subsidies en subsidieovereenkomsten, maar voor het overige gedragen zij zich als basisvoorzieningen. Bij al deze instellingen is het (subsidie-) beleid gericht op continuïteit. Actualisering van de opdracht is erop gericht accenten te verleggen, niet om de subsidierelatie te beëindigen. Elke vier jaar wordt hun plan met meetbare doelstellingen verzonden aan de adviescommissie en CNA (het liefst vóór mei). Het ontwikkelplan zal openbaar zijn zodat andere instellingen erop kunnen inhaken.

De subsidieverlening aan de basisvoorzieningen gebeurt aan de hand van de volgende criteria:

- mate waarin wordt ingespeeld op actuele ontwikkelingen;
- samenwerking (activiteiten komen tot stand met andere instellingen, cultureel ondernemers en makers);
- efficiënte organisatie van het aanbod (onderlinge organisatorische samenwerking en ondersteuning);
- kwaliteit / vakmanschap (in artistieke zin of afgemeten aan het niveau van de activiteiten van de instelling)
- inhoud (activiteiten zijn van toegevoegde waarde op het bestaande aanbod);
- publiek (bereik in aantallen, gerelateerd aan het soort activiteit of doelgroepen/of onder nieuwe doelgroepen);
- vernieuwing (activiteiten dragen bij aan de ontwikkeling binnen kunstdisciplines)
- cultureel ondernemerschap (eigen inkomsten staan in verhouding tot de subsidie, kosten zijn in verhouding met opbrengsten);
- verbinding met de stad en/of regio (instellingen/makers zijn afkomstig uit stad of regio).

De tussenevaluatie 'Arnhem stroomt door' uit 2016 blikt terug op het cultuurbeleid 2012-2016 en kijkt vooruit. Met als ambitie: Arnhem wil speler zijn in de culturele eredivisie.

Onder de noemer 'Culturele eredivisie' wordt gewerkt aan de veranderopgave die specifiek gericht is op het versterken en behouden van de toppositie die Arnhem heeft als cultuur- en creatieve stad en zo bij te dragen aan werkgelegenheid, innovatie en een aantrekkelijk vestigings- en woonklimaat. Arnhem behoort landelijk tot de top als culturele en creatieve stad. De stad kent een complete culturele keten (educatie - productie - presentatie) met onder andere drie landelijke topgezelschappen (Het Gelders Orkest, Toneelgroep Oostpool, Introdans), meerdere kunstvakopleidingen (ArteZ),

een productiehuis voor de podiumkunsten (De Nieuwe Oost) en een rijksmuseum (Nederlands Openluchtmuseum). Arnhem is in de basisinfrastructuur van het Rijk een van de G9-steden en met mode heeft Arnhem een positie binnen de topsector Creatieve Industrie.

De gemeente kiest voor een tweetal impulsen: makersklimaat en nieuwe verbindingen. Deze impulsen zijn nodig om de doelstellingen van Stroom te verwezenlijken, aan te sluiten bij externe ontwikkelingen en bij te dragen aan de ambities van de Perspectiefnota 2017-2020.

In het kader van het makersklimaat wordt onder meer aangegeven: 'De grotere, professionele instellingen hebben in STROOM de rol gekregen om nieuw en zich ontwikkelend talent te ondersteunen. Zij moeten deze rol beter gaan invullen. We doen dat door in elk geval steviger in de opdracht aan de basis- en meerjarenvoorzieningen neer te leggen dat zij hun faciliteiten breed beschikbaar moeten stellen (wat onder andere raakt aan de tarieven die zij hanteren) en hun kennis, expertise en ervaring breder gaan delen met andere partijen in de stad.'

