

pro facto

Onderzoek voor de Rekenkamer Heemskerk

Realisatie bezuinigingen op het Cultuurhuis en
de bibliotheek in de gemeente Heemskerk

Groningen, 16 maart 2023

www.pro-facto.nl



Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	Bieuwe Geertsema en Stef Roest
Adviseurs	Heinrich Winter
Opdrachtgever	Rekenkamer Heemskerk
Datum	16 maart 2023
Status	Definitief rapport

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Vraagstelling en doel	1
1.3	Onderzoeksaanpak	2
1.4	Leeswijzer	3
2	Besluitvormingsproces taakstellingen Cultuurhuis en bibliotheek	4
2.1	Cultuurhuis	4
2.1.1	Inleiding	4
2.1.2	Eerste plannen	4
2.1.3	Bestuursopdracht	5
2.1.4	Verkenning scenario's	5
2.1.5	Bestuurlijk strategische keuzen en vervolgonderzoek	6
2.1.6	Vaststelling bedrijfsplan en transitieplan	7
2.1.7	Besluitvorming over huisvesting	9
2.1.8	Monitoring stand van zaken	10
2.2	Bibliotheek	12
2.2.1	Inleiding	12
2.2.2	Eerste plannen taakstelling	12
2.2.3	Bestuursopdracht	12
2.2.4	Oriëntatie	13
2.2.5	Exploitatie	14
2.2.6	Transitie	17
2.2.7	Stand van zaken en monitoring	17
2.3	Ervaringen raad	18
3	Ervaringen met de taakstellingen	20
3.1	Inleiding	20
3.2	Cultuurhuis	20
3.2.1	Inleiding	20
3.2.2	De totstandkoming van de taakstelling	21
3.2.3	Realisatie van de taakstellingen	21
3.2.4	Gevolgen taakstelling	24
3.2.5	De huidige situatie	25
3.2.6	Resultaten en opbrengsten	26
3.3	Bibliotheek	27

3.3.1	Inleiding	27
3.3.2	De totstandkoming van de taakstelling	28
3.3.3	Samenwerking gemeente	28
3.3.4	Realisatie van de taakstellingen	29
3.3.5	Gevolgen taakstelling	30
3.3.6	Samenwerking Cultuurhuis	31
3.3.7	De huidige situatie	32
4	Financiële gevolgen taakstelling	34
4.1	Cultuurhuis	34
4.2	Bibliotheek	39
5	Toetsing en analyse	42
5.1	Inleiding	42
5.2	Onderzoeksthema I: de gemaakte keuzes	42
5.3	Onderzoeksthema II: het proces	44
5.4	Onderzoeksthema III: de financiële effecten	45
Bijlage 1:	Deelvragen onderzoek	i
Bijlage 2:	Kernfuncties bibliotheekwet	ii

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 heeft de gemeenteraad van Heemskerk het Coalitieprogramma "Ruimte voor leven, werken en wonen" gepresenteerd. Hierin is het voornemen opgenomen om te bezuinigen op taken die de gemeente uitvoerde, maar die niet tot haar kerntaken behoorden. De muziekschool, de bibliotheek, de kinderboerderij en zwembad de Waterakkers zijn voorbeelden van dit soort taken.

In de meerjarenplanning 2015-2018 is nadere invulling gegeven aan dit voornemen uit het coalitieprogramma. Uit de meerjarenplanning blijkt dat de gemeente verwacht de grootste bezuinigingen te kunnen realiseren op de bibliotheek en de muziekschool. Ten aanzien van de bibliotheek is een bezuinigingsdoelstelling neergelegd van een structureel bedrag van €425.000 per jaar vanaf 2017. Ten aanzien van de muziekschool is bepaald dat vanaf 2016 structureel €500.000 moest worden bespaard. Vanaf 2018 diende daarbovenop nogmaals €250.000 structureel te worden bespaard.

De rekenkamer van de gemeente Heemskerk wil door middel van een onderzoek naar de realisatie van bezuinigingen op het Cultuurhuis en de bibliotheek, de raad inzicht bieden in de uitvoering van de taakstellingen die de raad in zijn meerjarenplanning 2015-2018 heeft neergelegd. De vraag is daarnaast wat van de uitvoering van beide taakstellingen geleerd kan worden.

Tijdens de realisatie van de taakstellingen is de muziekschool omgevormd naar het Cultuurhuis. In de tussentijd is er ook nog tijdelijk sprake geweest van de naam 'de Muziekfabriek'. In deze rapportage zullen we de term Cultuurhuis steeds gebruiken, tenzij het om de eerste fase van de planvorming gaat en er echt nog exclusief over 'de muziekschool' gesproken werd.

1.2 Vraagstelling en doel

Dit onderzoek heeft tot doel om de gemeenteraad van Heemskerk inzicht te bieden in de uitvoering van de -door de raad vastgestelde- taakstellingen voor het Cultuurhuis en de bibliotheek. Daarbij is een nevendoeel lessen te trekken uit de uitvoering van de taakstellingen.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Wat kan geleerd worden van de besluitvorming over de taakstellingen voor bibliotheek en Cultuurhuis uit de Meerjarenplanning 2015-2018, de wijze waarop die taakstellingen zijn uitgevoerd en de resultaten daarvan?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn verschillende deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn onder te verdelen in drie onderzoekthema's:

- Onderzoeksthema I: de gemaakte keuzes
- Onderzoeksthema II: het proces ter uitvoering van de taakstellingen
- Onderzoeksthema III: de financiële effecten van de taakstellingen.

In bijlage 1 van dit rapport zijn de deelvragen per deelonderzoek opgenomen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei 2022 tot en met december 2022. Gedurende deze periode zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Oriënterende gesprekken

Om in een vroeg stadium in het onderzoek een beeld te kunnen vormen over de totstandkoming en het verloop van de taakstellingen voor het Cultuurhuis en de bibliotheek, zijn oriënterende gesprekken gevoerd. Uiteindelijk zijn drie oriënterende gesprekken gevoerd met de directeurs van beide organisaties en de betrokken beleidsmedewerker. Er is niet gesproken met de betrokken raadsgriffie, omdat hij aangaf niet mee te willen werken aan het onderzoek. Tenslotte is ervoor gekozen om in een later stadium met de portefeuillehouder te praten.

Deze gesprekken hadden in de eerste plaats als doel om een goed overzicht te krijgen van de relevante beleidsstukken, hoogte te krijgen van het verloop van de taakstellingen en de huidige situatie omtrent de bibliotheek en het Cultuurhuis. Voorafgaand aan de interviews is een onderwerpenlijst aan de gesprekspartners verstuurd. Na afloop van het gesprek is het gespreksverslag ter accordering voorgelegd.

Documentstudie

Om relevante beleidsdocumenten te verzamelen is gebruik gemaakt van het RaadsInformatie Systeem (RIS). Op basis van openbare informatie en de informatie uit de oriënterende interviews hebben de onderzoekers een lijst met relevante documenten samengesteld. De lijst is voorgelegd aan medewerkers van de gemeente Heemskerk met het verzoek de lijst te complementeren. Daarbij zijn ook enkele specifieke documenten opgevraagd, welke na een eerste analyse van de beschikbare documenten bleken te missen. Ook zijn gedurende de documentstudie nieuwe documenten opgevraagd, omdat in bestudeerde documenten hiernaar werd verwezen.

Niet alle opgevraagde documenten zijn door de onderzoekers ontvangen en bestudeerd. Omdat het overgrote deel van de relevante documenten uit het RIS konden worden gehaald, zorgde dit niet voor grote problemen. Wel kwam het in enkele gevallen voor dat de onderzoekers wel van het bestaan van een document wisten, maar geen kennis konden

nemen van de inhoud. Dit is ondervangen door in interviews en het groepsgesprek met de raad de periode/fase waarop het document zag te bespreken.

Interviews

De informatie uit die oriënterende interviews en de documentstudie is aangevuld en uitgediept aan de hand van interviews. Er zijn drie verdiepende interviews gevoerd met de portefeuillehouder, de bij de taakstellingen betrokken projectleider en met een gemeentemedewerker met financiële expertise. Voorafgaand aan de interviews is een onderwerpenlijst aan de gesprekspartners verstuurd. Na afloop van het gesprek is het gespreksverslag ter accordering voorgelegd.

Casestudy's

Er zijn bij de bibliotheek en het Cultuurhuis casestudy's uitgevoerd. Tijdens de casestudy's zijn de effecten van de taakstellingen op de organisaties onderzocht. Ook is onderzocht hoe het proces is verlopen, of de partijen invloed konden uitoefenen tijdens het proces en hoe zij de (totstandkoming van de) taakstelling hebben ervaren.

Bij beide organisaties zijn relevante documenten opgevraagd, welke zijn bestudeerd. Ook zijn er meerdere gesprekken gevoerd. Voor de casestudie bibliotheek is gesproken met de directeur, de voormalige directeur, twee medewerkers en een voormalig medewerker. Voor de casestudie Cultuurhuis is gesproken met de directeur, een medewerker, een muziekdocent en de interim manager die ten tijde van de taakstelling actief was bij het Cultuurhuis. Voorafgaand aan de interviews is een onderwerpenlijst aan de gesprekspartners verstuurd. Na afloop van het gesprek is het gespreksverslag ter accordering voorgelegd.

Groepsgesprek Raad

Er is een groepsgesprek georganiseerd waarbij één raadslid uit elke gemeenteraadsfractie was uitgenodigd. Het doel van het gesprek was om de visie van de raad op de taakstellingen, het gevoerde beleid en hun ervaringen met de opbrengsten ervan te verduidelijken. Voorafgaand aan het groepsgesprek is een onderwerpenlijst aan de raadsleden verstuurd. Er waren tien raadsleden aanwezig bij het groepsgesprek.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteren we per organisatie het gehele bestuurlijke traject waarmee de taakstelling gerealiseerd is. Dit betreft een reconstructie aan de hand van documentatie die in de gemeenteraad besproken is, eventueel aangevuld met commentaren vanuit het college of de ambtelijke organisatie. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de ervaringen vanuit de raad die op basis van het groepsgesprek met een afvaardiging daarvan zijn opgehaald. In hoofdstuk 3 beschrijven we deze trajecten, wederom per organisatie, vanuit het perspectief van de organisaties zelf. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de financiële gevolgen van de taakstelling. In hoofdstuk 5 analyseren we de bevindingen en toetsen deze aan het normenkader dat is opgesteld voor dit onderzoek.

2 Besluitvormingsproces taakstellingen Cultuurhuis en bibliotheek

2.1 Cultuurhuis

2.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we het project voor reorganisatie van de muziekschool van Heemskerk naar het Cultuurhuis. Aan de hand van documenten uit het RIS maken we een reconstructie aan de hand van de gevolgde fasering van dit traject. Daarbij vullen we de informatie uit de documenten aan met bevindingen uit interviews met de portefeuillehouder en betrokken ambtenaren.

2.1.2 Eerste plannen

In het Coalitieprogramma 2014-2018 zien we de eerste concrete plannen voor de reorganisatie van het muziekonderwijs.¹ Het programma uit de wens om structurele bezuiniging op de muziekschool door te voeren, voornamelijk omdat er financiële druk op de gemeente bestaat en omdat het exploiteren van de muziekschool (net als de kinderboerderij, de bibliotheek en het zwembad) niet tot de kerntaken van de gemeente behoort. In het Meerjarenplan 2015-2018 (meerjarenplan) worden de plannen voor een bezuiniging op de gemeentelijke uitgaven aan muziekonderwijs opnieuw benoemd. In dat plan wordt een onderzoek naar bezuinigingsmogelijkheden voorgesteld, waarbij uiteindelijk de taakstelling is om vanaf 2016 structureel €500.000 te bezuinigen en vanaf 2018 in totaal €750.000.² Het meerjarenplan wordt op de vergadering van 29 oktober en 3 november 2014 vastgesteld. Tijdens deze vergadering wordt ook een amendement³ aangenomen waarin de volgende bepalingen aan het college zijn meegegeven voor de realisatie van de bezuinigingsdoelstelling:

- De maatschappelijke positie die de muziekschool in de Heemskerkse gemeenschap inneemt;

¹ Coalitieprogramma Ruimte voor Leven, werken en wonen.

² Meerjarenplan 2015-2018, p.9.

³ Zowel in de bestuursopdracht met betrekking tot het onderzoek (december 2014) als in latere rapportages wordt aan dit amendement gerefereerd. Het amendement zelf is echter in de besluitenlijst van de vergadering van 3 november 2014 niet terug te vinden.

- Behoud van het kwalitatief goede muziekonderwijs in Heemskerk;
- De bezuinigingen met ingang van het schooljaar 2016/2017 te realiseren;
- Dat gedwongen ontslagen zoveel mogelijk worden voorkomen maar worden niet uitgesloten;
- Mogelijkheden onderzoeken van samenwerking in de breedste zin van het woord.

2.1.3 Bestuursopdracht

In december 2014 wordt een bestuursopdracht vastgesteld, met als doel een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om de gemeentelijke uitgaven aan de muziekschool te verminderen in lijn met de bezuinigingsplannen. Er worden in lijn met het amendement van 3 november 2014 een aantal randvoorwaarden en uitgangspunten geformuleerd. Zo dient het muziekonderwijs toekomstbestendig te worden. Daarnaast dient er een oplossing voor het personeel te worden gevonden die goedgekeurd wordt door de ondernemingsraad en het Georganiseerd Overleg. Tenslotte moet er een 'substantiële vermindering' van overheadkosten worden gerealiseerd en wordt er uitgegaan van drie mogelijke scenario's:

1. muziekonderwijs binnen de gemeentelijke organisatiestructuur in sterk afgeslankt vorm;
2. verzelfstandiging van het muziekonderwijs, lokaal en/of regionaal;
3. lokale dan wel regionale samenwerking met andere educatieve kunst- en onderwijsvormen in een gemeenschappelijke bestuursvorm of als zelfstandige rechtspersoon.⁴

Er worden drie concrete rapportages gevraagd:

- één waarin de bezuinigingsdoelstelling wordt gekoppeld aan de drie scenario's en op basis van een integrale afweging een voorkeursvariant wordt aangedragen;
- één waarin het voorkeursscenario is uitgewerkt in een businesscase;
- en één dat een uitwerking beschrijft van de business case in een concreet transitievoorstel.

Er worden drie deelopdrachten opgesteld. De eerste betreft een studie naar de drie scenario's, waarbij onder meer samenwerkingsmogelijkheden met andere gemeenten en (markt)partijen worden bestudeerd en een integrale afweging moet resulteren in een voorkeursvariant. Vervolgens dient een businesscase uitgewerkt te worden voor het voorkeursscenario en moet een transitieplan worden opgesteld. Het laatste deelonderzoek zou in oktober 2015 afgerond moeten zijn.⁵ Voor dit onderzoek (samen met het onderzoek naar de bezuiniging op de bibliotheek) wordt in de raadsvergadering van 19 februari 2015 een krediet beschikbaar gesteld, met steun van de coalitiepartijen en tegenstemmen van de oppositiepartijen.

2.1.4 Verkenning scenario's

Het eerste deelonderzoek wordt uitgevoerd door onderzoeksbureau Drion en verkent scenario's waarbij de volgende criteria worden gehanteerd:⁶

Het gekozen scenario realiseert:

1. een structurele bezuiniging van ten minste €750.000.

⁴ Bestuursopdracht muziekschool, p.5.

⁵ Bestuursopdracht muziekschool, p.7.

⁶ DRION Advies, Scenario's voor de inrichting van muziekonderwijs in de gemeente Heemskerk.

2. zoveel mogelijk werkgelegenheid en een warme overgang voor het personeel, met een zo laag mogelijk maatschappelijk afbreukrisico.
3. een organisatie die:
 - a. een betekenisvolle maatschappelijke rol en positie kan innemen;
 - b. voldoende kwaliteitsborging biedt van de muzieklessen;
 - c. voldoende mogelijkheden.

Wanneer de eerste rapportage aan de raad wordt verstrekt, blijkt dat er een verschuiving in de oriëntatie van het onderzoek heeft plaatsgevonden. Het onderzoeksbureau neemt scenario's 1 en 2 (zie boven) nog mee, maar constateert dat deze twee varianten niet voldoen aan de inhoudelijke kaders die zijn vastgesteld ten aanzien van de kwaliteit van het muziekonderwijs en de invulling van de maatschappelijke rol. Het bureau adviseert vervolgens twee plusscenario's mee te nemen:

- Cultuurbrigade Plus (waarbij de al bestaande Cultuurbrigade mee wordt genomen voor inhoudelijke invulling van het muziekonderwijs);
- Hybride model (waarbij ook nog docent-specialisten worden aangetrokken).⁷

Daarbij zijn drie varianten van het tweede Plusscenario die in overweging genomen kunnen worden: een meer op een podium-, amateurkunst- en presentatiefunctie gericht profiel, een meer op cultuurcluster gericht profiel, en een meer op brede school, welzijn en sociaal domein gericht profiel.

Bij alle scenario's wordt het doorvoeren van een aantal maatregelen voorgesteld waarmee de directe kosten voor het muziekonderwijs gedekt kunnen worden door de opbrengsten daaruit:

- aanpassing van de loonkosten aan de Cao Kunsteducatie;
- verhogen van de verhouding tussen lesgebonden en niet-lesgebonden uren;
- verhogen van het aantal leerlingen per docent-uur van 2,6 naar 3,0;
- verkorten van het cursusjaar van 40 naar 35 weken;
- verhoging van de leselden zodat deze meer in lijn komen met omliggende gemeenten.

Het college adviseert op basis van het eerste deelonderzoek om de oorspronkelijk bedachte scenario's mee te nemen als terugvaloptie, maar om nadere uitwerking te zoeken van één of twee varianten van het plusscenario, omdat daarmee beter aan de vastgestelde inhoudelijke kaders kan worden voldaan. Ook adviseert het college om het gemeentelijk beleidskader voor cultuureducatie en -participatie verder in te vullen, zodat een gekozen scenario (of beter: variant) op vastgesteld beleid kan aansluiten.

