



# Kansen creëren

Positionering en aansturing  
van de culturele instellingen in Maastricht

Onderzoek Rekenkamer Maastricht

november 2017

---

## Kansen creëren.

### Positionering en aansturing van de culturele instellingen in Maastricht

---

November 2017

---





**Rekenkamer Maastricht**

**Samenstelling:**

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

**Secretaris:**

Mevrouw Marjolein Heesbeen

**Secretariaat:**

Correspondentieadres: Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: [secretariaat@rekenkamermaastricht.nl](mailto:secretariaat@rekenkamermaastricht.nl)



## 1 Aanleiding voor het onderzoek

Begin 2017 is de Rekenkamer Maastricht een onderzoek gestart naar de positionering en aansturing van de gemeentelijke culturele instellingen in Maastricht: Centre Céramique/Natuurhistorisch Museum/Kumulus en het Theater aan het Vrijthof.

Aanleiding voor het onderzoek was een Raadsinformatiebrief van april 2016, waarin het college aankondigde dat er nieuwe plannen voor Centre Céramique/Natuurhistorisch Museum/Kumulus worden ontwikkeld. Dat was nodig omdat kunstencentrum Kumulus er financieel slecht voorstaat en de drie instellingen geconfronteerd worden met serieuze bedreigingen. Voor Kumulus geldt al enkele jaren dat het aantal cursisten sterk terugloopt. Dit zorgt voor financiële problemen die forse ingrepen vereisen. Voor Centre Céramique (CC) en het Natuurhistorisch Museum Maastricht (NHMM) zijn de uitdagingen anders van aard. De bibliotheekfunctie van Centre Céramique is, zoals overal in Nederland, aan grote veranderingen onderhevig. De erfgoedcollecties vereisen betere ontsluiting en de presentatie van de collectie van het Natuurhistorisch Museum moet hoognodig vernieuwd worden. De verdere uitwerking en presentatie van de culturele biografie van Maastricht vereisen serieuze investeringen. En dan is er nog het Theater aan het Vrijthof. Dat wordt momenteel ingrijpend gerenoveerd, heeft te maken met een aantal wisselingen op directieniveau en is bezig met een heroriëntatie op de koers en de programmering.

De rekenkamer constateert dat na de samenvoeging van CC/NHMM met Kumulus per 1 januari 2013 en de aankondiging van een nieuwe strategie in 2016 de gemeente medio 2017 nog steeds worstelt met het uitzetten van een nieuwe strategie voor CC/NHMM/Kumulus. En dat geldt zeker ook voor het theater. De teleurstelling over het mislopen van de kandidatuur van Culturele Hoofdstad Europa in 2013 en het verlies aan energie en focus waarmee dat gepaard ging, heeft daarbij zeker een rol gespeeld. Maar alle betrokkenen realiseren zich dat het hoog tijd is dat er wat gebeurt. Er is dringend behoefte aan een strategie die de problemen fundamenteel gaat aanpakken en die inspeelt op de kansen en bedreigingen waarmee deze culturele instellingen geconfronteerd worden. In het voorjaar van 2017 is het proces opnieuw tot stilstand gekomen met de afspraak om een raads werkgroep voor de transitie van CC/Kumulus/NHMM in te stellen. De werkzaamheden van deze werkgroep, die uiteindelijk in oktober 2017 van start is gegaan, zullen duren tot aan de verkiezingen van 2018.<sup>1</sup> Tegen die tijd zijn er meer dan vijf jaar verstreken sinds de samenvoeging van de drie culturele instellingen in 2013.

Een tweede reden voor het onderzoek is dat de Rekenkamer Maastricht zich al langer verwondert over de uitzonderingspositie die de gemeente Maastricht landelijk gezien inneemt als het gaat om de positionering van haar culturele instellingen. Het theater en de gefuseerde CC/NHMM/Kumulus-organisatie zijn formeel twee afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie. Maastricht is in dit opzicht een uitzondering. Bijna alle grote gemeenten in Nederland hebben hun culturele instellingen

---

<sup>1</sup> Volgens het Startbesluit, zoals geagendeerd voor de raadsvergadering van 3-10-2017.



buiten de ambtelijke organisatie geplaatst.<sup>2</sup> Dit wordt externe verzelfstandiging genoemd. De vraag waarom Maastricht in het culturele domein zo afwijkt, was een belangrijk startpunt voor dit rekenkameronderzoek.

De positionering en aansturing van de culturele instellingen zijn relevant met het oog op de substantiële bijdragen voor deze instellingen (jaarlijks in totaal € 15,5 mln.<sup>3</sup>) en de grote uitdagingen waarvoor de Maastrichtse culturele instellingen zich momenteel geplaatst zien. De vraag is hoe de culturele instellingen als onderdeel van de ambtelijke organisatie van de gemeente omgaan met deze ingrijpende opgaven.

## 2 Rapportage

Dit beknopte rapport is de weerslag van het onderzoek dat in de eerste helft van 2017 is uitgevoerd. Het format wijkt enigszins af van een traditioneel rekenkamerrapport. De thematiek van dit onderzoek gaf daarvoor aanleiding. De rekenkamer heeft de breed gedeelde bezorgdheid over de toekomst van de culturele instellingen en de verwondering over hun positionering in Maastricht gebruikt als startpunt voor een onderzoek, dat tot doel heeft om de bijzondere positionering en aansturing van de culturele instellingen vanuit een aantal perspectieven te belichten en bij de gemeenteraad en het gemeentebestuur onder de aandacht te brengen.