In de **Perspectiefnota 2017-2020** is vastgelegd dat de gemeente, samen met partners zoals de provincie Gelderland, investeert in een aantrekkelijk cultureel aanbod en creatief klimaat in de stad en willen daarmee als één van de 9 cultuursteden in Nederland ook onze rol voor de brede regio vervullen. Zo stimuleren we met de vernieuwing van Musis | Stadstheater Arnhem de ruimtelijke, economische en culturele ontwikkeling van de stedelijke regio Arnhem-Nijmegen en Oost-Nederland en versterken we onze positionering in de landelijke culturele infrastructuur. Daarvoor is nodig dat:

- de rijksgezelschappen en de Arnhemse podia die zij bespelen zo goed mogelijk worden gefaciliteerd in hun streven naar samenwerking, vergroting en verbreding van hun publieksbereik en maatschappelijk draagvlak. □
- we met onze regiogemeenten en op Oost-Nederlandse schaal samenwerken aan de versterking van de culturele eredivisie ten opzichte van de rest van Nederland
- we de kracht van de creatieve sector bij het aanjagen van innovaties en het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken beter benutten en structureler inzetten. □
- we actief participeren in regionale, landelijke en Europese netwerken die de (creatieve en culturele) stad op de kaart zetten en daarvoor relaties en samenwerking versterken met andere bestuurslagen en (potentiële) partners. □

De **Begroting 2017** kent het programma 'Stad op de kaart'. Stad op de kaart betekent werken aan een vitale stad. Dat is een stad die aan het werk is, aantrekkelijk is voor bewoners, bezoekers, bedrijven, studenten en die duurzaamheid in de praktijk brengt. 'Be good and tell it' staat centraal. Stad op de kaart werkt vanuit de kracht en kwaliteiten van de stad, liggend aan de Rijn, en wil meer investeringen van allerlei partijen en meer (passende) werkgelegenheid te weeg brengen. Dit vraagt om intensieve samenwerking met partners in bedrijfsleven, onderwijs, investeerders en instellingen in de stad maar ook in de regio, provinciaal en (inter)nationaal. We versterken onze inzet op het snijvlak van economie, werken en onderwijs met bijzondere aandacht voor de elektriciteitssector en het creatieve en culturele klimaat van de stad. Binnen dit programma is er een veranderopgave 'Culturele Eredivisie' met als doelen:

- Versterken Arnhemse positie in de landelijke culturele infrastructuur
- Creatieve milieus benutten voor innovatief klimaat
- Vitale en veerkrachtige creatieve en culturele regio

Daarnaast is er (regulier) beleid voor het taakveld cultuur, met als ambities:

- Arnhem positioneren als culturele hoofdstad van Oost-Nederland;
- de ver- en nieuwbouw van concertgebouw Musis, waar Het Gelders Orkest vaste

- bespeler en huurder is;
- renovatie/verbouwing van Stadstheater Arnhem, waar Introdans vaste bespeler is;
- doorontwikkeling van het gebouw Rozet;
- groot mode-evenement in 2018.

Andere actuele beleidskaders

Daarnaast worden in de begroting de volgende actuele beleidskaders genoemd:

- Besluitvorming over renovatie/verbouwing Stadstheater Arnhem;
- Evenementenvisie 2015;
- Nota Creatieve Milieus Arnhem, 2009;
- Beleidsnota 'De bakens verzetten: cultuureducatie Arnhem 2009 - 2012' uit 2008;
- Nota 'Bronnen: beleid Beeldende Kunst en Vormgeving 2009 - 2012' uit 2008/2010.

B. JURIDISCHE KADERS

Overeenkomsten tussen de instellingen en de gemeente

Als het gaat om de juridische kaders dan zijn dat ten eerste de verzelfstandigingsovereenkomsten die zijn getekend tussen de drie instellingen en de gemeente, en de bijlagen daarbij. Bij deze laatste gaat het dan bijvoorbeeld om de detacheringsovereenkomst (Kunstbedrijf), de collectieovereenkomst (museum), de huurovereenkomsten, de lijst van activa, te beëindigen en over te dragen overeenkomsten, en de specifieke sociale statuten.

Algemene Subsidie Verordening

Ten aanzien van de subsidieverlening aan de instellingen is de Algemene Subsidie Verordening 2016 (ASV) het kader. Hierin staan de procedures en eisen die er zijn als het gaat om het proces en de inhoud van de subsidieverlening.

Het gemeentebestuur legt zowel het besluit tot voorlopige subsidieverlening als het besluit tot definitieve vaststelling van de subsidie neer in een subsidiebeschikking. Hiermee wordt voor de instelling duidelijk waarvoor de subsidie bedoeld is, aan welke eisen de subsidieverantwoording dient te voldoen en welke termijnen daarvoor gelden.