2.1.5 Bestuurlijk strategische keuzen en vervolgonderzoek

In een memo aan de raad van augustus 2015 geeft het college aan verdere bestuurlijk-strategische keuzen te hebben gemaakt in het onderzoek.⁸ Er worden nieuwe kaders voor de tweede fase voorgesteld ten aanzien van het uit te werken bedrijfsmodel:

- voldoende mogelijkheden voor sturing op kwaliteit, breedte en toegankelijkheid van het muziekonderwijs voor tenminste de eerste vijf jaar van de muzikopleiding van kinderen en jongeren tot en met achttien jaar;

⁷ DRION, Scenario's voor de inrichting van muziekonderwijs in de gemeente Heemskerk, p.21.

⁸ Memo bezuinigingstaakstelling muziekschool van 16 augustus 2015. Besproken op de raadsvergadering van 24 september 2015.

- een kostendekkende werkwijze ten aanzien van de directe kosten van dit muziekonderwijs;
- samenwerking met een kring zelfstandig ondernemende docenten die het overige les- en cursusaanbod kunnen bedienen;
- het dichter bijeen brengen van de binnenschoolse, naschoolse en buitenschoolse activiteitenprogramma's;
- een organisatie met voldoende mogelijkheden om als uitvoerend partner in het lokale culturele veld te functioneren en voldoende aantrekkelijkheid als partner voor lokale en/of regionale samenwerking.

Tevens geeft het college aan dat er een aanvullende opdracht gegeven moet worden voor een onderzoek naar de mogelijke locaties waar het Cultuurhuis gehuisvest wordt, omdat de uitwerking van het bedrijfsmodel anders niet goed kan worden uitgevoerd. Dit onderzoek wordt in september aan de raad gepresenteerd, waarbij de conclusie door onderzoeksbureau wordt getrokken dat bouwkundig en functioneel de bibliotheek de beste mogelijkheden biedt en het meest toekomstbestendig is, al is huisvesting in het Cultuurhuis financieel het meest aantrekkelijk. Het advies is dan ook om de locatie bibliotheek uit te werken in een bedrijfsmodel.⁹

Dat advies wordt meegenomen in het tweede deelonderzoek dat in december 2015 als ingekomen stuk wordt besproken in de raad, om geagendeerd te worden de vergadering van de commissie Sociaal Domein en Onderwijs (SDO) in februari 2016. Hierbij wordt het plusscenario met een hybride organisatie, gevestigd in een deel van de bibliotheek, verder uitgewerkt en geconcretiseerd.¹⁰ Eveneens wordt een toetsing uitgevoerd aan de eerder gestelde kaders, zowel financieel als inhoudelijk. Wat opvalt, is dat uit het deelonderzoek blijkt dat er sprake is van een aanzienlijke post 'achterblijvende' kosten van €451.000 structureel. Hoewel de bezuinigingsstaakstelling dus wordt gehaald, is het netto resultaat vanuit de gemeentelijke exploitatie gezien een stuk kleiner dan oorspronkelijk verondersteld. Voor de structurele achterblijvende kosten wordt voorgesteld om dekking te zoeken in een extra opgave voor de nieuwe muziekschool, het positieve saldo van de gemeente, en overschotten op de WWB en Wmo. Ook wordt nog een aantal incidentele kosten noodzakelijk gezien, onder meer voor het overdoen van de inventaris en een aantal andere frictiekosten. Het college stelt voor Drion de opdracht te geven voor het derde deelonderzoek, het transitieplan.

Ondertussen is tijdens de gemeenteraadsvergadering van december 2015 ook besloten om naar aanleiding van een burgerinitiatief een openbare hoorzitting te organiseren over bezuinigingen op cultuurgebied. Er is geen verslag beschikbaar van de hoorzitting.

2.1.6 Vaststelling bedrijfsplan en transitieplan

In de gemeenteraadsvergadering van februari 2016 staan het Bedrijfsplan en het Transitieplan voor het Cultuurhuis gezamenlijk op de agenda. Hier wordt naast het financiële kader (uiteindelijk €750.000 structureel bezuinigen) nog eens aangegeven dat is gezocht naar een plan waarin "kwalitatief goed en toekomstbestendig" muziekonderwijs met zoveel mogelijk behoud van werkgelegenheid voor de medewerkers van het Cultuurhuis kon worden gerealiseerd. Op basis van deze kaders is het Bedrijfsplan voor het Cultuurhuis samengevat op basis van een aantal hoofdpunten:

⁹ DRION, Quick scan huisvesting Muziekschool Heemskerk, p.2.

¹⁰ DRION, Bedrijfsplan Muziekfabriek Heemskerk, pagina 16.

- Er is gekozen voor de ‘hybride netwerkorganisatie’, met zowel een uitvoerende als een verbindende en faciliterende rol.
- Met een basissubsidie van €570.000, wordt een structurele bezuiniging gerealiseerd op de gemeentebegroting van maximaal €747.000.
- Er is daarbij wel sprake van substantiële achterblijvende kosten (€451.000) in de gemeentelijke organisatie. Dit wordt veroorzaakt omdat eerder doorbelaste concernkosten aan Cultuurhuis (€351.000) en Cultuurbrigade (€100.000) na de reorganisatie achterblijven bij de gemeentelijke organisatie.¹¹
- Het bedrijfsmodel valt binnen de inhoudelijke kaders die door het college zijn meegegeven, waarmee ook de inhoudelijke overwegingen en zorgen die door de gemeenteraad zijn geuit zijn meegenomen.
- Het bedrijfsmodel biedt goede mogelijkheden voor samenwerking met onderwijs, Brede school en in het sociaal domein, zonder dat de economische bedrijfsvoering van het Cultuurhuis hiervan afhankelijk is.

In het bedrijfsplan zijn drie kerntaken vastgelegd die bij de nieuwe organisatie moeten worden belegd om de maatschappelijke meerwaarde van het Cultuurhuis vorm te geven:

- het ontwikkelen, ondersteunen en uitvoeren van cultuuractiviteiten (in de breedste zin van het woord) in en rond het onderwijs, Brede School en in het sociale domein;
- toegankelijk, kwalitatief hoogwaardig muziekonderwijs voor jonge mensen in de eerste vijf leerjaren organiseren en;
- het faciliteren van een netwerk van aanbieders dat voorziet in aanbod van muzieklessen na die eerste vijf jaar aan (jong)volwassenen.¹²

In het bedrijfsplan worden wel enige risico’s onderkend, zoals: klantverlies, krimpende markt en risico’s met betrekking tot samenwerking met partners, stakeholders, netwerkorganisatie en mogelijk veranderend beleid en subsidiestromen. Daarnaast wordt aangegeven dat deze geadresseerd moeten worden alvorens tot een definitieve invulling van het muziekonderwijs kan worden gekomen. Ook voor de transitie worden enkele risico’s beschreven ten aanzien van continuïteit in de organisatie, draagvlak onder stakeholders, huisvestings-, frictie en transitiekosten.¹³

Bij het bedrijfsplan wordt het alternatief van een bedrijfsverzamelgebouw nog steeds genoemd, met de bekende kanttekening dat deze variant niet past in het vastgestelde inhoudelijk kader.

In het Transitieplan zijn vijf zogenaamde bouwstenen gebruikt:

1. de inrichting van de nieuwe organisatie (functiegebouw, en functieprofielen);
2. de spelregels voor de overgang van het personeel (Sociaal Plan);
3. randvoorwaarden en aandachtspunten die van belang zijn voor het functioneren van de organisatie (investeringen, risicoparagraaf, huisvesting);
4. de kosten voor frictie en transitie;
5. begroting de planning/agenda voor het voorliggende proces (Masterplanning).

Een belangrijke observatie uit het transitieplan is dat (onder voorbehoud van uitkomsten uit onderhandelingen met GO, OR en personeel) de transitie naar de nieuwe organisatie binnen

¹¹ Idem.

¹² DRION, Bedrijfsplan Muziekfabriek Heemskerk, p. 8.

¹³ DRION, Bedrijfsplan Muziekfabriek Heemskerk, p. 23-25.

de gebudgetteerde omvormingskosten kan worden uitgevoerd. Ook wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de positie van het personeel van het Cultuurhuis en het belang van een ruimhartige aanpak hierbij.

Ten aanzien van de financiën stelt het college een aantal punten aan de raad voor:

- Voor de nieuwe organisatie wordt een basissubsidie voorgesteld voor vaste kosten: huisvesting, administratie en directie, voor een periode van vijf jaar (maximaal €570.000).
- De instrumenten en de vervangingsreserve wordt in het voorstel om niet overgedragen aan de nieuwe organisatie (totaal ongeveer €117.000 incidenteel).
- Er wordt ter overweging gegeven om het activiteitenbudget voor de Brede School over te hevelen naar een onderdeel van het Cultuurhuis (à €100.000).
- Er wordt voorgesteld om eenmalig €100.000 in te zetten voor een financiële reserve voor de nieuwe organisatie.
- De doorbelaste ‘overheadkosten’ worden conform het bovengenoemde voorstel gedekt door diverse financiële posten van de gemeente (€451.000 structureel).

Voorafgaand aan de raadsvergadering wordt een memo naar de raad gestuurd waarin een aantal verzamelde vragen wordt beantwoord, onder meer over zeven mogelijke extra bezuinigingsopties (die binnen de onderzoeksopdracht niet nader onderzocht konden worden). Tevens is er een memo opgesteld door Drion waarin wordt ingegaan op vragen “in politieke en publieke discussie” over de mogelijkheid en wenselijkheid van een gefaseerde transitie van het muziekonderwijs. Kortgezegd wordt daarin de conclusie getrokken dat dit zowel om inhoudelijke als om bedrijfsmatige/financiële redenen onwenselijk is. Deze memo concludeert tevens dat er voor het opzetten van regionale samenwerking geen werkbare alternatieven zijn die binnen redelijke termijn gerealiseerd zouden kunnen worden.

De behandeling van de voorstellen in de gemeenteraad gaat niet zonder slag of stoot. Er worden twee amendementen ingediend, waarvan het meest vergaande het besluit bevat om het voorstel in zijn geheel in te trekken. De overwegingen hierbij zijn dat er nog te grote risico’s in het voorstel besloten liggen en dat de financiële opbrengsten, na verrekening van de doorbelaste overheadkosten, niet opwegen tegen de incidentele kosten voor de transitie. Dit amendement vindt alleen steun bij de twee oppositiepartijen: GroenLinks en Liberaal Heemskerk. Het tweede amendement wordt wel aangenomen, en regelt dat een gedeelte van de dekking van de overheadkosten (€300.000 van de €451.000) niet ten laste van naar verwachting vrijvallende gelden uit de WWB en Wmo komen, maar dat deze voor de eerste twee jaar ten laste komen van de algemene reserve (om het college de tijd te geven een nieuwe dekking te vinden). Dit amendement wordt wel aangenomen.

Een motie waarin wordt voorgesteld te besluiten om de bezuiniging op het Cultuurhuis een jaar uit te stellen en in die tijd een nieuw plan op te stellen vindt alleen steun bij de oppositiepartijen. Hetzelfde geldt voor een motie van wantrouwen, die wordt ingediend en gesteund door de oppositiepartijen, op basis van de stelling dat het college onder meer te grote risico’s neemt, maar ook dat zij de raad vaak te laat en (voor wat betreft de bibliotheek) onjuist heeft geïnformeerd.

Bij de vaststelling van de Voorjaarsnota 2016 is nog relevant dat een amendement wordt aangenomen waarin geregeld wordt dat er €25.000 aan voorzieningen beschikbaar wordt gemaakt om minderdraagkrachtigen te subsidiëren voor gebruik van het Cultuurcentrum.

2.1.7 **Besluitvorming over huisvesting**

In juni 2016 wordt tijdens een vergadering van de commissie SDO gesproken over de huisvesting van het Cultuurhuis en de bibliotheek. Hierbij wordt naast de Quick Scan die in het najaar van 2015 is uitgevoerd door Drion ook een *second opinion* behandeld waarin bureau BBA de mogelijkheden van een theater als derde gebruiker van het bibliotheekgebouw heeft verkend. De wens om een klein theater te bouwen als onderdeel van de culturele voorzieningen in de gemeente is ook te vinden in een voorstel dat vanuit de groep Betrokken Burgers in maart 2016 is ingediend bij de gemeente. BBA heeft dan nog geen conclusies getrokken over de haalbaarheid van een klein theater, maar adviseert een architect te vragen een structuurontwerp op te stellen.¹⁴ De uitkomst van deze vergadering is dat een meerderheid van de fracties zich nog niet in staat acht om zich uit te spreken over een voorkeurslocatie en de vraag om in combinatie met de bibliotheek opdracht te geven voor de uitwerking aan een klein theater en filmhuis. Er is behoefte aan meer verdiepende informatie over de scenario's ('een besluitvormingsmatrix') voordat verdere besluitvorming kan plaatsvinden.

In de raadsvergadering van september 2016 wordt een voorstel met betrekking tot de huisvesting van het Cultuurcentrum besproken. Hierbij wordt besloten de keuze te maken voor huisvesting op de locatie van de bibliotheek en het daarbij behorende krediet beschikbaar te stellen voor de verbouwing op die locatie. De keuze voor de locatie wordt gebaseerd op een Afwegingskader, waarin verschillende locaties worden vergeleken op basis van ruimtelijke, financiële en maatschappelijke gevolgen en verwachte meerwaarde en draagvlak. Tijdens deze vergadering wordt ook een verkennend onderzoek na overleg met architecten ingebracht naar de mogelijkheid om een klein theater op te nemen in de huisvesting; deze memo presenteert vooral veel risico's en beperkte mogelijkheden. Een motie om nog een heroriëntatie te doen, waarbij ook scenario's met meerdere locaties worden meegenomen, krijgt geen steun.

2.1.8 **Monitoring stand van zaken**

In december 2016 wordt een actuele stand van zaken naar de raad gestuurd, die in de commissie SDO van januari 2017 wordt geagendeerd. In de memo is beschreven dat de tarieven in lijn met de besluitvorming zijn aangepast, waardoor onder andere privélessen duurder zijn geworden, maar groepslessen goedkoper. Om de tarifiering mogelijk te maken; zijn lonen voor onderwijzers marktconform vastgesteld, is de verhouding lesgebonden/niet-lesgebonden tijd in lijn met landelijk minimale normen gebracht, het gemiddeld aantal leerlingen per docentuur verhoogd en is de duur van een cursusjaar verkleind. In de memo is ook te lezen dat het aantal leerlingen sinds de overgang significant kleiner is geworden, maar dat dit in lijn met de verwachtingen vooraf is, mede door een transitie-effect.

Medio 2018 wordt op navraag van een raadsfractie nogmaals een stand van zaken gerapporteerd aan de gemeenteraad. Per kerntaak is hierin beschreven hoe het Cultuurhuis er op dat moment voor staat. Ten aanzien van het onderwijs voor mensen onder 21 jaar geldt dat de tarieven relatief laag zijn gebleven en dat de leerlingenaantallen na een incidentele verlaging na de transitie naar een nieuwe organisatie weer oplopen en naar verwachting blijven oplopen. De taak van het faciliteren en verbinden van muziekonderwijs voor volwassenen wordt naar tevredenheid uitgevoerd, evenals het verzorgen van cultuureducatie voor onderwijs en in de wijken (onder meer in samenwerking met de Brede school). Ook wordt cultuurparticipatie gestimuleerd door de zichtbaarheid van bestaande culturele activiteiten te

¹⁴ BBA, second opinion Quick scan, investeringskosten Theater, p.12.

vergroten en nieuwe activiteiten op te zetten. Uit de stijgende leerlingenaantallen wordt voorzichtig de conclusie getrokken dat de waardering voor de nieuwe opzet van het Cultuurhuis goed is.

Bij de Najaarsnota 2018 wordt nog eens €600.000 gestort in de bestemmingsreserve Desintegratiekosten, omdat het verdienmodel van docenten -die om niet worden ingezet in het Cultuurhuis- is achtergebleven bij de eerdere verwachtingen in het Transitieplan. In januari 2019 wordt op verzoek van een raadsfractie opnieuw een stand van zaken gegeven, waarin dit nog eens wordt aangehaald. Er wordt ook gesproken over de gerealiseerde structurele bezuiniging, die in lijn is met het Bedrijfsplan.

Bij memo wordt de raad in juli 2019 geïnformeerd over het bij de Voorjaarsnota 2016 aangenomen amendement voor subsidiëring van minderdaadkrachtigen. Deze regelingen worden weinig gebruikt, mede door het bestaan van andere regelingen voor dezelfde doelgroep, maar wel grotendeels voortgezet.

2.2 Bibliotheek

2.2.1 Inleiding

In deze paragraaf bespreken we de reorganisatie van de bibliotheek. Aan de hand van documenten uit het RIS maken we een reconstructie van het proces. Daarbij vullen we de informatie uit de documenten aan met bevindingen uit interviews met de portefeuillehouder en betrokken ambtenaren.

2.2.2 Eerste plannen taakstelling

In het in Coalitieprogramma 2014-2018 zijn zowel inhoudelijk als financieel, de kaders en richting voor de bestuursperiode aangegeven.¹⁵ Dit is verder uitgewerkt en geconcretiseerd in het meerjarenplan. Wegens een tekort op de begroting, dat wordt verklaard door de decentralisaties, zijn hierin (voorgenomen) bezuinigingen opgenomen. Gesprekspartners vanuit de gemeente geven aan dat ook de teruglopende bezoekersaantallen wegens de digitalisering van de maatschappij een rol speelden. Er wordt tegenwoordig meer gelezen dan voorheen. De bezuiniging moest ook leiden tot een andere manier van functioneren.

Op het gebied van publieke voorzieningen worden in het meerjarenplan bezuinigingen voorgenomen op de kinderboerderij, het zwembad de Waterkokers, te bezuinigen op de bibliotheek en het Cultuurhuis.¹⁶ Deze plekken dienen volgens de gemeente als ontmoetingsplekken en bieden een veelzijdige dienstverlening, maar vallen weliswaar niet onder de kerntaken van de gemeente. Om de voorzieningen wel op een goed kwaliteitsniveau te handhaven wordt gezocht naar andere, efficiëntere vormen van organisatie, die een besparing opleveren.¹⁷ Ten aanzien van de bibliotheek is in het meerjarenplan een bezuinigingsdoelstelling neergelegd van een structureel nettobedrag van €425.000 per jaar vanaf 2017. Dit moet worden behaald door de bibliotheek alleen efficiënter te organiseren en enkel nog haar basistaken te laten uitvoeren.¹⁸ Op 3 november 2014 heeft de raad de begroting en het meerjarenplan goedgekeurd.¹⁹ Om de taakstellingen nader te concretiseren, is er een bestuursopdracht opgesteld.

