

RAADSCONSULTATIE MEMO

Zaaknummer 2234791
Onderwerp Uitvoering amendement één cultuurbedrijf
Aan De gemeenteraad
Kopie aan MO - Beleid

Van College van burgemeester en wethouders
Team MO - Beleid
Behandelaar Lisa van Geldorp
Telefoonnummer +31318538540

Datum collegevergadering 1 april 2025

Doel

Het college wil de raad consulteren over de richting die het college wil inslaan in de uitvoering van het amendement één cultuurbedrijf.

Inleiding

Op 9 juli 2024 is het amendement 'één cultuurbedrijf' (A2024.57) aangenomen door de gemeenteraad, welke het college verzoekt om:

- a) Per 1 januari 2026 nog maar aan één (overkoepelende) Veenendaalse professionele culturele organisatie subsidie te verlenen voor het cultureel aanbod en programmering;
- b) Bij het aangaan van de subsidierelatie voorwaarden te stellen om gezamenlijk met de cultuursector te komen tot één Centraal Veenendaals Cultuurbedrijf per uiterlijk 1 januari 2028, alsmede aangescherpte (financiële) KPI's;
- c) Daartoe een plan voor te leggen op basis van gezamenlijk inbreng en deze Q1 2025 aan de raad met daarin een plan van aanpak inclusief (frictie)kosten voor te leggen;
- d) Het gehele transitieproces te monitoren en waar nodig te begeleiden.

Het college heeft op 18 oktober 2024, via raadsinformatiebrief RIB2024.105, de raad geïnformeerd over de processtappen die het college op dat moment voor ogen had. Eén onderdeel daarvan was de beeldvormende avond die plaats heeft gevonden op 26 november 2024. Deze beeldvormende avond had als doel om op te halen welke beelden de raad heeft bij één cultuurbedrijf. Op deze avond bleek dat er uiteenlopende beelden leefden bij de verschillende fracties en dat het goed zou zijn om een raadsconsultatie als extra stap in te bouwen

Ter voorbereiding op de raadsconsultatie is door een extern adviesbureau met ervaring in het adviseren in de totstandkoming van multifunctionele organisaties, een brede inventarisatie gemaakt van mogelijke samenwerkingsmodellen van een cultuurbedrijf (hierna 'scenario's'). In deze inventarisatie zijn de kansen, risico's, juridische- en financiële implicaties uitgewerkt per scenario (zie bijlage 1). Ook heeft deze externe partij individuele- en groepsgesprekken met de culturele partijen gevoerd. De bevindingen, tezamen met input vanuit het culturele veld, hebben geleid tot een advies over welk scenario het onderzoeksbureau het meest kansrijk acht om te realiseren binnen de door de raad gestelde termijn (uiterlijk 1 januari 2028).

Het college heeft mede op basis van de bevindingen- en het advies van het onderzoeksbureau - een afweging gemaakt van hoe hij de uitvoering van het amendement het meest opportuun en adequaat

acht. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van de drie scenario's. Vervolgens wordt uiteengezet welke afwegingen het college heeft gemaakt om te komen tot een voorkeursscenario.

Samenwerkingsscenario's één cultuurbedrijf

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de kenmerken van de drie verschillende samenwerkingsscenario's voor de ontwikkeling van een cultuurbedrijf in Veenendaal (pagina 16-21 en 34-40 van het onderzoeksrapport¹). De scenario's verschillen van elkaar met name in de gradatie van bestuurlijke samenwerking en de mate van integratie. Dit is uitgedrukt aan de hand van 'trap treden' van de zogeheten 'samenwerkingsladder' (pagina 16). Het rapport bevat een uitvoerige analyse van de kansen, uitdagingen en risico's op inhoudelijk (aanbod), juridisch en financieel vlak, welke de basis vormt van de afwegingen die het college heeft gemaakt bij het benoemen van een voorkeursscenario passend bij de context van de gemeente Veenendaal.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Samenwerkings model	Samenwerking in de backoffice	Bestuurlijke fusie	Juridische fusie
Niveau samenwerkingsladder	Niveau 4 'samen werken'	Niveau 5 'samen sturen'	Niveau 6 'samen zijn'
Beschrijving scenario	De professionele culturele organisaties blijven zelfstandig functioneren, maar de samenwerking wordt geleidelijk versterkt via een coöperatief model en via samenwerkingsafspraken. Er wordt een gezamenlijke backoffice ingericht voor ondersteunende diensten. Hierdoor kunnen kosten worden bespaard zonder dat de organisaties hun identiteit verliezen	De culturele instellingen blijven juridisch zelfstandig, maar werken intensief samen doordat er sprake is van één centrale aansturing. Eén directie met één RVT stuurt de activiteiten aan en is verantwoordelijk voor de exploitatie en de strategische coördinatie.	Een volledige integratie van verschillende culturele partijen in één juridische entiteit met één gezamenlijke topstructuur die de organisatie bestuurt. Binnen deze entiteit kunnen verschillende thema-afdelingen worden gevormd, zoals podiumkunsten, erfgoed en educatie.
Doorlooptijd	2-3 jaar	3-5 jaar	5-7 jaar
Welke cult. partijen	De professionele culturele organisaties (bibliotheek, muziekschool, theater, Vlow0318, Stadsmuseum en het Ontmoetingshuis).	Ten minste de G3 (theater, bibliotheek en de muziekschool), G2 (bibliotheek en muziekschool mogelijk versneld).	Ten minste de G3
Geschatte implementatiekosten (exclusief eventuele frictiekosten)	Tussen € 165.000,- en € 250.000,-	Tussen € 290.000,- en € 400.000,-	Tussen € 350.000,- en € 450.000 ²