## 3 Huidige positionering en aansturing van het theater en CC/NHMM/Kumulus

Het theater en CC/NHMM/Kumulus maken als afdelingen integraal deel uit van de gemeentelijke organisatie. De directies (geen afdelingshoofden) van beide organisatieonderdelen vallen rechtstreeks onder de gemeentesecretaris. De instellingen worden op het terrein van financiën, communicatie, juridische zaken, administratie, huisvesting, ICT en personeel ondersteund door diverse afdelingen/teams van de gemeente Maastricht.

Binnen de gemeente Maastricht wordt de term interne verzelfstandiging gebruikt voor de positie van de beide afdelingen. Maar de rekenkamer stelt vast dat die interne verzelfstandiging niet optimaal is ingevuld. Zo zijn er bijvoorbeeld noch voor het theater noch voor CC/NHMM/Kumulus Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) opgesteld. DVO's zijn een essentieel onderdeel van de aansturing van intern verzelfstandigde organisatieonderdelen. De aansturing van de culturele

---

<sup>2</sup> Van de 25 grootste gemeenten hebben 22 gemeenten al hun culturele instellingen op afstand geplaatst. Naast Maastricht hebben alleen de gemeenten Groningen en Den Bosch hun schouwburg nog niet extern verzelfstandigd. De bibliotheek, het centrum voor de kunsten en musea zijn in Den Bosch overigens wel extern verzelfstandigd. In Groningen geldt dit voor de bibliotheek en de musea.

<sup>3</sup> Gemeenterekening 2015 en 2016.



instellingen gebeurt, bij ontbreken van de DVO's, op basis van jaarplannen en jaarverslagen (of: directieverslagen), zoals die voor veel gemeentelijke afdelingen gelden. De rekenkamer stelt vast dat door de wijze van rapporteren in de gemeentelijke P&C-cyclus niet duidelijk is wanneer de instellingen hebben voldaan aan hun opdrachten (het "goed of fout" hebben gedaan). Dat heeft niet alleen gevolgen voor het werk van de directies van het theater en CC/NHMM/Kumulus, maar zeker ook voor de raad. Die is hierdoor niet goed in staat om zijn controlerende rol in te vullen.

Het is niet duidelijk wat er met de culturele instellingen wordt afgesproken over het realiseren van (beleids)inhoudelijke doelen en het leveren van prestaties. Uit de jaarplannen is daarover met moeite iets af te leiden, maar de rapportage in de verslagen is niet consequent en volgt steeds een ander format. Bestudering van de gemeentelijke P&C-documenten (begroting en jaarrekening) geeft ook niet de gewenste helderheid, omdat die deels weer over andere zaken rapporteren. Ook is de formulering daarin soms heel kort en volstrekt identiek aan voorgaande jaren.

De financiële kaders voor het theater en CC/NHMM/Kumulus bestaan uit de historisch opgebouwde budgetten, verminderd met een aantal forse bezuinigingsopgaven door de jaren heen. De relatie tussen bepaalde prestaties en de kosten daarvan wordt niet of nauwelijks geëxpliciteerd in de beleidsdocumenten of de P&C-documenten. De gemeenteraad kan daardoor niet beoordelen of bepaalde opdrachten of doelen voor de instellingen haalbaar (zouden) zijn.<sup>4</sup>

De rekenkamer voegt hier aan toe dat noch voor de raad noch voor het college duidelijk is hoeveel de culturele instellingen in werkelijkheid kosten. De ondersteunende functies voor de instellingen op het vlak van bijvoorbeeld personeelszaken, control, administratie, gebouwbeheer worden vanuit de gemeentelijke organisatie geleverd. Hierover zijn geen zakelijke afspraken vastgelegd. Niet is vast te stellen hoeveel capaciteit precies door de gemeentelijke organisatie wordt besteed aan de ondersteuning van het theater en CC/NHMM/Kumulus. De kosten hiervan dienen dus te worden betrokken bij de hiervoor genoemde budgetten om een goed beeld te kunnen krijgen van de kosten van deze instellingen voor de gemeente Maastricht. Door dit gebrek aan inzicht is een vergelijking met de kosten en opbrengsten van culturele organisaties in andere steden niet goed mogelijk.

Uit gesprekken met betrokkenen, zowel bij de twee instellingen als de gemeentelijke organisatie, maakt de rekenkamer op dat veel overleg plaatsvindt in het kader van de aansturing van het theater en CC/NHMM/Kumulus.<sup>5</sup> Tijdens deze overleggen zijn de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer en die van beleidsmaker en beleidsuitvoerder vaak niet te onderscheiden. Hetzelfde geldt voor de inbreng vanuit de ondersteunende afdelingen van de gemeente (control, financiën, gebouwbeheer). Een voorbeeld dat in de ogen van de rekenkamer goed illustreert hoe ingewikkeld het is om een nieuwe strategie te ontwikkelen voor een culturele instelling die onderdeel is van de gemeentelijke

---

<sup>4</sup> Een voorbeeld dat hier stond genoemd is verwijderd, na bestudering van de bestuurlijke reactie.