2.2.3 Bestuursopdracht

Voor de taakstellingen van 2015 was er sprake van een samenwerking was tussen de gemeenten Beverwijk, Uitgeest, Heemskerk en de Stichting bibliotheek IJmond Noord. In de gemeente Heemskerk was de bibliotheek gevestigd in het gemeentehuis. De structurele samenwerking met de bibliotheek IJmond Noord is door de gemeente Uitgeest op 1 juli 2014 beëindigd. Vervolgens is door de gemeente Heemskerk besloten om de structurele overeenkomst op te zeggen, zodat er – mede gelet op de beoogde taakstellingen – nieuwe afspraken met de gemeente Beverwijk konden worden gemaakt. Deze afspraken zijn neergelegd in een eenjarige (uitvoerings)overeenkomst tussen de gemeenten Uitgeest (tot 2017), Beverwijk, Heemskerk en de Stichting Bibliotheek IJmond Noord. Deze overeenkomsten hadden als doel om de bibliotheekvoorziening in 2015 en 2016 te regisseren

¹⁵ Coalitieprogramma Ruimte voor Leven, werken en wonen.

¹⁶ Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen.

¹⁷ Meerjarenplan 2015-2018, p.6.

¹⁸ Meerjarenplan 2015-2018, p.9.

¹⁹ Een amendement van Groen Links is hierbij afgewezen. Deze zag op het in zijn geheel schrappen van de bezuinigingstaakstelling van de bibliotheek. Alleen Groen Links stemde voor het amendement.

en te continueren. De drie gemeenten bekostigden de bibliotheek op grond van een subsidiebedrag per inwoner. De bibliotheek Heemskerk bleef gevestigd in het gemeentehuis.

In de *Bestuursopdracht bibliotheek* werd de wijze waarop de bezuinigingstaakstelling wordt gerealiseerd, geconcretiseerd. Een drietal moties werden hierbij verworpen. De moties zagen op de opheffing van de verplichting om de huidige bibliotheeklocatie te handhaven, het betrekken van de gemeente Beverwijk bij de taakstelling en de voorwaarde op te nemen dat de bibliotheek blijft voldoen aan artikel 8 van de Bibliotheekwet. In de bestuursopdracht zijn de volgende voorwaarden voor de uitvoering van de taakstelling neergelegd:

- Behoud van een (minimale) wettelijke en toekomstbestendige bibliotheekvoorziening in Heemskerk.
- De bibliotheekactiviteiten in de huidige bibliotheeklocatie in Heemskerk handhaven.
- Realiseren van de gestelde bezuinigingsdoelstellingen van €425.000,- met ingang van 2017.
- Mogelijkheden onderzoeken van samenwerking in de breedste zin van het woord.
- Het onderzoek beperkt zich tot die besturen, bedrijven en instellingen die vooraf verklaren dat zij volledig medewerking willen verlenen.

Er worden drie verschillende varianten onderzocht om de taakstelling te realiseren. De eerste variant is gericht op het voorzetten van de samenwerking tussen Beverwijk en – indien mogelijk – Uitgeest. De tweede optie behelst een verzelfstandiging van de bibliotheekvoorziening. De derde mogelijkheid ziet op de mogelijkheid om de bibliotheek voort te zetten als een lokale, gemeentelijke bibliotheekvoorziening. De uitvoering van de Bestuursopdracht is opgebouwd uit drie onderdelen: een oriëntatiefase waar bepaald wordt wat de voorkeursvariant is, een exploitatieonderzoek naar de realisatie van de voorkeursvariant en een het opstellen van een transitieplan. Elk deelonderzoek resulteert in een rapportage die naar verwachting respectievelijk juni 2015, september 2015 en december 2015 aan de raadscommissie Sociaal domein en onderwijs worden voorgelegd.

De raad besluit op 19 februari 2015 een budget van €75.000 beschikbaar te stellen om conform de bestuursopdracht onderzoek uit te voeren naar de bezuiniging op de bibliotheek.

2.2.4 Oriëntatie

Tijdens de oriëntatiefase is bepaald wat de voorkeursvariant is voor de toekomstige bibliotheek. Uit de bestuursopdracht volgt dat de mogelijkheden voor samenwerking met publieke en private partijen uit de regio worden verkend. Hierbij dienen vanuit de drie organisatievormen de volgende onderdelen meegenomen worden:

- Onderzoek naar de huidige bedrijfsvoering.
- Samenwerkingsmogelijkheden tussen gemeente, organisaties en particuliere bedrijven.
- Onderzoek naar toekomstverwachting en marktprognose van de vraag, waarbij de digitale ontwikkeling lokaal en landelijk wordt betrokken.
- Motivering van de voor- en nadelen en de kansen en bedreigingen van de drie organisatievormen.
- Voorstel voor een voorkeurs organisatievorm, met hierbij de onderlinge voor- en nadelen.²⁰

²⁰ Bestuursopdracht, p.6

Er zijn geen documenten raadpleegbaar waar de bevindingen van deze fase in worden gerapporteerd. Wel is er tijdens de commissievergadering SDO van 10 juni 2015 door het college en door de directeur van de openbare bibliotheek IJmond Noord een presentatie gegeven over de uitkomsten van het onderzoek naar de maatschappelijke meerwaarde en de rol van de bibliotheek in het sociaal domein. Ook worden de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd. Omdat er geen uitgebreid verslag van deze commissievergadering beschikbaar is, is het niet te achterhalen welke conclusies na de oriëntatiefase zijn getrokken.

Tijdens de commissievergadering SDO van 9 september 2015 wordt de scenariostudie huisvesting muziekschool gepresenteerd door DRION. Hierin worden verschillende scenario's voor de inrichting van muziekonderwijs in de gemeente Heemskerk geschetst. Uit een eerste inventarisatie van mogelijke herhuisvesting blijken de locatie Jozefschool/Mariaschool en de locatie bibliotheek/gemeentehuis in aanmerking te komen voor nader onderzoek. De locatie bibliotheek is hierbij de voorkeursvariant. De locatie bibliotheek lijkt in fysieke zin aantrekkelijk, omdat er voldoende ruimte beschikbaar kan worden gemaakt. Ook wordt vermeld dat de directeuren van de bibliotheek te kennen hebben gegeven open te staan voor het in fysieke zin in elkaar schuiven van Cultuurhuis en bibliotheek.

2.2.5 Exploitatie

Rapportage Toekomstige bibliotheek Heemskerk

Op 6 november 2015 is het exploitatieonderzoek *Toekomstige bibliotheek Heemskerk* naar de voorkeursvariant afgerond. In opdracht van de gemeente heeft de DSP-groep onderzoek verricht naar de mogelijkheden om de bezuinigingstaakstelling van €425.000, met behoud van een bestuurlijk acceptabel kwaliteitsniveau en het tot stand brengen van andere, efficiëntere organisatievormen, te realiseren. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat de gemeente Heemskerk zich nog niet concreet heeft uitgesproken over hoe zij de toekomstige bibliotheek ziet. Tevens moest nog onderzocht worden wat een efficiënte organisatievorm voor de bibliotheek kon zijn.²¹ De vooraf geformuleerde doelstelling van de oriëntatiefase; vaststellen wat de voorkeursvariant is voor de toekomstige bibliotheek, lijkt dus niet te zijn gehaald.

DSP-groep stelt in de rapportage vast dat de bezuiniging van €425.000 een behoorlijke opgave is, gelet op het uitgangspunt dat de bibliotheek gevestigd blijft in het gemeentehuis. De huisvestingslasten bedragen namelijk €417.200, waarvan slechts €34.600 voor de huisvesting van overhead en backoffice in Beverwijk en €382.600 voor de vestiging in Heemskerk. Daarnaast heeft de gemeente Heemskerk reeds eerder een taakstelling opgelegd van €65.400 die gerealiseerd is in 2015. In de rapportage wordt geadviseerd deze taakstelling te incorporeren in de bezuiniging van €425.000, omdat er anders geen mogelijkheid meer zou bestaan om aangesloten te blijven bij het landelijke bibliotheekstelsel.²²

In overleg met de bibliotheek heeft DSP-groep vastgesteld dat – gelet op de €425.000 minder te ontvangen subsidie – op de volgende wijze tot een sluitende begroting kan worden gekomen:

²¹ Toekomstige bibliotheek Heemskerk P.5

²² idem, p.8

- 24 uren openstelling met professionele begeleiding van bezoekers in plaats van 39 uur in 2015, wat een besparing oplevert van €161.700
- Besparing op de personeelskosten backoffice van €38.700 doordat uitvoerende activiteiten bovenop de uitleenfunctie wegvallen
- Een besparing van €10.900 op de personeelskosten voor collectievorming door inkrimping van de collectie
- Een besparing van €9.600 op personeelskosten bedrijfsdiensten
- Een besparing van €149.900 op de huisvestingskosten door het afstoten van 935 van de huidige 2.375 vierkante meters. Gevolg daarvan is dat de gemeente een tekort op de huisvestingslasten gemeentehuis krijgt ten bedrage van €149.900.
- Een besparing van €7.200 op automatisering vanwege verlaging licentiekosten en onderhoudskosten en vermindering aantal computerwerkplekken
- Een besparing van €6.800 op de kosten van bestuur en organisatie
- Een besparing van €18.600 op het collectiebudget

Bovenstaande punten zouden tot gevolg hebben dat het gehanteerde concept van de beleefbibliotheek moet worden losgelaten. Concreet houdt dit in dat de dienstverlening zich zou beperken tot de uitleenfunctie en de volgende activiteiten komen te vervallen:

Kernfunctie kennis en informatie

- Media-educatie meer voor volwassenen.
- Wekelijks digitaal inloopspreekuur.
- Samenwerking binnen deze functie met Welschap, Seniorweb, Historische Kring Heemskerk, etc..

Kernfunctie ontwikkeling en educatie

- Ondersteuning aan voorschoolse voorzieningen en het basisonderwijs in het kader van leesplezier en tegengaan van taalachterstand.
- Groepsbezoeken van basisonderwijs in de bibliotheek.
- Doorlopende lijn mediawijsheid.

Kernfunctie lezen en literatuur

- Leesstimuleringsprojecten als Nationale Voorleesdagen, Kinderboekenweek en Nederland Leest.

Kernfunctie kust en cultuur

- Literaire of andere lezingen en workshops.

Kernfunctie ontmoeting en debat

- 100-talenten jeugdbibliotheek waar een kamercommissie van kinderen uit de hoogste klassen van het basisonderwijs met ondersteuning van bibliotheekprofessionals activiteiten voor kinderen organiseert.

Dit heeft als gevolg dat dienstverlening de bibliotheek Heemskerk alleen nog binnen het landelijke bibliotheekstelsel kan blijven als zij onderdeel vormt van een regionale

bibliotheekorganisatie. Alleen dan kan worden aangenomen dat voldaan wordt aan het vervullen van de vijf wettelijke functies (zie bijlage 2). Om die reden adviseert de DSP-groep tot een bredere regionale bibliotheekorganisatie die werkzaam is in de gemeenten Heemskerk, Beverwijk en Velsen.

Verder wordt aan de raad ter overweging gegeven om twee pluspakketten af te nemen: een pluspakket voor de kernfunctie ontwikkeling en educatie en een pluspakket voor lezen en literatuur. Het voorstel van de pluspakketten en de wijze waarop deze worden opgebouwd is geïnitieerd door de bibliotheek. De kosten hiervan bedragen respectievelijk €18.100 en €10.300 (marginale kosten (de kosten die direct ontstaan door deze activiteiten)).

Voorstel tot en het vaststellen van de bezuinigstaakstelling

In een raadvorstel van 26 januari 2016 wordt ingegaan op de bevindingen uit het rapport. Wat betreft de beperking van de bibliotheekruimte wordt opgemerkt dat het huisvestingslastentekort dat ontstaat voor de gemeente, eventueel kan worden opgevangen door het Cultuurhuis daar onder te brengen. Ten aanzien van de afname van de fte's wordt vastgesteld dat dit voor een deel via het natuurlijk verloop van functies (pensioen) gerealiseerd kan worden. Verder gaat het raadvorstel in op de voorgestelde pluspakketten. Hierbij zouden ook de kernfuncties ontwikkeling en educatie en lezen en literatuur worden behouden in de gemeente Heemskerk. Op de raadsvergadering van 20 februari 2016 is er een nadere toelichting gegeven door de opsteller van het DSP-rapport.

In een brief van 24 februari 2016 uitende directeuren in reactie op het raadvorstel van de bibliotheek hun zorgen over de hoogte van de frictiekosten die de bezuinigingen met zich meebrengen. Zij benadrukken dat er naast de personele frictiekosten ook nog sprake is van materiele frictiekosten als gevolg van de inkrimping. In reactie op de brief, wordt een motie ingediend door Groen Links op de raadsvergadering van 25 februari 2016. Deze ziet erop om het vertrouwen in het college op te zeggen, onder andere omdat zij een onverantwoord financieel risico neemt, de raad structureel onjuist en onvolledig is geïnformeerd, de nut en noodzaak van de bezuinigingen niet duidelijk is en er op geen enkele wijze is geluisterd naar alternatieve bezuinigingsplannen. De motie wordt uiteindelijk verworpen met 17 stemmen tegen en 7 stemmen voor.²³ Ook wordt met dezelfde stemverhouding een amendement van Liberaal Heemskerk afgewezen. Deze zag op het intrekken van het voorstel, wegens de kans op gedwongen ontslagen en verlies van kwaliteit van de dienstverlening.

Op de raadsvergadering van 25 februari 2016 wordt, gelet op de reeds in 2015 gerealiseerde taakstelling, besloten de nog te realiseren bezuiniging vast te stellen op €359.400,-. Ook wordt positief besloten op de voorgestelde pluspakketten, om zo een zo volwaardig mogelijke bibliotheek in Heemskerk te behouden. De kosten worden gedekt uit het verwachte begrotingsoverschot van 2017.

Door de initiatiefgroep Betrokken Burgers wordt in maart 2016 het initiatiefvoorstel Voorstel Huisvesting Culturele Voorzieningen ingediend. Het voorstel ziet op de realisatie van een klein theater/filmhuis, tussen het toekomstige Cultuurhuis en de bibliotheek in. Naar het inzicht van Betrokken burgers kan deze voorziening worden gecombineerd met de vestiging van het Cultuurhuis Heemskerk. Naar aanleiding van dit initiatiefvoorstel is er Second opinion Quick scan uitgevoerd naar de investeringskosten die een theater met zich mee zou brengen.²⁴ Het college krijgt de opdracht een bestuursopdracht op te stellen voor het uitvoeren van een onderzoek naar het realiseren van een klein theater/filmhuis.

GroenLinks.

²⁴ Bouwkundig Begeleiding Adviesgroep, huisvesting muziekschool Heemskerk, second opinion Quick Scan.

Uiteindelijk wordt door de raad op 29 september 2016 besloten dat het Cultuurhuis Heemskerk definitief wordt gevestigd in de ruimte in het gemeentehuis die als gevolg van het inkrimpen van de bibliotheek was vrijgekomen. Er wordt een krediet beschikbaar gesteld van €800.000 voor de verbouwing van gemeentehuis voor de huisvesting van het Cultuurhuis en de bibliotheek.

2.2.6 Transitie

Er is geen documentatie raadpleegbaar dat specifiek ziet op de transitie van de bibliotheek. Wel is in het document “projectopdracht herhuisvesting Cultuurhuis Heemskerk” zowel voor de bibliotheek als het Cultuurhuis in een ruimtelijk transitieplan voorzien. Het beoogde eindresultaat van het ruimtelijk transitieplan is het huisvesten in een multifunctioneel gebouw, waarin de bibliotheek en het Cultuurhuis een open uitstraling hebben naar buiten. Hierbij dient een connectie te bestaan tussen de centrale hal en het huidige bibliotheekgebouw. Dit moet resulteren in een goede samenwerking tussen bibliotheek, Cultuurhuis en de gemeente. Voor de verbouwing is als randvoorwaarde geformuleerd dat er draagvlak is bij het Cultuurhuis en de bibliotheek, om zo te komen tot een gewenst projectresultaat en het gebouw zoveel mogelijk multifunctioneel in te richten. De verbouwing van de bibliotheek om het Cultuurhuis een plek te geven is begin 2018 afgerond. Op 17 februari 2018 was de officiële (her)opening van het Cultuurhuis en de vernieuwde bibliotheek.

2.2.7 Stand van zaken en monitoring

Taakstelling

De oorspronkelijke taakstellingsdoelstelling bedroeg €425.000,- met ingang van 2017. In 2016 is, gelet op de reeds in 2015 gerealiseerde taakstelling, de te realiseren bezuinigingstaakstelling vastgesteld op €359.400,-. Bij de evaluatie van het cultuurbeleid 2015-2010 is geconcludeerd dat deze taakstelling ook daadwerkelijk gerealiseerd is.²⁵ In paragraaf 4.2 gaan we hier nader op in.

VERSTREKTE SUBSIDIE BIBLIOTHEEK

2015	2016	2017	2018	2019	2020
€1.187.713	€1.210.158	€827.532	€847.828	€844.951	€870.931

De bibliotheekorganisatie

Uit de Samenwerkingsovereenkomst Bibliotheekwerk 2017 t/m 2020 (samenwerkingsovereenkomst) en de Uitgangspuntennotitie Bibliotheekwerk Beverwijk en Heemskerk (uitgangspuntennotitie) volgt dat na de taakstelling in de bibliotheeklocatie Heemskerk drie van de vijf bibliotheekfuncties worden uitgevoerd.²⁶ ²⁷ Ook heeft de bibliotheeklocatie Heemskerks als gevolg van de taakstelling 935 van de 2.375 vierkante meters afgestoten. Uit de beschikbare documentatie volgt niet welke gevolgen deze inkrimping had voor de omvang van de collectie of het personeel.

²⁵ Evaluatie cultuurbeleid Heemskerk 2015-2020, p.8

²⁶ Enkele cursussen en groepsbezoeken vanuit het voortgezet onderwijs (bibliotheekfunctie 1) werden alleen uitgevoerd in de bibliotheekvestiging Beverwijk.