Verbonden partijen

De drie culturele instellingen komen niet voor in het overzicht verbonden partijen in de begroting 2017.

C. FINANCIËLE KADERS

Subsidiebedragen

De financiële kaders voor de subsidie aan de culturele instellingen zijn opgenomen in de meerjarenbegroting 2017-2018. In de paragraaf Indicatieve subsidiebedragen 2017 met de grondslag begroting zijn de volgende maximale subsidiebedragen per instelling vermeld.

Bedragen x € 1.000	2017	2016
Stichting Museum Arnhem	3.189	2.942
Musis en Stadstheater Arnhem	5.234	3.883
Kunstbedrijf Arnhem / Beleven	2.250	2.736

Friciekosten (toekomstige) verzelfstandigingen

In de perspectiefnota 2017-2020 is hier het volgende over vastgelegd. De verzelfstandigingen van MSSA, het Natuurcentrum, het Sportbedrijf, het

Parkeerbedrijf, het budgetadviescentrum, de intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie en de sociale wijkteams leiden er toe dat er binnen de organisatie een afbouw van overhead moet plaatsvinden. Het is onvermijdelijk dat er hierbij frictiekosten zullen ontstaan.

Voorgesteld wordt om specifiek voor deze kosten in 2016 een bestemmingsreserve in te stellen, waaruit de toekomstige kosten vervolgens gedekt kunnen worden. □ Ook voor de verwachte meerkosten voor het personeel van het Kunstbedrijf kan het vormen van een dergelijke reserve een oplossing zijn. Dit legt incidenteel een beslag op de algemene reserve, maar heeft als voordeel dat de lasten in latere jaren niet op de begroting drukken.

Bijlage 8: Overzicht bestudeerde documenten

2009

Gemeente Arnhem, (2009), Raadsbrief d.d. 20 januari 2009, onderwerp: Plan van aanpak ontwikkeling van de drie cultuurwerkmaatschappijen op weg naar Rijnboog, documentnummer 2009.0.003.213

Gemeente Arnhem, (2009), Raadsbrief d.d. 28 april 2009, onderwerp: Stand van zaken onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van de verzelfstandigingen van de drie cultuurwerkmaatschappijen, documentnummer 2009.0.035.771

Gemeente Arnhem, (2009), Verslag Politieke Maandag, commissie Cultuur, Economie, Educatie, Sport en Sociale Zaken d.d. 22 juni 2009, documentnummer 2009.0.060.351 / 2009-07-00588

PriceWaterhouseCoopers, (2009), Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van externe verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen, in opdracht van de gemeente Arnhem. Opgesteld door J.W. van Giessen, 19 mei 2009.

Gemeente Arnhem, (2009), Raadsvoorstel en Raadsbesluit 13 juli 2009 Principebesluit verzelfstandiging Het Domein naar aanleiding van onderzoek naar mogelijkheid en wenselijkheid hiervan, documentnummer 2009.0.047.591

Gemeente Arnhem, (2009), Raadsvoorstel en Raadsbesluit 13 juli 2009 Principebesluit verzelfstandiging Musis Sacrum en Schouwburg Arnhem (MSSA) naar aanleiding van onderzoek naar mogelijkheid en wenselijkheid hiervan, documentnummer 2009.0.047.597

Gemeente Arnhem, (2009), Raadsvoorstel en Raadsbesluit 13 juli 2009 Principebesluit verzelfstandiging Gemeentemusea Arnhem naar aanleiding van onderzoek naar mogelijkheid en wenselijkheid hiervan, documentnummer 2009.0.047.599

Gemeente Arnhem, (2009), Besluitenlijst van de vergadering van de raad der gemeente Arnhem op maandag 13 juli 2009, documentnummer 2009.0.063.005/2009-07-01300

Gemeente Arnhem, (2009), Raadsvoorstel Plannen van aanpak verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappijen. Documentnummer 2009.0.088.895

Gemeente Arnhem, (2009), Besluitenlijst van de vergadering van de raad der gemeente Arnhem op maandag 9 november 2009, agendapunt 9 Instemmen met de plannen van aanpak voor de verzelfstandiging van de cultuurwerkmaatschappijen, besluit: conform.