<sup>5</sup> De rekenkamer telt meer dan 6 ambtelijke overleggrema's waarin binnen de gemeente Maastricht gesproken wordt over de aansturing van het theater en CC/NHMM/Kumulus.



organisatie, is de opdracht die in 2016 aan de directeur van CC/NHMM/Kumulus is verstrekt. Deze opdracht, afkomstig van het College, hield in dat een plan voor de gefuseerde organisatie (bibliotheek, museum en centrum voor de kunsten) moet worden gemaakt dat zowel inspeelt op de kansen en bedreigingen in de omgeving als op de financiële knelpunten, met name bij Kumulus. Belangrijke voorwaarde bij het plan was budgettaire neutraliteit. Deze opdracht is inhoudelijk al ingewikkeld, maar wordt nog complexer met het besef dat de directeur van CC/NHMM/Kumulus als lid van de ambtelijke organisatie zijn wethouder niet in verlegenheid kan brengen door met een plan te komen dat, hoe goed onderbouwd ook, politieke consequenties heeft, zoals een vraag om extra middelen of het erkennen van substantiële verschraving van het cultureel aanbod.

De laatste jaren is sprake van nogal wat wijzigingen in het management van het theater en CC/NHMM/Kumulus. De gemeentesecretaris rekent het opvullen van vacatures, al dan niet tijdelijk, tot zijn verantwoordelijkheid. Dit is logisch gelet op de positie van de beide organisatieonderdelen in de ambtelijke organisatie. Het valt op dat een aantal vacatures wordt ingevuld door medewerkers werkzaam bij andere afdelingen van de gemeente Maastricht.

Cultureel ondernemerschap is een thema dat in Maastricht nauwelijks aan de orde komt. In geen enkel beleidsdocument is dit thema, dat landelijk veel aandacht krijgt, uitgewerkt en vertaald in doelstellingen voor bijvoorbeeld het theater en CC/NHMM/Kumulus. Een in de Kaderbrief 2015 aangekondigde notitie over betere ondersteuning van cultureel ondernemerschap is nooit verschenen. De kansen die cultureel ondernemerschap de instellingen biedt om eigen inkomsten te genereren worden niet benoemd. Ook de raad agendeert dit onderwerp niet. In de gesprekken met de directies van het theater en CC/NHMM/Kumulus geven deze aan geen directe financiële prikkels te ervaren om aan de slag te gaan met het ondernemerschap. De huidige positionering binnen de gemeentelijke organisatie staat ondernemerschap eigenlijk in de weg. Dat is goed te zien aan de gemeentelijke arbeidsvoorwaarden die de flexibele inzet van personeel lastig maken en cultuurfondsen en sponsors die huiverig zijn om gemeentelijke organisaties te steunen.

#### **4 Motieven voor externe verzelfstandiging van culturele instellingen**

Het voeren van cultuurbeleid is een belangrijke gemeentelijke kerntaak, maar het als gemeente zelf exploiteren van culturele instellingen is dat niet. Wet- en regelgeving bevatten geen voorschriften voor het subsidiëren van culturele instellingen. Het is een politieke keuze om als gemeente geld beschikbaar te stellen voor het in stand houden van een culturele infrastructuur. Hetzelfde geldt voor de structuur en de omvang van deze infrastructuur.

In de praktijk van de culturele sector en het lokaal bestuur in Nederland in de afgelopen 20 jaar bestaat de brede overtuiging dat externe verzelfstandiging van culturele instellingen zoals bibliotheken, theaters en musea voordelen kan opleveren. Onder de juiste voorwaarden leidt externe verzelfstandiging van culturele instellingen tot:

- 1) het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever, financier en eigenaar van vastgoed en de culturele instellingen als opdrachtnemers en uitvoerders van het cultuurbeleid;





- 2) het bevorderen van het cultureel ondernemerschap van de instellingen door het aanreiken van prikkels om zakelijk te opereren en extra inkomsten te genereren;
- 3) het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instellingen door het wegnemen van het keurslijf van de gemeentelijke bureaucratische processen;
- 4) het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instellingen door het formeren van Raden van Toezicht, waardoor voor de instelling relevante kennis en netwerken worden binnengehaald.<sup>6</sup>

Precies deze argumenten hebben bijvoorbeeld de gemeenteraden van Arnhem, Noordoostpolder, Heerlen, Sittard-Geleen, Zutphen en Kampen recent doen besluiten om over te gaan tot externe verzelfstandiging van hun culturele organisaties (musea, theaters, centra voor de kunsten, bibliotheken). De colleges en raden van deze gemeenten hebben geredeneerd dat culturele organisaties geen ambtelijke taken uitvoeren en ruimte moeten hebben om hun beleid en bedrijfsvoering op een meer zelfstandige en zakelijke wijze in te richten. Ook de rijksmusea en provinciale musea (waaronder het Bonnefantenmuseum) zijn al geruime tijd extern verzelfstandigd. De landelijke koepelorganisaties (zoals de Vereniging voor Schouwburg- en Concertgebouwdirecteuren en de Museumvereniging) zijn voorstander van externe verzelfstandiging.

## 5 Wat houdt externe verzelfstandiging precies in

Bij externe verzelfstandiging wordt het organisatieonderdeel ontvlochten uit de gemeentelijke organisatie en krijgt het rechtspersoonlijkheid, zoals een stichting of een vennootschap (NV of BV). Medewerkers en budgetten gaan in de regel mee naar de nieuwe entiteit. De gemeente is (in geval van een stichting) niet langer eigenaar, maar enkel nog opdrachtgever van de culturele organisatie. Dat betekent dat de gemeente niet meer gaat over het 'hoe', maar alleen nog over het 'wat'.