²⁷ De samenwerkingsovereenkomst liep tot 2020 en is inmiddels dus afgelopen. Er is geen nieuwe samenwerkingsovereenkomst gesloten. In de praktijk werkt men nog aan de hand van de samenwerkingsovereenkomst 2017-2020. Momenteel is er een nieuwe samenwerkingsovereenkomst in ontwikkeling die per 1 januari 2023 ingaat.

In de samenwerkingsovereenkomst is neergelegd dat de gemeente Heemskerk in ieder geval in de jaren 2017 tot en met 2020 alleen de in Heemskerk uitgevoerde bibliotheekfuncties subsidieert. De gemeente Heemskerk betaalt wel mee aan de bedrijfsdiensten en de ontwikkelingskosten van alle activiteiten binnen de vijf bibliotheekfuncties. De huisvestingskosten van de backoffice worden verdeeld aan de hand van het aantal inwoners per gemeente. De bibliotheek dient zich in te spannen om derde geldstromen te verwerven.

Monitoring college en raad

Op maandelijks basis vindt er een vast overleg plaats tussen de betrokken beleidsambtenaar en de directeur van de bibliotheek. Ook is er tweemaandelijks een directeurenoverleg waar zowel de directeur van de bibliotheek als het Cultuurhuis aanwezig zijn. Daarnaast sluiten de directeuren aan bij meerdere overleggen op beleidsterreinen die voor hen relevant zijn, zoals jeugd en onderwijs. Het bestuurlijk overleg met de wethouders vindt minimaal drie keer per jaar plaats. Volgens gesprekspartners zijn de lijnen met tussen het college en de bibliotheekorganisatie kort.

Gesprekspartners geven aan dat de raad momenteel niet erg betrokken is bij het beleid omtrent de bibliotheek. Raadsleden worden met wel enige regelmaat uitgenodigd voor informatiebijeenkomsten en de jaarverslagen worden met de raad gedeeld. Bij de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomsten is de gemeenteraad niet betrokken. Het college is hiervoor verantwoordelijk.

2.3 Ervaringen raad

De gesproken raadsleden geven aan dat de noodzaak tot bezuinigingen de aanleiding was om de bezuiniging te agenderen. De omvang van de bezuiniging werd dan ook met het oog op deze noodzaak vastgelegd. Het voornemen tot bezuinigingen leidde tot veel onrust bij dat Cultuurhuis, de bibliotheek en inwoners van de gemeente. Dit werd voornamelijk veroorzaakt doordat de bezuinigingsdoelstelling al vaststond, maar de wijze waarop deze moest worden ingevuld gaandeweg het proces bekend werd. Hierdoor waren de gevolgen van de bezuinigingen niet duidelijk voor de betrokken partijen. Alle gesproken raadsleden omschrijven dit als een onwenselijke situatie, welke resulteerde in onrust bij betrokken inwoners, muziekdocenten en bibliotheekmedewerkers.

Hoewel sommige raadsleden aangeven dat zij gelet op de omvang van de taakstelling al eerder inzagen dat dit organisatorische veranderingen vereiste, geeft het merendeel aan dat pas tijdens het proces duidelijk werd dat de taakstelling Cultuurhuis alleen gerealiseerd kon worden als het Cultuurhuis geen ambtelijke organisatie meer zou zijn. Voor de taakstelling voor de bibliotheek gold dat gaandeweg het proces duidelijk werd dat het beperken van de huurkosten en takenpakket van de bibliotheek de enige mogelijkheid was om deze te realiseren. Raadsleden benoemen dat zij de bezuinigingsgedachte toen hebben losgelaten en het proces meer als een (omvorming)taakstelling hebben benaderd. De nieuwe organisaties zouden meer moeten aansluiten bij de kerntaken van de gemeente door meer samen te werken met elkaar en verbindingen aan te gaan met externe maatschappelijke partijen. Met name het Cultuurhuis moest een bredere maatschappelijke rol gaan vervullen.

Gaandeweg het proces bleek dat de concernkosten van het Cultuurhuis niet goed waren berekend door het college. Een deel van de overheadkosten dat voorheen aan het Cultuurhuis en de Cultuurbrigade werd doorbelast, zou nu alsnog voor rekening van de gemeente komen. Het was immers niet te verwachten dat de totale overheadkosten proportioneel zouden dalen. Hierdoor viel het netto bezuinigingsbedrag uiteindelijk een stuk lager uit dan voorspeld en was de terugverdientijd van de investeringen veel langer dan eerder voorgespiegeld door het college. Met name voor de partijen GroenLinks en Liberaal Heemskerk was dit een cruciaal punt. De bezuinigingsdoelstelling zou niet worden gehaald en de informatievoorziening vanuit het college was volgens hen structureel te laat. Ook bestond bij sommige oppositiepartijen het idee dat er een ongelijke informatiepositie bestond tussen de coalitiepartijen en de oppositiepartijen. Dit werd/wordt overigens tegengesproken door de toenmalige coalitiepartijen. Zij geven aan dat ook zij soms voor verrassingen zijn komen te staan. Desalniettemin was dit voor de oppositiepartijen, op basis van de stelling dat het college onder meer te grote risico's neemt, maar ook dat zij de raad vaak te laat en (voor wat betreft de bibliotheek) onjuist heeft geïnformeerd, de reden om een motie van wantrouwen in te dienen.

Alle gesproken raadsleden omschrijven het proces als reactief. De informatievoorziening vanuit het college verliep niet goed, waardoor er steeds weer gereageerd moest worden op verrassingen en er in sommige gevallen herstelbesluiten moesten worden genomen. Genoemde voorbeelden zijn de ontslagregelingen, de verkoop van de oude locatie van het Cultuurhuis en de getroffen minimaregelingen. Hoewel dit in principe ziet op de uitvoering en behoort tot de taak van het college, heeft de raad dit wel naar zich toe getrokken.

3 Ervaringen met de taakstellingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we (de totstandkoming van) de taakstellingen en de daaruit volgende transitie gezien vanuit het perspectief van het Cultuurhuis en de bibliotheek. We putten hierbij uit diverse interviews die we afnamen bij (voormalig) medewerkers en adviseurs van deze organisaties en bij de ambtelijk projectleider, de portefeuillehouder en bij de huidige ambtenaar verantwoordelijk voor cultuur. Ook halen we informatie uit documentatie die door de organisaties of door de gemeente ter beschikking zijn gesteld, maar die nog niet ter beschikking zijn gesteld aan de gemeenteraad en dus niet in de reconstructie van hoofdstuk 2 aan bod zijn gekomen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de casussen van het Cultuurhuis en de bibliotheek op meerdere punten afwijken. De relatie tussen deze organisaties en de gemeente, zowel voor als na de transitie, kent verschillen die zich ook doorvertalen in het doorlopen proces. Hierdoor zijn de casestudy-beschrijvingen niet volledig gelijkvormig en verschilt de focus op verschillende fasen in de transitie. Nog een factor van belang is de beschikbaarheid van gesprekspartners die verschillende fasen voor en tijdens de transitie hadden meegemaakt. Dit verschil in informatiepositie van de onderzoekers heeft ook zijn weerslag gehad in de casusbeschrijvingen.

3.2 Cultuurhuis

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf presenteren we de opbrengsten van de casestudy bij de voormalige muziekschool, het huidige Cultuurhuis. We bestudeerden hiervoor documentatie die hoofdzakelijk nooit in de gemeenteraad is behandeld, zoals een auditrapportage, ondernemingsplannen, subsidieaanvragen en de samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en Cultuurhuis. We spraken met een voormalig interim-directeur, de directeur en twee medewerkers van het Cultuurhuis. Ook worden enkele bevindingen uit gesprekken met betrokken ambtelijk medewerkers en de portefeuillehouder gebruikt, daar waar die betrekking hebben op de casus en verdiepende inzichten verschaffen in de situatie bij het Cultuurhuis.

3.2.2 De totstandkoming van de taakstelling

Vorming van de plannen

In paragraaf 2.1 is een uitgebreide reconstructie te lezen van de totstandkoming van de taakstelling vanuit het perspectief van de gemeente. Tot de reorganisatie in 2016 lag de verantwoordelijkheid voor het uitwerken van de taakstelling namelijk bij de gemeente, waar het Cultuurhuis immers als gemeentelijke taak was georganiseerd. Dat betekent ook dat het bedrijfsplan en het transitieplan door een adviesbureau, ingehuurd door de gemeente zijn opgesteld en door het gemeentebestuur zijn vastgesteld. De organisatie van het Cultuurhuis had op dit punt geen verantwoordelijkheid.

Betrokkenheid

Dit wil niet zeggen dat het personeel in het geheel niet betrokken is geweest bij het opstellen van de plannen. In het bedrijfsplan wordt door het adviesbureau al veelvuldig aandacht gevraagd voor het belang van het betrekken van het personeel bij de uitwerking van plannen voor de transitie:

“Een niet te onderschatten factor voor een succesvolle overgang en het beperken van maatschappelijk schade is het draagvlak bij het personeel. Dit draagvlak wordt in belangrijke mate beïnvloed door het perspectief van het personeel op een voortzetting van de beroepspraktijk onder aanvaardbare voorwaarden en door de zorgvuldigheid van het proces.”

Hiervan is ook werk gemaakt door het personeel tijdens het onderzoek voor het transitieplan te betrekken door middel van personeelsbijeenkomsten, klankbordgroepen, individuele gesprekken en (nieuws)brieven. Volgens het adviesbureau zijn *“waardevolle suggesties gedaan voor de inrichting van het nieuwe model, die voor het overgrote deel zijn overgenomen”*.

In de reconstructie van deze casus is het moeilijk gebleken om vast te stellen welke suggesties precies zijn meegenomen en in hoeverre dit een significante wijziging van de plannen betrof. De voornaamste wijziging betrof het opzetten van een regeling waarmee oudere docenten in dienst zouden blijven van de gemeente, totdat zij met pensioen konden. Voor het overige betrof het kleinere aanpassingen in de uitgezette koers. Duidelijk is dat het adviesbureau in het transitieplan ook heeft geconstateerd dat het personeel zich nog steeds zorgen maakt over de eigen toekomst.

3.2.3 Realisatie van de taakstellingen

Weerstand

De zorgen van het personeel hebben zich ook vertaald in weerstand tegen de transitie. Die werd deels veroorzaakt door de communicatie vanuit de gemeente richting Cultuurhuismedewerkers. Vanuit een destijds betrokken medewerker is deze communicatie over het uit te voeren plan getypeerd als weinig invoelend. Het betrof een politiek besluit, waarvoor steun vanuit de organisatie strikt gezien niet noodzakelijk was. Er werd volgens deze medewerker in de toon van de communicatie onvoldoende rekening gehouden met hoe zeer de voorgestelde plannen ingrijpend waren voor het betrokken personeel.

De weerstand was daarnaast inhoudelijk gestoeld op twee hoofdargumenten. Ten eerste betekende de overgang van een gemeentelijke organisatie naar een zelfstandige organisatie

een sterke achteruitgang voor de positie van het personeel van het Cultuurhuis. Deze waren immers als ambtenaar bij de gemeente in dienst en ontvingen daarmee de daarbij behorende beloning en arbeidsvoorwaarden. In de nieuwe situatie zouden zij als zzp'er diensten aanbieden binnen het Cultuurhuis. Dit zou, zeker voor de oudere medewerkers, een stap achteruit betekenen op financieel vlak. Bovendien biedt een relatie als zzp'er veel minder zekerheid dan het vaste dienstverband dat de meeste werknemers hadden. Het tweede hoofdargument betrof de grote zorgen die men zich maakte over de kwaliteit van het muziekonderwijs in de nieuwe organisatie. De taakstelling zou zich ook doorvertalen naar lagere kosten per cursist, die niet alleen uit de lagere personeelskosten kon worden behaald. Er zou meer ingezet moeten worden op groepsonderwijs, en kortere lessen en kortere cursusjaren. De tegenstanders van de transitie hadden grote moeite met deze aanpassingen in het onderwijs.

Deze weerstand werd breed gedragen, niet alleen onder een groot deel van het personeel, maar ook door de toenmalige directeur. Er ontstond georganiseerd verzet onder het personeel, dat gezamenlijk de op handen zijnde plannen besprak en afspraken maakte over hoe men zich zou opstellen. De tegenstanders hebben hun ongenoegen bovendien gedeeld met de (ouders van) cursisten en daarmee is er ook sprake geweest van maatschappelijke weerstand tegen de plannen.

Transitiefase

Vanuit de houding van de toenmalige directeur lag het niet voor de hand om deze op zijn positie aan te houden tijdens de transitie. Het was niet te verwachten dat de door het gemeentebestuur vastgestelde koers en de benodigde transitie op een goede manier doorlopen kon worden onder zijn leiding. De positie van directeur kwam vacant, net als de andere functies bij het ondersteunend personeel in de organisatie.

Voor de transitiefase is een interim-directeur aangesteld. Deze had aanzienlijke ervaring als directeur van muziekscholen en culturele organisaties. Hij beoordeelde de taakstelling zoals geformuleerd door de gemeente als stevig, maar begrijpelijk en haalbaar. De situatie omtrent muziekonderwijs zoals die in Heemskerk was ingericht (met gemeentelijke medewerkers als onderwijzers) kwam nog weinig voor bij andere gemeenten en de beoogde situatie met een zelfstandige organisatie was in zijn ogen veel meer in lijn met hoe het muziekonderwijs doorgaans georganiseerd werd.

De interim-directeur zag voor zichzelf als belangrijke taak om een oplossing te zoeken voor de weerstand onder het personeel. Hij stelde vast dat dit thema prioriteit moest krijgen om ervoor te zorgen dat de bedrijfsvoering in het nieuwe organisatiemodel gecontinueerd kon worden. Daarvoor heeft hij, samen met een P&O-medewerker van de gemeente, individuele gesprekken gevoerd met alle medewerkers. Uiteindelijk heeft dit erin geresulteerd dat ongeveer 80% van de medewerkers bij het Cultuurhuis is doorgegaan na de transitie.

Toch was de indruk vanuit de medewerker die wij spraken ook dat de interim-manager op enige afstand functioneerde, niet altijd op locatie aanwezig was en zich op een zakelijke wijze op specifieke thema's richtte. Daardoor waren de mogelijkheden voor informeel overleg en een meer persoonlijke begeleiding van het transitieproces beperkt.

Contact met de gemeente

De interim-directeur fungeerde tijdens de transitie ook als schakelpunt tussen het Cultuurhuis en de gemeente. Dat contact is door hem positief beoordeeld. Er was sprake van enige

tijdsdruk, omdat het besluitvormingsproces veel tijd in beslag had genomen. In een tijdspanne van ongeveer vijf maanden moest het transitieproces worden voltooid. De plannen waren echter zeer goed uitgewerkt. De gemeente was goed bereikbaar en altijd beschikbaar voor ad hoc overleg. Volgens de interim-directeur was de projectleider vanuit de gemeente goed in staat om processen binnen de gemeentelijke organisatie goed te laten verlopen. Zo was hij van belang bij het activeren van de afdeling IT en had hij een belangrijke rol bij de totstandkoming van plannen voor huisvesting en personeelsbeleid. Tegelijk had hij volgens de interim-directeur goed oog voor de situatie van het personeel van het Cultuurhuis.

De interim-directeur bestempelt ook de relatie met het college van B&W als positief. De portefeuillehouder bleef richting de gemeenteraad staan voor het besluit en de – voor het personeel – noodzakelijke, harde maatregelen. Bovendien is de interim-directeur een aantal keer uitgenodigd voor collegevergaderingen omdat het college uit eerste hand op de hoogte wilde blijven van de ontwikkelingen.

Startfase

De interim-directeur heeft aan het einde van de transitiefase de aanstelling van een nieuwe directeur gecoördineerd. De sollicitatieprocedure hiervoor is door betrokken gesprekspartners als grondig gekwalificeerd, onder meer omdat de aanstelling ook breed gedragen moest worden binnen de nieuwe organisatie. Het brede draagvlak zorgde ervoor dat de directeur voortvarend van start kon gaan in de startfase van het Cultuurhuis. Daarbij is ook sprake geweest van een inwerkperiode waarbij de nieuwe directeur door de interim-directeur op de hoogte is gebracht van alle processen en belangen.

Bij de start viel toch op dat het sentiment onder het personeel nog steeds erg negatief was. Dit was nog een overblijfsel vanuit de periode bij aanvang van de transitie, maar dit werd later ook nog gevoeld doordat bijvoorbeeld van de ene op de andere dag alle computersystemen door de gemeentelijke organisatie werden ingenomen. Dit soort handelingen, die konden voortkomen uit miscommunicatie tussen gemeente en Cultuurhuis of binnen de gemeente, zorgden ervoor dat het sentiment niet verbeterde. Aan de andere kant was het wel zo dat de medewerkers die nog voor het Cultuurhuis gingen werken (in dienstverband of als zzp'er) bewust hadden gekozen voor deze voortzetting en in een aantal gevallen ook expliciet hadden gesolliciteerd. Daarmee was de motivatie tijdens de startfase ook groter dan daarvoor.

Wat de startfase van het Cultuurhuis ook bemoeilijkte, was het feit dat de nieuwe organisatie al was gestart terwijl de besluitvorming over de huisvesting nog niet was afgerond. Uiteindelijk is in september 2016 besloten tot huisvesting bij de bibliotheek in, wat pas bijna een jaar later ook tot uitvoering werd gebracht. Daarbij verbaasde het de directeur enigszins dat voor een op afstand gezette organisatie nog steeds door de gemeente een ingrijpend besluit werd genomen, met grote gevolgen voor de facilitaire mogelijkheden en mogelijke kosten.²⁸ Ook is tijdens de transitiefase een afspraak gemaakt over de overname van ondersteunend personeel, wat in één geval leidde tot een arbeidsconflict en juridische procedures, waardoor het Cultuurhuis tijdens de startfase financieel schade ondervond.

Om de nieuwe relatie tussen gemeente en Cultuurhuis vorm te geven is een Samenwerkingsovereenkomst opgesteld. Hierin is vastgelegd welke verplichtingen beide partijen naar elkaar hebben. Zo verplicht het Cultuurhuis zich tot uitvoering van het

²⁸ In de Samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en Cultuurhuis is overigens een bepaling opgenomen dat een eventuele verandering in huisvestingskosten na start van het Cultuurhuis zou worden gecompenseerd in de hoogte van de toegekende subsidie.

