# Koersen naar het Cultuurbedrijf

Onderzoek naar informatievoorziening en besluitvorming

***EINDRAPPORT***

**Rekenkamercommissie Noordoostpolder**

*19 februari 2016*

## Voorwoord

Cultuur is een belangrijk en bindend element in onze samenleving. Ieder van ons heeft hier direct of indirect mee te maken. Het waarborgen van culturele voorzieningen is daarom een doel wat een hoge prioriteit heeft. Het oprichten van een Cultuurbedrijf is dan ook op zichzelf een mooi resultaat om na te streven. De gemeente Noordoostpolder heeft in december 2014 dit besluit genomen. Hieraan voorafgaand is een intensief en langdurig traject geweest. De vraag is op welke wijze de diverse actoren in dit traject zijn betrokken.

Het voorgaande, in combinatie met de wens vanuit verschillende raadsfracties om meer zicht te krijgen op dit traject en hun eigen rol daarbij heeft geleid tot het doen van onderzoek naar de informatievoorziening en besluitvorming welke heeft geleid tot de oprichting van het Cultuurbedrijf. Gebleken is dat de gemeente moeite heeft met een dergelijke complex en langdurig project. De informatievoorziening aan de raad maar ook het maken van heldere afspraken (vooraf) omtrent ieders rol is weerbarstig.

De dynamiek vanuit de samenleving en de complexiteit van vraagstukken is hoog en vraagt om een veranderende overheid qua regievoering en benadering van stakeholders. Dat hierbij vanuit het college als dagelijks bestuur in het moment “passend” gehandeld moet worden is een logisch gevolg. Dat laat niet onverlet dat vormen van kaderstelling vooraf en controleerbaarheid achteraf blijven bestaan. Het vraagt wellicht een nieuw te ontwikkelen ‘taal’ en cultuur van sturing en informatievoorziening tussen raad en college met inachtneming van ieders eigen rol en verantwoordelijkheid in projecten.

Gedurende het onderzoek is ons gebleken dat er op het project Cultuurbedrijf veel passie en commitment is vanuit de betrokken medewerkers. De commissie wil daarom tot slot alle betrokkenen die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit rapport bedanken voor hun inzet.

Namens de rekenkamercommissie,

Geert-Jan Put

*Voorzitter*

Cultuurbedrijf Noordoostpolder

Onderzoek naar informatievoorziening en besluitvorming

**Inhoud** **Pagina**


**1. Inleiding** **1**

**1.1 Aanleiding voor het rekenkameronderzoek** **1**
**1.2 Doel en onderzoeksvragen** **1**
**1.3 Uitvoering van het onderzoek** **2**
**1.4 Leeswijzer** **3**

**2. Reconstructie besluitvorming Cultuurbedrijf** **4**

**2.1 Inleiding** **4**
**2.2 Tijdlijn** **4**
**2.3 Het vertrekpunt** **6**
**2.4 Start planvorming Cultuurbedrijf** **8**
**2.5 De businesscase** **10**
**2.6 De nota Vergelijk en Transitie** **13**
**2.7 Besluit college** **14**
**2.8 Start kwartiermaker** **16**
**2.9 “Het roer gaat om”** **18**
**2.10 Finale besluitvorming** **20**

**3. De eerste 10 maanden van het Cultuurbedrijf** **26**

**4. Conclusies en aanbevelingen** **29**

**4.1 Inleiding** **29**
**4.2 Beantwoording van de onderzoekvragen** **29**
**4.3 Conclusies** **30**
**4.4 Aanbevelingen** **33**

**BIJLAGEN**

1 Geraadpleegde bronnen
2 Geïnterviewde personen
3 Reactie College
4 Nawoord Rekenkamercommissie

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het rekenkameronderzoek

Vanaf 1 januari 2015 is in de gemeente Noordoostpolder de stichting Cultuurbedrijf operationeel. Het Cultuurbedrijf is het resultaat van externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken van de gemeente (het Muzisch Centrum, Museum Schokland en de kunstuitleen) en tegelijkertijd een fusie met de stichting Theater ’t Voorhuys. De nieuwe organisatie heeft vier opdrachten meegekregen: cultuureducatie voor het basis- en voortgezet onderwijs, talentontwikkeling (lessen en cursussen in kunst), podia voor professionals en amateurs en erfgoedmuseum (expositieruimte en kunstuitleen)[1].

De verwachting is dat door de oprichting van het Cultuurbedrijf inhoudelijk en financieel voordelen zijn te behalen. De gemeente spreekt over het realiseren van meer rendement. De gemeente verwacht dat het Cultuurbedrijf beter in staat is om de (onvermijdelijke) bezuinigingen te realiseren dan de instellingen afzonderlijk. Bij het besluit tot oprichting van het Cultuurbedrijf is ook uitgesproken dat de cultuursector een dynamische sector is waarin van tijd tot tijd herbezinning en gezamenlijke strategievorming noodzakelijk is.

De totstandkoming van het Cultuurbedrijf was een langdurig en complex proces. Vele zaken moesten worden uitgezocht en de gemeente heeft keuzes moeten maken ten aanzien van bijvoorbeeld de structuur en de ambities van het Cultuurbedrijf. Een aantal fracties heeft de behoefte uitgesproken om het besluitvormingsproces onder de loep te nemen, vanwege het gevoel van tijdsdruk bij het definitieve besluit tot oprichting van het Cultuurbedrijf. Voor de Rekenkamercommissie Noordoostpolder is dit mede aanleiding geweest om een onderzoek te starten naar de besluitvorming en informatievoorziening over de totstandkoming van het Cultuurbedrijf.

De uitvoering van het onderzoek is opgedragen aan Berenschot (Jan-Willem van Giessen).

## 1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het rekenkameronderzoek is het maken van een reconstructie en analyse van de besluitvorming en de informatievoorziening ten aanzien van de externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en de ontwikkeling en realisatie van het Cultuurbedrijf.

Bij de reconstructie zal worden gekeken naar:

- het besluitvormingsproces inzake de externe verzelfstandiging en het Cultuurbedrijf;
- de voorbereiding van de externe verzelfstandiging en de inhoud van de plannen om een Cultuurbedrijf op te richten.

---

[1] Meerjaren subsidie uitvoeringsovereenkomst 2015-2018 stichting Cultuurbedrijf en gemeente Noordoostpolder.

Het onderzoek moet de gemeenteraad inzicht bieden in:

- het verloop van het proces dat tot de totstandkoming (fusie en verzelfstandiging) van het Cultuurbedrijf heeft geleid, met daarbij aandacht voor de maatschappelijke en culturele belangen van de gemeente, de risico's, de geldstromen, de beoogde (en gerealiseerde) prestaties en effecten van het Cultuurbedrijf;
- de wijze waarop de raad tijdens het project is geïnformeerd ten behoeve van zijn kaderstellende en toezichthoudende rol;
- de wijze waarop het Cultuurbedrijf gevolgd wordt bij realisatie van de beoogde resultaten;
- de leerpunten uit het project Cultuurbedrijf voor de kaderstellende en toezichthoudende rol van de raad, inclusief besluitvorming en informatievoorziening.

De Rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke kaders, missie, visie en strategie hanteert de gemeente Noordoostpolder ten aanzien van cultuur en past het genomen besluit tot het vormen van een Cultuurbedrijf daarin?
- Hoe is het besluitvormingstraject verlopen en in hoeverre zijn alle betrokken partijen daarbij juist, tijdig en volledig geïnformeerd en betrokken?
- Wat zijn de leer- en verbeterpunten voor toekomstige vergelijkbare (grote) projecten?
- Wat zijn de huidige en toekomstige risico’s van het Cultuurbedrijf, zijn deze voldoende in beeld en wordt er gestuurd op die risico’s?
- Is er aanleiding om als raad en college sterker te sturen op risico’s en zo ja hoe kan dit het beste gebeuren?

Het onderzoek richt zich met name op de periode vanaf de start van de concrete voorbereiding op het Cultuurbedrijf (begin 2010) tot en met het besluit van de raad om het Cultuurbedrijf te realiseren (december 2014). Daarnaast zijn de resultaten van het Cultuurbedrijf tot 1 november 2015 bij het onderzoek betrokken.

Het onderzoek betreft dus geen evaluatie van het Cultuurbedrijf. De Rekenkamercommissie heeft de documenten in het dossier Cultuurbedrijf (bijvoorbeeld businesscase en “Het roer gaat om”) niet inhoudelijk op juistheid beoordeeld. Ze geeft geen second opinion. De gehanteerde aannames en gemaakte berekeningen zijn als een gegeven beschouwd.

### 1.3 Uitvoering van het onderzoek

De aanpak van het onderzoek en het normenkader zijn besproken met de gemeentesecretaris en een aantal bij het Cultuurbedrijf betrokken ambtenaren.

Het onderzoek is gestart met het bestuderen van het omvangrijke dossier over het project Cultuurbedrijf. Dit dossier bestond uit diverse raadsvoorstellen, raadsbesluiten, onderzoeksrapporten, ambtelijke memo’s en notulen van raadsvergaderingen. Een lijst met informatiebronnen is als bijlage opgenomen.

Om de context van het Cultuurbedrijf-project goed in beeld te krijgen zijn gesprekken gevoerd met bij het Cultuurbedrijf betrokken personen. De gesprekken zijn ook benut om een toelichting te krijgen op een aantal zaken die in het dossieronderzoek opvielen. Gesproken is met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente Noordoostpolder en met vertegenwoordigers van het Cultuurbedrijf. Van elk gesprek is een kort verslag gemaakt. Dit verslag is voor commentaar voorgelegd aan de gesprekspartners. Een lijst met geïnterviewde personen is als bijlage opgenomen.

Op basis van het dossieronderzoek en de interviews is een Nota van bevindingen opgesteld. Deze Nota is, na vaststelling door de Rekenkamercommissie, aan de gemeentelijke organisatie voorgelegd met het verzoek de feiten te verifiëren en indien nodig aan te vullen. De ontvangen reactie op de Nota van bevindingen is verwerkt in het eindrapport. De reactie van de ambtelijke organisatie is toegelicht en besproken in een bijeenkomst waarbij een vertegenwoordiging van de Rekenkamercommissie en de gemeente (gemeentesecretaris, beleidsmedewerker cultuur) en de onderzoeker aanwezig waren (8 januari 2016). Gelet op de complexiteit en de gevoeligheden van het project Cultuurbedrijf is de ambtelijke organisatie door de Rekenkamercommissie in de gelegenheid gesteld om te reageren op de wijze waarop de Rekenkamercommissie het gemeentelijk commentaar heeft verwerkt in de rapportage.

Het eindrapport bestaat uit de Nota van bevindingen, aangevuld met de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Dit rapport zal voor een bestuurlijke reactie worden voorgelegd aan het college van B&W. Indien deze reactie daarvoor aanleiding geeft kan de Rekenkamercommissie een nawoord aan de rapportage toevoegen. Het definitieve rapport wordt vervolgens aangeboden aan de gemeenteraad van Noordoostpolder.

### 1.4 Leeswijzer

De rapport bestaat uit vier delen. In het eerste deel wordt ingegaan op de aanleiding, de onderzoeksvragen, het doel en de aanpak van het onderzoek. In het tweede deel wordt een reconstructie gemaakt van de totstandkoming van het Cultuurbedrijf. Dit gebeurt aan de hand van een inventarisatie en analyse van de sleuteldocumenten en het proces van besluitvorming. De feiten worden chronologisch op een rij gezet. Indien daar aanleiding voor is doet de Rekenkamercommissie een aantal constateringen. Deze zijn steeds in een kader gezet. In het derde deel wordt op basis van de aan de raad beschikbaar gestelde documenten ingegaan op de actuele stand (per 1 november 2015) van zaken van het Cultuurbedrijf. Tot slot worden in het vierde deel de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

## 2. Reconstructie besluitvorming Cultuurbedrijf

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste elementen van het Cultuurbedrijf-project gereconstrueerd. De feiten worden aan de hand van een aantal mijlpalen chronologisch op een rij gezet. Op basis van de reconstructie doet de Rekenkamercommissie een aantal constateringen. Deze zijn herkenbaar in een kader geplaatst. De Rekenkamercommissie doet haar constateringen vanuit het perspectief van de geformuleerde onderzoeksvragen en de rol van de gemeenteraad bij dit project.

### 2.2 Tijdlijn

Het project Cultuurbedrijf kent vanaf eind 2009 een aantal mijlpalen en beslismomenten. Deze worden in dit hoofdstuk door de Rekenkamercommissie toegelicht en van een duiding voorzien. In onderstaande tabel zijn de documenten, besluiten en data op een rij gezet.

| ***Document/datum*** | ***Besluit*** |
|---|---|
| December 2009 | Besluit raad:<br>- Geen gezamenlijke huisvesting in De Deel<br>- Nadruk op samenwerking tussen instellingen<br>- Start voorbereiding interne verzelfstandiging |
| Cultuurnota 2010-2014<br>Februari 2010 | Raad stelt Cultuurnota vast:<br>- Traject interne verzelfstandiging<br>- Onderzoek ontwikkeling Schokland |
| Collegeprogramma 2010-2014<br>15 april 2010 | ● Interne verzelfstandiging Muzisch Centrum.<br>● Volgende stap externe verzelfstandiging en fusie met het theater. |
| Projectplan verzelfstandiging Culturele Zaken<br>April 2010 | ● Realisatie interne verzelfstandiging.<br>● Toekomstperspectief functies Culturele Zaken.<br>● Stuurgroep stelt plan vast. Niet ter informatie aan raad voorgelegd. |
| Notitie Culturele Zaken, een toekomstverkenning<br>Oktober 2010 | Advies:<br>- Vorm facilitair Cultuurbedrijf<br>- Werk businesscase uit<br>Ter info voorgelegd aan raad. Geen inhoudelijke behandeling. |
| Businesscase<br>16 november 2011 | Ter info voorgelegd aan de raad. Geen inhoudelijke behandeling. |

| | |
|---|---|
| Nota Vergelijk en Transitie<br><br>16 november 2011 | Ter info voorgelegd aan de raad. Geen inhoudelijke behandeling. |
| 21 november 2011 | Vertrouwelijk memo van de wethouder aan de raad over voortgang verzelfstandiging Culturele Zaken. |
| 29 november 2011 | Besluit college:<br>- Externe verzelfstandiging afdeling Culturele Zaken<br>- Inschakeling externe expertise |
| 27 augustus 2012 | Stuurgroep stelt kwartiermaker aan. |
| Januari 2013 | College stelt Plan van aanpak meerjarenprogramma en cultuurbedrijf projecten vast (november 2012 tot en met april 2013) |
| Februari 2013 | Themabijeenkomst gemeenteraad waarin kwartiermaker Plan van aanpak toelicht. |
| Memo aan de raad over voortgang project<br><br>20 maart 2013 | Besluit raad om € 150.000 beschikbaar te stellen voor externe ondersteuning (totale kosten geraamd op € 300.000). |
| “Het roer gaat om”<br><br>10 augustus 2013 | Uitwerking strategie en ambities Cultuurbedrijf. Inclusief exploitatiemodel en meerjarenraming. |
| 27 augustus 2013 | College stelt “Het roer gaat om” vast.<br><br>Plan ter informatie voorgelegd aan de raad. Geen inhoudelijke behandeling. |
| Coalitieakkoord 2014-2018<br><br>Mei 2014 | Fusie met theater en oprichting Cultuurbedrijf. |
| RTG<br><br>12 mei 2014 | Presentatie kwartiermaker en gemeentesecretaris, o.a. over de huisvestingskosten van nieuwbouw van het Cultuurbedrijf. |
| Memo over voortgang project<br><br>19 juni 2014 | Overzicht verloop project Cultuurbedrijf ten behoeve van nieuwe gemeenteraad. |
| Juni 2014 | Het college besluit het huisvestingsvraagstuk los te koppelen van de externe verzelfstandiging en oprichting van het Cultuurbedrijf. |

| | |
|---|---|
| Rapport Onderzoek kosten verzakelijking/verzelfstandiging afdeling Culturele Zaken<br><br>25 juli 2014 | Rapport wordt ter kennisgeving voorgelegd aan de raad op 15 september 2014 en bevat:<br>- Overzicht kosten drie opties voor positionering Cultuurbedrijf.<br>- Overzicht kosten huisvesting Cultuurbedrijf op één locatie. |
| 15 september 2014 | Besluit raad:<br>- Externe verzelfstandiging per 1 januari 2015<br>- Frictiekostenbudget van € 500.000<br>- Uitstel besluit gezamenlijke huisvesting |
| 15 december 2014 | Besluit raad:<br>- Afdeling Culturele Zaken privatiseren en onderbrengen in stichting Cultuurbedrijf, samen met het theater. Per 1 januari 2015. |

### 2.3 Het vertrekpunt

In de gemeente Noordoostpolder wordt al lang gesproken over verzelfstandiging[2] van de culturele functies. Om verschillende redenen (gebrek aan urgentie, andere politiek-bestuurlijke afwegingen) wordt de verzelfstandiging steeds niet geëffectueerd.

