

VERZELFSTANDIGING VAN CULTUURSPELERS, (HOE) WERKT DAT?

Conclusies, aanbevelingen en lessen over het culturele samenspel

Zicht op het culturele samenspel

De Rekenkamer van de gemeente Arnhem (RKA) wil voor de gemeenteraad scherper zicht krijgen op het culturele samenspel met de verzelfstandigde instellingen in het algemeen en op de regierol van de gemeente in het bijzonder. De verzelfstandigingen van het Domein (Kunstbedrijf), de Gemeentemusea Arnhem en Muis Sacrum/Schouwburg Arnhem (MSSA) vormen de directe aanleiding voor dit onderzoek.

De rekenkamer onderzocht of de gestelde doelen van de verzelfstandigingen zijn behaald, of de huidige gemeentelijke kaders voldoende voorwaarden scheppen om de doelstellingen te realiseren en wat er in dit opzicht te leren valt van andere gemeenten. RKA wil in dit onderzoek ook nadrukkelijk *vooruitkijken*. Zij wilde weten hoe raad, college, ambtelijke organisatie en de drie culturele instellingen samenwerken. En of zij op die manier *het beste in elkaar naar boven halen*. Waarbij de rekenkamer zich realiseert dat de culturele sector groter is dan de drie instellingen die in dit onderzoek centraal staan.

Gedeelde wens

RKA maakte een rondgang langs de fracties. Dat leverde de gedeelde wens op naar een onderzoek naar cultuur. Begrijpelijk, want de gemeente Arnhem heeft de ambitie om de 'culturele hoofdstad van Oost-Nederland' te zijn. Het onderzoek beperkt zich tot de drie verzelfstandigde cultuurwerkmaatschappijen, omdat door de verzelfstandigingen het samenspel en de invloed van de raad op het cultuurdomein is veranderd.

Drie onderzoeksvragen

Het onderzoek geeft antwoord op drie vragen.

1. Wat waren de beleidsmatige en financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen van de drie instellingen en zijn die behaald?
2. Zijn de huidige gemeentelijke kaders voldoende voorwaardenscheppend om de doelstellingen te realiseren en wat is er in dit opzicht te leren van andere gemeenten?
3. Hoe werken raad, college, ambtelijke organisatie en instellingen samen en halen zij op deze wijze het beste in elkaar naar boven?

Gezamenlijke aanpak

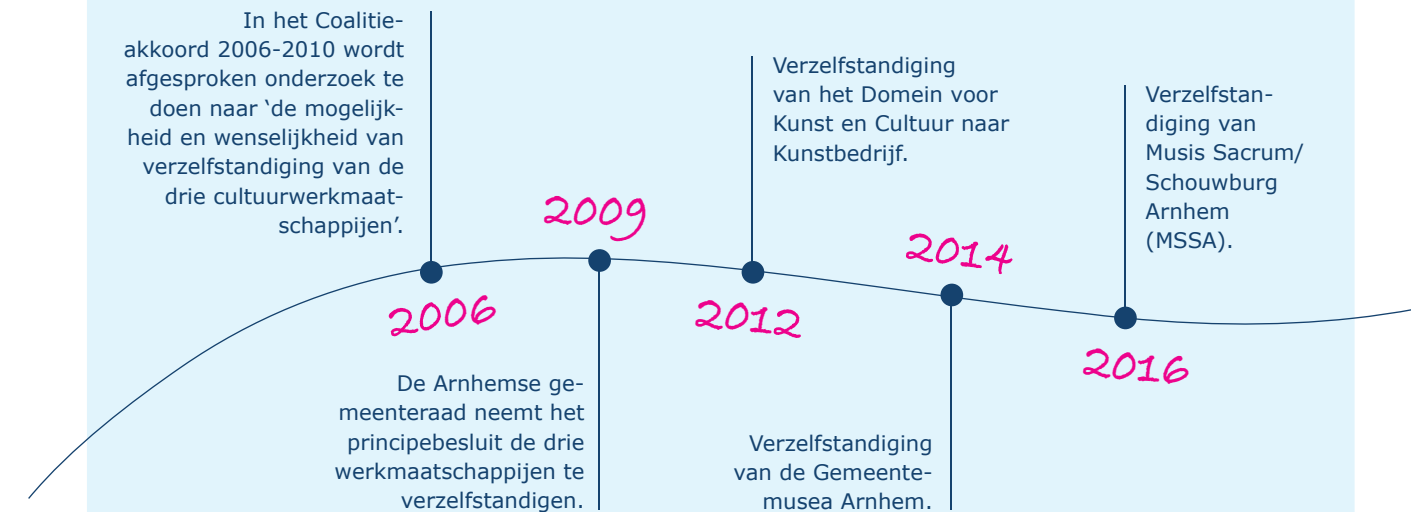
RKA voerde het onderzoek samen met advies- en realisatienetwerk 7Zebra's uit. Relevante bronnen werden geraadpleegd. Gesprekken werden gevoerd met de ambtelijke organisatie, de directeuren van de instellingen, de wethouder (namens het college) en een vertegenwoordiging van de raad. Alle spelers kwamen bijeen tijdens het Cultureel Kwartet in de foyer van Coehoorn Centraal. Deze bijeenkomst stond in het teken van het toekomstige samenspel.