Voorkeursscenario college

Het college geeft de voorkeur voor het realiseren van scenario 2 'bestuurlijke fusie' met als eerste stap op de korte termijn scenario 1 'samenwerking in de backoffice'. Deze gefaseerde aanpak lijkt het college het meest opportuun om: de genoemde opbrengsten van het beoogde cultuurbedrijf (zoals vermeld onder 'overwegende dat' in het amendement) tijdig te realiseren, de culturele partijen hierin goed te kunnen begeleiden en daarmee een duurzaam en toekomstbestendig cultuurbedrijf te realiseren. Omdat in de uitvoering wordt gestart met scenario 1, wordt dit scenario hieronder als eerste benoemd en onderbouwd. Vervolgens is scenario 2, het voorkeursscenario, toegelicht.

¹ Om de leesbaarheid van deze consultatiememo te borgen is ervoor gekozen om de inhoud uit het onderzoeksrapport zo min mogelijk te herhalen en in de tekst te verwijzen naar de paginanummers uit het rapport (bijlage 1)

² Van scenario 3 zijn alleen de implementatiekosten van de eerste twee fasen (initiatie- en ontwikkelingsfase) in beeld gebracht, omdat hetgeen daar op volgt per jaar afhankelijk is van de schaal en de ambities. De werkelijke implementatiekosten van scenario 3 zijn hoger.

Scenario 1 'samenwerking in de backoffice'

Het college beschouwt Scenario 1 'samenwerking in de backoffice' als eerste stap. In dit scenario blijven de professionele culturele organisaties³ weliswaar zelfstandige organisaties, maar worden zij gestimuleerd om hun krachten te bundelen in hun backoffice via een coöperatief model en via samenwerkingsafspraken (pagina 18). Er wordt een gezamenlijke backoffice ingericht waarbij diensten als HR, financiën et cetera geïntegreerd worden. Daarnaast zouden in- en aankopen in gezamenlijkheid kunnen worden uitgevoerd. Bovendien kunnen marketingcampagnes en ticketmanagement ook samen worden aangepakt om een breder publiek te bereiken en om de afstemming en integratie van het aanbod en de programmering (verder) te verbeteren. Deze vorm van samenwerking bevordert de efficiëntie in de bedrijfsvoering en komt het cultureel aanbod en mogelijk ook het bereik ten goede. Het is overigens niet de verwachting dat dit scenario een significante kostenbesparing oplevert gezien culturele organisaties al relatief 'slanke' organisaties zijn (pagina 19).

Scenario 1 wordt in het rapport in de eerste plaats ingestoken als een krachtenbundeling van de backoffice, aangevuld met samenwerkingsafspraken ten behoeve van het cultureel aanbod en de programmering. Hoewel deze inhoudelijke uitkomst in het rapport niet breed is uitgewerkt, is het voor het college een belangrijk onderdeel van scenario 1. Het college vindt het belangrijk om naast het realiseren van de samenwerking in de backoffice, nog meer te gaan sturen op de inhoudelijke samenwerking tussen de culturele partijen om daarmee het cultureel aanbod en de programmering verder te vervlechten en te verrijken. Want hoewel de culturele partijen elkaar steeds beter weten te vinden en er op verschillende fronten al systematisch wordt samengewerkt, vinden we het belangrijk hier binnen dit transitieproces een extra impuls aan te geven. Bovendien ziet het college hier een mooie kans liggen in relatie tot de nieuw te ontwikkelen cultuurnota⁴, waarin we samen met de culturele partijen de focus voor de uitvoering tot 2030 gaan bepalen.