Tot 2010 stond de discussie over verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken binnen de verschillende gremia van de gemeente vooral in het teken van de wens om een aantal culturele voorzieningen bij elkaar onder te brengen in een nieuw gebouw. **December 2009** besluit de raad echter, om reden van risico's en beperkte budgetten, voorlopig af te zien van huisvesting van het Muzisch Centrum (onderdeel van de afdeling Culturele Zaken) en de Bibliotheek in de geplande nieuwbouw aan De Deel, een onderdeel van het plan Emmeloord Centrum. De raad besluit in dezelfde vergadering om het komend jaar (2010) prioriteit te geven aan de samenwerking tussen de instellingen (met name Muzisch Centrum, theater en bibliotheek) en de daarvoor benodigde ontvlechting van Culturele Zaken uit de gemeentelijke organisatie in gang te zetten. Voor de voorbereiding van de verzelfstandiging wordt een budget van € 85.000 gereserveerd. Interne verzelfstandiging van het Muzisch Centrum wordt door de gemeente (college en ambtelijke organisatie) als minimale voorwaarde gezien om een effectieve samenwerking met het theater en

[2] Er zijn grofweg twee vormen van verzelfstandiging mogelijk. Bij interne verzelfstandiging worden bepaalde functies en daarbij behorende formatie ondergebracht in een apart organisatieonderdeel, vaak met een eigen exploitatiebegroting. Maar dit onderdeel maakt nog steeds deel uit van de gemeentelijke organisatie. Bij externe verzelfstandiging worden de functies en de formatie ondergebracht in een nieuwe of bestaande organisatie bijvoorbeeld in de vorm van een stichting. Deze staat juridisch los van de gemeentelijke organisatie.

de bibliotheek tot stand te brengen. Gebleken is (bij college en ambtelijke organisatie) dat de verwevenheid tussen Culturele Zaken en de gemeente belemmerend werkt voor:

- de toekomstoriëntatie van het Muzisch Centrum, het museum Schokland en de overige onderdelen van Culturele Zaken;
- de mogelijke (organisatorische) samenwerking met andere partners;
- een transparante relatie tussen de gemeente en de professionele culturele instellingen.

De gemeente heeft geen (onafhankelijk) onderzoek laten doen naar het functioneren van de afdeling Culturele Zaken als onderdeel van de gemeentelijke organisatie.

Door dit besluit (prioriteit aan samenwerking en verzelfstandiging, geen nieuwbouw aan De Deel) wordt de acute tijdsdruk op het cultuurhuisvestingsdossier verminderd. Het college en de ambtelijke organisatie spreken de verwachting uit dat hierdoor de inhoudelijke ontwikkeling van het cultuurbeleid en het verzelfstandigingstraject van het Muzisch Centrum (en de overige onderdelen van Culturele Zaken) centraal komen te staan en prioriteit krijgen.

De Rekenkamercommissie doet de volgende constateringen:

- De oriëntatie in de planontwikkeling verschuift van huisvesting naar inhoud en samenwerking.
- Er wordt ingezet op eerst interne verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken.
- De nadruk ligt op het Muzisch Centrum. Andere onderdelen van Culturele Zaken (o.a. museum Schokland) komen minder aan bod.
- Samenwerking tussen Muzisch Centrum en theater wordt nadrukkelijk als wens uitgesproken.
- Bezuinigingen spelen een belangrijke rol bij het besluit.

**Februari 2010** stelt de gemeenteraad het cultuurbeleid voor de periode 2010-2014 vast[3]. Voor dit rekenkameronderzoek zijn de volgende beleidsvoornemens relevant:

- In 2010 start een intern verzelfstandigingtraject. Daarna bekijken we of externe verzelfstandiging zinvol en wenselijk is. Gehele verzelfstandiging heeft de voorkeur, maar niet tegen elke prijs. Met het inzetten van een intern verzelfstandigingtraject zal worden toegewerkt naar een nieuwe situatie waarbij het Muzisch Centrum meer op afstand van de gemeente komt te staan en beter als uitvoeringsorganisatie kan functioneren en de gemeente haar regierol vanuit het cultuurbeleid kan oppakken. Eveneens zal voor samenwerkingspartners als theater ’t Voorhuys en de FlevoMeerBibliotheek meer inzichtelijk worden met wat voor een organisatie zij te maken hebben.

[3] 50 meter boven NOP, Cultuurnota gemeente Noordoostpolder 2010-2014. De gemeente Noordoostpolder heeft geen cultuurnota voor de periode 2014-2018 vastgesteld.

- In het kader van reorganisatie van Culturele Zaken is het van belang te onderzoeken wat de meeste efficiënte en effectieve wijze is om Museum Schokland te beheren en te exploiteren. In het onderzoek naar Museum Schokland worden ook de verhuuractiviteiten meegenomen, het beheer van de museumwinkel en alle andere activiteiten er omheen, zoals de klassieke concerten, de beeldenexposities en incidentele activiteiten. Aandachtspunt zijn de certificeringeisen voor een volwaardig museum en de eventueel daarvoor benodigde investeringen.

In de cultuurnota zijn naast beleidsvoornemens ook besluiten opgenomen. De volgende besluiten zijn relevant voor dit onderzoek:

- Met Theater 't Voorhuys, de Flevomeer Bibliotheek Noordoostpolder en het Muzisch Centrum wordt het overleg gestart over hoe méér samenhang en minder kwetsbaarheid kan worden bereikt in het functioneren van de culturele instellingen. Vanuit inhoudelijke samenwerking kan de wens ontstaan tot eventuele gezamenlijke organisatievorm en eventuele gezamenlijke huisvesting op termijn.
- De gemeente ziet op korte termijn geen mogelijkheden om gezamenlijke cultuurhuisvesting op De Deel te realiseren. De gemeente blijft echter wel de meerwaarde zien van gezamenlijke huisvesting van de drie grote instellingen. In 2010 en 2011 zullen de perspectieven voor (gezamenlijke) nieuwbouw van de culturele voorzieningen opnieuw worden besproken.

De beleidsvoornemens in de cultuurnota worden grotendeels overgenomen in het Collegeprogramma 2010-2014 dat op **15 april 2010** wordt vastgesteld. Belangrijkste verschil is dat in het Collegeprogramma gesproken wordt over een fusie tussen het Muzisch Centrum en het theater. De bibliotheek wordt niet als fusiepartner genoemd.

De Rekenkamercommissie doet de volgende constateringen:

- Gezamenlijke huisvesting van de drie grote instellingen wordt nadrukkelijk als optie opengehouden. In 2010 en 2011 zal worden gekeken naar de mogelijkheden van gezamenlijke nieuwbouw van de culturele voorzieningen.
- In de Cultuurnota en het Collegeprogramma wordt gesproken wordt over interne verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken. Het gaat daarbij vooral om het Muzisch Centrum. De positie van de andere onderdelen (m.n. museum Schokland) daarbij is onduidelijk.
- Het voorstel is voor museum Schokland een apart traject te starten.
- Van oprichting van een Cultuurbedrijf is nog geen sprake.

### 2.4 Start planvorming Cultuurbedrijf

**April 2010** stelt de ingestelde Stuurgroep het Projectplan verzelfstandiging Culturele Zaken vast. Het project kent twee onderdelen:

1. Realiseren van de technische interne verzelfstandiging van Culturele Zaken in 2010, waarbij de kosten en positionering van alle onderdelen van Culturele Zaken in kaart worden gebracht.
2. Uitwerken van een toekomstperspectief voor de taken kunsteducatie, museumfunctie cultureel erfgoed, uitvoering beleid beeldende kunst inclusief kunstuitleen, diverse overige professionele muziekprogrammering (beiaardier, concerten Schokland) en faciliteren amateurkunst.

Het project wordt in belangrijke mate door de gemeente zelf uitgevoerd. Ambtelijk opdrachtgever is de gemeentesecretaris. Hij is ook trekker van het onderdeel Toekomstperspectief. De stuurgroep bestaat uit leidinggevenden en adviseurs van de gemeente Noordoostpolder. De gemeentesecretaris is voorzitter.

**Oktober 2010** verschijnt de notitie Culturele Zaken, een toekomstverkenning. De notitie bevat een aantal adviezen aan het college:

- Vorm een **Facilitair Cultuurbedrijf** waarin zijn ondergebracht het huidige Muzisch Centrum, de steunfunctie Onderwijs, de Kunstuitleen, Theater ’t Voorhuys en de erfgoedtak (waaronder museum Schokland en museum Nagele). Er wordt een contract/subsidierelatie met de gemeente aangegaan.
- Organiseer het Facilitair Cultuurbedrijf als volgt:
  - Een **facilitair bedrijf**, de backoffice, verzorgt de ondersteunende taken en gaat over de zalen, ruimten, kaartverkoop, theatertechniek, instrumenten, pr, marketing etc.
  - Het **cultuurloket**, de frontoffice, is er voor het klantcontact. Het inventariseert de vraag van de klant, het maatschappelijk veld of de gemeente en zorgt voor vervolgactie.
  - Een **programmeerteam**, de midoffice, het hart van het Cultuurbedrijf. Specialisten stellen onder meer het (basis)aanbod, de cyclische programmering, cursussen, bedrijfsarrangementen en onderwijsarrangementen vast. Gaan proactief samenwerkingsverbanden aan.
- Laat een businesscase uitwerken om het voorkeurscenario te toetsen op haalbaarheid en realiteitsgehalte (financieel, organisatorisch, draagvlak).

De notitie wordt ter informatie aan de raad aangeboden. De notitie wordt niet inhoudelijk besproken door de raad.

De Rekenkamercommissie constateert het volgende:

- De gemeente pakt het project grondig aan. Er worden diverse analyses gemaakt waarin details niet worden geschuwd. De documenten zijn omvangrijk.
- Een overzicht van het besluitvormingsproces en een toelichting op de rol van de raad daarbij ontbreken. Bij de start zijn geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad geïnformeerd zal worden tijdens het project.
- De gemeente voert het project uit in eigen beheer. De gemeentesecretaris is voorzitter van de stuurgroep en trekt het project.

- Het project verzelfstandiging afdeling Culturele Zaken is opgegaan in het project Cultuurbedrijf.
- Het advies aan het college om een Cultuurbedrijf in te stellen wordt grondig onderbouwd door vele argumenten. De risico's en kritieke succesfactoren komen in mindere mate aan bod.
- Het Cultuurbedrijf wordt voor het eerst geïntroduceerd in de notitie Culturele Zaken, een toekomstverkenning. In het Cultuurbedrijf dienen alle onderdelen van Culturele Zaken te worden ondergebracht, dus niet alleen het Muzisch Centrum. Ook het theater dient op te gaan in het Cultuurbedrijf.
- De nadruk komt te liggen op externe verzelfstandiging van Culturele Zaken. Het voorstel is de stap van interne verzelfstandiging over te slaan. De opties intern en extern verzelfstandigen en de consequenties voor bijvoorbeeld financiën worden niet uitgewerkt en met elkaar vergeleken (gebeurt pas in 2014).

### 2.5 De businesscase

De gemeente gaat aan de slag. **14 oktober 2010** verschijnt het Plan van Aanpak Businesscase Cultuurbedrijf Noordoostpolder. Doel van de businesscase is het volledig in beeld brengen van de financiële en organisatorische consequenties aan de hand waarvan gefundeerd keuzes gemaakt kunnen worden ten aanzien van een verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en een fusie met het theater in één Cultuurbedrijf.

De businesscase wordt door de gemeente in eigen beheer opgesteld. Voor een beperkt aantal onderwerpen (o.a. financiële analyses) wordt externe expertise ingeschakeld. De gemeentesecretaris treedt wederom op als ambtelijk opdrachtgever. De resultaten van deelproject realisatie interne verzelfstandiging (Projectplan 2010) worden meegenomen in de businesscase.

Bijna een jaar later **(16 november 2011)** verschijnen de uitgewerkte businesscase van het Cultuurbedrijf en het document Vergelijk en Transitie.

Bij de businesscase is, in lijn met het cultuurbeleid, als uitgangspunt genomen dat de gemeente Noordoostpolder cultureel aantrekkelijk wil zijn en blijven voor zowel haar inwoners als mensen en bedrijven die zich in de gemeente willen vestigen, als voor toeristen. De gemeente wil hiervoor het klimaat en de faciliteiten bieden waarmee een ambiance gecreëerd wordt waarin en/of waarmee successen op het culturele vlak te behalen zijn. Het Cultuurbedrijf, als zelfstandige stichting, moet hiervoor in haar rol als "inspirator" voor kunst, cultuur en cultureel erfgoed zorgen. Verwacht wordt dat het Cultuurbedrijf op inspirerende en ondernemende wijze kunst en cultuur (digitaal) toegankelijk maakt voor iedereen. Dit vanuit de overtuiging dat kunst & cultuur het leven verrijkt en bijdraagt aan een vitale en waardevolle samenleving.

Het in samenhang werken aan het behouden en/of versterken van de culturele aantrekkelijkheid van de gemeente Noordoostpolder komt in het Cultuurbedrijf samen door:

- Het organiseren en faciliteren van lessen en cursussen t.b.v. kunstbeoefening binnen de werkeenheid Centrum voor de Kunsteducatie.

- Een goede, laagdrempelige en brede podiumfunctie voor zowel professionele als amateurvoorstellingen in de werkeenheid theater het Voorhuys.
- Een goede museumfunctie ten behoeve van het cultureel erfgoed via museum Schokland.
- Het faciliteren en programmeren van cultuureducatie voor het basis – en voortgezet onderwijs vanuit het programmeerteam.
- Een goede en sterke informatiefunctie op het gebied van kunst en cultuur.

Het Cultuurbedrijf wil een breed publiek trekken met een breed, gevarieerd en telkens wisselend aanbod. Zij richt zich op iedereen die actief of passief bezig wil zijn met kunst en/of cultuur. En speelt in haar productenaanbod in op de vraag van de consument die steeds meer projectmatig en al “zappend’ kunst beoefent in plaats van langdurig te kiezen voor één discipline.

Het Cultuurbedrijf biedt voor alle hierboven genoemde doelen producten aan, maar alleen indien er voldoende geld tegenover staat. Dit kan zowel via kostendekkende tarieven gerealiseerd worden als via (gemeentelijke) subsidiering. Dit betekent dat tarieven meer zullen gaan verschillen. Producten die passen binnen het gemeentelijk cultuurbeleid zullen naar verwachting meer gesubsidieerd worden en daardoor tegen lagere tarieven aangeboden kunnen worden. De kunst is hierin voldoende volume te behouden en zichzelf niet uit de markt te prijzen.

Geconstateerd wordt dat er sprake is van achterstallig onderhoud, zowel bij het gebouw Muzisch Centrum, als bij het theater en bij de niet monumentale panden van het museum. Helaas is hiervoor niets of te weinig gereserveerd binnen de gemeentebegroting en/of het theater. Het betreft hier investeringen die ook gedaan zullen moeten worden wanneer alles bij het oude blijft. Maar, wordt in de businesscase gesteld, om een toekomstgericht Cultuurbedrijf te kunnen exploiteren inclusief de daarbij geschetste ambitie zijn daarnaast extra investeringen nodig ten behoeve van de inrichting (bijvoorbeeld voor een popstudio en ruimten voor grotere groepen) en de accommodaties meer geschikt te maken voor multifunctioneel gebruik.