Externe verzelfstandiging is zoals gezegd een politieke keuze, het hoeft niet. De gemeente kan de betreffende taak uitvoeren binnen de eigen ambtelijke organisatie, zoals de gemeente Maastricht dat met de culturele instellingen doet. Het college van B&W heeft in dat geval volledige zeggenschap over het management en dus over alle activiteiten die binnen de culturele organisatie plaatsvinden. Deze organisatievorm leidt tot klassieke sturing op budgetten en taken. De rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer liggen in één hand: bij de gemeente. Soms gebeurt dit in de vorm van interne verzelfstandiging: door middel van een contract of dienstverleningsovereenkomst wordt het onderdeel intern aangestuurd, maar de gemeente blijft in volle omvang eindverantwoordelijk voor de uitvoering. De andere optie is het andere uiterste: de gemeente trekt zich helemaal terug en laat de taak volledig over aan de markt. Er is geen zeggenschap meer vanuit de politiek en er zijn ook

---

<sup>6</sup> De cultuursector kent een Code Cultural Governance: [www.governancecodecultuur.nl](http://www.governancecodecultuur.nl). Deze code kan alleen worden toegepast door extern verzelfstandigde culturele organisaties. De code wordt door overheden (ministerie, provincies en gemeenten) breed geaccepteerd en onder andere gehanteerd als voorwaarde voor subsidieverlening.





geen geldstromen (subsidies) meer. Dat is voor culturele instellingen als bibliotheken, theaters, muziekscholen en (kleinere) musea geen reële optie. Deze functies zijn immers zonder subsidie niet op een gezonde basis te exploiteren. Externe verzelfstandiging zit er als het ware tussenin: de gemeente heeft nog wel invloed op de uitvoering (door o.a. subsidies), maar is er geen hiërarchische zeggenschap meer over de uitvoerende organisatie.

Na externe verzelfstandiging zal de culturele organisatie, meer dan als gemeentelijk onderdeel mogelijk is, zeggenschap hebben over de inzet van mensen en middelen. Er ontstaat meer ruimte voor het ontplooiën van marktgerichte activiteiten. Na verzelfstandiging draagt de gemeente geen primaire verantwoordelijkheid meer voor de culturele activiteiten en de bedrijfsvoering van de culturele organisatie. Zij blijft wel verantwoordelijkheid dragen voor het gemeentelijk beleid op het gebied van kunst en cultuur. De gemeente houdt daarnaast invloed op de verzelfstandigde culturele organisatie via de subsidierelatie, de statuten van de stichting en het eigendom van accommodaties en collecties in geval van musea.

Voordeel van verzelfstandiging van culturele organisaties voor de gemeente is dat zij zich kan concentreren op beleid en zich niet in directe zin hoeft bezig te houden met de praktische uitvoering ervan. De gemeente kan, naast de in de statuten op te nemen bepalingen, door middel van prestatiecontracten en voorwaarden in de (vier)jaarlijkse subsidiebeschikking en het huurcontract, nog steeds invloed uitoefenen op de culturele organisatie om daarmee de uitvoering van het gemeentelijk beleid veilig te stellen.

*De rekenkamer kijkt als volgt naar de positionering en aansturing van de Maastrichtse culturele organisaties:*

*Een alternatief voor de huidige manier van werken is dat de gemeente Maastricht ten aanzien van het theater en CC/NHMM/Kumulus een opdrachtgeversrol in plaats van een uitvoerende rol kiest. Achterliggende gedachte hierbij is dat het exploiteren van een bibliotheek, museum of theater geen gemeentelijke kerntaak is. Culturele instellingen zijn, hoewel sterk afhankelijk van subsidie, in feite bedrijven met een eigen dynamiek en bedrijfsvoering. Politieke inmenging en ambtelijke betrokkenheid passen hier niet goed bij. Het beleidsmatig sturen van deze culturele instellingen kan daarom effectiever in een subsidierelatie worden vormgegeven, waarbij afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties. Sterker dan voorheen moeten culturele organisaties zoals het theater en CC/NHMM/Kumulus, zich bewegen op een dynamische vrijetijdsmarkt met meer aanbieders en daarin ondernemend kunnen opereren. Juist in het spanningsveld dat daarmee kan ontstaan tussen culturele doelstellingen en commerciële doelstellingen is het van belang dat de gemeente vanuit de regierol stuurt op afgesproken prestaties en daarmee ook in de toekomst de rol van het gemeentelijk cultuurbeleid in dat spanningsveld kan bepalen.*

*Deze manier van werken is alleen mogelijk als het theater en CC/NHMM/Kumulus extern verzelfstandigd zijn.*



## 6 Politieke besluitvorming over externe verzelfstandiging in Maastricht

De gemeente Maastricht heeft, zo blijkt uit een analyse van de rekenkamer, nog nooit een expliciete afweging gemaakt ten aanzien van de positionering van de culturele instellingen. Er zijn binnen de gemeente Maastricht ook geen (afwegings)kaders beschikbaar voor het al dan niet extern verzelfstandigen van gemeentelijke onderdelen.