De keuze voor scenario 1 als eerste stap wordt tevens ondersteund door redenen die betrekking hebben op de uitvoerbaarheid van het amendement. De doorlooptijd voor het realiseren van scenario 1 wordt geschat op 2-3 jaar (pagina 18, 34 en 35) en is daarmee te realiseren binnen de door de raad gestelde termijn van uiterlijk 1 januari 2028. Daarnaast kent scenario 1 relatief lage investeringskosten ten opzichte van de andere scenario's (zie ook alinea 'waarom geen scenario 3') en daarmee ook lage implementatierisico's. Doordat er geen wijziging in rechtsvormen hoeft plaats te vinden, zijn er geen notariële of statutaire wijzigingen nodig en komen er mede daardoor ook geen frictiekosten aan de uitvoering van dit amendement te pas. In plaats daarvan worden samenwerkingsovereenkomsten opgesteld waarin afspraken worden vastgelegd over gedeelde diensten, taken en activiteiten. Kortom, scenario 1 is haalbaar binnen de gegeven tijdsplan en passend bij de financiële situatie van de gemeente Veenendaal.

Tenslotte, omdat in het amendement staat: '*om gezamenlijk met de cultuursector*' het cultuurbedrijf te realiseren, heeft het college het draagvlak en commitment van de culturele partijen ook meegenomen in haar afweging. De culturele partijen hebben scenario 1 als gezamenlijke voorkeursvariant benoemd (pagina 14). Zij staan welwillend tegenover het verder versterken en intensiveren van hun onderlinge samenwerking en hebben hier ook goede ideeën over. Dit zijn ideeën die ook het meest aansluiten bij scenario 1. Het college acht de uitvoering van dit amendement en dus de totstandkoming van een intensievere samenwerking die het cultureel aanbod ten goede komt, het meest kansrijk wanneer hier draagvlak voor is. Door de culturele partijen in deze fase juist geen geforceerde fusie op te leggen, kan in gezamenlijkheid en met de inhoud van de werkprocessen als uitgangspunt op adequate wijze uitvoering worden gegeven aan het amendement.

Scenario 2 'een bestuurlijke fusie'

Scenario 2, een bestuurlijke fusie, ziet het college als het voorkeursscenario. Wanneer het bestuur van verschillende stichtingen zich samenvoegt (pagina 19) kan dat een extra prikkel tot samenwerking

³ te weten: bibliotheek, Muzen, Theater Lampegiet, Stedsmuseum, Vlow0318 en het Ontmoetingshuis

⁴ De cultuurnota is de uitwerking van de vastgestelde Cultuurvisie 2022-2030

geven. Bij een bestuurlijke fusie blijven de rechtspersonen 'onder de motorkap' zelfstandig, maar voegt het bestuur en de Raad van Toezicht zich samen. In de context van Veenendaal zou een bestuurlijk fusie van tenminste de drie grote culturele partijen (G3)⁵ het meest voor de hand liggend zijn. Of, op kortere termijn, wellicht de bibliotheek en de muziekschool (G2) omdat deze twee partijen op inhoud (educatie) raakvlakken hebben en de locaties naast elkaar staan. Desalniettemin wil- en kan het college in deze fase niet voorbijgaan aan het feit dat de culturele partijen zelfstandige rechtspersonen zijn en dat zij daardoor autonoom zijn in het bepalen hoe zij zich organiseren. Bovendien wordt de doorlooptijd voor het realiseren van een bestuurlijke fusie geschat op 3 tot 5 jaar. Het college opteert mede daarom allereerst voor het realiseren van scenario 1 en ziet scenario 2 als een daaropvolgend ijkpunt. Wanneer scenario 1 op een zorgvuldige wijze wordt gerealiseerd is de kans op een succesvolle bestuurlijke fusie het grootst.

Het college pleit daarom in deze fase voor een organisch model, waarin vanuit gezamenlijkheid van scenario 1 naar 2 wordt toegewerkt. Ervaringen van andere cultuurbedrijven laten zien dat samenwerkingen vanuit vrijwilligheid kansrijker zijn dan wanneer dit opgelegd wordt.