Museum Schokland is een bijzonder onderdeel van het Cultuurbedrijf. Schokland is immers cultureel erfgoed binnen de Noordoostpolder met de status van Werelderfgoed dat jaarlijks vele bezoekers trekt, ook van ver buiten de polder. Museum Schokland staat op een mooie en exclusieve locatie en heeft in die zin potentie. Die potentie zal veel beter benut kunnen worden wanneer in het museum geïnvesteerd wordt in nieuwbouw van de niet monumentale panden. Er ontstaat dan, is te lezen in de businesscase, een meer exclusief gebouw, waarin ook een ruimere museumwinkel, een podiumfaciliteit en een goede, aantrekkelijke horecafunctie een plek hebben gekregen.

In de businesscase wordt uitgebreid ingegaan op de financiële aspecten van het Cultuurbedrijf. Het exploitatietekort zal naar verwachting toenemen met € 350.000, ondanks de verhoging van de eigen inkomsten.

| | |
|---|---|
| Verhoging eigen inkomsten (totaal) | € 300.000 |
| - Meer inkomsten uit museum Schokland (alleen in geval van nieuwbouw)<br>- Verhoging tarieven muzieklessen<br>- Overig (o.a. inkomsten uit verhuur) | € 150.000<br>€ 100.000<br>€ 50.000 |
| Extra lasten (totaal) als gevolg van aanpassingen gebouwen en techniek | € 650.000 |

Het Cultuurbedrijf wordt in staat geacht ongeveer € 300.000 meer aan inkomsten te genereren. De helft van dit bedrag moet komen uit verhoging van de inkomsten van het museum Schokland. Dit kan alleen als nieuwbouw van het museum kan worden gerealiseerd. Ruim € 100.000 extra inkomsten ontstaan door verhoging van de tarieven van de muzieklessen. Uit een vergelijking met andere muziekscholen blijkt dat de tarieven in Noordoostpolder relatief laag zijn.

Tegenover de extra inkomsten staan naar verwachting jaarlijks € 650.000 aan extra lasten. De extra lasten worden vooral veroorzaakt door noodzakelijke aanpassingen van de gebouwen en de techniek van het Muzisch Centrum, het theater en museum Schokland. Voor deze investeringen zijn onvoldoende voorzieningen getroffen.

Uiteindelijk blijft er jaarlijks een tekort van bijna € 2,7 mln. over dat gedekt zou moeten worden door gemeentelijke subsidie. De verwachting wordt uitgesproken dat een ondernemend Cultuurbedrijf tot betere prestaties in staat moet worden geacht. Met andere woorden het Cultuurbedrijf zou in de toekomst met minder gemeentelijke subsidie toe kunnen. Er is ruimte voor een bezuinigingstaakstelling, is op te maken uit het businessplan. Maar hoe groot wordt niet gespecificeerd.

In de businesscase wordt gewezen op het belang van een gezond weerstandsvermogen om risico's te kunnen opvangen. Gesproken wordt van een weerstandsvermogen dat ligt tussen de € 430.000 en € 860.000. Over hoe dit weerstandsvermogen moet worden opgebouwd zegt de businesscase niets.

De Rekenkamercommissie doet de volgende constateringen:

- De businesscase Cultuurbedrijf is in detail uitgewerkt. Gelet op de onderwerpen (o.a. missie, organisatiestructuur, markten en producten) en diepgang is feitelijk al sprake van een bedrijfsplan. De businesscase wordt in eigen beheer uitgewerkt. Voor een beperkt aantal financiële analyses is expertise van buiten ingeschakeld.
- De businesscase bevat geen scenario's die met elkaar worden vergeleken.
- De businesscase bevat geen heldere keuzes. Uitgangspunt, in lijn met de Cultuurnota 2010-2014, is dat alle bestaande functies overeind blijven.

- De financiële consequenties (bijvoorbeeld synergievoordelen) van externe verzelfstandiging van Culturele Zaken en de fusie met het theater zijn niet zichtbaar in de businesscase uitgewerkt.
- De businesscase bevat geen adviezen aan college hoe om te gaan met de verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en de oprichting van het Cultuurbedrijf. De rol van de gemeenteraad komt niet aan de orde.

### 2.6 De nota Vergelijk en Transitie

Tegelijkertijd met de businesscase wordt de nota Vergelijk en Transitie opgeleverd (**16 november 2011**). Deze interne nota is een aanvullende nota op businesscase Cultuurbedrijf Noordoostpolder. De businesscase schetst het beeld van hoe een Cultuurbedrijf er over pakweg 5 jaar uit zou kunnen zien, welke producten het biedt en op welke wijze het gefinancierd kan worden. In de nota Vergelijk en Transitie wordt het geschetste beeld naast de bestaande situatie (2011) gelegd. Er wordt daarnaast ingegaan op de noodzakelijke investeringen in het Cultuurbedrijf. En er wordt vooruitgekeken op het transitieproces, inclusief de kosten die daarmee gemoeid zullen zijn en de risico's waar men mee te maken kan krijgen.

Net als businesscase is ook de nota Vergelijk en Transitie opgesteld door een interne werkgroep, in opdracht van de gemeentesecretaris.

In de nota worden de volgende aanbevelingen aan het college gedaan:

- Kies voor een cultuurbedrijf.

Via het realiseren van een zelfstandige stichting Cultuurbedrijf wordt een bedrijfsmatig en toekomstbestendig Cultuurbedrijf in de Noordoostpolder als inspirator voor kunst, cultuur en erfgoed beoogd. Als argumenten worden genoemd dat een stichting als voordeel heeft beter en/of makkelijker toegang tot (particuliere) geldbronnen kan krijgen. Iets wat in de huidige economische crisis waarbij sterk bezuinigd wordt op cultuur, zeker nodig is. Een stichting biedt meer ruimte tot het ontplooien van cultureel ondernemerschap.

- Houd rekening met forse investeringen.

Om een gezond Cultuurbedrijf te realiseren zijn investeringen nodig in gebouwen en techniek. Deze investeringen worden geraamd op € 6,6 mln. De helft hiervan is nodig voor nieuwbouw van museum Schokland. Zonder Cultuurbedrijf zijn ook investeringen noodzakelijk. Deze bedragen € 3,6 mln.

Om financiële tegenvallers in de exploitatie op te kunnen vangen dient het Cultuurbedrijf bij de start over een weerstandsvermogen van ongeveer € 450.000 te beschikken. In de businesscase wordt gesproken van een weerstandsvermogen dat ligt tussen de € 430.000 en € 860.000.

De ontvlechting van de afdeling Culturele Zaken gaat naar verwachting gepaard met frictiekosten. Deze worden geraamd op € 750.000. Hiervan is € 500.000 gereserveerd voor afvloeiingskosten en € 100.000 inkomstenderving horeca en huur in geval het museum Schokland op de schop gaat.

- Creëer draagvlak bij het theater.

De businesscase en de nota Vergelijk en Transitie zijn door de gemeente opgesteld. Het theater was hierbij nog niet betrokken. De gemeente wilde de plannen eerst intern ontwikkelen om geen onnodige verwachtingen en vragen op te roepen. Het advies luidt nu om, indien het college het principebesluit neemt over te gaan tot oprichting van het Cultuurbedrijf, het bestuur van het theater nadrukkelijk te betrekken bij het vervolgtraject.

De businesscase en de nota Vergelijk en Transitie zijn vertrouwelijk ter informatie aan de raad voorgelegd. De raad wordt vertrouwelijk geïnformeerd over de stand van zaken via een memo van de wethouder (21 november 2011). In dit memo wordt globaal ingegaan op de businesscase en de nota. Toegelicht wordt waarom het opstellen van deze beide documenten meer tijd heeft gekost dan voorzien. Onderdeel van het memo is dat de wethouder van de raad vertrouwelijkheid vraagt richting het theater. De besprekingen over het opgaan van het theater in het Cultuurbedrijf moeten dan nog starten.

De Rekenkamercommissie constateert het volgende:

- De nota Vergelijk en Transitie is een omvangrijk document met complexe materie en berekeningen. Het is lastig om uit de nota een overzicht te destilleren van de financiële risico's.
- Het opstellen van de nota en de businesscase hebben veel tijd gekost (bijna een jaar).
- De nota Vergelijk en Transitie vertoont diverse dubbels met analyses die gemaakt zijn in de businesscase. Dit is niet bevorderlijk voor de leesbaarheid en consistentie van het document. De samenhang tussen de documenten ontbreekt.
- De raad heeft vanwege de opgelegde vertrouwelijkheid de businesscase en de nota Vergelijk en Transitie niet geagendeerd en dus niet inhoudelijk besproken. De raad heeft niet gevraagd een besloten vergadering te organiseren.
- Het theater is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de businesscase en de nota Vergelijk en Transitie. Dit heeft de verhoudingen tussen gemeente en theater onder druk gezet, bleek uit gesprekken met direct betrokkenen.

### 2.7 Besluit college

Het college neemt op **29 november 2011** naar aanleiding van de businesscase en de nota Vergelijk en Transitie de volgende besluiten:

- In de wetenschap dat nu niets doen een groot risico oplevert zowel voor toekomstige extra kosten als voor de culturele infrastructuur binnen de gemeente Noordoostpolder, zal in principe worden toegewerkt naar een externe verzelfstandiging van de gemeentelijke afdeling Culturele Zaken in combinatie met samengaan met het theater 't Voorhuijs.

- De nog resterende middelen die voor het onderzoek rondom de verzelfstandiging van Culturele Zaken beschikbaar gesteld zijn, zullen worden ingezet voor nadere onderzoeken en externe begeleiding voor het vervolgtraject.

Het besluit om toe te werken naar externe verzelfstandiging en de oprichting van een Cultuurbedrijf wordt niet voorgelegd aan de gemeenteraad.

Als argument voor de oprichting van het Cultuurbedrijf wordt genoemd dat de verwachting is dat in deze huidige tijd, waarin er sprake is van een economische crisis en er drastisch gekort wordt op cultuur zowel voor kunstenaars, producenten als op subsidies aan de culturele instellingen, er alleen via intensief samenwerken en meer marktdenken voorkomen kan worden dat de continuïteit van culturele instellingen zoals een centrum voor kunsteducatie, museum of een theater in gevaar komt.

De gemeente geeft het Cultuurbedrijf een flink aantal opdrachten. De drie grote(re) culturele instellingen moeten de handen ineen slaan. En de aanwezige faciliteiten/ruimten optimaal benutten, er moet meer tijd en geld in marketing gestoken worden en er moet continue oog zijn voor de wijze waarop de backoffice het meest efficiënt georganiseerd kan worden. Via gezamenlijk beheer, gezamenlijke programmering, een sterkere, samenhangende marketing en optimaal gebruik van de verschillende accommodaties wordt naar de benodigde efficiency gestreefd. Het levert optimale(re) afstemming van het cultuuraanbod en daarmee voor de burgers van de gemeente Noordoostpolder een aantrekkelijk cultuur voorzieningenstelsel en een culturele meerwaarde.

De krachtenbundeling in het Cultuurbedrijf moet ervoor zorgen dat, gelet op het beperkte verzorgingsgebied en bestaande concurrentie, de kwetsbare theaterfunctie voor de gemeente Noordoostpolder behouden kan blijven.

Om realisatie van het Cultuurbedrijf voor te bereiden dient externe expertise te worden ingeschakeld. Besloten wordt om een onafhankelijke kwartiermaker aan te stellen die als belangrijkste opdracht krijgt het opstellen van een bedrijfsplan voor het Cultuurbedrijf. De verwachting is dat de kwartiermaker hiervoor 1,5 jaar nodig heeft. Het plan dient in nauwe samenwerking met de partners van het Cultuurbedrijf tot stand te komen. De kosten van de inhuur van externe expertise worden geschat op € 275.000.

In de collegenota wordt aandacht gevraagd voor het feit dat dwars door een traject van verzelfstandiging de bezuinigingstaakstelling loopt. Er moet in 2014 in totaal € 300.000 bezuinigd worden. In deze bezuinigingstaakstelling is een verwacht synergievoordeel ad € 150.000 in verband met samengaan van de afdeling Culturele zaken met het theater opgenomen. In de nota Vergelijk en Transitie wordt aangestipt dat het de vraag is of deze taakstelling wel realistisch is. Enerzijds door het feit dat er sprake blijft van drie locaties, maar zeker ook omdat uit de analyse van het theater blijkt dat zij momenteel heel efficiënt werken, misschien wel te efficiënt. Daarnaast heeft het theater onvoldoende reserves om het achterstallig (groot) onderhoud te bekostigen. In het op te stellen bedrijfsplan dienen realistische bezuinigingsmaatregelen te worden opgenomen.

De Rekenkamercommissie doet de volgende constateringen:.

- Het collegebesluit is beperkt (externe verzelfstandiging en nader onderzoek) als deze worden afgezet tegen de grote hoeveelheid analyses en adviezen die in de businesscase en de nota Vergelijk en Transitie zijn opgenomen. Het college geeft niet aan wat de consequenties van het besluit zijn voor de gehanteerde aannames bij de raming van kosten en inkomsten van het Cultuurbedrijf.
- Het collegebesluit richt zich vooral op het proces. Inhoudelijke en financiële kaders worden niet vastgesteld.
- Tussen het besluit van het college en de daadwerkelijke aanstelling van de kwartiermaker zit een periode van 10 maanden. Het dossier Cultuurbedrijf heeft in die periode op een laag pitje gestaan.

### 2.8 Start kwartiermaker

De kwartiermaker wordt **27 augustus 2012** door de Stuurgroep aangesteld[4]. Zijn opdrachtgever is de gemeentesecretaris. De opdracht aan de kwartiermaker is het ontwerpen van een toekomstbestendig Cultuurbedrijf in de gemeente Noordoostpolder in de vorm van een uitgewerkt bedrijfsplan.

Na een kennismakingsperiode en rondgang in september en oktober 2012 constateerde de kwartiermaker dat het ontbrak aan meerjarige beleidsplannen bij het theater en bij de afdeling Culturele Zaken (CuZa). Ook de visie op het Cultuurbedrijf en de vertaling daarvan in de bedrijfsvoering was in zijn optiek te globaal en werd door medewerkers van het theater en van de afdeling CuZa niet integraal gedragen. Deze constateringen hebben een belangrijke rol gespeeld bij het plan van aanpak dat de kwartiermaker heeft opgesteld. De constateringen zijn gedeeld met de opdrachtgever en het college, een aantal maanden later met de raad (februari 2013).

**Eind november 2012** stelt de Stuurgroep het Plan van aanpak meerjarenprogramma en cultuurbedrijfprojecten vast. Het college doet dit in januari 2013. Dit plan van aanpak betreft werkzaamheden in de periode november 2012 tot en met april 2013. Doel is het opstellen van een meerjarenprogramma voor het Cultuurbedrijf. Het plan van aanpak bevat een groot aantal subdoelen en intenties. In de voorgestelde projectstructuur moet worden gewerkt vanuit de filosofie van het nieuwe Cultuurbedrijf. Oude patronen moeten verdwijnen, muren moeten worden geslecht en de organisatiecultuur moet veranderen. Met de projectstructuur wordt beoogd input van onderaf te organiseren. Alle medewerkers wordt gevraagd, via participatie in allerlei werkgroepen, een bijdrage te leveren.

In het plan van aanpak wordt een forse projectorganisatie opgetuigd. Onder de stuurgroep (twee wethouders, twee bestuursleden van het theater en de gemeentesecretaris) wordt een werkgroep ingericht (directeur theater, hoofd afdeling Culturele Zaken, beleidsadviseur Cultuur en de kwartiermaker als voorzitter). Daaronder zijn weer drie klankbordgroepen ingesteld die bestaan uit

[4] De opdracht aan de kwartiermaker zal uiteindelijk tot 1 juli 2015 lopen.

medewerkers van de toekomstige partners van het Cultuurbedrijf (museum, onderwijs en kunsteducatie, podiumfunctie). Tot slot is er een adviesgroep (bestaande uit ambtenaren) die als opdracht heeft een prestatieovereenkomst voor het Cultuurbeleid voor te bereiden.

In **februari 2013** licht de kwartiermaker het plan van aanpak toe tijdens een Themabijeenkomst van de gemeenteraad.

De werkgroep heeft gefunctioneerd tot 15 december 2014. De stuurgroep blijft bestaan tot 5 oktober 2015.

Begin 2013 vertrekt de directeur van het theater. Dit leidt tot enige vertraging in het proces en tot uitbreiding van de opdracht aan de kwartiermaker (neemt taken directeur theater waar).