De rekenkamer vindt het opvallend dat er in de gemeente op geen enkel moment lijkt te zijn overwogen om de culturele instellingen te verzelfstandigen. In 2011 en 2012, de jaren voorafgaand aan de fusie van CC/NHMM met Kumulus, wordt in de raad niet gesproken over de positionering van de culturele instellingen ten opzichte van de gemeentelijke organisatie en de wijze waarop deze door de gemeente aangestuurd dienen te worden.<sup>7</sup> Verzelfstandiging komt in het geheel niet aan de orde in de voorstellen en is in de raad ook niet ter sprake gekomen. In geen enkel beleidsdocument wordt uitgelegd waarom Maastricht bijna als enige grote gemeente in Nederland het theater en CC/NHMM/Kumulus heeft gepositioneerd als afdelingen van de gemeentelijke organisatie. Er wordt in de stukken nooit gerefereerd aan de mogelijkheid van externe verzelfstandiging. Positionering van de culturele instellingen buiten de gemeentelijke organisatie is ook geen onderdeel van de opdracht die de directeur van de gefuseerde organisatie CC/NHMM/Kumulus in 2016 van het college krijgt om een meerjarenplan te maken. Het antwoord van medewerkers, raadsleden en de portefeuillehouder op vragen van de rekenkamer hierover is steeds: externe verzelfstandiging is in Maastricht niet aan de orde. Waarom dat niet aan de orde is, wordt echter niet duidelijk.

In de periode van 2013 tot april 2016 is de raad enkel via de P&C-cyclus geïnformeerd over de voortgang van de vorming van de nieuwe gefuseerde organisatie CC/NHMM/Kumulus. De raad toont in die periode nauwelijks belangstelling voor de vorming, positionering en aansturing van de nieuwe gefuseerde organisatie. Het is daarom niet vreemd dat de raad het onderwerp externe verzelfstandiging nooit heeft geagendeerd.

In de collegevoorstellen, zowel over de fusie van CC/NHMM en Kumulus per 1 januari 2013 als in de Raadsinformatiebrief van april 2016, wordt geen vergelijking gemaakt met de praktijk van positionering van culturele instellingen in andere steden in Nederland of de regio. In de onderzochte periode hebben opvallend genoeg de gemeenten Heerlen en Sittard-Geleen hun culturele instellingen juist extern verzelfstandigd (bibliotheken, musea, muziekscholen en theater).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> De rekenkamer heeft slechts één vraag vanuit de raad aangetroffen die betrekking had op externe verzelfstandiging. Dit betrof een mondelinge vraag tijdens een commissievergadering in 2012 van de PvdA aan de wethouder over de vraag of overwogen is het theater extern te verzelfstandigen. Een antwoord op deze vraag heeft de rekenkamer niet gevonden. In de bijlage is een beknopte schets van de politieke besluitvorming in de periode 2010-2016 te vinden.

<sup>8</sup> Het theater en Poppodium De Nor in Heerlen hebben organisatorisch nooit onderdeel uit gemaakt van de gemeentelijke organisatie; alle andere instellingen wel.



Ook voor het Theater aan het Vrijthof geldt dat de optie van externe verzelfstandiging in de onderzochte jaren 2013-2016 in de raad nooit aan de orde is geweest, en ook niet in raadsvoorstellen of raadsinformatiebrieven.

## 7 Wat zou externe verzelfstandiging van de instellingen kunnen opleveren?

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek uitdrukkelijk niet externe verzelfstandiging van de culturele organisaties als enige optie te propageren. Er zijn ook risico's en/of nadelen verbonden aan deze vorm van het op afstand plaatsen van taken. Hierover later meer. Maar de rekenkamer stelt vast dat externe verzelfstandiging van culturele instellingen op vele plekken in Nederland in de praktijk tot een aantal aantoonbare voordelen heeft geleid die ook in Maastricht welkom zouden zijn.

Kort samengevat kunnen de belangrijkste voordelen als volgt worden getypeerd:

- **Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen** tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instelling als opdrachtnemer en uitvoerder van het beleid. De afspraken over financiën en prestaties kunnen scherper gemaakt en gevolgd worden. Dit biedt vooral voordelen vanuit het perspectief van de gemeenteraad.
- **Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.** Belangrijk onderdeel hiervan is het de culturele instellingen te positioneren als een gelijkwaardige (zakelijke) partner voor de gemeente en voor derden. Er ontstaan meer mogelijkheden voor de instelling voor het verkrijgen van inkomsten uit sponsoring, crowdfunding, verhuur e.d. en subsidiefondsen (o.a. door het verkrijgen van de zogenaamde culturele ANBI-status). De culturele instellingen zullen meer kostenbewust zijn en alert op mogelijkheden om extra inkomsten te genereren. Er zijn kortom meer prikkels/stimulansen om zakelijk en ondernemend te opereren.
- **Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instellingen.** De instellingen worden niet langer gehinderd door het keurslijf van de relatief zware gemeentelijke P&C-cyclus en de meer bureaucratische processen die onlosmakelijk aan een ambtelijke organisatie zijn verbonden. De culturele instellingen kunnen zich volledig richten op de uitvoering van hun taken (b.v. culturele programma's). De samenwerking in de regio met andere theaters, centra voor de kunsten, musea en bibliotheken zal beter verlopen als het "speelveld" (in termen van governance) gelijk is. Alle culturele instellingen in de regio Zuid-Limburg zijn recent extern verzelfstandigd.
- **Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling.** Door de verzelfstandiging ontstaat de mogelijkheid om besturen of Raden van Toezicht te formeren waardoor voor de instellingen relevante kennis en netwerken worden binnengehaald. De effectiviteit van de directies van culturele instellingen wordt op deze manier vergroot. Met de komst van een bestuur of RvT is het "spel" tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (instellingen) beter te spelen.