Aardvarken. Foto: Studio Florentijn Hofman

Verzelfstandiging cultuurspelers

In het Coalitieakkoord 2006-2010 wordt afgesproken onderzoek te doen naar 'de mogelijkheid en wenselijkheid van verzelfstandiging van de drie cultuurwerkmaatschappijen'.



Doelen van de verzelfstandiging

- Het creëren van een *heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen* tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instellingen als opdrachtnemers en uitvoerders van beleid.
- Het bevorderen van *cultureel ondernemerschap*. Belangrijk onderdeel hiervan is de culturele instellingen te positioneren als een gelijkwaardige (zakelijke) partner voor de gemeente en voor derden
- Het vergroten van de *besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte* van de culturele instellingen. Instellingen worden niet langer gehinderd door het keurslijf van de relatief zware P&C-cyclus en de meer bureaucratische processen die onlosmakelijk aan een ambtelijke organisatie zijn verbonden.

- Het versterken van de *bestuurlijke slagkracht* van de culturele instellingen. Door de verzelfstandiging ontstaat de mogelijkheid om Raden van Toezicht te formeren waardoor voor de instelling relevante kennis en netwerken worden binnengehaald. De effectiviteit van de directies wordt op deze manier vergroot.

Randvoorwaarden

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

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

"Het was ook ingewikkeld - dat verzelfstandigingen - om alles vooraf te weten en goede afspraken te maken. Theorie en praktijk zijn nu eenmaal weerbarstig."

Het stroomt in Arnhem. Deze conclusie werd tijdens het Cultureel Kwartet unaniem getrokken. Volgens alle spelers is Arnhem cultureel volop aan de slag met het ontwikkelen van een bloeiend cultureel klimaat in de stad. Voor een aantrekkelijk Arnhem en de inwoners van het Oosten. Met een complete keten van educatie, productie en presentatie. Met ruimte voor collectief samenspel en voor indrukwekkende solo's. Het leidt (nog) niet tot een ideaal samenspel, maar de vooruitzichten worden door iedereen als veelbelovend ingeschat.

“Onderweg werden stroomversnellingen, ondiepten, onvermoede rotsen half onderwater, zelf opgeworpen hindernissen en vertragende meanders gepasseerd.”

Kritische terugblik

Het stroomde niet tijdens het verzelfstandigingsproces. RKA constateert dat met name in de eerste fase van dit proces te veel dingen niet goed zijn gegaan. Dit heeft op alle fronten gezorgd voor negatieve effecten; in menselijk, financieel en inhoudelijk opzicht.

Tien conclusies

1 De verzelfstandigingen zijn een feit

Het Domein voor Kunst en Cultuur, de Gemeentemusea en Musis Sacrum/Schouwburg Arnhem zijn verzelfstandigd. Daarmee gaf het college invulling aan de opdracht van de raad. De verzelfstandigingen namen meer tijd dan vooraf voorzien. Na het principebesluit in 2009 zijn de instellingen per 2012, 2014 en 2016 verzelfstandigd.

‘De ontwikkeling die de instellingen nu doormaken was nooit gebeurd als ze niet verzelfstandigd waren. Niet verzelfstandigen was geen optie.’