Bedrijfsplan en het Transitieplan, en verplicht de gemeente zich tot het verlenen van subsidie voor de financiering van de basisorganisatie van het Cultuurcentrum en het beschikbaar stellen van de huisvesting, conform die beide plannen. Verder worden er afspraken gemaakt over de systematiek en hoogte van subsidiëring in zowel de transitiefase als structureel daarna en over huisvesting op korte en langere termijn.

Om de nieuwe organisatie in lijn te brengen met de kaders zoals gesteld door het gemeentebestuur, is de directeur begonnen met het zichtbaar maken wat het Cultuurhuis zou gaan doen en welke plannen daarvoor lagen. Het opgestelde bedrijfsplan was leidend, maar de vertaling naar de inhoud en de praktijk is door de directeur opgesteld, samen met medewerkers (vanuit de Cultuurbrigade, die ook in het Cultuurhuis was opgenomen). De directeur verklaart dat de gemeente hier ook ruimte voor gaf. Ook de docenten zijn betrokken bij de ontwikkeling van verdere plannen door middel van bijeenkomsten en kennismakingsgesprekken.

Ondernemingsplan

De plannen zijn vastgelegd in een ondernemingsplan. Hierin is allereerst te lezen dat de kerntaken vanuit het gemeentelijk kader zijn:

1. het verzorgen van toegankelijk en kwalitatief muziekonderwijs voor jonge mensen tot 21 jaar;
2. het faciliteren en verbinden van het aanbod muziekonderwijs aan volwassenen;
3. het verzorgen van goede cultuureducatie voor het onderwijs en in de wijk;
4. het stimuleren van cultuurparticipatie gericht op een breed bereik met specifieke aandacht voor kwetsbare en niet vitale inwoners(groepen).

Hiertoe wordt de ambitie uitgesproken; een organisatie op te zetten die gestoeld is op principes als ontwikkelkracht en ondernemerschap en die wil fungeren als netwerkorganisatie en ontmoetingsplaats. Er wordt gestreefd naar het vergroten en uitventen van de maatschappelijke relevantie, zowel op het gebied van cultuur als in het sociaal domein.

Met betrekking tot de te ondernemen activiteiten wordt een onderscheid gemaakt tussen cursussen voor particulieren tot 21 jaar, cursussen voor oudere particulieren, cultuureducatie voor het onderwijs, cursussen en projecten voor specifieke doelgroepen (in het sociale domein) en het stimuleren van een levendig cultureel klimaat in de gemeente.

3.2.4 Gevolgen taakstelling

In de nieuwe situatie zijn enkele praktische veranderingen en de beleving vanuit het Cultuurhuis met name noemenswaardig. De docenten bleven in de nieuwe situatie in principe met dezelfde lessen en leerlingen werken, maar in een nieuwe constructie als zzp'er. Dit leverde enkele praktische vragen op, met name voor docenten die nog niet eerder in een dergelijke constructie hadden gewerkt. Bij deze vraagstukken heeft het Cultuurhuis dan ook ondersteuning geboden.

Vanuit de gemeente was een aantal maatregelen vastgelegd ten behoeve van de financiële taakstelling. Zo was het aantal weken in een cursusjaar op 35 vastgezet, wat ook weer gevolgen had voor de inkomsten van de docenten. Voor de kwaliteit van de dienstverlening voor cursisten had dit geen directe gevolgen: doordat 35 weken ook gegarandeerd werden (en in het verleden nog wel eens lessen uit konden vallen die dan niet gecompenseerd werden) veranderde er in de lengte van het cursusjaar weinig.

Vanuit de gemeente was ook een tarief van €40 vastgesteld voor zzp-docenten, waarbij dan doorberekening van kosten voor het gebruik van repetitieruimtes was inbegrepen. Op zichzelf werd dit tarief als marktconform ervaren en was men hier tevreden over. Tegelijkertijd was het vooral voor meer ervaren docenten een achteruitgang: het voor de transitie opgebouwde hogere salaris werd niet meer doorvertaald naar een hoger uurtarief. Dit heeft voor zover bekend toch niet geleid tot uitstroom van oudere docenten. Hierbij heeft de regeling voor 60-plussers, die in dienst bleven van de gemeente, zonder meer geholpen. Voor alle docenten was het een stap achteruit dat het tarief alleen voor lesuren gold. De voorbereidingstijd en aanwezigheid bij onder meer open dagen werden bijvoorbeeld niet meer vergoed. Voor dat laatste zijn budgettaire maatregelen genomen, zodat docenten niet langer in hun vrije tijd dergelijke werkzaamheden verrichten. Ook is er inmiddels ruimte opgenomen in de begroting voor reiskosten en worden tarieven gedifferentieerd bij schoolprojecten. In een later stadium is de doorbelasting van gebruik van ruimtes afgeschaft, wat een netto tariefverhoging van bijna 9% opleverde. Budgettaire ruimte hiervoor is gevonden in een daling van overheadkosten waar die niet langer door de gemeente doorbelast worden.

Een van de medewerkers die we spraken was erg kritisch op de lengte van de individuele lessen zoals die nu is ingesteld. Volgens deze docent behelst de huidige tijdsduur van 20 minuten een te grote achteruitgang van de kwaliteit van de lessen.

3.2.5 De huidige situatie

Aanbod en activiteiten

Een medewerker heeft aangegeven dat de doelstellingen die zijn verbonden aan de subsidieverlening met betrekking tot bereikcijfers en diversiteit van bereikte doelgroepen reëel in de praktijk ook haalbaar zijn gebleken. De organisatie is nu veel breder gaan programmeren, zoals ook vastgelegd in het ondernemingsplan. De organisatie is steeds meer projecten voor verschillende doelgroepen gaan opzetten en het aanbod is dus blijven groeien. Voor sommige projecten wordt ook financiering in de vorm van subsidies aangetrokken buiten de gemeente om. De mogelijkheden hiertoe stimuleren ook om steeds wisselend aanbod te bieden.

In de meest recente jaarrekening worden de ondernomen activiteiten in 2021 in kaart gebracht. Hierbij is een indeling per kerntaak gehanteerd.

- De eerste kerntaak is het muziekonderwijs voor jeugd. Binnen deze kerntaak vallen uiteraard de (kennismakings)cursussen voor jonge leerlingen. Daarnaast zijn er diverse trajecten uitgevoerd, zoals een project op scholen met doorstroom naar de brede school, lessen op het Cultuurhuis en een leerorkest. Ook zijn workshops op een Cruyffcourt georganiseerd. In de vakanties zijn verschillende workshops en activiteiten aangeboden, zoals een musicalweek en een muziekproducerweek voor jongeren. Door corona moesten veel activiteiten worden afgelast, maar daarvoor zijn online workshops en concerten georganiseerd. Ook de open dag is in aangepaste vorm doorgedaan met onder meer strijkconcerten op alternatieve locaties.
- In het kader van muziekonderwijs voor volwassenen is door 40 ‘huurders’ (docenten, verenigingen en andere groepen) gebruik gemaakt van het Cultuurhuis. De effecten van de coronasluitingen zijn deels opgevangen door online presentaties en digitale lessen. Door corona zijn veel aanvullende activiteiten niet doorgedaan, maar in de reguliere programmering worden deze weer opgepakt.

- Het verzorgen van goede cultuureducatie voor het onderwijs en in de wijk heeft vorm gekregen in deelname in de zogeheten Brede School, in workshops onder schooltijd, voorstellingen en rondleidingen en andere tijdelijke projecten. Ook zijn vakleerkrachten in de klas ingezet op scholen. Bij projecten is ook samengewerkt met bijvoorbeeld het Centrum voor de Kunsten Beverwijk, Techport en het Museum Kennemerland, om zo activiteiten aan te bieden die breder georiënteerd zijn dan alleen op muziek.
- Om cultuurparticipatie te vergroten zijn diverse projecten vanuit 2020 voortgezet. Daarnaast is onderwijs -gericht op mensen met een verstandelijke beperking-aangeboden, is een project voor senioren uitgevoerd (met online bijeenkomsten en cursussen, optreden, dans- en muzieklessen) en is het Cultuurkracht atelier opgezet, gericht op mensen met een psychische kwetsbaarheid. De ondersteuning van de amateurkunst in Heemskerk krijgt normaal gesproken vorm in speciale activiteiten voor deze doelgroep, maar vanwege corona zijn andere activiteiten ondernomen, zoals een grote publiciteitscampagne om cultuur in Heemskerk onder publieke aandacht te brengen en een tv-programma in samenwerking met RTV Heemskerk. Ook zijn voorbereidende stappen gezet in het partnerschap van Cultuurpodium Laurentz, dat na afloop van de corona-maatregelen verder vorm zal krijgen.

Het totaalbeeld laat zien dat het Cultuurhuis erin geslaagd is om ten opzichte van het Cultuurhuis voor 2016 grote stappen te zetten in het aanbod en het bereik.

Relatie met de gemeente

De huidige ervaringen voor wat betreft de relatie met de gemeente zijn goed. Er is eenmaal per maand een overleg met de cultuurambtenaar. Daarbuiten is ook veel ad hoc contact wanneer dat nodig is. Er wordt onder meer gesproken over facilitaire zaken, voortgang van projecten, corona-maatregelen, etc. Er is twee of drie maal per jaar contact met de portefeuillehouder. Hier worden de grote lijnen besproken zoals jaarplannen, jaarverslagen en andere grote ontwikkelingen. De portefeuillehouder was in de startfase van de organisatie ook altijd goed bereikbaar.

Het Cultuurhuis ervaart dat de raadsfracties wat verder op afstand staan. Zij komen niet vaak uit eigen beweging om informatie vragen. Een gesprekspartner geeft aan dat het Cultuurhuis trekker is van de cultuurdenktank. Op die manier proberen zij partijen van input te voorzien voor verkiezingsprogramma's en plannen.

Wanneer de gemeente als facilitair dienstverlener optreedt richting het Cultuurhuis is de relatie niet altijd optimaal. Zo vindt de directie van het Cultuurhuis dat ze bij de huidige verbouwingsplannen over het algemeen te weinig betrokken worden. Tegelijkertijd is ook geconstateerd dat wanneer er bijvoorbeeld problemen zijn met de facilitaire afdeling van de gemeente, de portefeuillehouder regelmatig regie pakt om zaken op orde te krijgen.

3.2.6 Resultaten en opbrengsten

Uit de jaarverslagen hebben we enkele cijfers verzameld die een beeld geven van het bereik voor een deel van de activiteiten van het Cultuurhuis. Deze worden met name goed geregistreerd voor de eerste kerntaak (onderwijs aan kinderen onder 21 jaar). We presenteren de resultaten in tabel 3.1. Omwille van de vergelijkbaarheid van cijfers is steeds de stand van het tweede halfjaar (eerste helft van het cursusjaar) meegenomen.

TABEL 3.1: BEREIK VAN HET CULTUURHUIS (GEDEELTELIJK BEELD)

	2021 ^a	2020 ^a	2019	2018	2017	2016
Muziekonderwijs jeugd						
Individuele les (jaar)	228	232	312	247	244	251
Groepsles (jaar)	23	31	65	79	96	112
Korte cursus	216	109	262	156	82	31
Totaal	467	372	639	482	422	394
Muziek op locatie ^b				228	50	9
Bereik cultuureducatie ^c	6.984	5.526	8.900	5.996		

^a) In deze jaren was er sprake van ingrijpende corona-maatregelen.

^b) Betreft muziekles op de eigen school, buiten schooltijd. Vanaf 2019 is dit niet meer apart geregistreerd en valt het onder kerntaak 3.

^c) Bij deze cijfers zijn dubbeltellingen vanuit verschillende vormen van educatie niet gecorrigeerd.

Bij muziekonderwijs voor jeugd zien we tot en met 2019 een opgaande trend in de bereikcijfers. Daarna zijn de effecten van corona-maatregelen duidelijk terug te zien in de cijfers, hoewel ook in het laatste jaar alweer sprake is van een terugverende beweging. Het bereik van cultuur.

In een eerdere memo aan de raad is de inschatting gemaakt dat het aantal leerlingen direct na de overgang van muziekschool naar Cultuurhuis met 30% is afgenomen. De belangrijkste verklaring voor deze afname is dat sinds de transitie en dus ook in deze figuur, geen cijfers zijn geregistreerd over het cultuuronderwijs aan volwassenen (vanaf 21 jaar). Deze cursisten zijn niet meer ingeschreven bij het Cultuurhuis, maar nemen lessen af bij de docenten. Voor het cursusjaar 2016-2017 zijn deze cijfers nog wel verzameld: het ging toen in totaal om 345 leerlingen bij 35 docenten. Hoe deze cijfers zich sindsdien hebben ontwikkeld is niet te achterhalen. Wel is duidelijk dat het aantal docenten dat ruimtes in het Cultuurhuis gebruikt licht is toegenomen naar circa 40.

Als indicator van de mate waarin het Cultuurhuis toegevoegde waarde creëert ten opzichte van de oude situatie als muziekschool, kijken we nog naar de samenstelling van inkomsten en het aandeel van de gemeentelijke subsidie daarin. In 2022 en 2023 zien we dat het verdienvermogen van het Cultuurhuis (gemeten door de eigen inkomsten te vergelijken met de basissubsidie) 37% respectievelijk 41% is. Daarmee is dus sprake van een aanzienlijke middelenvergarig ten opzichte van de basissubsidie; dit zijn middelen die weer ingezet worden ten gunste van de uitvoering van basistaken, zonder dat hier gemeentelijke middelen voor nodig zijn. Een analyse van de financiële ontwikkelingen vanuit gemeentelijk perspectief volgt in hoofdstuk 4.

3.3 Bibliotheek

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op resultaten die uit de casestudy bij de bibliotheek naar voren zijn gekomen. Tijdens de casestudy zijn documenten van de bibliotheek bestudeerd, zoals overeenkomsten met de gemeente Heemskerk, subsidieaanvragen en subsidiebeschikkingen. Ook zijn er gesprekken gevoerd met de oud-directeur van de bibliotheek, de huidige directeur

van de bibliotheek, twee werknemers van de bibliotheek, een oud-medewerker van de bibliotheek en de betrokken beleidsmedewerker vanuit de gemeente. Ook is er een groepsgesprek gevoerd met de leden van alle partijen van de gemeenteraad Heemskerk.

3.3.2 De totstandkoming van de taakstelling

Vorming van de plannen

Na de gemeenteraadsverkiezingen 2014 is de directie van de bibliotheek uitgenodigd voor een gesprek met de toenmalige wethouders cultuur en financiën. Tijdens dit gesprek is de directie op de hoogte gesteld van aanstaande veranderingen. Wat deze veranderingen precies inhielden, was voor gesprekspartners niet duidelijk. Wel bleek uit het gesprek dat bezuinigingen zouden volgen. Dit zorgde voor onrust binnen de bibliotheekorganisatie, met name omdat in 2015 al €65.400 bezuinigd moest worden als gevolg van een eerdere taakstelling vanuit de gemeente Heemskerk. Binnen de organisatie was men bang dat een tweede bezuiniging ertoe zou leiden dat de bibliotheek in Heemskerk niet meer zou voldoen aan de certificeringseisen uit de Bibliotheekwet en de inwoners van Heemskerk geen toegang meer zouden hebben tot het landelijke bibliotheeknetwerk. Dit zou als gevolg hebben dat de bibliotheek geen gebruik mee kon maken van de landelijk beschikbaar gestelde bibliotheekcollectie.

Voor de bibliotheekorganisatie werd de omvang van de beoogde taakstelling duidelijk toen het collegeprogramma en het meerjarenplan 2015-2018 openbaar werden. Gesprekspartners geven aan dat zij zich niet konden vinden in de in de documenten aangevoerde reden van de bezuiniging: het niet behoren tot de kerntaken van de gemeenten. Het faciliteren van een openbare bibliotheek is volgens hen een kerntaak van de gemeente, welke is vastgelegd in de Bibliotheekwet. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat de gemeente in gesprekken ten onrechte stelde dat het belang van het hebben van een fysieke collectie was afgenomen, omdat de maatschappij digitaliseerde. Momenteel is het uitlezen van e-books nog steeds een miniem aandeel in de leenactiviteiten. Het gaat volgens gesprekspartners om minder dan 5%.

3.3.3 Samenwerking gemeente

Naar aanleiding van de bestuursopdracht vonden gesprekken plaats tussen het college en de directie van de bibliotheek. Ook zijn ambtenaren en de cultuurwethouder op werkbezoek geweest bij de bibliotheek. Gesprekspartners geven aan het gevoel te hebben dat het college tijdens de gesprekken en het bezoek vooral geïnteresseerd was in de bezuinigingsmogelijkheden: op welke wijze kunnen de taakstellingen gerealiseerd worden. Er was vanuit het college weinig oog voor de situatie van de bibliotheek.

Er is veel aandacht voor de bibliotheekbezuiniging, deels doordat de bibliotheek middels acties de taakstelling op de sociale agenda zet. Gesprekspartners geven aan dat de wethouder de acties niet waardeerde, maar gesprekspartners zagen het als hun plicht om ervoor te zorgen dat er voldoende aandacht was voor de mogelijke gevolgen van de taakstelling.

Het actiecomité "Bezuinigen als Ezels" heeft in een brief van 21 februari 2015 haar zorgen geuit over de komende bezuinigen. Met betrekking tot de bibliotheek bestonden er grote zorgen over het wegvallen van bibliotheekfuncties, gedwongen ontslagen en – bij een eventuele samenwerking met IJmond-Noord – het ontbreken van invloed op het beleid (wie betaalt bepaalt).

Ook is een handtekeningenactie opgezet die zich richt tegen de bezuinigingen.²⁹ De actie werd gesteund door zowel ouderen als jongeren.³⁰ Naar aanleiding van een burgerinitiatief heeft de gemeenteraad van Heemskerk een hoorzitting over de eventuele effecten van de plannen gehouden. Hierin kregen inwoners de gelegenheid tot inspraak.