## 8 Heeft externe verzelfstandiging ook risico's?

De ervaring leert dat externe verzelfstandiging ook een aantal risico's of nadelen kan hebben. Deze nadelen hoeven zich niet per definitie voor te doen. Specifieke maatregelen kunnen de nadelen voorkomen dan wel beperken. Belangrijk is de potentiële nadelen te onderkennen en mee te wegen bij de besluitvorming over externe verzelfstandiging, en vooral ook om er bij de eventuele invoering alert op te zijn. De aandachtspunten zijn:

- **De opdrachtgeversrol moet door de gemeente goed worden ingevuld.** Na externe verzelfstandiging van de culturele instelling moet het gemeentebestuur aandacht hebben voor haar opdrachtgeversrol, zowel vanuit cultuurinhoudelijk als financieel perspectief. Immers, de verzelfstandigde organisatie wordt niet langer aangestuurd en gecontroleerd vanuit de ambtelijke organisatie. De gemeente formuleert als opdrachtgever de cultuurinhoudelijke en financiële kaders en onderhandelt met de verzelfstandigde instelling over de te leveren diensten, zoveel mogelijk vertaald in termen van resultaten en effecten. De wijze waarop de diensten worden "geproduceerd" is vervolgens de verantwoordelijkheid van de instelling. Indien de gemeente de opdrachtgeversrol niet goed invult, bestaat het risico dat collectieve middelen worden besteed aan activiteiten die niet bijdragen aan de geformuleerde maatschappelijke doelen.
- **Na externe verzelfstandiging kan de culturele instelling niet meer, of minder, steunen op de ambtelijke organisatie.** Kosten die nu "verstopt" zitten in de ambtelijke organisatie (bijvoorbeeld voor onderhoud, financiële administratie, personeelsadministratie, juridisch advies) worden manifest. De verzelfstandigde culturele instelling zal dit soort taken zelf moeten uitvoeren. De kosten van bepaalde ondersteunende activiteiten (financiële administratie, ICT, etc.) kunnen optisch omhoog gaan. Dit argument is meestal ingegeven door gebrekkige (vaak geflatteerde) doorbelasting van de uren voor interne dienstverlening. Bij berekening van de werkelijke urenbelasting is interne dienstverlening binnen de gemeente niet zelden duurder dan extern. Ook is er in deze situatie (van gedwongen winkelnering) nauwelijks sturing op de kwaliteit van die dienstverlening mogelijk.
- **Een verzelfstandigde instelling kan keuzes maken die de politiek niet bevallen.** Deels is dit simpelweg een gegeven: de instelling heeft de ruimte om bijvoorbeeld in de programmering zonder politieke sturing een zelfstandige koers te varen. Dat is vaak juist een belangrijke reden om voor verzelfstandiging te kiezen. Tegelijkertijd heeft de gemeente de mogelijkheid om de instelling via de subsidievoorwaarden diverse (cultuurinhoudelijke en financiële) doelstellingen mee te geven. En er zijn diverse andere kaders waar culturele instellingen mee moeten werken. Zo moet de financiële beloning van de directie passen binnen de Wet normering topinkomens en is er de in de sector breed geaccepteerde Code Cultural Governance.
- **De directie van de verzelfstandigde instelling moet in staat zijn om als integraal manager te functioneren.** De directie is niet alleen verantwoordelijk voor het artistieke en culturele beleid maar ook voor de financiële resultaten. Een vanzelfsprekendheid, immers een stevig vangnet vanuit de gemeentelijke organisatie is niet langer aanwezig.



- **De mogelijkheden voor de directie voor een meer informele sturing en controle nemen af.** Waar men voorheen als collega-ambtenaar de mogelijkheid had om even bij elkaar binnen te lopen, is men na verzelfstandiging sterk aangewezen op het afgesproken instrumentarium voor sturing en controle.
- **Verzelfstandiging kan een grotere afstand creëren tussen financierende gemeente en culturele instelling.** Door de verzelfstandiging ontstaat er meer afstand tot de instelling. Daardoor kan er een gebrek aan verbondenheid ontstaan dat het politiek en bestuurlijk draagvlak voor de culturele instelling negatief beïnvloedt en eventuele bezuinigingen gemakkelijker maakt. Om dit te voorkomen is het van belang om na verzelfstandiging nadrukkelijk aandacht te schenken aan een regelmatige en directe beleidsverantwoording door de instelling aan college en raad.
- **De extern verzelfstandigde instelling wordt 'gedegradeerd' tot een uitvoerende organisatie.** De 'degradatie' kan ertoe leiden dat de instelling niet de mogelijkheid krijgt mee te denken over het te voeren cultuurbeleid van de gemeente. Een bekend probleem bij de strikte scheiding van beleid en uitvoering is dat input en signalen uit de uitvoeringspraktijk onvoldoende worden gebruikt bij de beleidsvorming. Dit moet worden tegengegaan door de instelling ook in de beleidsvoorbereiding een duidelijke rol te geven, net als een moderne gemeente dat doet met alle andere externe partners van de gemeente.
- **De vermogenspositie kan verslechteren.** Een niet-extern verzelfstandigde instelling kan als onderdeel van de gemeentelijke organisatie in geval van financiële tegenvallers of noodzakelijke investeringen een beroep doen op de gemeentelijke budgetten. Na verzelfstandiging zal de instelling in de regel expliciet zelf reserves en voorzieningen moeten treffen. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat gelet op de grote financiële afhankelijkheid van de meeste culturele instellingen van gemeentelijke subsidie deze instellingen bij ernstige financiële problemen onvermijdelijk bij de gemeente zullen aankloppen. Externe verzelfstandiging zal dit niet veranderen. Natuurlijk kan een stichting failliet worden verklaard, maar gemeenten zullen de meeste functies willen behouden. Dit geldt ook voor de maatschappelijke functies van (specifieke) gebouwen.
- **Verzelfstandigde instellingen kunnen druk ervaren op het leveren van prestaties en het verbeteren van de efficiency.** Economische motieven kunnen de culturele programmering onder druk zetten. Dit moet worden ondervangen door cultuurpolitieke doelstellingen (ontwikkeling kunsten en cultuur, aandacht voor kwetsbaar aanbod e.d.) nadrukkelijk in de prestatieafspraken met de instellingen op te nemen. Wat voorkomen moet worden, is dat de verzelfstandigde instelling door de gemeente verplicht wordt diensten te verlenen (bijvoorbeeld verhuur van accommodaties) tegen niet-marktconforme tarieven.