In een memo van **20 maart 2013** wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van het project Cultuurbedrijf. De raad wordt gevraagd een eenmalig krediet beschikbaar te stellen van € 150.000 voor het vervolg van het project Cultuurbedrijf. Dit bedrag was al opgenomen in de gemeentebegroting. De raad gaat hiermee akkoord. De totale kosten voor externe ondersteuning bij de totstandkoming van het Cultuurbedrijf worden geraamd op € 300.000.

In het memo wordt verwezen naar een Themaraad van de commissie Samenleven van 11 februari 2013.

De Rekenkamercommissie doet de volgende constateringen:

- Het plan van aanpak is complex en omvangrijk. Dit geldt ook voor de projectorganisatie.
- De op te leveren resultaten zijn in het plan van aanpak niet concreet geformuleerd. De termen meerjarenprogramma en bedrijfsplan worden door elkaar gebruikt.
- De raad heeft geen positie bij de vaststelling van het plan van aanpak. De raad heeft geen (beleidsinhoudelijke en financiële) kaders voor het plan van aanpak vastgesteld.
- De waarde en positie van de eerder opgestelde businesscase en de nota Vergelijk en Transitie zijn niet duidelijk aangegeven in het plan van aanpak.
- Het plan van aanpak heeft een hybride doelstelling. Er moeten inhoudelijke zaken worden uitgewerkt ter voorbereiding op het Cultuurbedrijf en tegelijkertijd wordt er vooruitlopend op het Cultuurbedrijf een veranderproces gestart. In de aanpak wordt veel aandacht besteed aan het verkrijgen van draagvlak bij de medewerkers voor het Cultuurbedrijf. De opdracht aan de kwartiermaker is tweeledig: een bedrijfsplan maken (expertrol) en de organisaties klaar stomen voor het Cultuurbedrijf (procesrol). Na vertrek van de theaterdirecteur heeft de kwartiermaker deze functie een half jaar waargenomen (managersrol). De stapeling van rollen is één van de oorzaken van de lange doorlooptijd van het project.
- Er is een fors bedrag besteed aan externe inhuur (o.a. de kwartiermaker). De eerste fase van het project (businesscase en nota Vergelijk en Transitie) is door de gemeente zelf uitgevoerd. In de fase daarna is externe ondersteuning ingeschakeld omdat de gemeente van mening was de voor dit bijzondere traject benodigde kennis niet in huis te hebben.

## 2.9 “Het roer gaat om”

Op 10 augustus 2013 verschijnt het meerjarenbeleidsplan 2014-2018 voor het Cultuurbedrijf. Het heeft de veelzeggende titel “Het roer gaat om”. Het plan is gemaakt door de kwartiermaker en vastgesteld door de Stuurgroep.

In het plan wordt er van uitgegaan dat het Cultuurbedrijf per 1 januari 2014[5] jaarlijks een gemeentelijke subsidie ontvangt van € 2.350.000. Dit bedrag is gebaseerd op de budgetten van de afdeling CuZa en het theater (in 2011). In het budget is een taakstellende bezuiniging verwerkt van in totaal € 200.000 (€ 50.000 voor het theater en € 150.000 voor Culturele Zaken). De verwachting wordt uitgesproken dat deze bezuiniging door synergiewinst van het Cultuurbedrijf kan worden opgevangen. In het subsidiebudget zit voorts een structureel bedrag van € 189.000[6] voor afschrijvingen op groot onderhoud van het theater, theatertechnische installaties, aanpassingen Muzisch Centrum en modernisering museum. Tot slot is in het budget een bedrag van € 225.000 opgenomen dat wordt overgeheveld van de gemeentelijke organisatie naar het Cultuurbedrijf voor overheadkosten.

In het plan is te lezen dat het Cultuurbedrijf door kostenbesparingen en een groei in de inkomsten in staat moet worden geacht een weerstandsvermogen op te bouwen. In 2017 is er naar verwachting een reserve opgebouwd van € 525.000.

In de meerjarenbegroting wordt de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage gefixeerd op € 2.350.000. De eigen inkomsten van het Cultuurbedrijf stijgen in de periode 2014-2018 jaarlijks gemiddeld met bijna 6 %.

Het “Roer gaat om” hanteert in de meerjarenbegroting andere cijfers dan die in de businesscase zijn gebruikt.

| | **“Het roer gaat om” (2013)** | **Businesscase (2011)** |
|---|---|---|
| Jaarlijkse gemeentelijke subsidiebijdrage | € 2.350.000<br>(exclusief investeringen in huisvesting) | € 2.700.000<br>(inclusief investeringen in huisvesting) |
| Extra lasten door investeringen in gebouwen en installaties | € 189.000 | € 650.000 |
| Weerstandsvermogen | € 525.000 (na 4 jaar) | € 430.000 - € 860.000 (bij de start) |
| Groei eigen inkomsten | € 270.000 (na 4 jaar, zonder nieuwbouw museum) | € 300.000 (waarvan € 150.000 door nieuwbouw museum) |

[5] In “Het roer gaat om” wordt nog uitgegaan van een start van het Cultuurbedrijf op 1 januari 2014. Dit is uiteindelijk 1 januari 2015 geworden.

[6] Verwezen wordt naar de businesscase.

Het college stelt het plan “Het roer gaat om” op **20 augustus 2013** vast. Het verleent opdracht tot het verder uitwerken van de verzakelijking van de afdeling Culturele Zaken en de samenwerking met het theater. De gemeentesecretaris en de kwartiermaker krijgen hierbij een belangrijke rol. De kwartiermaker krijgt hiermee de opdracht om zijn eigen plan uit te voeren. Voorts besluit het college de Commissie Samenlevingszaken te informeren over het plan. Het plan wordt voorzien van een memo (samenvatting van “Het roer gaat om”) van de kwartiermaker via de Nieuwsbrief beschikbaar gesteld aan de raad.

Het bestuur van de stichting Theater ’t Voorhuys stemt in september 2013 in met het “Het roer gaat om”.

Het plan is uiteindelijk niet besproken door de gemeenteraad en dus ook niet als kader vastgesteld voor de verdere uitwerking van het Cultuurbedrijf.

Het plan staat nog wel centraal in een themabijeenkomst van het college op **5 november 2013.**

De Rekenkamercommissie doet de volgende constateringen[7]:

- “Het roer gaat om” is een omvangrijk document gemaakt door de kwartiermaker. Het bevat naast een meerjarenbegroting diverse vergezichten in de cultuursector die verder reiken dan de gemeente Noordoostpolder. Het plan is niet opgezet als de neerslag van een onderzoek naar de haalbaarheid van externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en een samengaan met het theater in een Cultuurbedrijf. Het plan heeft het karakter van een visiedocument voor de nieuwe organisatie. De bedrijfsmatige aspecten van het Cultuurbedrijf zijn globaal uitgewerkt. De opdracht van het college aan de kwartiermaker was het maken van een bedrijfsplan. “Het roer gaat om” is geen bedrijfsplan.
- De relatie met de businesscase en de nota Vergelijk en Transitie is onduidelijk. De verschillen tussen deze documenten en “Het roer gaat om” worden niet inzichtelijk gemaakt en verklaard.
- “Het roer gaat om” bevat een aantal stevige ambities: jaarlijks gemiddeld 6% meer eigen inkomsten en vanaf het eerste jaar een kostenreductie door synergievoordelen van minimaal € 200.000. Dit allemaal te realiseren vanuit de bestaande drie accommodaties die zoals eerder vastgesteld te kampen hebben met achterstallig onderhoud en beperkte publieksvoorzieningen (museum).
- “Het roer gaat om” wijkt op een aantal belangrijke punten af van de businesscase. Het ambitieniveau van het plan ten aanzien van de financiën is aanzienlijk hoger dan dat in de businesscase. Dit wordt in het plan nauwelijks toegelicht.
- In “Het roer gaat om” worden geen scenario’s uitgewerkt en met elkaar vergeleken.
- De keuzes, aannames en berekeningen in “Het roer gaat om” zijn niet getoetst door een onafhankelijke

[7] Zoals gezegd heeft de Rekenkamercommissie het de documenten niet inhoudelijk beoordeeld en de financiële analyses niet getoetst op realiteitswaarde.

partij. De gemeenteraad heeft het college niet gevraagd een second opinion te laten uitvoeren.

- De gemeenteraad heeft “Het roer gaat om” in 2013 niet besproken en dus niet vastgesteld. Dit betekent dat er toen geen inhoudelijke discussie is gevoerd over de ambities van het Cultuurbedrijf en de uitwerking daarvan in een meerjarenbegroting. Pas tijdens de raadsvergaderingen van september en december 2014 is “Het roer gaat om” aan de orde geweest in het kader van het besluit over externe verzelfstandiging van Culturele Zaken.
- Het plan bevat geen doorlichting van de financiële positie en de organisatorische gezondheid van beide partners van het Cultuurbedrijf.
- “Het roer gaat om” bevat geen risicoanalyse.

Op **3 december 2013** besluit het college een overeenkomst te ondertekenen waarin het verklaart samen met het bestuur van de stichting Theater ’t Voorhuys de intentie te hebben gezamenlijk toe te werken naar een Cultuurbedrijf. In de overeenkomst is opgenomen dat partijen in de periode voorafgaand aan daadwerkelijke realisering van een Cultuurbedrijf, in de dagelijkse uitvoering al zoveel mogelijk samenwerken en handelen in de geest van het beoogde Cultuurbedrijf. Dat bevordert de samenwerking en de voortgang van het project Cultuurbedrijf.

### 2.10 Finale besluitvorming

**Mei 2014** treedt een nieuw college aan. In het coalitieakkoord 2014-2018 is een passage over het Cultuurbedrijf opgenomen. *“Wij zien een fusie van het Muzisch Centrum, het Theater en Museum Schokland tot één Cultuurbedrijf als dé manier om cultuur een goede plaats te geven. De toegankelijkheid van cultuur voor iedereen is een belangrijke randvoorwaarde.”* In het coalitieakkoord worden geen afspraken vastgelegd over bezuinigingen op de cultuursector noch wordt gesproken van de intentie om te komen tot de realisering van het Cultuurbedrijf. Deze intentie is een half jaar daarvoor vastgelegd door het vorige college.

Op 12 mei 2014 geven de kwartiermaker en de gemeentesecretaris in een RTG van de raad een presentatie over het project Cultuurbedrijf. Tijdens de presentatie (waarvoor maar weinig tijd beschikbaar was) komen onder andere de kosten van nieuwe huisvesting van het Cultuurbedrijf aan de orde. Diverse raadsleden geven aan te schrikken van de hoogte van de kosten.

Op **20 mei 2014** stemt het college in met een onderzoek naar de kosten van de verzakelijking/verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en fusie met stichting Theater ’t Voorhuys op basis van “Het roer gaat om”. Daarnaast besluit het college de raad voor te stellen kennis te nemen van het onderzoeksrapport verzakelijking/verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en fusie met stichting Theater ’t Voorhuys. De raad zal voorts worden gevraagd het voornemen uit te spreken om tot volledige externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken over te gaan, waarbij de afdeling samen met stichting Theater 't Voorhuys opgaat in het Cultuurbedrijf binnen de daartoe gestelde financiële kaders. De raad zal worden gevraagd eenmalig een budget van € 500.000 beschikbaar te stellen voor het dekken van de frictiekosten. In de nota Vergelijk en Transitie werden de frictiekosten nog op € 750.000 geraamd.

In een memo van **19 juni 2014** aan de raad geeft de kwartiermaker een overzicht van het verloop van het project Cultuurbedrijf. Dit memo is op verzoek van de griffie opgesteld. In het memo wordt aan de raad een planning voorgelegd voor de besluitvorming over de externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en de oprichting van het Cultuurbedrijf per 1 januari 2015. Doel van het memo was de nieuwe raad te informeren over het project. De kwartiermaker licht het memo mondeling toe tijdens een Themabijeenkomst op 19 juni 2014.

Het college besluit dat de medewerkers van het theater en de afdeling Culturele Zaken overgaan naar de nieuwe stichting Cultuurbedrijf. Gedwongen ontslagen zijn niet aan de orde en de medewerkers gaan met behoud van alle opgebouwde rechten over. Medewerkers van het Cultuurbedrijf zullen onder de cao Kunst Educatie gaan vallen.

Het college is van plan de gemeenteraad in de vergadering van **30 juni 2014** de volgende besluiten voor te leggen:

- Kennis nemen van het rapport Kostencalculatie verzakelijking/verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en fusie theater 't Voorhuys op basis van het Meerjarenprogramma “Het roer gaat om’ (rapport verschijnt pas op 25 juli 2014);
- Het voornemen uit te spreken tot volledige verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken waarbij CuZa samen met Stichting Theater 't Voorhuys opgaan in een Cultuurbedrijf binnen de gestelde financiële kaders;
- Hiervoor een eenmalig bedrag van € 500.000 beschikbaar te stellen;
- Het Cultuurbedrijf vorm te geven in één gebouw.

In de raadsvergadering van 30 juni 2014 wordt echter niet gesproken over het Cultuurbedrijf. Dit was ook niet geagendeerd. Reden hiervoor was dat tijdens de Themabijeenkomst van 19 juni 2014 (in navolging op de RTG van 12 mei 2014) bleek dat de raad nog diverse vragen had over de plannen voor het Cultuurbedrijf. Die vragen gingen vooral over de in de ogen van de raad hoge kosten van huisvesting van het Cultuurbedrijf op één locatie. Het college besluit vervolgens in de voorbereiding van de besluitvorming het huisvestingsvraagstuk los te koppelen van de externe verzelfstandiging en oprichting van het Cultuurbedrijf.

De Rekenkamercommissie constateert het volgende:

- De voorgestelde planning in het memo van 19 juni 2014 voor de besluitvorming over externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en de oprichting van het Cultuurbedrijf is ambitieus. Uitgangspunt is een operationeel Cultuurbedrijf per 1 januari 2015.
- Medio 2014 heeft de raad nog niet inhoudelijk gesproken over “Het roer gaat om” (inclusief meerjarenbegroting) en de financiële consequenties (frictiekosten) van de verzelfstandiging en de fusie met het theater in een Cultuurbedrijf. Medio 2014 wordt duidelijk dat het Cultuurbedrijf om financiële redenen op korte termijn niet kan worden ondergebracht in één gebouw. Nieuwe, gezamenlijke huisvesting was steeds in de plannen als belangrijke voorwaarde geformuleerd om de synergiedoelstellingen van het Cultuurbedrijf te kunnen realiseren.

- Het college houdt in juni 2014 vooralsnog vast aan het voornemen het Cultuurbedrijf in één gebouw onder te brengen.
- De raad spreekt in de vergadering van 30 juni 2014 niet over het Cultuurbedrijf en neemt dus geen besluit over de verzelfstandiging en het Cultuurbedrijf. Er blijken medio 2014 nog veel vragen te bestaan over de huisvesting van het Cultuurbedrijf. De besluitvorming wordt over de zomer heen getild.

Op **25 juli 2014** verschijnt het rapport Onderzoek kosten verzakelijking/verzelfstandiging afdeling Culturele Zaken en fusie theater 't Voorhuys (rapport Kostencalculatie) Het rapport is gebaseerd op "Het roer gaat om" en is opgesteld door de kwartiermaker.

In het rapport Kostencalculatie worden de kosten van drie varianten met elkaar vergeleken. Het betreft de varianten status quo (afdeling Culturele Zaken blijft onderdeel van de gemeente en het theater blijft een aparte stichting), interne verzelfstandiging en deprivatisering van het theater en externe verzelfstandiging en fusie. Op basis van een vergelijking van de kosten en een aantal inhoudelijke overwegingen wordt geadviseerd te kiezen voor variant drie. Deze variant gaat gepaard met eenmalig € 500.000 aan frictiekosten.

Het rapport Kostencalculatie gaat vervolgens in op een aantal scenario's voor de huisvesting van het Cultuurbedrijf. De voorkeur wordt uitgesproken om het Cultuurbedrijf op één locatie te huisvesten. Alleen dan zijn synergievoordelen te realiseren. De investeringskosten variëren, afhankelijk van het gekozen scenario, van € 6 mln. (Muzisch Centrum in theater) tot € 10 mln. (nieuwbouw). De raad is verrast door de hoogte van deze bedragen. Al snel wordt vastgesteld dat de gemeente niet in staat is bedragen van deze orde van grootte vrij te maken.