2010

Gemeente Arnhem, (2010), Raadsbrief d.d. 12 oktober 2010, Informatie over het vervolg van de verzelfstandiging van de drie werkmaatschappijen, documentnummer 2010.0.097.073

2011

Gemeente Arnhem, (2011), Collegenota 19 april 2011, Pensioenvraagstuk Verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappij Het Domein.

Gemeente Arnhem, (2011), Collegenota 7 juni 2011, Oprichting stichting Kunstbedrijf Arnhem en oprichting Stichting Musea Arnhem

Gemeente Arnhem, (2011), Raadsbrief Oprichting stichting Kunstbedrijf Arnhem en oprichting Stichting Musea Arnhem, d.d. 14 juni 2011, documentnummer 2011.0.069.293

Gemeente Arnhem, (2011), Collegenota d.d. 20 december 2011, Voortgang verzelfstandiging cultuurwerkmaatschappijen GMA en MSSA.

PwC, (2011), Memo Belastingaspecten verzelfstandiging Gemeente Musea Arnhem

2012

Document Verzelfstandiging culturele werkmaatschappijen: besluitvorming College en Raad, d.d. 25 oktober 2012

Gemeente Arnhem, (2012), STROOM; Cultuurbeleid Arnhem

Gemeente Arnhem, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, (2012), Managementcontract 2012 Gemeentemusea Arnhem, documentnummer 2012.0.001.822

Gemeente Arnhem, (2012), Projectplan Verzelfstandiging GMA

2013

Gemeente Arnhem, Stadsbedrijven, (2013), Managementcontract 2013 Gemeentemusea Arnhem, documentnummer 2013.0.024.391

Gemeente Arnhem, (2013), Raadsbrief Verzelfstandiging Gemeentemusea Arnhem d.d. 8 januari 2013, documentnummer 2012.0.0142.627

Gemeente Arnhem, (2013), Besluitenlijst van de vergadering van de raad der gemeente Arnhem op maandag 16 september 2013.

Ondernemingsraad gemeente Arnhem, (2013), Advies inzake privatisering Gemeentemusea Arnhem, d.d. 5 augustus 2013

Gemeente Arnhem, (2013), Brief WOR-bestuurder aan de Ondernemingsraad gemeente Arnhem als reactie op het advies van de OR inzake de privatisering Gemeentemusea d.d. 5 augustus 2013.

Gemeente Arnhem, (2013), Raadsvoorstel voor de gemeenteraadsvergadering van 30 september 2013, Verzelfstandiging gemeentemusea Arnhem, met bijlagen:

- a. concept-verzelfstandigingsovereenkomst met als bijlagen huurovereenkomsten, onderhouds- en instandhoudingsverantwoordelijkheid panden, algemeen bepalingen huurovereenkomst, activa rekening per afdeling gemeente Arnhem 1-1-2013, concept specifiek sociaal statuut privatisering medewerkers musea, collectiebeheerovereenkomst, concept-beschikking subsidieverlening 2014-2017, en een risico-analyse verzelfstandiging Gemeentemusea Arnhem.
- b. concept-bedrijfsplan Museum Arnhem 2014-2017,
- c. begrotingswijziging

Gemeente Arnhem, Unit Auditing & risicomanagement, (2013), Managementsamenvatting financiële risicoanalyse, 3 april 2015. Zaaknummer: 2013-08-00176, Documentnr.: 2015.0.048.057

LAGroup, (2013), Eindrapportage Doorlichting Muis Sacrum en Schouwburg Arnhem.

2014

Gemeente Arnhem, (2014), Brief bij startnotitie 'MSSA Verzelfstandigen, verbouwen en verbinden' Zaaknummer: 2014-01-01821 Documentnummer: 2014.0.009.604/mbr

Gemeente Arnhem, (2014), Verzelfstandigen, verbouwen en verbinden. Startnotitie 'MSSA: Verzelfstandiging en verder' Zaaknummer: 2014-01-01821 Documentnummer: 2014.0.009.604/mbr Zaaknummer: 2014-01-01821 Documentnummer: 2014.0.009.605

Gemeente Arnhem, (2014), Projectplan Verzelfstandiging MSSA

2015

Gemeente Arnhem, (2015), Memo wethouder Elfrink, Tijdens de informatieve bespreking van het raadsvoorstel nieuwbouw Musis op 11 mei 2015 toegezegde informatie.