## 9 Epiloog

Weinigen binnen de gemeente Maastricht zullen ontkennen dat een museum, theater en bibliotheek een eigen dynamiek hebben, die principieel anders is dan die van gemeentelijke afdelingen. Dit ondanks het feit dat deze instellingen ook na eventuele externe verzelfstandiging sterk afhankelijk zullen blijven van gemeentelijke subsidie.

De culturele instellingen in Maastricht bevinden zich, net als zoveel andere culturele organisaties in Nederland, in een turbulente periode. Theatervoorstellingen, tentoonstellingen en educatieve activiteiten moeten publiek zien te trekken op een sterk concurrerende vrijetijdsmarkt. Culturele organisaties moeten meer eigen inkomsten genereren om reductie van cultuursubsidies op te vangen, zeker gezien de forse financiële uitdagingen waarvoor de gemeente Maastricht zich momenteel geplaatst ziet. Sponsors zijn terughoudend, ook in het huidig economisch klimaat, en cultuurfondsen krimpen en krijgen te maken met steeds meer aanvragers.

Kortom: met krimpende cultuurbudgetten, organisatorische uitdagingen en de ambities van de gemeente Maastricht is de verwachting gerechtvaardigd dat de turbulentie in de culturele sector in Maastricht de komende jaren zeker niet minder zal worden. Voor de instellingen, de politiek en vooral ook de stad zelf is het wenselijk om te komen tot een toekomstbestendige culturele infrastructuur, die kan bieden waar lokaal en regionaal (en daarbuiten) behoefte aan is.

In deze context adviseert de rekenkamer de gemeenteraad van Maastricht het vraagstuk van externe verzelfstandiging van het theater en CC/NHMM/Kumulus te agenderen. Externe verzelfstandiging van deze culturele instellingen is een optie die ons inziens serieus moet worden overwogen. Tegenover een verlies aan directe zeggenschap staat invloed op de prestaties van de verzelfstandigde instellingen, net zoals dat nu gebeurt met gesubsidieerde instellingen zoals de Muziekgieterij en welzijnsorganisatie Trajekt. En daarnaast biedt het, zoals hiervoor uiteengezet, mogelijkheden om de slagkracht van culturele instellingen te vergroten.



## Bestuurlijke reactie



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht  
T.a.v. mw. K. Peters, voorzitter  
Montenakerbank 40  
6213 JL MAASTRICHT

BEZOEKADRES  
Mosae Forum 10  
6211 DW Maastricht

POSTADRES  
Postbus 1992  
6201 BZ Maastricht

WWW.GEMEENTEMAASRICHT.NL

ONDERWERP  
RKM brief " Positionering en  
aansturing culturele instellingen"

DATUM  
22-11- 2017

BEHANDELD DOOR  
IMM (Iris) Schols  
HMJL (Helmy) Koolen

DOORKIESNUMMER  
043 350 4354

ONZE REFERENTIE

E-MAILADRES  
Iris.schols@maastricht.nl

UW REFERENTIE  
KP/MH 17-343

Geachte mevrouw Peters,

Naar aanleiding van uw brief van 13 oktober 2017 en het in de vorm van een rekenkamerbrief gepresenteerde onderzoeksrapport "Positionering en aansturing van de culturele instellingen door de gemeente Maastricht" maken wij hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om hierop te reageren, alvorens u deze overhandigt aan de raad.

### ❖ Algemene opmerkingen college

#### **Centre Céramique, Kumulus en het NHMM**

Het college heeft de directie van de drie gefuseerde instellingen Centre Céramique, Kumulus en het NHMM in april 2016 gevraagd het aanbod meer te laten aansluiten bij de veranderende vraag van de consument. Een uitvoeringsplan moest uitwijzen wat de consequenties waren voor huisvesting, financiën en personeel. Uit het in maart 2017 getoonde plan komt naar voren dat een complete transitie binnen de huidige financiële kaders nu niet mogelijk is.

Daarom heeft het college gekozen voor een gefaseerde aanpak. Maatregelen voor de doorontwikkeling van de instellingen in 2017 en 2018 worden binnen de huidige financiële kaders





ingevoerd. Het efficiënter en effectiever gebruik van de drie locaties is een belangrijke pijler in de hele transformatie van de instellingen.

Het uitgangspunt van de raad blijft daarmee overeind: er is een plek om talenten te ontwikkelen, er is een kloppend hart voor actieve cultuurparticipatie en ons ergoed kan op een eigentijdse manier worden beleefd. We bieden straks een breed programma aan dat beschikbaar is en blijft voor kinderen én volwassenen op het gebied van kunsten, wetenschap en informatie, leesbevordering en erfgoedbeleving.