De Rekenkamercommissie doet de volgende constateringen:

- Net als de businesscase, "Het roer gaat om" zijn ook de aannames bij de financiële analyses in het rapport Kostencalculatie niet door een onafhankelijke externe partij getoetst. Ook dit rapport is opgesteld door de kwartiermaker.
- Het rapport Kostencalculatie onderbouwt de keuze voor externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken. Echter de keuze is in 2010 (impliciet) al gemaakt. In "Het roer gaat om" wordt uitgegaan van externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken.
- De consequenties van elke huisvestingsvariant voor de ambities (vertaald in meerjarenbegroting) van het Cultuurbedrijf zoals opgenomen in "Het roer gaat om" worden in het rapport Kostencalculatie niet aangegeven.
- Het rapport Kostencalculatie is net als alle andere documenten in het project Cultuurbedrijf omvangrijk en lastig te doorgronden door een buitenstaander. De consistentie met de andere documenten wordt gemist. De documenten hebben overlap en bevatten herhalingen.

Op **15 september 2014** neemt de gemeenteraad de volgende besluiten:

- Kennis te nemen van het onderzoeksrapport verzakelijking/verzelfstandiging van de afdeling culturele zaken CuZa en fusie met stichting Theater 't Voorhuys op basis van het Meerjarenprogramma “Het roer gaat om”;
- In principe te besluiten per 1 januari 2015 tot verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken over te gaan, waarbij de afdeling samen met Stichting Theater 't Voorhuys opgaat in het Cultuurbedrijf binnen de daartoe gestelde financiële kaders;
- Hiervoor een eenmalig budget van maximaal € 500.000 beschikbaar te stellen;
- De gemeentelijke organisatie de opdracht te geven een bedrag van € 232.000 (inclusief indexering) structureel te bezuinigen als gevolg van de overdracht van de overheadkosten naar het Cultuurbedrijf[8];
- Voorbereidend op de besluitvorming de huisvestingsvarianten (1) Renoveren gebouwen en (2) Nieuwbouw locatie theater nader te onderzoeken en hierover de raad te informeren.

De Rekenkamercommissie constateert het volgende:

- Belangrijk verschil met het oorspronkelijke raadsvoorstel voor de vergadering van 30 juni 2014 betreft de huisvesting van het Cultuurbedrijf. Een besluit hierover wordt niet genomen en voor onbepaalde tijd uitgesteld. De investeringskosten worden door de raad te hoog geacht. Het Cultuurbedrijf zal starten vanuit de bestaande locaties.
- De raad legt de ambtelijke organisatie een bezuiniging op als gevolg van de overheveling van een budget voor overhead naar het Cultuurbedrijf.

Op **15 december 2014** neemt de gemeenteraad de volgende besluiten:

- Kennis te nemen van de werkbegroting 2015 en de meerjarenraming van het Cultuurbedrijf 2015-2018.
- De afdeling Culturele Zaken per 1 januari 2015 in zijn geheel te privatiseren in de stichting Cultuurbedrijf, waar ook Theater ’t Voorhuys onderdeel van uit gaat maken.
- Kennis te nemen van de nieuwe intentieverklaring tussen stichting Theater ‘t Voorhuys Emmeloord en de gemeente.
- In te stemmen met het beëindigen van de subsidierelatie met Stichting Theater ’t Voorhuys per 31 december 2014.

[8] Betreft bezuinigingen binnen de ambtelijke organisatie als gevolg van de verzelfstandiging van Culturele Zaken.

- De definitieve openingsbalans met toelichting van het Cultuurbedrijf in de raadsvergadering van april 2015 vast te stellen.
- In te stemmen met het aangaan van een subsidierelatie door het college met Stichting het Cultuurbedrijf conform de Meerjaren Subsidie uitvoeringsovereenkomst 2015-2018 en voor 2015 een budgetsubsidie beschikbaar te stellen van € 2.023.685.

De omvang van de subsidie is voor 2015 vastgesteld op € 2.023.685 en vanaf 2016 op € 2.023.685 minus de bezuinigingstaakstelling ad € 133.500 is € 1.890.185, exclusief de loon- en prijscompensatie. De verwachting wordt uitgesproken dat het ondernemerschap hiermee wordt gestimuleerd.

In de werkbegroting 2015 worden, mede naar aanleiding van de raadsvergadering van september 2014, de ambities ten aanzien van de eigen inkomsten van het Cultuurbedrijf naar beneden bijgesteld (ongeveer 14%) ten opzichte van de ramingen in het “Roer gaat om”. Een toelichting op de verschillen met de cijfers opgenomen in “Het roer gaat om” ontbreekt.

Een aantal fracties in de raad heeft gevraagd of uitstel van het besluit mogelijk was. De wethouder en de ambtelijke organisatie waren van mening dat dit niet wenselijk was. Het proces liep tenslotte al erg lang, de medewerkers hadden recht op duidelijkheid, er waren verwachtingen gewekt en uitstel van verzelfstandiging zou effectuering van de bezuinigingen in gevaar brengen. De raad heeft zich hierdoor laten overtuigen.

De Rekenkamercommissie doet de volgende constateringen:

- Het raadsbesluit om de afdeling Culturele Zaken extern te verzelfstandigen en het Cultuurbedrijf op te richten wordt onder grote tijdsdruk genomen. Opmerkelijk is dat pas 4 maanden voor de daadwerkelijke verzelfstandiging en start van het Cultuurbedrijf een inhoudelijke discussie in de raad plaatsvindt over de inhoud van de plannen. Door de druk op het proces is deze discussie fragmentarisch gevoerd. De raad voelde zich voor het blok geplaatst.
- De jaarlijkse gemeentelijke subsidie is lager (iets meer dan € 300.000) dan waarvan in “Het roer gaat om” wordt uitgegaan. Eén van de verklaringen is dat de huisvestingslasten tussen Cultuurbedrijf en gemeente anders zullen worden verdeeld. Een volledige verklaring van het verschil wordt in de raadsstukken niet gegeven.
- Het formele besluit tot verzelfstandiging en fusie is slechts twee weken voor de feitelijke instelling van het Cultuurbedrijf genomen.
- Er is vanaf 2010 gewerkt aan de plannen voor het Cultuurbedrijf. Dat de definitieve besluitvorming twee weken voor de start moet plaatsvinden is om die reden opmerkelijk te noemen.
- Een openingsbalans is bij de start van het Cultuurbedrijf nog niet beschikbaar. Hetzelfde geldt voor het weerstandsvermogen. Het besluit zegt hier niets over.
- Het huisvestingsvraagstuk maakt geen onderdeel uit van het besluit tot verzelfstandiging en oprichting van het Cultuurbedrijf. Oplossen van dit vraagstuk (één van de belangrijke voorwaarden voor een succesvol

Cultuurbedrijf zo valt te lezen in alle documenten) wordt op de lange baan geschoven.

- In het besluit wordt niet meegenomen dat de financiële resultaten van de diverse onderdelen van de afdeling Culturele Zaken en het theater al minimaal twee jaar in rood geschreven worden. De risico's die dit met zich meebrengt voor het nieuwe Cultuurbedrijf zijn niet expliciet meegenomen in het besluit.
- Het besluit bevat geen meetbare strategische, beleidsinhoudelijke doelstellingen van het Cultuurbedrijf. Wel bevat de subsidieovereenkomst een groot aantal (45) meetbare doelen ten aanzien van aantal activiteiten, aantal cursisten, aantal bezoekers, etc.
- Het besluit gaat niet in op de speciale positie van museum Schokland. Dit onderdeel wordt integraal ondergebracht in het Cultuurbedrijf, inclusief de forse opgaven die daar liggen (o.a. ten aanzien van de huisvesting). Een goed geoutilleerd museum is een belangrijke bouwsteen van de exploitatiebegroting in het "Roer gaat om".

## 3. De eerste 10 maanden van het Cultuurbedrijf

Het Cultuurbedrijf start op 1 januari 2015. Op 30 november 2015 spreekt de RTG aan de hand van door het Cultuurbedrijf en het college aangeleverde stukken, voorzien van een mondelinge toelichting door de bestuurder/directeur, met de wethouder over de stand van zaken van de organisatie. Op basis van deze stukken en de bespreking doet de Rekenkamercommissie de volgende constateringen.

- De gemeente heeft met het Cultuurbedrijf een meerjarige subsidie uitvoeringsovereenkomst afgesloten. Deze overeenkomst betreft de periode 2015-2018. In de overeenkomst zijn voor elk van de vier opdrachten van het Cultuurbedrijf (educatie, talentontwikkeling, podium en erfgoedmuseum) kwantitatieve prestaties opgenomen. Deze prestaties hebben vooral betrekking op het aantal bezoekers en leerlingen en het aantal activiteiten. De aantallen zijn ontleend aan het “Roer gaat om”. De overeenkomst bevat geen prestaties van het Cultuurbedrijf op het vlak van cultureel ondernemerschap.
- In 2015 is een transitieteam[9] gevormd om de theaterstichting te ondersteunen bij de voorbereidingen van de vermogensoverdracht en liquidatie van de stichting en het Cultuurbedrijf te ondersteunen bij het samenstellen van een beginbalans, het maken van een meerjarenraming en het uitvoeren van het Sociaal Plan. Het college spreekt in de Nieuwsbrief Cultuurbedrijf van november 2015 uit trots te zijn op het proces dat “in gezamenlijkheid en op een zorgvuldige en verantwoorde manier is doorlopen”.
- De stichting Cultuurbedrijf heeft vanaf 1 januari 2015 een Raad van Toezicht. De RvT bestaat uit vijf leden, inclusief de voorzitter. Twee leden van de RvT hebben deel uitgemaakt van het bestuur van de stichting theater ’t Voorhuys.
- Van 1 januari tot 1 juli 2015 heeft het Cultuurbedrijf onder leiding gestaan van een interimmanager. Dit was een andere persoon dan de kwartiermaker. De kwartiermaker is tot 1 oktober 2015 betrokken geweest bij het Cultuurbedrijf om de transitie (ontvlechting uit de ambtelijke organisatie) te begeleiden. Vanaf 1 juli is een nieuwe bestuurder van de stichting aangesteld.
- Het Cultuurbedrijf is gestart zonder openingsbalans en zonder duidelijkheid over het weerstandsvermogen. De afspraak is dat wat overblijft van het budget voor frictiekosten (€ 500.000) hiervoor gebruikt kan worden. Het frictiekostenbudget is beschikbaar tot en met 2017. De verwachting van het College is dat het frictiekostenbudget eind 2017 een positief saldo zal laten zien. Hoeveel precies is eind 2015 nog niet te zeggen. Begin 2016 zal naar verwachting minimaal € 300.000 over zijn van het frictiekostenbudget.[10]

---

[9] Bestaande uit drie externe adviseurs, kosten gedekt uit hulpkostenplaats directie, bron: Nieuwsbrief Cultuurbeleid November 2015.

[10] Nieuwsbrief Cultuurbedrijf november 2015.

- In de stichting theater ’t Voorhuys is een vermogen achter gebleven. Deze is opgebouwd uit reserveringen voor onderhoud van het gebouw en technische voorzieningen. De gemeente en de stichting hebben de afspraak gemaakt dat dit geld wordt overgedragen aan het Cultuurbedrijf. Begin oktober 2015 is de stichting theater ’t Voorhuys geliquideerd, met toestemming van de gemeente. Het overgebleven vermogen (€ 440.000)[11] is overgedragen aan de stichting Cultuurbedrijf. De stichting kan daarmee een weerstandvermogen opbouwen.
- De raad is door het college (via het transitieteam) na 1 januari 2015 via diverse nieuwsbrieven geïnformeerd over de stand van zaken binnen het Cultuurbedrijf. Deze nieuwsbrieven hadden ook als doel de medewerkers van het Cultuurbedrijf te informeren over de voortgang van de transitie.
- Het Cultuurbedrijf heeft op 29 oktober 2015 de financiële cijfers aan de gemeente geleverd. Volgens de subsidievoorwaarden had dit op 1 augustus 2015 moeten gebeuren. Hiertoe was het Cultuurbedrijf niet in staat. De gemeente heeft vervolgens uitstel verleend tot 1 november. De cijfers hebben betrekking op het eerste half jaar van het Cultuurbedrijf en geven een doorkijk naar de eerste 9 maanden.
- Het Cultuurbedrijf neemt afstand van de financiële ramingen die in “Het roer gaat om” zijn opgenomen.[12] Het Cultuurbedrijf concludeert op basis van de financiële resultaten van de eerste 9 maanden dat het niet realistisch is om de cijfers uit het “Het roer gaat om” nog leidend te laten zijn voor het beleid en de bedrijfsvoering. Met name de aannames voor inkomsten uit het theater en verhuur blijken veel te optimistisch.
- Uit de door het Cultuurbedrijf aangeleverde cijfers[13] kan worden opgemaakt dat het verwachte resultaat in 2015 ongeveer € 200.000 lager uitvalt dan in de begroting 2015[14]. Dit tekort wordt met name veroorzaakt door tegenvallende inkomsten uit het theater en commerciële verhuur. De gerealiseerde kosten zijn min of meer in lijn met de begrote kosten 2015.
- Het college stelt voor het Cultuurbedrijf een eenmalige financiële bijdrage te geven van € 100.000 voor het dekken van de transitie- en frictiekosten[15]. Het te verwachten tekort in 2015

---

[11] In oktober was nog sprake van een bedrag van € 477.000. Uiteindelijk is € 440.000 overgedragen aan de stichting Cultuurbedrijf omdat door de stichting theater ’t Voorhuys nog kosten zijn gemaakt voor directievoering, accountant en juridisch advies. Het college stelt voor het verschil van € 40.000 (afgerond) toe te voegen aan de subsidie van het Cultuurbedrijf voor 2015. Bron: collegevoorstel 19 november 2015.

[12] Begeleidende brief van de directeur-bestuurder van het Cultuurbedrijf bij het Tussentijds Jaarplan 2016, 2 november 2015.

[13] Halfjaarrapportage Cultuurbedrijf, 21 oktober 2015. Aangeleverd door Cultuurbedrijf en opgemaakt door externe accountant.

[14] Het resultaat voor bestemming is € 200.000 tekort. Het tekort wordt deels gedekt uit reserves en deels uit het frictiekostenbudget.

[15] Inclusief de € 40.000 compensatie voor het lager uitvallen van “erfenis” van de stichting theater ’t Voorhuys.

komt daarmee uit op € 100.000.[16] In het Collegevoorstel is sprake van een tekort van € 35.000 in 2015.

- Op 30 november 2015 heeft de raad (RTG) gesproken over de financiële situatie van het Cultuurbedrijf. Een aantal raadsleden was met name kritisch over het feit dat de financiële ramingen in “Het roer gaat om”, het document op basis waarvan de raad in december 2014 tot oprichting van het Cultuurbedrijf heeft besloten, een half jaar na de start al achterhaald lijken. De directeur-bestuurder van de stichting bevestigt dit en noemt tijdens het overleg “Het roer gaat om” een fusieplan, geen bedrijfsplan. Een nieuw bedrijfsplan 2016-2018 wordt nu door hem gemaakt en is eind maart 2016 beschikbaar. Onderdeel van dit bedrijfsplan zal een investeringsplan zijn voor de verschillende scenario’s voor de huisvesting. Het voorstel is dat de raad zich op basis van deze scenario’s opnieuw gaat buigen over het huisvestingsvraagstuk van het Cultuurbedrijf.

[16] Berekening gebaseerd op voorlopige begroting 2016 en vergelijkende cijfers zoals opgenomen in het Tussentijds Jaarplan 2016 van het Cultuurbedrijf en het Collegevoorstel van november 2015.

# 4. Conclusies en aanbevelingen

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden op basis van de hiervoor gepresenteerde bevindingen de conclusies en aanbevelingen op een rij gezet.

Het hoofdstuk opent met een korte beantwoording van de vragen zoals die bij de start van het onderzoek op tafel lagen.