Waarom niet scenario 3, een 'juridische fusie'

Scenario 3 acht het college niet opportuun. Een belangrijke reden hiervoor is dat de doorlooptijd voor het realiseren van een dergelijke fusie wordt geschat op 5 tot 7 jaar (pagina 20). Daarmee kan dit scenario niet gerealiseerd worden binnen de door de raad gestelde termijn van uiterlijk 1 januari 2028. Deze doorlooptijd heeft alles te maken met de complexiteit van een dergelijke fusie. Het vraagt vergaande veranderingen en voorbereidingen vanwege de bestuurlijke en juridische aanpassingen die nodig zijn. Naast dat er veel tijd nodig is om de zelfstandige partijen samen tot één juridische eenheid te fuseren, dient rekening te worden gehouden met hoge frictie- en implementatiekosten (pagina 20, 21, 26, 27, 28, 29, 30 en 39). In den lande blijkt vaak sprake van aanmerkelijke kostenstijging in brede zin bij een dergelijke fusie.

Om scenario 3 te kunnen realiseren dienen hiervoor structureel extra middelen te worden gereserveerd in de gemeentelijke begroting. Dit lijkt het college niet passend gezien de druk op de gemeentelijke financiën. Bovendien is al eerder genoemd dat de culturele partijen autonoom zijn in het bepalen hoe zij zich organiseren. Alleen door een fusie op te leggen via een aangepaste subsidieregeling kan dit gerealiseerd worden. Dit laatste acht het college in deze fase niet bevorderlijk voor de samenwerking.

Aan één organisatie subsidie verlenen (beslispunt a)

Uitgaande van scenario 1 als eerste stap voor de uitvoering van het amendement is het college van mening dat beslispunt a.⁶ uit het amendement niet (langer) passend en wenselijk is. Zoals in de raadsinformatiebrief van oktober 2024 staat, vergt deze stap dat de culturele partijen een penvoerder machtigen die de culturele partijen vertegenwoordigt en de contactpersoon richting de gemeente is (in het rapport benoemd als 'doorgeefluik').

In de praktijk van scenario 1 betekent dit dat je een extra kunstmatige laag (de penvoerder) tussen de professionele culturele partijen en de gemeente plaatst (pagina 22, 23 en 24). Als gemeente loop je hiermee het risico om het contact en de voeling met het culturele veld te verliezen. Immers, als gemeente heb je enkel nog een subsidierelatie en direct contact met de penvoerder over de uitvoering van het cultuurbeleid. Ter illustratie: nu heeft de gemeente nauw en direct contact met de bibliotheek over de te realiseren prestatieafspraken. Dit is straks niet meer mogelijk door dit beslispunt. Dan kunnen gesprekken over het cultuurbeleid, de prestatieafspraken en de subsidies alleen nog maar met de penvoerder gevoerd worden. Daar heeft de gemeente immers de subsidierelatie mee. Daarnaast beslist de penvoerder over de verdeling van de middelen tussen de culturele partijen in plaats van dat de gemeente hierover gaat. Bovendien maakt deze penvoerder (of 'laag') personeel- administratieve- en soms ook huisvestingskosten.

Kortom: er blijft minder geld over voor het culturele aanbod en de gemeente verliest haar directe invloed en sturing op de uitvoering van het cultuurbeleid door het op deze manier te organiseren. Daar

⁵ G3 is de bibliotheek, de muziekschool en het theater.

⁶ Beslispunt a: Per 1 januari 2026 nog maar aan één (overkoepelende) Veenendaalse professionele culturele organisatie subsidie te verlenen voor het cultureel aanbod en programmering;

komt bij dat er nagenoeg geen succesvoorbeelden zijn in het land waar een dergelijk constructie succesvol is gebleken. Dit alles lijkt het college niet wenselijk.

Beslispunt a. zou ook geïnterpreteerd kunnen worden als een variant op scenario 2 'bestuurlijke fusie' (pagina 22, 23, 24 en 25). In de praktijk zou dit betekenen dat het in de toekomst mogelijk gefuseerde bestuur van het cultuurbedrijf de centrale coördinatie en aanspreekpunt vormt ten aanzien van de subsidie. De gemeente bepaalt voor welke activiteiten subsidie wordt verleend, maar het bestuur bepaalt vervolgens hoe de subsidiemiddelen onderling verdeeld worden tussen de culturele organisaties die onder dit bestuur vallen. Deze variant heeft meer toegevoegde waarde dan wanneer een penvoerder wordt combinatie met scenario 1, maar de toegevoegde waarde is sterk afhankelijk van hoe je dit in de toekomst gaat organiseren (met welke partijen bijvoorbeeld).