Ten tijde van de uitvoering van het DSP-onderzoek en de realisatie van de taakstelling was er weinig contact met de gemeente. Er was geen vaste ambtenaar aangewezen als contactpersoon en er was ook geen vaste cultuurambtenaar. Er was niemand vanuit de gemeente belast met het voeren van procesregie, dit zorgde voor onduidelijkheid. Zo werden gesprekspartners bijvoorbeeld slechts zijlings betrokken bij de plannen om het Cultuurhuis in de vrijgekomen ruimte te vestigen.

Gesprekspartners geven aan vanuit de raad weinig betrokkenheid te hebben gevoeld. Zij hebben meerdere commissie- en raadsvergaderingen bijgewoond, waarbij het merendeel van de raadsleden niet goed op de hoogte was van de inhoud en consequenties van de bezuinigingsplannen. De gemaakte coalitie afspraken leken voor sommige partijen beperkend. Ook waren raadsleden volgens hen niet goed op de hoogte van het takenpakket van de bibliotheek. Bij door de bibliotheek georganiseerde informatiesessies voor raadsleden waren maar weinig raadsleden aanwezig. GroenLinks, PvdA en Liberaal Heemskerk waren in de ogen van de gesprekspartners de positieve uitzonderingen.

3.3.4 Realisatie van de taakstellingen

Gesprekspartners geven aan dat al snel bleek dat het voortzetten van de samenwerking met Beverwijk de voorkeur genoot boven de andere in de bestuursopdrachten genoemde varianten. Het oprichten van een lokale bibliotheek (zonder Beverwijk) bleek namelijk duurder. Verzelfstandiging van de bibliotheek door middel van privatisering was geen mogelijkheid, omdat de bibliotheeklocatie Heemskerk dan niet meer binnen het landelijke bibliotheekstelsel viel. Bij privatisering zou sprake zijn van een bibliotheeklocatie met enkel een beperkte uitleenfunctie. Dit was gelet op de in de bestuursopdracht gestelde randvoorwaarden geen mogelijkheid.

Op voorstel van de bibliotheek is besloten het externe bureau DSP in te schakelen om onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop de taakstelling behaald kon worden. Gesprekspartners geven aan de inspraak in de bureaukeuze als prettig te hebben ervaren. Ook de samenwerking met DSP was prettig. Het bureau heeft in gezamenlijkheid met de bibliotheek berekeningen gemaakt en gekeken op via welke wegen bezuinigd kon worden.

De gemeente had als voorwaarde gesteld dat de bibliotheek in het gemeentehuis gevestigd bleef. Volgens gesprekspartners wilde de gemeente niet dat zij naar een andere locatie zouden verhuizen, omdat er dan een gat in de exploitatie ontstond. Omdat het geen mogelijkheid was om naar een andere locatie te verhuizen, bleek de bezuiniging moeilijk te realiseren. Een groot deel van de kosten van de bibliotheek bestonden uit huurkosten voor de ruimte in het gemeentehuis. De enige oplossing die overbleef was het afstaan van een derde van de gebruikersruimte. Hierdoor kon de huurprijs aanzienlijk omlaag.

²⁹ Heemskerkse courant 12 november 2015, actie voor behoud bibliotheek.

³⁰ Uit het nieuwsbericht blijkt dat halverwege de actieperiode ruim 3500 handtekeningen van volwassenen zijn verzameld. Daarnaast zijn er naar schatting al zo'n 2000 kinderactieformulieren ingeleverd. De duur van de actieperiode en het aantal uiteindelijk verzamelde handtekening is bij de onderzoekers onbekend.

Gesprekspartners geven aan dat het DSP-rapport ervoor heeft gezorgd dat de eerdere bezuiniging uit 2015 werden geïncorporeerd in de te realiseren taakstellingen. Dat was essentieel voor de bibliotheek. De taakstellingen hadden anders niet gerealiseerd kunnen worden. Ook bood de rapportage de gelegenheid om het belang van bepaalde bibliotheekfuncties te onderstrepen en een plan te presenteren om deze toch uit te blijven voeren. Dit heeft toe geleid dat de raad besloot om drie kernfuncties uit te blijven voeren in de bibliotheeklocatie Heemskerk. Sommige gesprekspartners kaarten aan dat er feitelijk maar anderhalf kernfunctie overbleef. De kernfunctie lezen, leesbevordering en literatuur mocht alleen uitgevoerd worden voor jongeren onder de achttien jaar. Daarnaast werden enkele cursussen en groepsbezoeken vanuit het voortgezet onderwijs alleen uitgevoerd in de bibliotheekvestiging Beverwijk.

3.3.5 **Gevolgen taakstelling**

Gevolgen dienstverlening bibliotheek

Er is veel veranderd als gevolg van de bezuiniging. De bibliotheeklocatie Heemskerk ging van een beleefbibliotheek met een ruime collectie, lage kasten, veel werkplekken en zitjes, naar een meer ouderwetse uitleenbibliotheek met een beperktere collectie.³¹ Gesprekspartners geven aan dat zij het gevoel hebben dat bij de gemeente het beeld bestond dat de bibliotheek zich verstarde opstelde sinds die bezuiniging en zij het idee hadden dat het terugbrengen van de activiteiten en het verkleinen van de collectie een soort wraakactie was.

Gesprekspartners geven juist aan dat zij zo realistisch en optimistisch mogelijk focuste op wat nog wél mogelijk was. Zo werd de inkrimping van de collectie deels ondervangen door ook drie keer per week boeken uit te wisselen tussen de locaties Beverwijk en Heemskerk. Ook is de inkrimping van de collectie beperkt, door de boekenkasten te verhogen.³² Niet alle negatieve effecten op de dienstverlening konden ondervangen worden. Sinds de bezuiniging zijn er minder nieuwe boeken, kortere openingstijden, minder werkplekken en wordt er in de directe dienstverlening gewerkt met vrijwilligers met minder inhoudelijke kennis dan de vaste werknemers. Ook is op de doordeweekse ochtenden sprake van zelfbediening.³³ Gesprekspartners geven aan dat bezoekers klaagde over de veranderingen. Medewerkers van de bibliotheek hebben het als vervelend ervaren dat zij dit over zich heen kregen, ondanks dat zij niet verantwoordelijk waren voor het beleid van de gemeente.

Er heeft geen prijsverhoging van abonnementen plaatsgevonden. De ervaring is namelijk dat dit nauwelijks voor extra inkomsten zorgt, omdat er daardoor ook klanten afhaken.

Personele gevolgen

Door de bezuinigingen moest er afscheid genomen worden van een zestal mensen. Het natuurlijke verloop was niet genoeg om dit op te vangen. Uiteindelijk zijn gedwongen ontslagen voorkomen, omdat aan 63-plussers is gevraagd of zij, gebruikmakend van een gemeentelijke regeling, vervroegd met pensioen wilden. De gemaakte frictiekosten zijn gedragen door de gemeente.

³¹ Zo is op jeugdafdeling het 100 talenten concept verloren gegaan als gevolg van de bezuinigen. Het 100 talentenconcept stimuleerde het leesplezier van allerlei verschillende kinderen.

³² Dit heeft echter wel gevolgen gehad voor de toegankelijkheid van de bibliotheek: minder mobiele mensen konden in sommige gevallen niet meer zelf bij boeken.

³³ Beleidsplan 2021-2024, p.7 .

3.3.6 Samenwerking Cultuurhuis

In maart 2017 vond een gesprek plaats tussen de directie van de bibliotheek, de wethouders en de betrokken beleidsmedewerkers van de gemeenten Heemskerk en Beverwijk. Dit resulteerde in een Uitgangspuntennotitie waarin de ambitie werd neergelegd dat de bibliotheek zich ontwikkelt van klassieke uitleenbibliotheek naar een educatieve en maatschappelijke bibliotheek. De bibliotheek moet een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen gericht op het vergroten van de zelf- en samenredzaamheid van inwoners en het realiseren van de beoogde resultaten en maatschappelijke effecten.³⁴

Gesprekspartners geven aan dat in dit kader ook de wens werd uitgesproken dat de bibliotheek in samenwerking met het Cultuurhuis projecten op zou pakken en ontwikkelen. Dit is tegenstrijdig met de bezuinigingen die waren doorgevoerd. De bibliotheek had na de taakstellingen geen budget meer om taken uit te voeren op het gebied van kunst en cultuur. Dit heeft ervoor gezorgd dat de samenwerking met het Cultuurhuis niet goed van de grond kwam. In de ogen van gesprekspartners zijn mogelijke synergievoordelen niet behaald.

Gesprekspartners geven aan dat het financieel gezien niet mogelijk was om invulling te geven aan de samenwerking, omdat in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Heemskerk en Beverwijk was neergelegd dat de gemeente Heemskerk alleen de in Heemskerk uitgevoerde bibliotheekfuncties subsidieert. De mogelijkheid om projecten op te pakken en meer samen te werken met het Cultuurhuis verbeterde, toen dit uitgangspunt werd losgelaten. De reden dat dit uitgangspunt niet eerder werd losgelaten, is volgens gesprekspartners onder andere gelegen in het feit dat er voor de komst van de huidige beleidsambtenaar er veel wisselingen hebben plaatsgevonden. Dit was een moeizame periode. Zo heeft het vier jaar geduurd voordat er een huurcontract werd gesloten tussen de gemeente, het Cultuurhuis en de bibliotheek. Hierdoor ontstond veel gedoe met het Cultuurhuis, omdat voor een deel niet duidelijk was welke gedeelten van de ruimtes bij welke organisatie behoorden.

Gesprekspartners omschrijven de huidige samenwerking met het Cultuurhuis als goed. Er worden gezamenlijk projecten opgepakt en uitgevoerd. Ook wordt er in samenwerking met het Cultuurhuis gekeken naar mogelijkheden tot het verkrijgen van subsidie buiten de gemeente Heemskerk.

Een voorbeeld van een gezamenlijk uitgevoerd project is het organiseren van zes middagen voor senioren in coronatijd onder de noemer Zomer in Heemskerk. Er was sprake van een gevarieerd programma waarbij ouderen konden luisteren en actief meedoen. Er werd tweemaal een culturele wandeling met uitleg over bijzondere panden en plekken in Heemskerk georganiseerd. Ook werden lezingen gegeven over onder andere de nachtwacht en het brein en muziek. In totaal deden 55 senioren mee aan de Zomer in Heemskerk.

Een ander voorbeeld is het op 11 september 2021 georganiseerde Cultuurcarrousel, dat in het teken stond van cultuur en literatuur. Bezoekers konden kennismaken met lokale schrijvers en hun boeken laten signeren. Voor leeskringen en andere geïnteresseerden organiseerden we een workshop Poëzie Lezen. Ook was er een workshop over hoe je samen lezen leuk maakt en gaf een jeugdillustrator een workshop tekenen aan kinderen.

³⁴ Uitgangspuntennotitie vernieuwing bibliotheekwerk, p.2.

3.3.7 De huidige situatie

Aanbod en activiteiten

Uit de gemaakte prestatieafspraken tussen de gemeente Heemskerk en de bibliotheek volgt dat er op jaarlijkse basis afspraken worden gemaakt over de producten die binnen de kernfuncties worden uitgevoerd, tot welke concrete doelen dit moet leiden en bij welk gemeentelijk uitgangspunt dit aansluit. De prestatieafspraken zijn verbonden aan de subsidiebeschikkingen.

Uit de prestatieafspraken horende bij de verstrekte subsidie in 2022 blijkt dat de bibliotheek producten ontwikkeld en uitvoert op alle vijf de kernfuncties.

De bibliotheek functioneert als een educatieve en maatschappelijke bibliotheek, waarbij de vijf kernfuncties die vastgelegd zijn in de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen. Dit blijkt onder meer uit de missie uit het beleidsplan 2021-2024.³⁵

“Bibliotheek IJmond Noord biedt alle inwoners toegang tot een laagdrempelige, aangename, veilige, openbare omgeving. Wij stimuleren mensen om kennis te vergaren voor hun persoonlijke ontwikkeling. Wie van jongs af aan leest, ontwikkelt zichzelf en verruimt zijn blik. We leveren een actieve bijdrage aan de maatschappelijke participatie van alle inwoners. Lezen laat je een andere wereld ervaren, het prikkelt de fantasie en brengt ontspanning. En het helpt tegen eenzaamheid. Wij blijven werken aan een sterke verbinding met de inwoners en de gemeenten in ons werkgebied. De bibliotheek houdt bij de keuzes rekening met de speerpunten die de gemeenten hebben gekozen: alle inwoners doen zelf en samen zo lang en actief mogelijk mee in de samenleving.”

In het meest recente jaarverslag worden de ondernomen activiteiten in 2021 in kaart gebracht. Hierbij is een indeling per kerntaak gehanteerd.³⁶ Hieronder zijn de activiteiten die (ook) in Heemskerk worden uitgevoerd.

Kennis en informatie

- Zelfredzaamheid ouderen verhogen
- Lokaal historisch erfgoed onder de aandacht brengen
- Informatiepunt digitale overheid

Ontwikkeling en educatie

- VoorleesExpress (bevorderen taalontwikkeling bij kinderen en laaggeletterden)
- BoekStart (in de kinderopvang)
- Ouderkamers (ouders op school op informele wijze gelegenheid te bieden hun eigen leesvaardigheid te vergroten)
- De bibliotheek op school (opgeleide lees- en mediaconsumenten op school)
- Media-educatie kinderen
- Samenwerking met het VO en MBO

³⁵ Beleidsplan 2021-2024, p 6.

³⁶ Zie voor een uitgebreide omschrijving per activiteit het interactieve jaarverslag op: [Jaarverslag 2021 - Bibliotheek IJmond Noord \(obijmond.nl\)](https://www.obijmond.nl).

Lezen en literatuur

- Leesbevorderingsactiviteiten (bijvoorbeeld Boekenweek, maand van de geschiedenis, etc.)
- Nationale Voorleesdagen
- Kinderboekenweek
- Taalhuis (laaggeletterden ondersteunen in lezen en digitale vaardigheden)
- Vergroten digitale vaardigheden volwassenen
- Leeskring (samen lezen)
- Taalmaatjes
- Verminderen laaggeletterdheid bij bedrijven d.m.v. taalcoach

Ontmoeting en debat

- Ouderen (lezingen en activiteiten literatuur en cultuur)
- Faciliteren online community's (duurzaamheid, boekenclub en lokale schrijvers)

Kunst en cultuur

- Literaire ontmoeting met schrijvers
- Lonkende leestafel
- Poëzieworkshop

Relatie met de gemeente

Over de komst van de nieuwe directeur en een nieuwe beleidsmedewerker is men erg tevreden. Men omschrijft de samenwerking tussen het Cultuurhuis en bibliotheek als goed en de bibliotheek pakt de maatschappelijke en educatieve taken goed op.

Op maandelijks basis vindt er overleg plaats tussen de bibliotheek en de betrokken beleidsambtenaar. Daarnaast hebben de directeurs van de bibliotheek en het Cultuurhuis om de twee maanden een directeurenoverleg en sluiten zij regelmatig aan bij gemeentelijke overleggen op de voor hen relevante beleidsterreinen, bijvoorbeeld onderwijs en/of jeugd. Gesprekspartners geven aan dat de samenwerking goed is en de lijnen kort zijn.

Momenteel wordt in gezamenlijkheid gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen bibliotheek, gemeente Beverwijk en gemeente Heemskerk. Gesprekspartners geven aan dat ten opzichte van de oude overeenkomst, meer uit wordt gegaan van een meer gelijkwaardige manier van samenwerken.

Er lijkt geen sprake te zijn van periodieke informatievoorziening aan de raad, anders dan het delen van jaarverslagen. Wel is in 2018 een brief aan de raadsleden van de gemeenten Heemskerk en Beverwijk gestuurd, met daarin de resultaten van de audit die is uitgevoerd door de Stichting Certificering Openbare Bibliotheken.

4 Financiële gevolgen taakstelling

De hoofdreden voor de taakstellingen voor bibliotheek en Cultuurhuis was een noodzaak om te bezuinigen op uitgaven aan deze dienstverlening. In dit hoofdstuk brengen we de financiële effecten van de reorganisaties vanuit gemeentelijk perspectief in kaart. Hiervoor zijn gegevens opgevraagd bij de afdeling Financiën van de gemeente en heeft een verdiepend gesprek plaatsgevonden met een medewerker van die afdeling. Daarbij hebben onderzoekers inzage gekregen in de manier waarop de aangereikte gegevens zijn opgesteld en welke boekhoudkundige keuzes daarbij gemaakt zijn.

4.1 Cultuurhuis

Zoals in paragraaf 2.1 valt te lezen, is in het meerjarenplan als financieel kader vastgelegd dat de taakstelling voor de muziekschool was om vanaf 2016 structureel €500.000 te bezuinigen en vanaf 2018 in totaal €750.000.³⁷ Dit kader is vastgesteld op de vergadering van 29 oktober en 3 november 2014 vastgesteld.

Op dat moment was nog niet duidelijk hoe deze bezuiniging precies vorm zou krijgen, of waar het zwaartepunt van de bezuinigingen zou komen te liggen. Het eerste gedetailleerde beeld van de financiële situatie bij de muziekschool wordt gepresenteerd in de scenarioverkenning van Drion.³⁸ Bij deze verkenning wordt in kaart gebracht hoe de exploitatie van de muziekschool er in 2015 (het jaar dat als uitgangspunt voor de berekening van de te behalen bezuinigingen) uitziet. De hoofdposten in dit jaar zijn weergegeven in tabel 4.1.

In deze scenariostudie (juni 2015) wordt berekend dat, uitgaande van een bezuiniging van €750.000, de zogeheten exploitatieruimte vanaf 2017 in totaal €386.265 zou bedragen. Dit is het bedrag dat in de nieuwe situatie als subsidie in stand kan worden gehouden om de bezuiniging te halen.

³⁷ Meerjarenplan 2015-2018, p.9.

³⁸ DRION, Scenario's voor de inrichting van muziekonderwijs in de gemeente Heemskerk, p.21.