## 4.2 Beantwoording van de onderzoekvragen

- *Welke kaders, missie, visie en strategie hanteert de gemeente Noordoostpolder ten aanzien van cultuur en past het genomen besluit tot het vormen van een Cultuurbedrijf daarin?*

De raad van de gemeente Noordoostpolder heeft een Cultuurnota vastgesteld voor de periode 2010-2014. Deze is niet geactualiseerd. Het voornemen om een Cultuurbedrijf te vormen wordt niet genoemd in die Cultuurnota. Als uitgangspunt worden vooral de Collegeprogramma's gebruikt. De raad heeft geen kader voor het extern verzelfstandigen van onderdelen van de gemeentelijke organisatie vastgelegd.

- *Hoe is het besluitvormingstraject verlopen en in hoeverre zijn alle betrokken partijen daarbij juist, tijdig en volledig geïnformeerd en betrokken?*

In de Nota van bevindingen is het besluitvormingstraject uitvoerig gereconstrueerd. De informatievoorziening van de raad door het College is erg omvangrijk en complex geweest. Een grondige discussie over de inhoud van de plannen (juistheid aannames, ambities, risico's) tussen raad en college heeft onvoldoende plaatsgevonden. De aannames in *"Het roer gaat om"* van kosten en inkomsten zijn slecht onderbouwd en niet getoetst door een onafhankelijke externe partij. De aanname dat de inkomsten vanaf het eerste jaar jaarlijks met gemiddeld 5% stijgen zijn te optimistisch. De definitieve besluitvorming door de raad over de externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en de oprichting van het Cultuurbedrijf is onder grote druk tot stand gekomen.

- *Wat zijn de leer- en verbeterpunten voor toekomstige vergelijkbare (grote) projecten?*

De leer- en verbeterpunten zijn in het eindrapport opgenomen in de vorm van aanbevelingen.

- *Wat zijn de huidige en toekomstige risico's van het Cultuurbedrijf, zijn deze voldoende in beeld en wordt er gestuurd op die risico's?*

De RKC heeft het Cultuurbedrijf niet doorgelicht. Het Cultuurbedrijf is pas 1 jaar operationeel. In 2015 moest nog veel geregeld worden (o.a. vorming weerstandsvermogen, aanstelling nieuwe bestuurder, afspraken over verdeling huisvestingskosten, integratie financiële systemen). De eerste financiële cijfers heeft het Cultuurbedrijf pas 1 oktober 2015 aan de gemeente gepresenteerd. De grootste financiële uitdagingen liggen bij de inkomsten van het theater en uit verhuur. Deze blijken in 2015 aanzienlijk achter te blijven bij de prognoses bij de start. De relatie tussen de gemeente

Noordoostpolder als financier en verantwoordelijke voor het cultuurbeleid en het Cultuurbedrijf als uitvoerder en opdrachtnemer moet nog vorm krijgen. Ook het risicomanagement zowel bij de gemeente als het Cultuurbedrijf moet nog worden ontwikkeld.

- *Is er aanleiding om als raad en college sterker te sturen op risico's en zo ja hoe kan dit het beste gebeuren?*

Ja, het college moet de komende jaren nadrukkelijk de vinger aan de pols houden bij het Cultuurbedrijf. Dit is een normale houding bij culturele organisaties die net verzelfstandigd en/of gefuseerd zijn. De gemeente is bovendien de belangrijkste opdrachtgever/financier van het Cultuurbedrijf. Het college moet de raad informeren over de risico's en de afwijkingen ten opzichte van de prestaties zoals vastgelegd in de subsidieuitvoeringsovereenkomst. De gemeente (raad en college) moet daarbij de neiging onderdrukken om op de stoel van de directie en RvT van het Cultuurbedrijf te gaan zitten.

### 4.3 Conclusies

Op basis van de bevindingen trekt de Rekenkamercommissie een aantal conclusies. Eerst wordt een hoofdconclusie gepresenteerd die vervolgens wordt toegelicht aan de hand van een aantal deelconclusies. De Rekenkamercommissie trekt geen conclusies ten aanzien van het functioneren van het Cultuurbedrijf in 2015. Een oordeel hierover valt buiten het bestek van het rekenkameronderzoek. De Rekenkamercommissie constateert dat de organisatie met veel inzet heeft gewerkt aan het project Cultuurbedrijf.

De gemeente Noordoostpolder heeft onvoldoende regie en grip gehad op het project Cultuurbedrijf. Het project was een verzameling van deelprojecten met onvoldoende samenhang. Hierdoor is het project te groot en te complex gemaakt. Het project had een lange doorlooptijd, hoge kosten en een onduidelijk besluitvormingsproces.

De raad is in dit project, ondanks de omvangrijke informatievoorziening, door het college onvoldoende in positie gebracht als kadersteller en toezichthouder. De raad heeft zelf weinig initiatief genomen om dit te veranderen.

#### *1 De kaders voor externe verzelfstandiging en oprichting van het Cultuurbedrijf ontbraken*

- *Een beleidskader voor de vorming van het Cultuurbedrijf ontbrak* en is er begin 2016 nog steeds niet. In de meest recente Cultuurnota voor de periode 2010-2014 wordt het voornemen tot oprichting van een Cultuurbedrijf niet genoemd. De raad heeft ook geen kader vastgelegd voor het extern verzelfstandigen van onderdelen van de gemeentelijke organisatie.
- *De relatie van het Cultuurbedrijf met het gemeentelijk cultuurbeleid en de positie van het Cultuurbedrijf in de culturele infrastructuur van de gemeente Noordoostpolder zijn niet duidelijk*. Het toetsingskader voor subsidies bestaat in de praktijk met name uit de doelstellingen die het Cultuurbedrijf zelf heeft geformuleerd (met nadruk op het aantal activiteiten en aantal

bezoekers/leerlingen). De strategische en de cultuurinhoudelijke doelstellingen van de gemeente Noordoostpolder ten aanzien van het Cultuurbedrijf zijn niet uitgewerkt.

***2 De regie op het project Cultuurbedrijf is tekort geschoten***

- *Het project Cultuurbedrijf was een optelsom van een groot aantal deelprojecten, zonder duidelijke samenhang*. Het ging om externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken, de fusie van Culturele Zaken met het theater, bezuinigingen op de budgetten voor Culturele Zaken en het theater, aanpassing cultureel aanbod als gevolg van veranderingen in de markt, realisatie nieuwe huisvesting en de oprichting van een nieuwe organisatie. Deze aanpak (één regie en één integraal besluitvormingstraject) is zeer complex gebleken.
- *Aan de besluitvorming over de realisatie van het Cultuurbedrijf heeft geen haalbaarheidstoets ten grondslag gelegen*. De consequenties (o.a. in termen van risico's) van het gemeentelijk beleid (o.a. bezuinigingen, geen nieuwe huisvesting, vasthouden aan cultureel aanbod, fusie met het theater) voor de organisatie en de exploitatie van het Cultuurbedrijf zijn vooraf onvoldoende scherp in beeld gebracht. Er is in de plannen niet gedacht in termen van scenario's.
- *Het plan "Het roer gaat om" is een visiedocument, geen bedrijfsplan of ondernemingsplan. De risico's zijn onvoldoende zichtbaar gemaakt.* De aannames in het plan bij het ramen van de kosten en inkomsten zijn slecht onderbouwd en niet getoetst door een onafhankelijke externe partij. De aanname dat de inkomsten vanaf het eerste jaar jaarlijks met gemiddeld 5% kunnen stijgen is niet realistisch (ook niet in 2013). Dit had de Stuurgroep (opdrachtgever van "Het roer gaat om") na analyse van de cijfers van het theater en van de afdeling Culturele Zaken van de voorgaande jaren en na raadpleging van vergelijkbare organisaties in de omgeving moeten vaststellen. De slechte resultaten en kwetsbare financiële positie van het theater zijn niet als risico aangemerkt in de plannen voor het Cultuurbedrijf. De resultaten van het Cultuurbedrijf in de eerste zes maanden van 2015 bevestigen dat de gehanteerde aannames bij de raming van de eigen inkomsten te optimistisch waren.
- *De kosten van het project Cultuurbedrijf zijn fors geweest.* De budgetten voor externe inhuur en frictiekosten zijn relatief hoog te noemen als je deze vergelijkt met verzelfstandigingsprojecten van culturele organisaties in andere gemeenten. De raad heeft deze budgetten vastgesteld zonder daarover vragen te stellen.
- *Het project heeft een lange doorlooptijd gehad (eind 2009 tot eind 2014).* Er is veel tijd besteed aan het maken van de plannen. De analyses zijn onvoldoende toegespitst op het doel dat ze dienden: namelijk het voorbereiden van de besluitvorming door de raad over externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken. Het maken van de inhoudelijke plannen voor de nieuwe organisatie (in de vorm van een bedrijfsplan) is een taak van de bestuurder en de RvT van het Cultuurbedrijf, niet van de gemeente. De gemeente had moeten volstaan met het formuleren van de inhoudelijke en financiële kaders (die ontbraken of waren in onvoldoende mate beschikbaar).

- *Het is een opmerkelijke keuze om twee collegeleden zitting te laten nemen in de Stuurgroep.* De Stuurgroep trad als opdrachtgever op voor het maken van de plannen voor het Cultuurbedrijf. Consequentie van het zitting laten nemen van twee collegeleden in deze Stuurgroep is dat het college in feite automatisch "eigenaar" van de plannen werd zodra de Stuurgroep deze vaststelde. Dit maakt een onafhankelijke oordeelsvorming door het college lastig.

***3 Het besluitvormingstraject was niet goed ingericht***

- *De besluitvorming over de externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en de oprichting van het Cultuurbedrijf is onder grote druk tot stand gekomen*. Tussen het moment van definitieve besluitvorming en de start van het Cultuurbedrijf zat minder dan een maand. Hierdoor door was onvoldoende tijd beschikbaar voor het voorbereiden van de organisaties (afdeling Culturele Zaken en theater) op de nieuwe situatie. Dit is opmerkelijk gelet op de lange doorlooptijd van het project (ruim 4 jaar).
- *De informatie die de raad van het college heeft ontvangen was te omvangrijk en te complex* om als raad een scherp beeld te kunnen vormen van de risico's en de voorwaarden ten aanzien van de externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en de oprichting van het Cultuurbedrijf. De samenhang tussen de diverse documenten die aan de raad zijn voorgelegd ontbrak. Ook de consistentie van de stukken schoot te kort (b.v. cijfers die niet op elkaar aansloten en geen uitleg bij verschillen).
- *Het college heeft de raad onvoldoende gefaciliteerd bij het invullen van zijn kaderstellende en toezichthoudende* rol in dit complexe dossier. De raad heeft dit niet als probleem uitgesproken en ook niet om ondersteuning gevraagd.
- *Het plan "Het roer gaat om", de basis voor het besluit tot oprichting van het Cultuurbedrijf, is bij verschijnen (augustus 2013) niet inhoudelijk besproken door de raad*. Pas vier maanden voor de start (september 2014) van het Cultuurbedrijf is het plan door de raad bij de discussie over de oprichting van het Cultuurbedrijf betrokken.
- *Het besluit over het instellen van een frictiebudget (€ 500K) is slecht onderbouwd.* Het budget is hoog gelet op de beperkte kosten die in 2015 ten laste zijn gebracht. De raad heeft het budget zonder vragen vastgesteld. Het budget wordt gebruikt om problemen in de exploitatie van het Cultuurbedrijf in 2015 op te lossen, zo is op te maken uit de halfjaarcijfers 2015 van het Cultuurbedrijf (opgesteld door de accountant). Het frictiebudget was hiervoor niet bedoeld.
- *Het oplossen van het huisvestingsvraagstuk van het Cultuurbedrijf is ondanks de lange voorbereidingstijd op het laatste moment buiten de besluitvorming gelaten*. Aanleiding hiervoor waren de vele vragen over de huisvesting die naar voren kwamen tijdens de RTG in mei 2014. Een besluit over de huisvesting is eind 2014 op de lange baan geschoven. Dit is opmerkelijk aangezien nieuwe huisvesting op één locatie en nieuwe huisvesting van Museum Schokland in de plannen (zie "Het roer gaat om") als belangrijke randvoorwaarden zijn geformuleerd voor een succesvol Cultuurbedrijf. Het risico van dit besluit voor de exploitatie van het Cultuurbeleid (o.a. minder mogelijkheden synergie en minder eigen inkomsten uit bezoek en verhuur) is buiten beschouwing gelaten.

### *4 De raad heeft zich bij het project Cultuurbedrijf passief opgesteld*

- *De raad heeft zich passief opgesteld bij het volgen van het project Cultuurbedrijf, zowel als het gaat om het bespreken van sleuteldocumenten als bij de besluitvorming*. De raad heeft het college niet gevraagd de plannen extern te laten toetsen op haalbaarheid en risico's. De raad heeft in de tweede helft van 2014 onder tijdsdruk een besluit moeten nemen over de externe verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken en de oprichting van het Cultuurbedrijf.
- *De gemeenteraad heeft het plan "Het roer gaat om" niet besproken en niet vastgesteld.* Dit betekent dat er geen inhoudelijke discussie is gevoerd over de ambities van het Cultuurbedrijf en de uitwerking daarvan in een meerjarenbegroting. Gelet op de impact van de operatie voor de gemeente om tot een Cultuurbedrijf te komen (inclusief een externe verzelfstandiging) had inhoudelijke behandeling van het plan moeten plaatsvinden.

## 4.4 Aanbevelingen

*Aanbeveling 1 voor het college*

**Start dit soort complexe, eenmalige projecten pas als de raad duidelijke kaders (inhoudelijk, procesmatig en financieel) heeft vastgesteld en richt vervolgens een slagvaardige projectorganisatie in.**

Zorg hierbij dat:

- er duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen opdrachtgever (college), opdrachtnemer (ambtelijke organisatie en/of externe partij) en het "onderwerp van onderzoek";
- de informatiebehoefte van de raad bij de besluitvorming leidend is voor het doen van onderzoek en het maken van plannen;
- bij de start duidelijk is wanneer de raad aan zet is om voorstellen te bespreken en besluiten te nemen;
- op de juiste momenten externe expertise wordt ingeschakeld om onderzoek te doen en/of aannames in voorstellen te toetsen op realiteitswaarde en haalbaarheid;
- de gemeente (college en ambtelijke organisatie) niet op de stoel gaat zitten van de bestuurder/RvT van de, in dit geval, culturele organisatie;
- er aandacht is voor goede dossiervorming (status en samenhang documenten, overzicht besluitvorming, verklaring verschillen met eerdere versies, etc.).

Bied de raad bij het presenteren van informatie structuur, maak daarbij onderscheid tussen informatie 'nice to know" en 'need to know".

*Aanbeveling 2 voor het college*

**Stel een nieuwe cultuurnota op voor de periode 2017-2020 waarin de positie en ambities van het Cultuurbedrijf zijn verankerd.**

In de cultuurnota dienen in ieder geval de cultuurinhoudelijke ambities voor het Cultuurbedrijf en de positie van het Cultuurbedrijf in de culturele infrastructuur van de gemeente Noordoostpolder te zijn uitgewerkt. Daarnaast moet in de nota zijn opgenomen wat de komende periode het financiële kader voor het Cultuurbedrijf is.

De raad dient een actieve rol te spelen bij de totstandkoming van de cultuurnota. Het is de raad die uiteindelijk de inhoudelijke en financiële kaders vaststelt voor de opdrachtverlening aan en subsidiëring van het Cultuurbedrijf.

*Aanbeveling 3 voor het college*

**Maak een plan van aanpak voor het huisvestingsvraagstuk van het Cultuurbedrijf.**

Besteed daarin aandacht aan:

- het te volgen besluitvormingstraject en de positie van de raad daarin;
- de projectorganisatie (verdeling taken en verantwoordelijkheden, inclusief rol en inbreng van het Cultuurbedrijf zelf);
- de relatie tussen investeren in “stenen” en de consequenties daarvan voor de exploitatie van het Cultuurbedrijf;
- de opdracht uit te besteden aan een externe partij (o.a. scenario’s, risico’s, haalbaarheid).

*Aanbeveling 4 voor het college en de raad*

**Formuleer op basis van het nieuwe bedrijfsplan de opdracht aan het Cultuurbedrijf. Zorg dat hierin de cultuurinhoudelijke doelen (ambities) in balans zijn met de financiële (budget) en organisatorische (organisatie in ontwikkeling) mogelijkheden.**

Houd de komende twee jaar de vinger aan de pols bij het Cultuurbedrijf. Maar geef het Cultuurbedrijf in deze periode ruimte om zich te ontwikkelen tot een gezonde, zelfstandige organisatie. Zorg naast de formele informatievoorziening (via Maraps, begrotingen en jaarrekeningen) ook voor persoonlijke contacten tussen de gemeente (college, ambtelijke organisatie en raad) en het Cultuurbedrijf. Organiseer als raad een themabijeenkomst waarin het nieuwe bedrijfsplan van het Cultuurbedrijf inhoudelijk kan worden besproken.