2 Verkeerde keuzes bij verzelfstandiging van het Domein

Bij de eerste verzelfstandiging, die van het Domein, zijn verkeerde keuzes gemaakt. Deze keuzes hebben er aan bijgedragen dat er financiële en personele problemen zijn ontstaan bij het Kunstbedrijf. Deze zijn terug te voeren op:

a. *de keuze van het college om de verzelfstandiging te verengen tot een technisch, financiële operatie.* Het college week daarmee af van het externe advies om, alvorens te verzelfstandigen, eerst te investeren in de versterking van de werkmaatschappij op het gebied van programmering,

organisatie en bedrijfsvoering. De mogelijke gevolgen van verenging waren vooraf inzichtelijk gemaakt; het college was gewaarschuwd.

b. *de keuze van het college om medewerkers in dienst te houden van de gemeente en te detacheren naar het Kunstbedrijf.* Het college ging mee in het advies van de Stuurgroep over de pensioenen van de medewerkers van Het Domein. Wanneer het college het ambtelijk advies had gevolgd, zou dit ten tijde van het Herstelplan veel geld en onzekerheid voor medewerkers bespaard hebben. In dat geval zou er namelijk een afkoopsom van circa 0,5 miljoen euro aan het ABP betaald zijn en zouden de medewerkers in dienst zijn gekomen van de stichting. Nu bleven zij in gemeentelijke dienst en kregen zij bij het Herstelplan de keuze voorgelegd om óf ZZP-er te worden, óf in dienst te blijven van de gemeente met een beëindigingsdatum en met de begeleiding naar ander werk. Veel mensen kozen voor ‘in dienst blijven’. Het ontslag van deze mensen loopt nu (najaar 2017). Met het Herstelplan is een bedrag van ruim 3 miljoen euro gemoeid.

c. *de situatie dat de gemeente tijdens de voorbereiding van de verzelfstandiging feitelijk met zichzelf onderhandelde.* De nieuwe organisatie was nog onvoldoende ingericht om zelfstandig te functioneren. Er was bij het Kunstbedrijf op dat moment nog geen sprake van een al goed functionerende stichting met een eigen raad van toezicht die op basis van adequate sturingsinformatie de eigen belangen adequaat kon waarborgen.

De gemeenteraad oefende nauwelijks invloed uit op het verzelfstandigingsproces van het Domein naar Kunstbedrijf.

3 Leergeld betaald

De gemeente heeft geleerd van de verzelfstandiging van het Domein. De twee daaropvolgende verzelfstandigingen – de Gemeentemusea in 2014 en MSSA in 2016 – verliepen beduidend beter omdat:

- college en ambtelijke organisatie beter wisten wat er stond te gebeuren;
- de voorbereidingen van deze verzelfstandigingen beter werden belegd in de ambtelijke organisatie. Ze werden namelijk aangestuurd vanuit het nieuw opgerichte cluster Stadsbedrijven.
- duurzame verzelfstandiging het doel was. De gemeente werkte toe naar toekomstbestendige organisaties, waarbij de belangen van de nieuwe stichtingen zoveel mogelijk werden versterkt en reorganisaties plaatsvonden voorafgaand aan de verzelfstandigingen;
- medewerkers dit keer wél overgedragen werden aan de nieuwe stichtingen;

De gemeenteraad heeft bij deze twee verzelfstandigingen meer aandacht gehad voor de potentiële risico's en de levensvatbaarheid van de instellingen.

4 Geen inzicht in doelbereik

In 2009 zijn doelstellingen en randvoorwaarden meegegeven voor de verzelfstandigingen. Deze zijn op afspraak van het college door de raad vastgesteld en sindsdien niet geactualiseerd. De gemeente heeft geen inzicht in de mate van doelbereik, omdat er niet is gemonitord op de doelstellingen van de verzelfstandigingen en de randvoorwaarden. Dit terwijl de raad bij de behandeling van een rekenkamerrapport in 2011 het college heeft verzocht om vooraf duidelijke afspraken over de informatievoorziening aan de raad vast te leggen. Ondanks toezeggingen is de raad niet geïnformeerd over het doelbereik en de effecten. De raad heeft er zelf ook niet naar gevraagd.

5 Drie van de vier verzelfstandigingsdoelen behaald

Van de vier doelstellingen van de verzelfstandigingen zijn er drie behaald:

- de heldere en zakelijke sturingsrelatie is nog niet overal gecreëerd;
- het cultureel ondernemerschap is bevorderd;
- de besluitvaardigheid is vergroot;
- de bestuurlijke slagkracht van de instellingen is versterkt.

Materieel is niet voldaan aan de financiële *randvoorwaarde* dat de verzelfstandigingen budgetneutraal dienden te verlopen. Aan de randvoorwaarde dat de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers na verzelfstandiging gelijkwaardig zijn aan het huidige pakket is wel voldaan. Dit heeft echter wel financiële consequenties voor de instellingen en de gemeente (gehad), doordat zij te maken kregen met relatief hoge salariskosten en afvloeiingsregelingen.