Gemeente Arnhem, (2015), Verzelfstandigingsovereenkomst Gemeente Arnhem Musis Sacrum en Schouwburg Arnhem, Zaaknummer: 2013-08-00176, Documentnr.: 2015.0.048.058

Gemeente Arnhem, (2015), Raadsvoorstel en besluit voor de gemeenteraadsvergadering van 29 juni 2015, Verzelfstandiging Musis en Stadstheater Arnhem met bijbehoren moties en amendementen.

Musis en Stadstheater, (2015), Bedrijfsplan, Een toekomstbestendig en slagvaardig Musis & Stadstheater Arnhem, Arnhem, 28 mei 2015.

2016

Gemeente Arnhem, (2016), Collegenota BTW problematiek Museum Arnhem, documentnummer 2016.0.055.171

Gemeente Arnhem, (2016), Arnhem stroomt door; Tussenevaluatie Cultuurbeleid 2012-2016.

Gemeente Arnhem (2016), Perspectiefnota 2017-2020

Gemeente Arnhem, (2016), Geamendeerde MJPB 2017-2020

Gemeente Arnhem, (2016), Algemene subsidieverordening Arnhem 2016

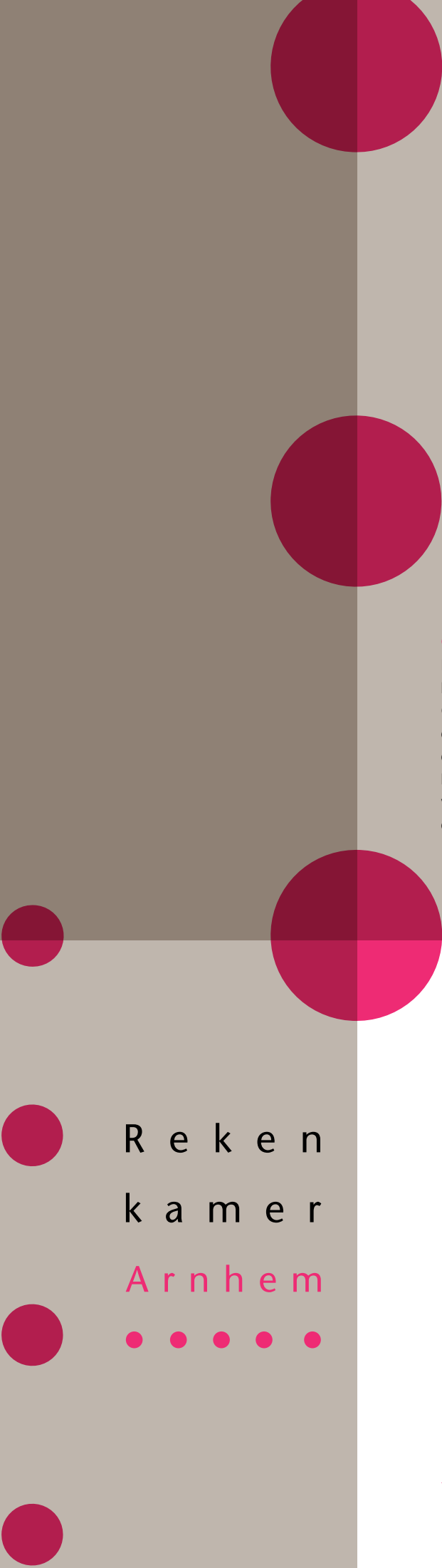
Diverse jaren

- Subsidiebeschikkingen Kunstbedrijf, Museum Arnhem en MSA
- Jaarverslagen instellingen
- Managementcontracten werkmaatschappijen
- Verslagen managementgesprekken Musea Arnhem d.d. 20 maart 2012, 19 juni 2012, 1 oktober 2012, 17 december 2012, 17 juni 2013, 29 oktober 2013 en 30 januari 2014.
- Gemeente Arnhem, verslagen managementgesprekken MSA d.d. 10 april 2012, 12 juni 2012, 18 november 2012, 11 juni 2013, 5 november 2013, 30 januari 2014, 25 maart 2014, 8 juli 2014, 9 december 2014, 12 maart 2015 en 7 juli 2015.