*Aanbeveling 5 voor de raad*

**Formuleer bij de start van grote projecten kaders en meetbare te realiseren doelen en richt de informatievoorziening aan de raad daarop in.**

Bepaal bij complexe projecten (omvang, doorlooptijd, stapeling deelprojecten) vooraf de beleidsinhoudelijke en financiële kaders en de geef aan welke informatiebehoefte de raad heeft tijdens het project. Maak concrete afspraken met het college over resultaten, planning, mijlpalen en de wijze waarop de raad daarover, waar nodig aanvullend op de gemeenterechtelijke systematiek, geïnformeerd wil worden.

BIJLAGE 1 GERAADPLEEGDE BRONNEN

Gemeente Noordoostpolder

- Collegeprogramma 2010-2014
- Cultuurnota gemeente Noordoostpolder, Vijftig meter boven NOP 2010-2014
- Projectplan verzelfstandiging CuZa, 21 april 2010
- Nota Culturele Zaken, toekomstverkenning, 7 oktober 2010
- Plan van aanpak Businesscase, 14 oktober 2010
- Uitwerking Businesscase Cultuurbedrijf, 16 november 2011
- Nota Cultuurbedrijf, vergelijk en transitie, 16 november 2011
- Plan van aanpak Meerjarenprogramma en cultuurbedrijfprojecten, 16 oktober 2012
- Collegeprogramma 2014-2018
- Meerjaren subsidie uitvoeringsovereenkomst 2015-2018 stichting Cultuurbedrijf en gemeente Noordoostpolder
- Werkbegroting Cultuurbedrijf 2015
- Beschikking budgetsubsidie Cultuurbedrijf 2015, 6 januari 2015
- Eerste Nieuwsbrief Cultuurbedrijf, november 2015

Raadsvoorstellen

- Raadsmemo onderzoek verzelfstandiging CuZa, portefeuillehouder Cultuur, 21 november 2011
- Raadsvoorstel vervolgbudget project Cultuurbedrijf, 20 maart 2013
- Raadsvoorstel verzelfstandiging Culturele Zaken en fusie theater plus vorming Cultuurbedrijf, 30 april 2014
- Raadsvoorstel Cultuurbedrijf en verzelfstandiging Culturele Zaken, 14 juli 2014

Collegevoorstellen

- Collegevoorstel Businesscase Cultuurbedrijf, 21 november 2011
- Collegenota intentieovereenkomst Cultuurbedrijf gemeente en stichting Theater, 13 november 2013
- Collegevoorstel Meerjarenbeleidsplan Cultuurbedrijf, 9 augustus 2013
- Collegevoorstel verzelfstandiging CuZa en vorming Cultuurbedrijf 12 mei 2014
- Collegevoorstel tussenrapportages Cultuurbedrijf 2015 plus frictiekosten, 19 november 2015

Overig

- Het roer gaat om, het Cultuurbedrijf in de Noordoostpolder. Meerjaren beleidsplan 2014-2018, Benjamin Koolstra, 10 augustus 2013
- Memo's aan Commissie Samenlevingszaken over stand van zaken project Cultuurbedrijf, 9 augustus 2013 en 19 juni 2014, Benjamin Koolstra
- Onderzoek kosten verzakelijking / verzelfstandiging CuZa en fusie theater 't Voorhuys op basis van meerjarenprogramma "Het roer gaat om", Benjamin Koolstra, 25 juli 2014

Cultuurbedrijf (1 november 2015)

- Toelichting tussenrapportage Cultuurbedrijf
- Tussentijds jaarplan 2016
- Halfjaar rapportage 2015 Cultuurbedrijf

BIJLAGE 2 GEINTERVIEWDE PERSONEN

- Jos Becker; voormalig voorzitter Stichting Theater ’t Voorhuys, lid van de stuurgroep en per 1 januari 2015 lid van de Raad van Toezicht stichting Cultuurbedrijf Noordoostpolder.
- Petra Boekhout, medewerker gemeente Noordoostpolder, o.a. betrokken bij opstellen businesscase.
- Radboud Hafkamp, beleidsadviseur Cultuurbeleid, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Noordoostpolder.
- Benjamin Koolstra, kwartiermaker Cultuurbedrijf (extern door gemeente ingehuurd).
- Gerda Kroeze-Knol, directeur-bestuurder a.i. stichting Cultuurbedrijf Noordoostpolder (van 1 januari 2015 tot 1 juli 2015).
- Anne Leijenaar; bestuurslid stichting Theater ’t Voorhuys en lid van de stuurgroep.
- Aline Nysingh, voormalig hoofd afdeling Culturele Zaken (tot 31 december 2014) en vanaf 1 januari 2015 MT-lid stichting Cultuurbedrijf Noodoostpolder.
- Andries Poppe, wethouder portefeuillehouder project Cultuurbedrijf, bestuurlijk opdrachtgever project Cultuurbedrijf, voorzitter stuurgroep Cultuurbedrijf.
- Jan-Hendrik Sweers, voorzitter Raad van Toezicht stichting Cultuurbedrijf per 1 januari 2015.
- Iwan Valk; gemeentesecretaris en algemeen directeur, ambtelijk opdrachtgever project Cultuurbedrijf.
- Aucke van der Werff; burgemeester en tweede bestuurlijk deelnemer aan de stuurgroep Cultuurbedrijf.

BIJLAGE 3 REACTIE COLLEGE OP RAPPORT

Gemeente Noordoostpolder
Rekenkamercommissie
T.a.v. Dhr. Put, voorzitter
Postbus 155
8300 AD EMMELOORD

| Uw bericht van | Uw kenmerk | Ons kenmerk | Datum |
|---|---|---|---|
| 1 februari 2016 | 373649 | 378543 | 23 februari 2016 |

| Onderwerp | Bijlagen | Inlichtingen |
|---|---|---|
| Bestuurlijke reactie rapport Cultuurbedrijf | geen | dhr. R.G.I. Hafkamp, (0527) 63 32 70 |

Geachte heer Put,

Op 1 februari ontvingen we uw eindrapportage in het kader van het onderzoek naar het besluitvormingsproces Cultuurbedrijf Noordoostpolder. U vroeg ons om een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. In deze brief geven we deze reactie.

**Een zorg vooraf: te vroeg geboren..?**
Het Cultuurbedrijf is nog maar net gestart, de politieke discussie over de vorming nog maar net geluwd. En er zijn al vele uitgesproken en verschillende beelden over hoe het gaat, merkt het college in gesprekken met raadsleden en in het RTG Samenlevingszaken.

Hoewel uw onderzoek zich primair richt op het besluitvormingsproces en wat de gemeente daarvan kan leren, wordt er ook een poging gedaan om de eerste tien maanden te duiden en die te koppelen aan de verwachtingen die het college heeft geschetst in het voortraject. Naar onze mening is het daar te vroeg voor. En het zou zeker niet tot een oordeel mogen leiden over het nieuwe Cultuurbedrijf: dat heeft vooral rust en ruimte nodig om zich te ontwikkelen.

Het college vindt het vroeg voor een onderzoek naar dit onderwerp, maar het is te vroeg om te oordelen over het succes of falen van het Cultuurbedrijf. Onze focus houden we dus, net als uw commissie, op het besluitvormingsproces.

**Het proces door de ogen van het college**
De eerste gedachten over de wenselijkheid om tot verzelfstandiging of privatisering van de afdeling Culturele Zaken van de gemeente te komen dateren al uit 1998! Het college

(h)erkent in de ontstaansgeschiedenis van dit traject een knip in de loop van 2012. Op dat moment is de technische haalbaarheidsstudie (de businesscase) afgerond en ontstaat bestuurlijk (in het college) de overgang van "denken" naar "doen". Het is tijd om te handelen.

Het is ook het moment dat het college de ambtelijke organisatie oproept om meer in gesprek te gaan met de samenleving en af te wijken van het gebaande pad om als overheid van alles voor te schrijven. De vraag aan de organisatie is om veel meer in samenwerking zaken tot stand te brengen. Die vraag leidt ook in dit proces tot een wijziging in de aanpak van een rationele, technocratische werkwijze naar een aanpak gericht op samenwerking met betrokken instellingen en medewerkers. Het rapport beschrijft deze knip goed; al voelt die overgang in werkwijze bij lezing van uw rapport als een verlies voor het besluitvormingsproces –een gevoel dat het college wel begrijpt, maar niet (volledig) deelt.

Achteraf was dit overgangsmoment ergens in 2012 een goed punt geweest om de gemeenteraad in de gewijzigde werkwijze mee te nemen en het te hebben over wat deze nieuwe aanpak betekende voor de (tot dan toe vrijwel afwezige) betrokkenheid van de raad in het verzelfstandigingsproces. Het handelingsperspectief ("van denken naar doen") is overgenomen in het coalitieakkoord toen daarin de vorming van een Cultuurbedrijf werd opgenomen. De meer participatieve aanpak ("passend organiseren") is zelfs een leidmotief in het coalitieakkoord, maar is niet specifiek op het Cultuurbedrijf betrokken.

De raad bleef vervolgens op afstand en het college pakte het proces aan als het samen met partners ontwikkelen van een Cultuurbedrijf. Het college zag het traject niet als een project "om iets te (laten) bouwen". We bleven als belangrijke partner (niet alleen als regisseur, maar ook als belangrijkste inbrenger via het eigenaarschap van de afdeling Culturele Zaken en werkgever van haar medewerkers), betrokken bij het proces. Het college nam pas afstand na vorming van het Cultuurbedrijf op 1 januari 2015, in de rol van loslatende, maar betrokken "ouder" (subsidieverlener voor minstens vier jaar en risicodrager in het Sociaal Plan voor vijf jaar).

**Een genuanceerde blik op de conclusies**
In grote lijnen hebben we veel waardering voor de opzet en aanpak van uw onderzoek. Tegelijk hebben we gemerkt dat we als college moeite hebben de vorming van het Cultuurbedrijf zuiver te benaderen als een besluitvormingsproces van het gemeentebestuur. Dat is wel de insteek van uw onderzoek en dus de oriëntatie van uw analyse en conclusies. Het feit dat we als college moeite hebben om los te komen van de complexe realiteit die het besluitvormingstraject heeft omgeven, maakt dat we over het algemeen iets genuanceerder kijken naar de opbrengst van het proces. We gaan onderstaand kort in op uw conclusies.

1. *De kaders ontbraken*

Het is juist dat voor het proces tot vorming van het Cultuurbedrijf tussen raad en college geen kaders / procesafspraken zijn vastgelegd. Dat is een helder leerpunt, waarvan het college hoopt dat de aanpak zoals die al is geformuleerd in de strategische raadsagenda tot nieuwe, andere en betere vormen van procesvoering kan leiden.

Tegelijk heeft het college zich niet stuurloos gevoeld: er was een Cultuurnota 2010 door de gemeenteraad vastgesteld waarin intern verzelfstandigen de opdracht was en extern verzelfstandigen als mogelijkheid was opgenomen, bovendien was daarin ook de doelstelling vastgelegd om voor meer samenwerking te zorgen tussen de culturele instellingen. Daar past een Cultuurbedrijf goed in (ook al wordt die term in de nota (nog) niet genoemd). In het coalitieakkoord 2014 is vorming van het Cultuurbedrijf als opdracht voor het huidige college expliciet gemaakt. Het college heeft deze lijnen vanuit de raad ervaren als een kader waarbinnen het had te handelen.

Het college herkent zich niet in de stelling dat het Cultuurbedrijf haar eigen doelstellingen heeft geformuleerd. Het is zeker zo dat, in aanvulling op de Cultuurnota 2010, er ruimte was geweest om meer strategische en cultuurinhoudelijke doelen te formuleren. Echter de targets die in de subsidieafspraken met het Cultuurbedrijf zijn vastgelegd, zijn door de gemeente geformuleerd op basis van de Cultuurnota 2010 en de ambities uit 't Roer Gaat Om. Toen die targets door het college (eenzijdig, in het kader van de nieuw vorm te geven subsidierelatie) werden vastgesteld, was het Cultuurbedrijf formeel nog niet opgericht.

2. *De regie schoot tekort*

Bij de vorming van het Cultuurbedrijf was sprake van een complex proces. In dat proces hebben perspectiefwisselingen plaatsgevonden: van huisvestingsvraagstuk naar organisatievraagstuk en weer terug. Uiteraard hangen dergelijke vraagstukken met elkaar samen. Dat zich regievraagstukken voordoen bij het kiezen van een benadering is helder en dat zal ook in de toekomst nog (opnieuw) gaan spelen. Het college erkent zeker leerpunten op dit vlak. Toch schetsen we onderstaand onze nuances bij het in uw rapport geschetste beeld.

Voor het college was de businesscase een haalbaarheidsonderzoek. Daaruit kwam naar voren dat de vorming van een Cultuurbedrijf in beginsel haalbaar was. Daarna is een visiedocument geformuleerd: 't Roer Gaat Om, dat als ambitiedocument gold. De verschillende benamingen die aan dat document zijn gegeven en de discussie daarover ten spijt: een meerjaren beleidsvisie als ambitie. De begroting die in eerste aanzet bij 't Roer Gaat Om was gevoegd, vonden zowel de stuurgroep als het college niet realistisch. In het bijzonder de groeidoelstelling van de inkomsten is daarom neerwaarts bijgesteld. In de uiteindelijk bij het raadsvoorstel gevoegde begroting in december 2014 werd voor 2015 uitgegaan van consolidatie van de voor 2014 geprognosticeerde inkomsten (later bleken de theaterinkomsten opnieuw tegen te vallen, een bekend en beschreven risico). Voor de jaren daarna werd een totale groei van 5% ingeboekt voor de inkomsten (dat wil zeggen voor volumegroei en prijsverhoging samen).

Overigens is de (bijgestelde) meerjarenbegroting opgesteld door de beide managers van de te fuseren instellingen (afdeling Culturele Zaken en stichting 't Voorhuys) met hulp van een kwartiermaker, een beleidsmedewerker, een externe financial en geaccordeerd door beide besturen van de instellingen (college van B&W en stichtingsbestuur). De begroting is ook getoetst door de financiële afdeling van de gemeente. Het college herkent dan ook niet dat de begroting slecht onderbouwd zou zijn, al is het juist dat de opgestelde begroting niet nog eens extern is getoetst. Het college vond dat niet nodig.

De tijd zal leren wat het Cultuurbedrijf qua begroting weet te realiseren. Uit de eerste rapportages van het Cultuurbedrijf blijkt dat de kostenkant en de opbrengstenkant (uitgezonderd kaartverkoop en commerciële verhuur theater) na 6 en 9 maanden aardig volgens plan gerealiseerd konden worden, evenals het merendeel van de subsidietargets. Dus het lijkt erop dat ondanks de nieuwe start en de risico's daarvan de inschattingen over het geheel genomen redelijk accuraat zijn geweest. Behalve dat helaas de ambitie voor de kaartverkoop en commerciële verhuur van de pijler podia, waarvan bekend was dat die aan de uitdagende kant was, niet gehaald wordt.

3. *Het besluitvormingstraject was niet goed ingericht*

Het college erkent dat er vooraf geen gesprek met de raad heeft plaatsgevonden over de wijze waarop het besluitvormingstraject zou moeten worden vormgegeven. Dit had wel van waarde kunnen zijn.

Tegelijk verbazen we ons over de stelling dat de besluitvorming onder grote druk tot stand zou zijn gekomen. U stelt dat "de raad" zich met de rug tegen de muur voelde staan. Maar we hebben als college in mei en juni 2014 over het onderwerp met de raad gesproken, in oktober hebben we aan de raad een principebesluit voorgelegd en uiteindelijk in december een definitief besluit ingebracht. Als de raad de druk te hoog vond, waarom is dat dan niet in het proces naar voren gekomen? Er was geen sprake van een voorstel dat uit de lucht kwam vallen en een meerderheid van de raad heeft een weloverwogen beoordeling gemaakt om door te gaan.