6 Gehanteerde definitie budgetneutraliteit biedt onvoldoende houvast

Door in te stemmen met het raadsvoorstel voor de verzelfstandiging van het Domein, stemde de raad ook in met de definitie over de randvoorwaarde budgetneutraliteit¹. Deze definitie is echter zo verwoord dat zij geen houvast biedt om financieel te sturen. Alleen vooraf verwachte kosten vallen binnen de definitie. De financiële kaders kunnen door een raadsbesluit veranderd worden, waardoor onverwachte extra kosten weer binnen de definitie passen. Zo geformuleerd is de definitie van generlei waarde.

7 Geen sturing op maatschappelijke effecten

Bij de voorbereiding en de politieke besluitvorming over de verzelfstandigingen heeft de nadruk gelegen op de uitvoering van de verzelfstandigingen: er was weinig aandacht voor de functies van de instellingen voor de stad en de maatschappelijke doelen die de gemeente wilde bereiken. De politieke sturing richtte zich op budgetneutraliteit en

arbeidsvoorwaarden. Er werd geen relatie gelegd tussen de verzelfstandigingen en het cultuurbeleid zoals neergelegd in de Cultuurnota STROOM².

8 Gemeentelijke (regie)rol nog onduidelijk

Het ontbreekt aan een duidelijk en gedeeld beeld van wat de gemeentelijke (regie)rol is en wat deze betekent voor de verschillende rollen, posities en taken van ambtenaren, college en raad. Ook het werken met afspraken over output en outcome is nog niet ingericht zoals destijds bij de verzelfstandigingen werd beoogd. Daardoor is er op dit moment nog geen sprake van de gewenste heldere en zakelijke sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen.

9 Ontevredenheid over informatievoorziening

Tijdens het groepsgesprek binnen dit onderzoek, spraken de aanwezige raadsleden hun ontevredenheid uit over de informatievoorziening door het college. Zeker waar het gaat over negatieve of tegenvallende ontwikkelingen vinden de raadsleden dat het college haar te laat en te beperkt informeert.

10 Het stroomt in Arnhem

Er is nu een stevig cultureel klimaat in Arnhem. Spelers benadrukken dat er een solide basis is voor samenwerking en de wil om het samen nog beter te gaan doen. Er gaat al veel goed, zoals bijvoorbeeld de samenwerking tussen de culturele basisvoorzieningen en de rijksgezelschappen en Artez. Het samenspel tussen gemeente en instellingen is echter nog volop in ontwikkeling.



Foto: Ilona Hartenstein

¹ Deze definitie luidt: 'de voorwaarde dat zowel de gemeente Arnhem als het Kunstbedrijf niet worden geconfronteerd met verwachte financiële effecten die, na het treffen van sturingsmaatregelen van diverse aard, in hun totaliteit uitstijgen boven het begrote financieel kader'.

² Gemeente Arnhem, (2012), STROOM; Cultuurbeleid Arnhem

AANBEVELINGEN

Op basis van dit onderzoek geeft RKA zes aanbevelingen mee die het culturele samenspel ten goede komen. De eerste vijf zijn gericht aan de gemeenteraad, de zesde aan het college van B&W.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad:

1. Focus bij volgende verzelfstandigingen/uitplaatsingen/samenwerkingsverbanden, ook in andere sectoren dan de culturele, op de maatschappelijke toegevoegde waarde voor stad en regio en de vorming van *zelfstandige, robuuste instellingen*. Laat deze focus leidend zijn voor de inrichting van een heldere en zakelijke sturingsrelatie. Sta onwerkbaar definitief, zoals voor budgetneutraliteit, in de toekomst niet meer toe. Denk meer in scenario's.
2. Geef het college opdracht om in 2018 een visie uit te werken op de *gemeentelijke (regie)rol*, ten opzichte van culturele instellingen. Uit deze visie moet blijken:
 - welke sturingsrelatie haar voor ogen staat;
 - hoe afspraken over output en outcome daar een rol in spelen;
 - welke afspraken er met deze culturele instellingen zijn of worden gemaakt.Geef de griffie de opdracht de voortgang te volgen.
3. Maak concrete afspraken met het college over de *gewenste informatievoorziening* met betrekking tot de grotere culturele instellingen: waarover, wanneer en in welke vorm? Overigens mag de raad deze aanbeveling ook

breder trekken. Leg deze vast en evalueer met regelmaat. Geef de griffie de opdracht dit proces te faciliteren en de voortgang te volgen.