Bijlage 9: feitelijke weergave 4V-kwadrant

Tijdens het Cultureel Kwartet is de deelnemers gevraagd te noteren wat zij willen vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om de onderlinge relaties. De feitelijke weergave van het 4V-kwadrant, zoals door de deelnemers van het Cultureel Kwartet weergegeven op hun Praatplaten, is als volgt.

Vasthouden <i>Instellingen</i> Hun creativiteit Dat de instellingen elkaar vasthouden De sfeer van vanavond! Professionele zakelijke huurder-verhuurder relatie Uitnodigen raadsleden Proactief informeren raadsleden <i>Gemeenteraad</i> De koers van STROOM Het loslaten (vasthouden) Meerjarige beleidsdoelstellingen vaststellen Proactief vragen stellen <i>College</i> Voortvarende uitvoering van STROOM Korte lijnen en vertrouwen Stimuleren samenwerking tussen bestuur en instellingen <i>Ambtelijke organisatie</i> Creativiteit, flexibiliteit, energie Mix van dienend en zakelijk zijn Stimuleren samenwerking tussen bestuur en instellingen	Vernieuwen <i>Instellingen</i> Lijntjes met de gemeenteraad op grote thema's, proactief Waarden die de instellingen bieden aan de stad (inhoud, artistiek, verbindend, cognitief, welzijn, kunst draagt bij aan het kleine geluk, economisch) Hoe kan een culturele instelling een raadslid helpen om een goed raadslid te zijn? En andersom. Deugdelijk facilitair management Vraag-gestuurd zijn, inwoners richting laten geven <i>Gemeenteraad</i> Cultuurbeleid als onderdeel van: - ander stedelijk beleid - regionaal cultuurbeleid - andere beleidsdoelstellingen <i>College</i> Vraagstelling vereenvoudigen Samen schakelen waar nodig/mogelijk in relatie tot het hogere niveau Meer keuzes bieden in de nota's aan de raad <i>Ambtelijke organisatie</i> Blikveld nog meer verbreden in relatie tot opgaven en programma's van de stad Verder professionaliseren vastgoed management
Versterken <i>Instellingen</i> Continuïteit voor wat betreft ingezet beleid: Bouwen aan een ecosysteem (voor Oost-Nederland) Denken vanuit de waarden die we bieden aan de stad Meer diversiteit <i>Gemeenteraad</i> Inhoudelijke kaders Meewerken op 2^e laag Rechtstreeks overleg met instellingen <i>College</i> Netwerk binnen Oost-Nederland <i>Ambtelijke organisatie</i> Een helderder betrokken relatie – met gezonde afstand – tot de culturele instellingen Meer diversiteit	Verlaten <i>Instellingen</i> Het verleden loslaten: versneld de losse eindjes van de verzelfstandigingen oplossen. Vooruit! Denken in taken of in oude structuren. Hullie-zullie rond vastgoed loslaten. Streven naar gelijkwaardige relatie Eilandjes zijn en rode cijfers <i>Gemeenteraad</i> Details en op detailniveau controleren (Minder) focus op gebouwen, zodat de inhoud en effecten meer leidend zijn voor beleid. <i>College</i> Versnippering/hokjes denken Te positieve en onhaalbare begrotingen <i>Ambtelijke organisatie</i> Alles wat met systemen te maken heeft



R e k e n k a m e r A r n h e m



Colofon

De Rekenkamer Arnhem neemt een onafhankelijke positie in binnen de gemeente. Op basis van artikel 182 van de Gemeentewet onderzoekt de Rekenkamer de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. In Arnhem bestaat de Rekenkamer uit drie externe leden, waaronder de voorzitter. Zij worden ondersteund door een ambtelijk onderzoeker-secretaris en een management-assistente.

Voorzitter Leden

Dhr. drs. A. Teeuw
Dhr. drs. H. Verdellen
Mw. drs. L. Zwier-Kentie

Secretaris-onderzoeker Management-assistente

Mw. dr. ir. M. van Lieshout
Mw. C. Schuring

Contact

Postbus 9029
6800 EL Arnhem
026 - 377 4846
rekenkamer@arnhem.nl
maartje.van.lieshout@arnhem.nl
carine.schuring@arnhem.nl
www.rekenkamerarnhem.nl

zaaknummer