TABEL 4.1: EXPLOITATIE VAN DE MUZIEKSCHOOL IN 2015³⁹

	Bedrag (euro)
Totale opbrengsten	322.010
Loonkosten (docenten)	571.195
Loonkosten (overig)	225.017
Overige kosten muziekschool (inclusief inhuur derden)	310.707
Doorberekende concernkosten	351.357
Totale lasten	1.458.276
Totale exploitatielasten	- 1.136.265
Bezuiniging	750.000
Exploitatieruimte	- 386.265

In dit rapport wordt overigens nog opgemerkt dat ervan uit wordt gegaan dat de doorberekende concernkosten (kosten die binnen de gemeentelijke organisatie worden gemaakt en toegekend worden aan de muziekschool) door een transitie in 'het concern' (de ambtelijke organisatie) ook naar beneden gebracht kunnen worden. De aanname is dus dat deze kosten structureel zullen wegvallen doordat het concern niet langer deze kosten zal hoeven te maken ten behoeve van de muziekschool.⁴⁰

Vervolgens wordt bij de scenarioverkenning ingegaan op de dekkingsgraad van het muziekonderwijs. Dit is de verhouding tussen kosten en opbrengsten van het muziekonderwijs. In 2015 wordt deze vastgesteld op 48%. Door verschillende maatregelen mee te nemen berekent men dat dit op 101% zou kunnen komen te liggen, zie tabel 4.2.⁴¹

TABEL 4.2: DEKKINGSGRAAD MUZIEKONDERWIJS IN 2015 EN NA VOORGESTELDE MAATREGELEN⁴²

	Kosten (euro)	Opbrengsten (euro)	Dekkingsgraad
2015	669.787	319.086	48 %
Na maatregelen	357.381	362.450	101 %

Vanaf dit moment wordt er dus vanuit gegaan dat de directe opbrengsten van muziekonderwijs kostendekkend kunnen worden en is met dat uitgangspunt verder gekeken naar de toekomstige exploitatie van het Cultuurhuis.

In de scenarioverkenning is ook een begrote exploitatie opgenomen voor het hybride model dat later als voorkeursscenario zal worden gekozen en geïmplementeerd. De hoofdposten van deze exploitatie zijn weergegeven in tabel 4.3. In het bedrijfsplan⁴³ is deze begrote exploitatie door een kleinere beoogde basisorganisatie iets aangepast. De voornaamste wijziging is dat de formatie aan docent-specialisten van 4,0 naar 2,1 fte is teruggebracht. Ook is een huurcompensatie ingeboekt die ten laste van de bezuinigingstaakstelling van de bibliotheek moet komen, waardoor de kosten voor faciliteiten lager uitvallen. De in het bedrijfsplan beoogde exploitatie is in de tweede kolom van tabel 4.3 opgenomen.

³⁹ DRION, Scenario's voor de inrichting van muziekonderwijs in de gemeente Heemskerk, Tabel 1, pagina 8.

⁴⁰ In het rapport staat ook vermeld dat hierover door de gemeente nog een standpunt zal worden ingenomen.

⁴¹ In paragraaf 2.1 wordt uitgebreid ingegaan op deze maatregelen.

⁴² Deze bedragen sluiten niet aan op die in tabel 4.1 omdat een niet uitgesplitst deel van de kosten wordt meegerekend. Van belang is dat ze in beide situaties wel consistent worden meegenomen.

⁴³ DRION, Bedrijfsplan Muziekfabriek Heemskerk, pagina 16.

TABEL 4.3: EXPLOITATIE CULTUURHUIS (HYBRIDE MODEL) BIJ SCENARIOSTUDIE EN BEDRIJFSPLAN (IN EURO)

	Scenariostudie	Bedrijfsplan
Kosten faciliteiten (gebouw en materieel)	181.657	134.248
Salariskosten (cultuurcoaches en breed inzetbare docenten)	224.981	210.769
Salariskosten (docent specialisten)	230.160	126.461
Salariskosten (overig)	188.715	169.408
Overige organisatiekosten	133.760	122.559
Totale kosten	939.966	782.792
Inkomsten (cultuurcoaches en breed inzetbare docenten)	235.805	210.769
Inkomsten freelancers/inhuur	-	53.309
Inkomsten Docent-specialisten	230.160	126.461
Totaal inkomsten	465.965	390.539
Benodigde subsidie	474.001	392.253

Wanneer we naar de exploitatie conform het bedrijfsplan kijken, zien we dat de benodigde subsidie uiteindelijk uit zou komen op €392.253. In dit bedrijfsplan wordt uitgegaan van de gemeentelijke lasten voor de muziekschool in 2015, die €1.136.265 bedroegen. Daarmee zou dus een structurele bezuiniging van €744.012 worden gerealiseerd, wat (nagenoeg) gelijk is aan de taakstelling.

Een grote kanttekening daarbij is dus dat de niet langer door te belasten concernkosten in deze beoogde lastenverlaging niet zijn meegenomen. In het bedrijfsplan wordt de Cultuurbrigade meegenomen in het nieuwe Cultuurhuis. Dit is in deze context van belang omdat aan de Cultuurbrigade ook €99.700 aan concernkosten werd doorberekend. Samen met de concernkosten die doorberekend werden aan de muziekschool gaat het om een bedrag van ongeveer €451.000. Hiervoor is in het collegevoorstel bij het bedrijfsplan dekking gevonden buiten de taakstelling van het Cultuurhuis (zie paragraaf 2.1.6).

Het opnemen van de Cultuurbrigade in het Cultuurhuis heeft tevens gevolgen voor de subsidie die na de reorganisatie beschikbaar komt voor het Cultuurhuis. In het collegevoorstel bij het bedrijfsplan is het behoud van de subsidie van €81.356 voor de Cultuurbrigade ingeboekt. Dit komt bovenop de nieuwe subsidie voor het Cultuurhuis zoals berekend in tabel 4.3. Daarnaast wordt voorgesteld om de huurcompensatie à €56.525 aan het Cultuurcentrum mee te nemen in de subsidie (deze komt dus niet ten laste van de taakstellingsoperatie bij de bibliotheek). Als laatste is de subsidie verhoogd met een compensatie van €40.000, omdat door de herbestemming van het gebouw van het toekomstige Cultuurhuis er een risico ontstaat dat eerder toegekende korting op de btw voor de nieuwbouw van dat gebouw wordt teruggevorderd. Er is voor gekozen om dit risico volledig in te boeken als structurele last over de afschrijffperiode.⁴⁴

De onderzoekers hebben bij de gemeente een overzicht opgevraagd van gemeentelijke baten en lasten die gerelateerd zijn aan de muziekschool en het Cultuurhuis. Dit overzicht is ontvangen en hier gepresenteerd in tabel 4.4. Deze tabel behoeft enige toelichting.

⁴⁴ Door de herbestemming van het gebouw van het toekomstige Cultuurhuis is er een risico dat eerder toegekende korting op de btw wordt teruggevorderd. Er is voor gekozen om dit risico volledig in te boeken als structurele last.

We zien de transitie van gemeentelijke afdeling naar zelfstandige organisatie vooral terug in het jaar 2016, waarbij we in herinnering brengen dat het Cultuurhuis per 1 augustus 2016 een zelfstandige organisatie was. Hierdoor zijn een aantal posten alleen tot en met 2016 terug te vinden in het overzicht. Het gaat dan om

- *Lasten gemeentelijke muziekschool*, waar alle directe en indirecte lasten van de muziekschool onder vallen
- *Doorbelaste kosten en overhead*, wat eerder ook als doorbelaste concernkosten is betiteld. Het gaat hierbij om kosten die door de gemeentelijke organisatie worden gemaakt en die worden toebedeeld (en doorbelast) aan de muziekschool
- *Baten van de muziekschool*, inkomsten vanuit voornamelijk lesgeld. Wat opvalt is dat in 2016 de baten van het Cultuurhuis vrijwel volledig wegvallen; dit is te verklaren omdat de inkomsten van cursisten per schooljaar worden geboekt en dat deze voor het cursusjaar 2016-2017 ten gunste van het Cultuurhuis zijn gekomen.
- *Uitvoeringskosten van cultuureducatie* buiten de muziekschool (voornamelijk primair onderwijs)

De exploitatielasten van het gebouw van de voormalige muziekschool zijn in 2016 aanzienlijk gedaald, en vanaf 2018 nihil, met uitzondering van enkele kosten in 2019 die waarschijnlijk te maken hebben gehad met de verkoop van het oude pand in dat jaar.

TABEL 4.4: OVERZICHT VAN BATEN EN LASTEN CULTUURHUIS (BEDRAGEN IN EURO)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022/10 ^a
Lasten gemeentelijke muziekschool	998.276	561.341						
Doorbelaste kosten en overhead	351.356	341.997						
Baten muziekschool	-317.281	-15.542						
Uitvoeringskosten cultuureducatie MK/PO	231.733	116.952						
Exploitatielasten gebouw voormalige Muziekschool	120.937	49.644	46.632	163	16.225	1.183		
Omvorming Cultuurhuis		152.345	14.107					
Friciekosten personeel Cultuurhuis		595.458	323.669	259.141	209.721	159.890	128.927	55.602
o.a. bijdrage reserves/instrumentenfonds		270.000						
Subsidie Cultuurhuis		243.898	583.777	487.057	629.330	671.813	656.248	661.225
Correctie subsidie inverdienvermogen					-47.502	-35.049	-30.649	
Totale lasten Cultuurhuis	1.385.021	2.316.093	968.185	746.361	807.774	797.837	754.526	716.827
Verkoop gebouw muziekschool					-725.000			

De kosten van de reorganisatie zelf zijn ondergebracht in drie hoofdposten.

- Voornamelijk in 2016, maar ook in 2017, zijn zogenaamde *omvormingskosten* geboekt. Het gaat hierbij voornamelijk om de inhuur van derden en om advieskosten, onder meer voor het uitvoeren van onderzoek en het opstellen van het bedrijfsplan en het transitieplan.
- De *frictiekosten personeel* lopen langer door. Hierbij gaat het om salarissen en loonkosten en om uitkeringen van wachtgeld.

- De derde hoofdpост ‘o.a. bijdrage reserve/ instrumentenfonds’ betreft de zogeheten ‘bruidsschat’; een eenmalige bijdrage om de kosten van de transitie voor het Cultuurhuis te dekken, onder meer in de vorm van een gift van instrumenten.

De *subsidie* wordt jaarlijks toegekend op basis van de bestaande regelgeving en in lijn met de samenwerkingsovereenkomst. Hiervoor dient het Cultuurhuis een aanvraag in, die vervolgens wordt toegekend. Op de subsidie vindt nog een aantal correcties plaats op basis van het zogenaamde inverdienvermogen. Dit betreft de kosten die de gemeente maakt voor het in dienst houden van enkele oudere medewerkers. Deze kosten worden in eerste instantie ingeschat en in het opvolgende jaar afgerekend. Het verschil tussen de voorcalculatie en de nabetaaling is wordt getoond in tabel 4.4 als *correctie*. Deze kosten worden verrekend met het uitbetaalde subsidiebedrag. De bedragen voor de subsidie betreffen daadwerkelijke uitgaven, en niet de toegekende subsidies.

De correctie op basis van inverdienvermogen zorgt boekhoudkundig voor een lagere subsidiebetaling, maar om het behalen van de taakstelling te kunnen beoordelen moeten we uitgaan van de toegekende subsidie. De correctie voor het inverdienvermogen is niet relevant, omdat deze kosten wel worden gemaakt door de gemeente, maar elders worden ingeboekt. De toegekende subsidies vanaf 2017 (het eerste jaar waarin deze op een structureel niveau zijn vastgesteld) zijn weergegeven in tabel 4.5. Hierbij is de subsidie vanuit de oorspronkelijke doelstelling gegeven en is voor de volledigheid ook de toegekende subsidie vanuit minimabeleid meegenomen.

TABEL 4.5: VERLENDE SUBSIDIES VOOR HET CULTUURHUIS (BEDRAGEN IN EURO)

	2018	2019	2020	2021	2022
Verleende subsidie Cultuurhuis	614.788	627.189	635.160	643.693	654.956
Verleende subsidie vanuit minimabeleid	12.000		8.950	15.000	15.000
Totaal verleende subsidie (excl. Inverdien)	626.788	627.189	644.110	658.693	669.956

Is de taakstelling gehaald?

Bij het vergelijken met de door de gemeente aangeleverde gegevens en de cijfers gebruikt zijn in het bedrijfsplan en het bijbehorende collegevoorstel, valt op dat deze niet goed op elkaar aansluiten voor wat betreft de post *lasten gemeentelijke muziekschool*. Voor 2015 wordt in het bedrijfsplan uitgegaan van een subsidie €785.265. In de nu aangeleverde gegevens is dit bedrag niet te reconstrueren. De gemeentelijke lasten voor de Cultuurbrigade zijn ook niet als zodanig in de recente gegevens te achterhalen. We kunnen dus niet de situatie van 2015 reconstrueren en moeten voor de verdere financiële analyse uitgaan van de berekening zoals die in 2015 is gebruikt bij de besluitvorming. Dit doen we door de zogeheten *subsidiebasis 2015* als uitgangspunt te nemen en die te vergelijken met het gegevens over verloop van de subsidie sinds 2016.

Om de vraag te beantwoorden of de beoogde taakstelling is gehaald zetten we een aantal feiten op een rij.

- Ten aanzien van de doelstelling nemen we als uitgangspunt de oorspronkelijke taakstelling die in 2015 in het Meerjarenplan is opgenomen à €750.000. Bij de vaststelling van het bedrijfsplan is dit bedrag heel licht bijgesteld naar €744.012.
- Voor die bezuiniging zou de subsidie structureel moeten worden teruggebracht naar €392.253 voor de Muziekschool. In het collegevoorstel bij dit bedrijfsplan is tevens het behoud van de subsidie van €81.356 voor de Cultuurbrigade ingeboekt, plus de

compensatiebedragen voor de huurverhoging (€56.250) en voor de btw-terugvordering (€40.000). In totaal komt het beoogde subsidiebedrag daarmee (voor 2016) op €570.314.

- Voor vergelijking van de meest recente subsidie met die van 2016 passen we de inflatiecorrectie toe volgens de CBS-cijfers (Consumentenprijzenindex, cpi). Het gaat in totaal om een cumulatieve inflatie van afgerond 10,4%⁴⁵. Het gecorrigeerde subsidiebedrag voor 2021 komt daarmee op €627.561.
- We gaan voor de huidige subsidie uit van de toegekende subsidie in het meest recente jaar (2022). Het gaat dan om een bedrag van €654.956 (zie tabel 4.5).
- De subsidie vanuit het minimabeleid laten we buiten beschouwing omdat deze toekenning niet onderdeel uitmaakte van de besluitvorming in 2015.
- We laten de frictiekosten buiten beschouwing, omdat deze weliswaar een meerjarig maar ook een tijdelijk karakter hebben en al zijn gedekt door de daarvoor ingestelde bestemmingsreserve.

Voor 2022 was de toegekende subsidie (€654.965) ongeveer 5% hoger dan de voor inflatie gecorrigeerde berekende subsidie die vanaf 2016 zou worden toegekend (€627.561). Dit is niet in lijn met het collegevoorstel bij het vastgestelde Bedrijfsplan en de beleidslijn om sindsdien alleen inflatiecorrectie toe te passen. De bezuiniging wordt dus structureel niet gehaald.

4.2 Bibliotheek

Ten aanzien van de bibliotheek is in het meerjarenplan een bezuinigingsdoelstelling neergelegd van een structureel nettobedrag van €425.000 per jaar vanaf 2017. Op dat moment is nog niet bekend hoe deze besparing opgebouwd zou moeten worden. Na een verkenning door DSP in het najaar van 2015 blijkt dat het volledig doorvoeren van deze bezuiniging zeer ingrijpende gevolgen zou hebben voor de dienstverlening, te meer omdat er in 2015 al een taakstelling van €65.400 is gerealiseerd (zie ook paragraaf 2.2.5). Mede hierom wordt tijdens de raadsvergadering van 25 februari 2016 besloten de oorspronkelijke taakstelling bij te stellen en de gerealiseerde bezuiniging van €65.400 hierin te incorporeren. Daarmee is de bezuinigingstaakstelling bijgesteld naar €359.600,-.

In paragraaf 2.2.5 is bovendien beschreven dat de gemeenteraad twee pluspakketten voor in totaal €28.400 besluit onder te brengen bij de bibliotheek. Deze lasten kunnen daarmee van de bezuinigingstaakstelling worden afgetrokken. Deze nemen we hier dan ook niet mee. In tabel 4.6 zien we dat de uiteindelijk beoogde bezuinigingstaakstelling daarmee op €331.200 uitkomt.

TABEL 4.6: BEREKENING VAN AANGEPASTE BEZUINIGINGSTAAKSTELLING BIBLIOTHEEK

	Bedrag (euro)
Oorspronkelijke taakstelling	€425.000
Bijstelling ivm gerealiseerde bezuiniging 2015	€65.400
Extra budget door opnemen pluspakketten	€28.400
Aangepaste taakstelling	€331.200

⁴⁵ We vergelijken de cpi in 2015 (vaststelling subsidie 2016) met die in 2021 (vaststelling subsidie 2022).

In tabel 4.7 is een overzicht gegeven van de gemeentelijke lasten met betrekking tot de bibliotheek. We zien dat met name in de toegekende subsidies een aanzienlijke daling is waar te nemen, in lijn met de besluitvorming zoals beschreven in hoofdstuk 2. De subsidie is in 2017 ten opzichte van het jaar 2015 met ruim €324.000 verlaagd. In de jaren daarna schommelt de subsidie op een iets hoger niveau.

TABEL 4.7: OVERZICHT VAN LASTEN BIBLIOTHEEK (BEDRAGEN IN EURO)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Toegekende subsidies	1.127.656	1.184.656	803.313	824.300	822.150	841.045	827.935	842.897
Rente en afschrijving	26.002	25.502	23.501	22.701	22.801	22.101	21.801	21.501
Ambtelijke uren	8.135		31.534	43.611	24.479	23.382	48.071	49.048
Totaal	1.161.793	1.210.158	858.349	890.613	869.430	886.528	897.808	913.446

Naast de toegekende subsidie zijn er nog rente- en afschrijvingslasten die toeberekend worden aan de bibliotheek. Ook is er een post ambtelijke uren. We zien met name voor deze tweede post schommelingen. Daarnaast gevraagd is door de gemeente verklaard dat deze posten tot stand komen door een schatting van de betreffende afdeling (Strategie en Beleid) over de hoeveelheid uren die naar verwachting aan bibliotheek-gerelateerde taken besteed zal worden. Het betreft dus een toebedeling van uren van een groep medewerkers, geen daadwerkelijke uitbreiding of inkrimping van personeelscapaciteit. Dit verklaart waarom op gedetailleerde niveau soms relatief grote schommelingen zijn te verwachten.