Want wanneer bijvoorbeeld alleen de G2 in de toekomst bestuurlijk zou fuseren, blijft er altijd meer dan één organisatie die subsidie ontvangt voor het culturele aanbod en de programmering. En daarbij is het ook niet voor de hand liggend dat de kleinere culturele partijen die enkel door vrijwilligers worden gerund (denk aan het Kunstplatform, de Historische Vereniging Oud Veenendaal) bestuurlijk mee fuseren.

Ook in het licht van scenario 2 is het geen gegeven dat dit beslispunt kan worden uitgevoerd en daarbij ook nog eens van toegevoegde waarde zal zijn.

Er zijn allerlei constructies denkbaar om beslispunt a. in te passen, maar deze lijken op dit moment niet dienstbaar aan het groter geheel en niet passend in de chronologie van het proces zoals het college die voor ogen heeft. Wel zal het college in het licht van dit transitieproces ook kritisch kijken naar het subsidieproces, om dit waar mogelijk nog verder te optimaliseren ten behoeve van het cultureel aanbod en de programmering in Veenendaal.

Samenvattend

Het college spreekt de voorkeur uit voor het realiseren van scenario 2 'bestuurlijke fusie' met als eerste stap op korte termijn scenario 1 'samenwerking in de backoffice'. Hiermee wordt op organische wijze, in gezamenlijkheid met de culturele organisaties en binnen de gestelde termijn de opbrengsten van een cultuurbedrijf (onder 'overwegende dat' in amendement) gerealiseerd, namelijk:

- een sterker cultureel aanbod en programmering;
- een sterker cultureel profiel;
- meer effectiviteit en efficiency in de bedrijfsvoering en gebruik middelen;
- verdere vormen van samenwerking.

Beslispunt a. uit het amendement één cultuurbedrijf acht het college op dit moment niet passend bij het proces zoals die in deze memo is geschetst.

Financiële paragraaf

Ongeacht welk scenario tot uitvoering wordt gebracht zijn er extra middelen nodig voor de implementatie. De implementatiekosten, op basis van een eerste implementatieschets in het onderzoeksrapport (pagina 34 tot en met 40), verschillen per scenario. De implementatiekosten van scenario 1 worden geschat tussen de € 165.000,- en € 250.000,- en van scenario 2 tussen € 290.000 en € 400.000,-. Van scenario 3 zijn alleen de implementatiekosten van de eerste twee fasen (initiatie- en ontwikkelingsfase) in beeld gebracht, omdat hetgeen daar op volgt per jaar afhankelijk is van de schaal en de ambities. De implementatiekosten van de eerste twee fasen van scenario 3 wordt tussen de € 350.000,- en € 450.000 geschat.

Fricatiekosten zijn in de bedragen hierboven nog niet meegenomen omdat de frictiekosten in deze fase nog niet bekend zijn. In ieder geval kent scenario 1 geen frictiekosten en zullen deze in het geval van scenario 3 het hoogst zijn.

De exacte hoogte van de kosten is op dit moment nog niet bekend en zal verschillen afhankelijk van het gekozen scenario en de inhoudelijke keuzes. In het plan van aanpak, welke in het vierde kwartaal 2025 met de raad gedeeld wordt, worden de implementatiekosten en eventuele frictiekosten van het gekozen scenario verder uitgewerkt.

Consultatievragen / stellingen

Als raad wordt u via deze consultatiememo in de gelegenheid gesteld om op bovenstaande inhoud te reageren en aan de hand van de hieronder genoemde consultatievragen uw input te geven:

1. Kan de raad zich vinden in de gemaakte afwegingen en de daaruit voortvloeiende richting die het college wil inslaan voor de uitvoering het amendement?
2. Wat wil de raad aan het college meegeven in de verdere uitvoering van het amendement?
3. Hoe wil de raad in het verdere proces betrokken worden bij de uitvoering van het amendement?

Communicatie

Niet van toepassing.

Vervolg na consultatie

Zoals in de raadsinformatiebrief van oktober 2024 is aangegeven ontvangt de raad uiterlijk in december 2025 een plan van aanpak inclusief (frictie-)kosten. Dat wil zeggen: een plan waarin de uitkomsten van de raadsconsultatie concreet staat beschreven hoe het amendement tot uitvoering wordt gebracht. Hierin wordende financiële effecten en transitiekosten opgenomen.

Bijlagen

1. Onderzoeksrapport *Culturele samenwerking in Veenendaal* door Dé Creatie Krachtcentrale