4. Stel u als raad minder afhankelijk op van de informatievoorziening vanuit het college door *zelf informatie te vragen en te vergaren*. Stel (pro)actief vragen, gebruik uw bestuurlijk instrumentarium. En verzamel informatie door in gesprek te gaan met instellingen en cultuurgebruikers.
5. Geef het college opdracht jaarlijks een *gesprek te organiseren met de culturele spelers*: raad, college, culturele instellingen en ambtelijke organisatie. Praat met elkaar in een open setting over de ontwikkelingen en opgaven van de stad en regio. Zet de behoeften, wensen en ideeën van de stad en haar inwoners centraal. Geef de griffie de opdracht de voortgang te volgen.

Aanbeveling aan het college van B&W:

6. Neem de raad actief mee in het verhaal van cultuur in Arnhem, waarmee u als dagelijks bestuur bezig bent. Invester in een klimaat waarin de gemeenteraad goed kan besluiten. Maak duidelijk hoe het college invulling geeft aan haar *actieve informatieplicht* aan de raad: wat mag de raad van het college op dit punt concreet verwachten? En spoort dit met de verwachtingen van de raad? Leg de afspraken vast. Zie aanbeveling 3.

LESSEN OVER HET CULTURELE SAMENSPEL

De gemeenteraad, het college, ambtelijke organisatie en culturele instellingen bespraken op 19 september 2017 hun onderlinge samenspel en trokken hier lessen uit. De rekenkamer moedigt elke speler aan om hun lessen ter harte te nemen en het gesprek hierover in het cultureel kwartet voort te zetten. Om er samen voor te zorgen dat het nog beter gaat stromen in Arnhem.

Deelnemers aan het Cultureel Kwartet vonden elkaar in een beschrijving en invulling van het ideale culturele samenspel. Dit samenspel kenmerkt zich door 'gaan voor een gezamenlijk doel'. En door een open relatie waarin dingen aan de orde gesteld kunnen worden op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen.

Het samenspel tussen raad en instellingen is nu indirect. Het loopt via ambtenaren en het college en dat levert wel eens ruis op. Als het om het strategisch niveau gaat, is direct, rechtstreeks contact te verkiezen. Het contact op tactisch-operationeel niveau, rond de begrotings- en subsidiecyclus, zou via ambtenaren en college kunnen blijven lopen.

In het gele veld rechts staan de rollen in het ideale samenspel.

Het ideale samenspel

In hun samenspel ontmoeten gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie elkaar op verschillende niveaus.

- Op *strategisch niveau* is het streefbeeld om met een gedeelde passie en met trots samen te werken aan een programma voor de stad, dat wordt gevoed door de grotere thema's die raken aan cultuur. De wens is om gezamenlijk op te trekken, om Arnhemmers in de wijken te bezoeken - op locatie - bij de bron van het culturele werk. Gericht op de ontwikkeling van jonge mensen. Met aandacht voor Arnhem als topregio én voor de zwakkeren in de wijken. Netwerkend op alle niveaus, lokaal, met buurgemeenten in Oost-Nederland en met Rijksgesellschaften.
- Op *tactisch-operationeel niveau* ontmoeten de gemeentelijke spelers elkaar rondom de cyclus van begroting en (jaar)verslagen en bij specifieke knelpunten. Die ontmoetingen gaan over de stand van zaken van subsidies en gebouwen: Past wat er gebeurt binnen de kaders? Hebben we het gevoel dat het nog steeds stroomt in Arnhem?

Zie hiernaast...

"Onze droom voor de toekomst is breder dan de drie instellingen en zelfs breder dan Arnhem. Laten we samen bouwen aan een heel ecosysteem dat jonge mensen opleidt in kunst en cultuur! In dit ecosysteem hebben we allemaal onze eigen rol en functie."

ROLLEN IN HET SAMENSPEL

De gemeenteraad, het college, ambtelijke organisatie en culturele instellingen benoemen elkaars rollen in het ideale samenspel. Deze sluiten aan bij wat alle partijen ervaren. Daarover wordt gezegd:

"We groeien juist naar elkaar toe, vanwege meer zakelijke en heldere afspraken over rollen, taken en sturing. Verzelfstandigen is distantie in nabijheid. We streven naar voorwaardenscheppende sturing, elkaar inspirerend en voedend."

Is volksvertegenwoordiger van de stad.