Is de taakstelling gehaald?

Om de vraag te beantwoorden of de taakstelling is behaald maken we enkele keuzes over welke cijfers meegenomen moeten worden.

- Voor de bezuinigingstaakstelling nemen we het bedrag zoals vastgesteld in tabel 4.6.
- Voor de gerealiseerde bezuinigingen gaan we, net als bij het Cultuurhuis, uit van de situatie in 2021. De lasten zijn in dit jaar vergelijkbaar met het laatste jaar, maar die cijfers zijn op het moment van het opstellen van dit rapport nog niet definitief.
- Als basis gaan we ook weer uit van de situatie als in het jaar 2015, net als bij het Cultuurhuis. Dit is ook het jaar waarin het meerjarenplan is opgesteld en de oorspronkelijke taakstelling is vastgesteld.
- Om de toegekende subsidies en totale lasten te kunnen vergelijken, passen we een correctie toe ter grootte van de indexering van 2021. Als deze bedragen alleen voor inflatie gecorrigeerd zouden zijn, zouden ze in 2021 10,4 % lager geweest zijn.

In tabel 4.8 berekenen we de gerealiseerde bezuiniging en vergelijken deze met de taakstelling. We constateren dat de gerealiseerde bezuiniging in de betreffende peiljaren aan de taakstelling voldoet. Dit geldt voor de toegekende subsidie maar ook voor de totale lasten. Dit is ook in lijn met de uitkomsten van de evaluatie van het cultuurbeleid 2015-2020, zoals beschreven in paragraaf 2.2.7.

TABEL 4.8: BEREKENING REALISATIE TAAKSTELLING

	Bedrag (euro)
Toegekende subsidie 2015	1.127.656
Toegekende subsidie 2021	827.935
Toegekende subsidie 2021 (geïndexeerd)	<u>750.009 -</u>
Behaalde bezuiniging	377.647
Taakstelling	<u>331.200 -</u>
Vershil tussen taakstelling en bezuiniging	46.447
Totale lasten 2015	1.161.793
Totale lasten 2021	897.808
Totale lasten 2021 (geïndexeerd)	<u>813.306 -</u>
Behaalde bezuiniging	348.487
Taakstelling	<u>331.200 -</u>
Vershil tussen taakstelling en bezuiniging	17.287

5 Toetsing en analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen van dit onderzoek. Dit doen we aan de hand van de onderzoeksthema's die voor het onderzoek zijn vastgesteld:

- De gemaakte keuzes
- Het proces ter uitvoering van de taakstellingen
- De financiële effecten van de taakstellingen

Per thema is een aantal normen vastgesteld. We voeren de analyse uit aan de hand van dit normenkader.

5.2 Onderzoeksthema I: de gemaakte keuzes

Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 heeft de gemeenteraad van Heemskerk het Coalitieprogramma "Ruimte voor leven, werken en wonen" gepresenteerd. Hierin is het voornemen opgenomen om te bezuinigen op onder meer het Cultuurhuis en de bibliotheek. Voor de bibliotheek wordt een bezuinigingsdoelstelling neergelegd van €425.000 per jaar vanaf 2017. Op het Cultuurhuis moet per 2016 structureel €500.000 worden bespaard en vanaf 2018 nogmaals €250.000 structureel daar bovenop. Deze taakstellingen zijn in eerste instantie nog niet onderbouwd of doorgerekend. Er volgen onderzoeken en overleggen met de betreffende organisaties om tot een uitwerking en onderbouwing van de taakstellingen te komen.

Deze onderbouwingen komen uiteindelijk wel tot stand en zijn ook voldoende gedetailleerd om de raad tot een besluit te kunnen laten komen. Daarbij is het zuur dat door een boekhoudkundige fout blijkt dat voor het Cultuurhuis de taakstelling bij lange na niet gehaald kan worden, omdat achterblijvende concernkosten niet doorberekend kunnen worden. Daarvoor moet een aanvullende dekking worden gevonden in de gemeentebegroting. Met terugwerkende kracht blijkt hiermee dat de taakstelling voor het Cultuurhuis niet goed is doorgerekend. (norm 1)

De maatschappelijke effecten zijn vooraf bekend gemaakt, omdat in de uitwerking van de taakstelling ook is omschreven hoe de taakstellingen behaald dienen te worden en welke aanpassingen in de dienstverlening daarbij komen kijken. Daarbij moet worden opgemerkt dat het enkel de directe effecten betreft. Indirecte maatschappelijke effecten, denk aan

teruglopend bibliotheekbezoek of verminderde afname van muziekcursussen, zijn moeilijk te voorspellen en dus ook niet aan de raad voorgelegd. (norm 2)

Het relevante beleid is in beeld gebleven tijdens de besluitvorming, bijvoorbeeld daar waar het gaat om inhoudelijke eisen aan de dienstverlening van beide organisaties. In de beleidsstukken is steeds terug te lezen dat het gaat om een structurele wijziging van de toebedeelde middelen en de dienstverlening die kwalitatief op peil moet blijven. Daarmee zijn de gezochte oplossingen ook toekomstbestendig. Tegelijk kan worden vastgesteld dat de bezuinigingsopgave vanuit het Coalitieakkoord de voornaamste kaders aanleverde voor de besluitvorming. (norm 3 en 4)

De ervaren effecten zijn op verschillende wijzen in beeld gekregen. Voor het Cultuurhuis geldt dat er na de transitie nog enkele memo's zijn opgesteld, naar aanleiding van vragen van een raadsfractie. Daarmee is geen sprake geweest van periodieke informatievoorziening aan de raad. Bij de bibliotheek lijkt, naast het delen van de jaarverslagen, geen sprake te zijn van periodieke informatievoorziening aan de raad. Wel is in 2018 een brief aan de raadsleden van de gemeenten Heemskerk en Beverwijk gestuurd, met daarin de resultaten van de audit die is uitgevoerd door de Stichting Certificering Openbare Bibliotheken. (norm 5)

Voor beide reorganisaties geldt dat er uiteindelijk randvoorwaarden zijn geformuleerd ten aanzien van de taakstellingen. Deze waren, zoals we vaker zien, vooral op financieel vlak erg concreet en duidelijk. Daar waar het gaat om criteria als 'behouden van kwaliteit' was veel minder sprake van operationalisering van de randvoorwaarden. Als indicator is bij het Cultuurhuis bijvoorbeeld wel gekeken naar eventuele leegloop onder het docerend personeel, maar daarvoor zijn geen criteria vastgesteld. Bij de bibliotheek wordt wel concreet gemaakt welke functies moeten blijven bestaan, maar verder worden geen randvoorwaarden gesteld over de manier waarop die functies moeten worden uitgevoerd. Verder gold de concrete randvoorwaarde dat de bibliotheek in het gemeentehuis gevestigd moest blijven. De taakstellingen die zijn geformuleerd (dus voornamelijk financieel) zijn wel goed uitgewerkt in plannen die ook door de raad zijn vastgesteld. (norm 6 en 7)

	Norm	Beoordeling
1	De bedragen van de taakstellingen zijn onderbouwd en doorgerekend.	Deels. De taakstelling voor het Cultuurhuis is niet goed doorgerekend, die voor de bibliotheek wel.
2	De verwachte maatschappelijke effecten zijn vooraf bekend gemaakt en in beeld gebracht bij de raad, zodat deze meegenomen konden worden in de besluitvorming.	Deels. Alleen directe effecten, niet de indirecte (maatschappelijke) effecten.
3	Voorafgaand aan de besluitvorming is het relevante beleid in beeld gebracht en zijn keuzemogelijkheden getoetst aan dat beleid.	Ja
4	Bij de besluitvorming is aandacht besteed aan de toekomstbestendigheid van de gekozen oplossingen.	Ja
5	De effecten zoals ervaren door bibliotheek en Cultuurhuis in relatie tot de doelstellingen zijn periodiek in beeld gebracht en gerapporteerd aan de gemeenteraad.	Nee
6	De gemeenteraad heeft duidelijke randvoorwaarden geformuleerd bij de taakstellingen waartoe in 2014 is besloten.	Deels. Met name financieel, niet ten aanzien van kwaliteit en dienstverlening.
7	De gemeenteraad heeft daarbij ook een specifieke wijze van realisatie van de taakstellingen geformuleerd.	Ja

5.3 Onderzoeksthema II: het proces

Beide organisaties hebben aangegeven dat er goed contact is geweest met ambtenaren (indien er iemand op die positie zat) en portefeuillehouder. Dat betrof zowel structureel overleg als informele, ad hoc contactmogelijkheden. Daarmee kan ook aangenomen worden dat men in elk geval op bestuurlijk niveau goed op de hoogte was van de ontwikkelingen en eventuele knelpunten bij de uitvoering van taakstellingen. Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat er structureel en tijdige informatievoorziening naar de raad bestond over deze voortgang. Dit valt wel te verklaren uit het feit dat het hier om informatie over de uitvoering gaat, en het dus minder voor de hand ligt dat de raad dit periodiek monitort. (norm 8 en 9)

Voor beide organisaties geldt dat zij hebben ervaren dat er wel ruimte was om opvattingen in te brengen over de beleidsvoorbereiding en besluitvorming, maar dat deze ruimte beperkt was. De financiële kaders lagen vast voordat men betrokken werd, en daar is ook in principe niet van afgeweken. De vragen die voorlagen aan de organisaties en medewerkers waren vooral van het stramen 'hoe gaan we dit doen?' en niet 'gaan we dit doen?'. De inbreng binnen de beperkte bewegingsruimte zijn voor zover mogelijk meegenomen in bijvoorbeeld het sociale plan bij het Cultuurhuis. Bij de bibliotheek is nog, mede op aangeven van die organisatie, een heroverweging gemaakt van de lokaal uit te voeren kerntaken en is de reeds in 2015 gerealiseerde bezuiniging in de taakstelling geïncorporeerd. (norm 10)

Tijdens het onderzoek is niet veel naar voren gekomen over communicatie naar en met inwoners van de gemeente. Wel heeft de gemeenteraad van Heemskerk naar aanleiding van een burgerinitiatief een hoorzitting georganiseerd over de bezuinigingen op cultuurgebied en de eventuele effecten daarvan. Hierin kregen inwoners de gelegenheid tot inspraak. Omdat er

geen verslag is van de hoorzitting, is niet te achterhalen wat tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht door inwoners. Dit heeft als gevolg dat het niet te controleren is of de gemeenteraad de uitkomsten van de hoorzitting heeft betrokken bij de (verdere) besluitvorming.

Bij beide organisaties bleken gebruikers ontevreden over de taakstellingen en uitvoeringsplannen, deels ook ingegeven door onduidelijkheid over de praktische invulling ervan in de vroege stadia van het besluitvormingsproces. Bij het Cultuurhuis is sprake geweest van een verlies van cursisten na de overgang, en bij de bibliotheek hebben medewerkers veel energie moeten steken in het uitleggen van de reorganisatie aan bezoekers. Daarmee kunnen we concluderen dat op dit vlak niet goed is ingezet op communicatie, laat staan dat er geluisterd is naar inwoners. (norm 11)

	Norm	Beoordeling
8	Het proces ter uitvoering van de taakstellingen is structureel gemonitord door het college, waarbij men zich periodiek op de hoogte heeft gesteld van de voortgang en relevante ontwikkelingen.	Ja.
9	De gemeenteraad is tijdig en volledig op de hoogte gehouden van de voortgang van de taakstellingen.	Deels. Zij werden wel geïnformeerd, maar niet structureel en niet altijd tijdig.
10	De organisaties zijn in de gelegenheid geweest hun opvattingen over de beleidsvoorbereiding en besluitvorming in te brengen en deze inbreng is meegenomen.	Deels. Zij zijn niet betrokken geweest bij de beleidsvoorbereiding.
11	De gemeente heeft de inwoners op de hoogte gehouden van de besluitvorming en voortgang van het proces, en heeft geluisterd naar eventuele reacties vanuit inwoners.	Nee. Er is wel een hoorzitting georganiseerd, maar dit was een reactie op burgerinitiatief van ontevreden inwoners. Ook is het onduidelijk of de uitkomsten zijn meegenomen bij de verdere besluitvorming.

5.4 Onderzoeksthema III: de financiële effecten

Zowel de gemeente als de betrokken organisaties hebben volledig in kaart hoe de financiën zich hebben ontwikkeld na de reorganisaties in het kader van de onderzochte taakstelling. Voor de gemeente geldt dat zij ook de jaarverslagen van de organisaties ontvangt en zich zo op de hoogte houdt van de financiële ontwikkelingen aldaar. (norm 12)

Voor het Cultuurhuis geldt dat de geraamde bezuinigingen niet worden gehaald, ook niet na bijstelling van de taakstelling in verband met het niet kunnen doorberekenen van concernkosten. De organisatie functioneert op dit subsidieniveau wel goed en er is geen sprake van zorgen over de houdbaarheid van de situatie. Er worden ook extra fondsen aangetrokken voor het uitvoeren van aanvullende activiteiten.

Bij de bibliotheek hebben we geconstateerd dat de totale lasten ten opzichte van het peiljaar 2015 zijn gedaald conform de vooraf vastgestelde taakstelling. Wel constateren we dat de doorbelasting van arbeidskosten van de afdeling Strategie en Beleid relatief grote schommelingen veroorzaken, waarbij vraagtekens zijn gezet bij de nauwkeurigheid van de toedeling van deze kosten. (norm 13)

Voor beide organisaties geldt dat de kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening op het vooraf vastgestelde ambitieniveau liggen. Daarbij moet opgemerkt worden dat de kwaliteit van de dienstverlening zich niet makkelijk laat meten, en dat deze ook vooraf niet goed geoperationaliseerd is. Toch zijn er geen signalen naar voren gekomen dat kwaliteit of toegankelijkheid op dit moment onder de maat zijn. (norm 14)

	Norm	Beoordeling
12	De financiële effecten van de taakstellingen voor gemeente en de betrokken organisaties zijn volledig in kaart gebracht.	Ja
13	De geraamde bezuinigingen zijn behaald en hebben een structureel karakter.	Deels. De bezuinigingsdoelstellingen zijn tussentijds bijgesteld. Bij de bibliotheek zijn ze wel behaald, bij het Cultuurhuis niet.
14	De kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening door de betrokken organisaties zijn minimaal op het vooraf vastgestelde ambitieniveau gebracht.	Ja

Bijlage 1: Deelvragen onderzoek

Deelvraag
Onderzoeksthema I
1. Hoe zijn de bedragen van de taakstellingen tot stand gekomen?
2. Wat waren de verwachte maatschappelijke effecten en zijn die vooraf bekend gemaakt en in beeld gebracht bij de raad?
3. Hoe verhouden de gekozen oplossingen zich tot het gemeentelijke beleid?
4. Hoe bestendig zijn de gekozen oplossingen, gezien in de tijd tot nu?
5. Wat zijn de effecten zoals ervaren door de bibliotheek en de muziekschol in relatie tot de doelstellingen (bv. aanbod, kwaliteit, tarieven etc)?
6. Welke randvoorwaarden formuleerde de raad bij de taakstellingen waartoe in 2014 is besloten en is het gelukt die randvoorwaarden te realiseren?
7. Stond de raad een bepaalde wijze van realisatie van de taakstelling voor ogen (realisatie ineens, gradueel/kaasschaaf of anderszins (bv invorderneffecten) en zijn de taakstellingen op die manier gerealiseerd?
Onderzoeksthema II
8. Hoe is het proces ter uitvoering van de taakstellingen verlopen?
9. Wat is hierbij de rol van de raad geweest?
10. Hoe zijn de raadsleden in de loop van de jaren op de hoogte gehouden van de realisatie van de taakstelling?
11. Hoe zijn de betreffende organisaties betrokken?
12. Hoe is de communicatie met betrokkenen en anderen, in het bijzonder de inwoners verlopen?
Onderzoeksthema III
13. Welke kosten zijn met het proces van taakstellingen gepaard gegaan?
14. Zijn de bezuinigingen structureel?
15. Wat is het effect op de gemeente en de ambtelijke organisatie?
16. Wat is het huidige financiële effect van de keuzes?
17. Wat zijn huidige plannen op het terrein van bibliotheek en Cultuurhuis met financiële consequenties (taakstellingen, beleidsintensiveringen)?

Bijlage 2: Kernfuncties bibliotheekwet

Per 1 januari 2015 is de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) in werking getreden. In de Wsob is vastgelegd aan welke eisen een bibliotheek moet voldoen om te kunnen spreken van een openbare bibliotheek in de zin van deze wet.

- Functioneren vanuit publieke waarden die in artikel 4 van de Wsob worden benoemd:
 - Betrouwbaarheid
 - Onafhankelijkheid
 - Authenticiteit
 - Pluriformiteit
 - Toegankelijkheid.

- Vervullen van vijf maatschappelijke functies die in artikel 5 van de Wsob zijn aangeduid:
 - Het aanbieden van kennis en informatie via de uitleenfunctie
 - Het bieden van mogelijkheden voor ontwikkeling en educatie
 - Het bevorderen van het lezen en het laten kennismaken met literatuur
 - Het laten kennismaken met kunst en cultuur
 - De bibliotheek als plaats voor ontmoeting en debat

- Deelnemen aan het bibliotheeknetwerk (artikel 7 Wsob)
 - Samen met andere bibliotheken gebruik maken van een gezamenlijke catalogus van beschikbare werken
 - Onderdeel zijn van het interbibliothecaire leenverkeer
 - Collectiebeleid voeren overeenkomstig het gezamenlijk collectieplan,
 - Gebruik van een op de andere deelnemers afgestemde digitale infrastructuur;
 - De administratie van leden en algemene voorwaarden afstemmen op de andere deelnemers
 - Ondersteunen van het onderwijs.

- Voldoen aan netwerkverplichtingen als het gebruik maken van één gezamenlijke catalogus, deelnemen aan het interbibliothecair leenverkeer en aan de digitale infrastructuur (artikel 8 Wsob)

pro facto