Inderdaad was er na het definitieve besluit van de raad in december een korte invoeringstijd, maar er was heel veel voorbereid. Het was dus haalbaar om te starten. Inderdaad heeft het invoeringsproces zich over 2015 uitgestrekt en ook 2016 zien we nog als een invoeringsjaar voor het Cultuurbedrijf. Het neerzetten van een nieuwe organisatie kost tijd. Het college ziet het besluit van de raad niet als het sluitstuk van het proces, maar als een belangrijke mijlpaal. Daarbij was 1 januari 2015 het formele moment van overdracht van verantwoordelijkheid (van uitvoerder naar subsidieverlener), maar niet het einde van het proces tot vorming van het Cultuurbedrijf.

Het college herkent zich volledig in het beeld dat het frictiekostenbudget niet is onderbouwd. Het college heeft het frictiekostenbudget altijd gezien als een risicoreservering voor onvoorziene kosten, waarvan het overschot na afwikkeling kon worden omgezet in weerstandvermogen voor het Cultuurbedrijf. De raad vroeg om onderbouwing (die dus in feite niet te geven was) en heeft het budget gemaximeerd. De tijd zal leren hoe dit uitpakt. Feit is dat de beschikbare € 500.000 nu zowel het frictiekostenbudget als het weerstandsvermogen vormen: in samenhang.

Het college herkent niet het beeld dat u schetst als zouden exploitatiekosten uit het frictiekostenbudget worden gedekt. Wel is ons duidelijk dat deze begrippen naar believen subjectief te interpreteren zijn. Het college verantwoordt de besteding van het frictiebudget en de motivering waarom kosten als frictie gezien worden, uiteraard graag aan de raad.

Het college betreurt dat u, zelfs na inbreng in het ambtelijk wederhoor, volhardt in uw prognose van het verwachte exploitatieresultaat 2015 van het Cultuurbedrijf: € 100.000 negatief. We hebben u het bericht van de directeur-bestuurder verstrekt, die het te verwachten tekort na correcties in november op € 35.000 schatte. Toch blijft u bij uw omschrijving van dit getal als "een getal in een collegevoorstel". Het betreft dus een inschatting van de directeur-bestuurder van het Cultuurbedrijf en niet een subjectieve mening van het college. Wij vinden dat u dit had moeten aanpassen of weglaten, omdat hiermee de indruk wordt gewekt dat wij als college de zaken rooskleuriger willen voorstellen dan ze zouden zijn, terwijl we niet meer hebben gedaan dan de inschatting weergeven van de best geïnformeerde partij. Uiteraard blijft het een inschatting, de tijd zal leren wat de uitkomst over 2015 echt wordt.

4. *De raad stelde zich passief op*

Hoewel deze conclusie vooral een uitspraak doet over de positie die de raad innam en het college daarom vooral interesse heeft in hoe de raad hierop zelf reflecteert, ziet het college ook aanleiding om de hand in eigen boezem te steken op dit punt.

In onze eigen terugblik op het proces, aan het begin van deze brief, stelden we al dat in de loop van 2012 door het college een nieuwe richting werd ingeslagen met het proces rond de verzelfstandiging van de afdeling Culturele Zaken. Dat had een moment moeten zijn om het gesprek met de raad op gang te brengen. Zelfs toen de raad de businesscase niet agendeerde en later toen de raad ook 't Roer Gaat Om niet agendeerde, heeft het college zich niet afgevraagd hoe het kon dat de raad zich dit proces niet aantrok. We zijn als college blijven denken dat de kaders uit het bestaande cultuurbeleid 2010 en later de opdracht tot vorming van het Cultuurbedrijf in het coalitieakkoord van 2014, voldoende signaal waren van betrokkenheid en steun bij de raad. We hebben als college de gemeenteraad niet zelf actief in positie gebracht. Op dat moment was de inschatting dat als niemand er vragen over stelde en niemand het agendeerde vanuit de raad, er kennelijk voldoende draagvlak was. We beschouwen dit zeker ook als een leerpunt voor het college.

**Een gedeeld beeld van de aanbevelingen**

Het college kan de hoofdlijn van de aanbevelingen onderschrijven en meent dat deze nuttig en bruikbaar zijn voor toekomstige processen. Met de raad is inmiddels een strategische raadsagenda opgesteld, die wat ons betreft mede tot doel heeft om belangrijke beleidsprocessen en projecten meer gestructureerd naar besluitvorming te brengen. Overigens hebben we als college ook kanttekeningen bij de mate waarin processen planbaar zijn en een beperkt geloof in de onfeilbaarheid van externen. We gaan onderstaand kort in op uw aanbevelingen.

1. *Start projecten met kaderstelling door de raad en richt een projectorganisatie in.*

Dit is uiteraard een goede aanbeveling. Maar elk nieuw complex dossier zal ook haar eigen dynamiek kennen. Het vormen van een nieuwe organisatie is geen project (het neerzetten van een gebouw lijkt daar meer op), maar een proces. Het college is er niet van overtuigd dat het eenmalig aan de voorkant van processen formuleren van kader stellende afspraken tussen college en raad voldoende is voor goede procesvoering. De uitdaging is volgens ons om ook bij veranderingen in een proces het gesprek tussen college en raad op gang te krijgen of te houden, zodat daarbij de beoogde

maatschappelijke effecten en de interactie met de samenleving ook in beeld blijven. Het is lastig (en soms zelfs ongewenst) om binnen een te doorlopen proces vooraf alles in te kaderen. We zien het als een uitdaging voor de toekomst om het door ons beoogde gesprek steeds beter te voeren.

2. *Stel een nieuwe cultuurnota op waarin het Cultuurbedrijf wordt verankerd.*

Deze aanbeveling is in uitvoering. Het proces om een nieuwe cultuurnota op te stellen is al enige tijd geleden gestart, ook de raad is in dit proces betrokken. Het nieuwe cultuurbeleid zullen we volgende maand, in april, aan de gemeenteraad voorleggen en daar zal het Cultuurbedrijf (inclusief huisvestingsspoor) een belangrijke plek in hebben.

3. *Maak een plan van aanpak voor de huisvesting van het Cultuurbedrijf.*

In het proces dat inmiddels heeft geleid tot de vorming van het Cultuurbedrijf, heeft de huisvesting in verschillende fases steeds een rol gespeeld. Tot 2009 was dit het hoofdspoor in het ontwikkelingsproces. Feitelijk vormde het (voorlopig) staken van het proces om tot nieuwe huisvesting te komen, de motivator om het samenwerkingsspoor dat in de cultuurnota 2010 werd opgenomen voorop te stellen. Maar de noodzaak om de verouderde huisvesting te bezien kan door samenwerking niet verdwijnen –ook niet nu die is uitgemond in een zelfstandig Cultuurbedrijf. Het college onderschrijft het belang om voor de lange termijn met een definitieve huisvestingsoplossing te komen, waarbij nieuwbouw door het college nog steeds als de meest wenselijke en realistische optie wordt gezien. Omdat dit de nodige tijd en voorbereiding kost, zal het college in de nieuwe cultuurnota met voorstellen komen voor een tussenoplossing.

Het Cultuurbedrijf is door het college uitgenodigd om met ideeën te komen voor een tussenoplossing die de exploitatie van het Cultuurbedrijf kan versterken. De effecten op de exploitatie van een dergelijke tussenoplossing kunnen wellicht vertrouwen geven voor en richting geven aan definitieve huisvestingsvarianten.

4. *Formuleer op basis van het bedrijfsplan de opdracht aan het Cultuurbedrijf.*

De huidige opdracht aan het Cultuurbedrijf is geformuleerd in lijn met het huidige cultuurbeleid. Als deze aanbeveling letterlijk bedoeld zou zijn zoals gesteld, dan zou het college deze niet willen overnemen. De opdracht aan het Cultuurbedrijf is/wordt geformuleerd vanuit het gemeentelijk cultuurbeleid en vastgelegd in de Subsidieuitvoeringsovereenkomst. Het bedrijfsplan van een externe gesubsidieerde instelling kan nooit leidend zijn voor het gemeentelijk cultuurbeleid. Maar de uitleg bij de aanbeveling maakt duidelijk dat een samenwerkingsrelatie wordt voorgestaan. Doelen (inhoud) en middelen (budget) moeten immers in relatie tot elkaar staan en ook met de spankracht van het nog in opstart zijnde Cultuurbedrijf moet rekening worden gehouden.

Het spreekt voor zich dat het college in die zin de aanbeveling onderschrijft: we zullen kritisch beoordelen of binnen de kaders van het nieuwe cultuurbeleid een aanpassing nodig is van de targets zoals vastgelegd in de Subsidieuitvoeringsovereenkomst. Niet het bedrijfsplan van de uitvoerder maar de ambitie van de beleidsmaker is leidend voor de opdracht. Het is daarbij (theoretisch) ook denkbaar dat het budget moet worden aangepast als de gemeente(raad) de ambitie hoog wil houden.

Het college zal deze afwegingen zowel bij de bespreking van het cultuurbeleid in april, als later bij de bespreking van de (consequenties) van het bedrijfsplan van het Cultuurbedrijf, graag met de raad bespreken.

5. *Breng de raad in positie bij grote projecten.*

Hoewel u deze aanbeveling anders formuleert en die primair bedoeld is voor de raad, ziet het college voor zichzelf ook een rol bij de invulling ervan. We hebben dit met elkaar, als college en gemeenteraad, in deze coalitieperiode al opgepakt door te starten met de strategische raadsagenda: een procesafspraak over belangrijke grote onderwerpen. In de praktijk krijgt deze afspraak nu vorm, met enig vallen en opstaan (bijvoorbeeld bij het traject Voorzien in Vastgoed). Maar in het coalitieakkoord heeft de raad het college ook gevraagd om in open proces met de samenleving tot resultaat te komen (bijvoorbeeld bij het Open Plan Proces "Hart voor Emmeloord"), dat verdraagt zich niet altijd met de idee om vooraf meetbare doelen formuleren.

Kortom: het is met name van belang om de interactie tussen raad en college te versterken door vooraf over belangrijke processen met elkaar goed van gedachten te wisselen.

**Een blik op de komende tijd: Cultuurbedrijf in ontwikkeling**

Het college herkent de bruikbaarheid van uw aanbevelingen voor toekomstige grote processen. Maar we delen ook de zorg die in uw rapportage tot uiting komt over de huidige kwetsbaarheid van het Cultuurbedrijf als startende organisatie. Het is naar het oordeel van het college te vroeg om een mening te hebben over het presteren van het Cultuurbedrijf: dat heeft minstens twee jaar nodig om zich goed te vormen en helder te positioneren.

Het college meent dat sprake is van de ontwikkeling van een professionele samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en het Cultuurbedrijf, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het is wat ons betreft van belang dat het Cultuurbedrijf de ruimte krijgt om zich verder te ontwikkelen, ook als er eens wat tegen zit. Daarbij wil het college het Cultuurbedrijf ondersteunen zoals het een goede ouder betaamt, nadat het kind uit huis is gegaan.

Kortom: we hopen dat de behandeling van uw eindrapport tussen college en raad vooral mag gaan over het besluitvormingsproces tot de vorming van het Cultuurbedrijf. We gaan daarover het gesprek met de raad graag aan om te leren voor de toekomst.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

## Nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie bedankt het college voor hun uitgebreide reactie op het onderzoeksrapport over de informatievoorziening en besluitvormingstraject rondom het Cultuurbedrijf. De rekenkamercommissie is verheugd dat het college een gedeeld beeld heeft over de aanbevelingen.

We erkennen net als het college dat een evaluatie van het Cultuurbedrijf vroeg is. De analyse van de eerste 10 maanden, inclusief genoemde bedragen, betreft alleen constateringen op basis van de aan de raad beschikbaar gestelde stukken.

Alvorens hiernavolgend op onderdelen van de reactie van het college in te gaan eerst dit. Het college stelt dat vanaf medio 2012 de aanpak in zijn algemeenheid is gericht op samenwerking in plaats van een technisch rationele werkwijze. Hoewel de dynamiek van de samenleving wel degelijk vereist dat organisatie en bestuur gericht zijn op samenwerking en binding hebben met de diverse stakeholders, vraagt de Rekenkamercommissie zich wel af in hoeverre deze werkwijze van “passend organiseren” goed is ingebed in de relatie tussen organisatie, college en raad. Immers, op welke wijze tast dit de kaderstellende en controlerende rol van de raad aan dan wel vraagt dit om een geheel nieuwe wijze van samenwerking tussen raad en college. Indien het college deze werkwijze steeds meer aanhangt dan lijkt het raadzaam de raad nog meer mee te nemen in dit proces en vervolgens met elkaar te bezien op welke wijze ieders rol tot zijn recht blijft komen. Het college heeft, blijkens de reactie, dit voornemen.

We hechten eraan als Rekenkamercommissie om nu in te gaan op een aantal opmerkingen van het college bij de conclusies. De rekenkamercommissie stelt daarbij vast dat er tweemaal schriftelijk ambtelijk wederhoor heeft plaatsgevonden en een gesprek met de ambtelijke betrokkenen. De opmerkingen in het kader van het ambtelijk wederhoor zijn tot tevredenheid van de ambtelijke organisatie verwerkt in het bevindingen deel van het eindrapport. De commissie ziet hierdoor geen meerwaarde om in dit stadium alsnog weer in details te gaan treden.

### 1. Kaders ontbreken

De Rekenkamercommissie stelt dat het bij de vorming van het Cultuurbedrijf ontbrak aan een beleidsinhoudelijk, procesmatig en financieel-kader. Een kader moet in relatie worden gebracht met beleids-, maatschappelijke en culturele doelen. Het college zegt terecht dat er in de subsidieovereenkomst targets zijn vastgelegd vanuit de gemeente, maar die targets zijn geen doelen maar kengetallen op uitvoeringsniveau: activiteiten, aantal cursisten en bezoekers.

## 2. Regie schoot tekort

De Rekenkamercommissie is content, dat het college erkent dat er leerpunten zijn bij regievraagstukken. De Rekenkamercommissie blijft wel bij haar standpunt dat de documenten omvangrijk en complex waren, waardoor gemeentelijke regie lastig was. Een grondige discussie over de inhoud van de plannen (aannames, ambities en risico's) tussen raad en college heeft onvoldoende plaatsgevonden. De aannames in "Het roer gaat om", van kosten en inkomsten zijn slecht onderbouwd en niet getoetst door een onafhankelijke externe partij.

## 3. Besluitvormingstraject was niet goed ingericht

De Rekenkamercommissie is verheugd dat het college de mening van de commissie deelt dat het frictiebudget niet is onderbouwd. Maar tegelijk stelt de Rekenkamercommissie dat de verklaring dat het frictiebudget een risicoreservering is voor onvoorziene kosten te beperkt is.

De Rekenkamercommissie is positief dat het college het waardevol vindt om vooraf in gesprek met de raad een besluitvormingstraject vorm te geven, om daarmee de gemeentelijke kaders en uitgangspunten voldoende helder te krijgen. Het is de aanleiding van het onderzoek, dat een aantal fracties de behoefte heeft uitgesproken om de Rekenkamercommissie het besluitvormingsproces onder de loep te laten nemen, vanwege het gevoel van tijdsdruk bij het definitieve besluit tot oprichting van het Cultuurbedrijf. In de raad van 15 december 2014 heeft een aantal fracties om uitstel gevraagd en vanuit de wethouder is aangegeven dat dit niet wenselijk was.

## 4. Raad stelt zich passief op

De Rekenkamercommissie is zeer tevreden met de opmerking van het college, waarin wordt benadrukt dat het een leerpunt is voor de toekomst om als college de raad meer actief in positie te brengen. Mogelijk dat hierbij ook de effecten van het eerder aangehaalde "passend organiseren" kunnen worden meegenomen.

## De aanbevelingen

De rekenkamercommissie is positief dat het college alle aanbevelingen overneemt en zelfs al gedeeltelijk is gestart met de uitvoering van de aanbeveling (zoals het opstellen van een Cultuurnota waarin het Cultuurbedrijf is verankerd). Ten aanzien van de nuances wil de Rekenkamercommissie de raad meegeven, dat de aanbeveling van de Rekenkamercommissie concreet gericht zijn op aspecten als het verbeteren van toekomstige besluitvormingsprocessen en informatievoorziening aan de raad, met als doel de raad meer in positie te brengen bij (grote) projecten.