- Stelt de kaders: beleidsmatig, juridisch, financieel en op beoogde effecten en kwaliteit.
- Spreekt zich uit over het partnerschap van de gemeente in het culturele samenspel.
- Ziet toe op cultuur in de breedte: de culturele samenhang en spreiding van culturele activiteiten door de stad.
- Kent cultuur in Arnhem, omdat ze goed is geïnformeerd en daardoor belangen kan afwegen.
- Maakt inwoners enthousiast voor cultuur in hun stad. En levert inbreng vanuit de behoefte van de stad en haar inwoners; stuurt op stads-brede thema's.
- Biedt instellingen de ruimte om te denken en te handelen vanuit cultureel ondernemerschap. Houdt tegelijkertijd de vinger aan de pols door te controleren of de instellingen de gestelde kaders ter harte nemen, zo nodig door kritische vragen te stellen en rechtstreeks contact te hebben.

De Gemeenteraad

Zijn maatschappelijk ondernemers.

- Werken vanuit hun eigen missie en identiteit aan het realiseren van maatschappelijke doelen met, voor en door de stad.
- Investeren in nieuwe culturele arrangementen en nieuwe geldstromen om minder afhankelijk te worden van hun subsidiegever.
- Zoeken de samenwerking met partners op alle niveaus - stad, regio en rijk - om cultuur aan te jagen en grenzen te verleggen. Aansluitend op behoeften, verwachtingen en energie uit de stad.
- Weten een brede groep mensen aan te moedigen en te inspireren om cultuur in Arnhem te beleven en er zelf aan bij te dragen. Weten ook het stadsbestuur te verleiden om 'out-of-the-box' te denken.
- Maken afspraken met de gemeente over wat zij dienen te realiseren. Zij bepalen zelf hoe zij deze beoogde prestaties realiseren.
- Exploiteren hun culturele instelling en het gebouw op een efficiënte manier; zijn in control en blijven aan het stuur.
- Trekken aan de bel als zaken niet lekker lopen.

De culturele instellingen



Ravage op campagnebeeld van Spelenderwijs: mode, kunst, design.
Foto: Erwin Olaf

Het kunstenaarsduo Ravage - Clemens Rameekers en Arnold van Geuns - staat bekend om hun 'oneindige zin om te maken' en om 'spelenderwijs maken'. Ravage is al meer dan 40 jaar samen. Een ideale relatie?

Is uitvoerder van het cultuurbeleid.

- Is opdrachtgever in de subsidierelatie met de culturele instellingen. Maakt realistische afspraken met de instellingen als het gaat om geld, beoogde resultaten en effecten.
- Draagt een brede visie op de werking van cultuur op de lokale gemeenschap.
- Ziet er vanuit die visie op toe dat beslissingen worden genomen met oog voor a) de impact ervan op de lokale gemeenschap, b) diversiteit en c) de organisatiekracht van alle culturele partijen.
- Stimuleert duurzame samenwerking en connecties met oog voor brede ontwikkelingen in de stad en de regio.
- Signaleert en agendeert in het culturele samenspel en bespreekt wat de gemeente kan bijdragen aan de realisatie van plannen.
- Informeert de gemeenteraad, zodanig dat zij goede keuzes kan maken. Geeft bij risico's op tijd signalen af. Kiest naast de schriftelijke weg ook voor het gesprek.

Het college van B&W

Is dienstbaar aan de ontwikkeling en uitvoering van het Arnhemse cultuurbeleid.

- Bereidt de beleidsontwikkeling voor en voert beleid uit in opdracht van het college, voor de stad en haar inwoners.
- Is het eerste aanspreekpunt voor de instellingen.
- Is accounthouder in de subsidie en huurrelatie.
- Faciliteert het college, de instellingen en de gemeenteraad in het culturele samenspel. Bijvoorbeeld door bijeenkomsten in het cultureel kwartet te organiseren. En door planning en control instrumentarium te maken dat helpt in de regisseursrol.
- Heeft oog voor de stadsbrede thema's en doelen waarin de vraag centraal staat wat goed is voor de stad en diverse groepen inwoners.
- Werkt vanuit die brede invalshoek nauw samen met collega's uit andere domeinen.
- Houdt - op de achtergrond - een vinger aan de pols.

De ambtelijke organisatie



Colofon

Uitgave van de Rekenkamer Arnhem
November 2017

Deze uitgave hoort bij de Nota van Bevindingen:
'Het verzelfstandigen van cultuurspelers; (hoe) werkt dat?' Onderzoek naar de verzelfstandiging van drie culturele instellingen en de huidige kaders voor het samenspel tussen gemeente en instellingen.

Zaaknummer 156406