### **Theater aan het Vrijthof**

De gemeente heeft in het afgelopen halfjaar een verkennend onderzoek gedaan naar de governance structuur van het Theater aan het Vrijthof. Als vervolg hierop heeft het college op 24 oktober jl. opdracht gegeven vóór maart 2018 een vervolgonderzoek naar de governance structuur van het theater uit te voeren. Voor meer details verwijzen wij naar de op 30 oktober 2017 over dit onderwerp verzonden Raadsinformatiebrief.

### **Rapportagevorm**

In uw plan van aanpak geeft u aan dat uw onderzoek de volgende doelstelling heeft: *“Is de gemeente op de goede weg om te komen tot een toekomstbestendige culturele infrastructuur in de stad, in het bijzonder betreffende de vier grote gemeentelijke culturele instellingen.”*

Het college keek met belangstelling uit naar de uw analyse en aanbevelingen hieromtrent, temeer aangezien we zelf reeds gestart zijn met een onderzoek naar de governance structuur van het theater.

U hebt in deze echter gekozen voor een rekenkamerbrief en niet voor een uitgebreider rekenkameronderzoeksrapport. De keuze voor een brief zal wellicht de reden zijn dat de analyse en oplossingen voor een toekomstbestendige culturele infrastructuur in de stad slechts beperkt zijn uitgewerkt.

### **❖ RKM constatering**

#### **RKM constatering, paragraaf 3 alinea 1:**

*“..... De aansturing van de culturele instellingen gebeurt, bij ontbreken van Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), op basis van jaarplannen en jaarverslagen (of: directieverslagen), zoals die voor veel gemeentelijke afdelingen gelden. De rekenkamer stelt vast dat door de wijze van rapporteren in de gemeentelijke P&C-cyclus niet duidelijk is wanneer de instellingen hebben voldaan aan hun opdrachten (het “goed of fout” hebben gedaan). Dat heeft niet alleen gevolgen voor het werk van de directies van het theater en CC/NHMM/Kumulus, maar zeker ook voor de raad. Die is hierdoor niet goed in staat om zijn controlerende rol in te vullen.”*

#### Reactie college

Wij delen uw constatering niet. Net als bij de overige gemeentelijke organisatieonderdelen is het ook bij onze culturele instellingen mogelijk planning, eventuele bijsturing en verantwoording te laten plaatsvinden via de P&C cyclus. Hoe dit gebeurt, is weergegeven in onderstaand overzicht.



Niveau	Plannen	Eventueel bijsturen	Verantwoorden	Wie
Kaders/ hoofd lijnen	Programmabegroting Programma 8 Kunst en Cultuur	Concernmarap Programma 8 Kunst en Cultuur	Gemeenterekening Programma 8 Kunst en Cultuur	Raad (vaststellen) College (aanbieden)
Uitvoering/ detail	Jaarplan Theater <sup>1,2</sup>	Marap Theater <sup>1</sup>	Rekening Theater <sup>1</sup>	1) Reviewgesprek: lid gemeentelijk directieteam en manager culturele instelling. 2) Vaststelling door gemeentelijk directieteam.
	Jaarplan CC/NHMM/Kumulus <sup>1,2</sup>	Marap CC/NHMM/Kumulus <sup>1</sup>	Rekening CC/NHMM/Kumulus <sup>1</sup>	

#### RKM constatering, paragraaf 3 alinea 4:

*“De financiële kaders voor het theater en CC/NHMM/Kumulus bestaan uit de historisch opgebouwde budgetten, verminderd met een aantal forse bezuinigingsopgaven door de jaren heen.*

#### Reactie college

Om een volledig beeld te geven van de efficiencyopgave (en fusiewinst) van het Theater a/h Vrijthof (TahV) en CC/NHMM/Kumulus (C3) dient de volledige periode waarin deze gerealiseerd wordt, beschouwd te worden, i.c. 2011-2018. De besluitvorming heeft plaatsgevonden bij de Kaderbrieven 2011 en 2012 en de Begroting 2012.

#### TahV

Het Theater heeft een efficiencytaakstelling ad. € 311.000 doorgevoerd middels een formatie wijziging van 5 fte. Tevens heeft er in 2013 een beleidswijziging (herschikking cultuurmiddelen) plaatsgevonden ad. € 172.000 voor het uitvoeren van activiteiten programmering, talentontwikkeling en internationalisering.

#### C3

Naast de efficiencytaakstelling ad. € 1.200.000 is er ten gevolge van de samenvoeging/fusie van de C3 ook een taakstellende “fusiewinst” van € 500.000 doorgevoerd. De efficiencytaakstelling is grotendeels gerealiseerd middels een formatie wijziging van 9 fte. Het overige deel is gerealiseerd door een bezuiniging op de overige kosten, het genereren van extra opbrengsten en een incidentele bijdrage.

De “fusiewinst” is als volgt opgebouwd (€):

Transformatie (circa 4 fte) bibliotheken Heer en Malpertuis	200.000
Afname mediabudget	100.000
Extra opbrengst nieuwe functie souterrain CC	100.000
Tarifiering muziek	100.000

**RKM constatering, paragraaf 3 alinea 4, 5:**

*De relatie tussen bepaalde prestaties en de kosten daarvan wordt niet of nauwelijks geëxpliciteerd in de beleidsdocumenten of de P&C-documenten...*

*Een extreem voorbeeld van de gebrekkige financiële transparantie is te vinden in de gemeentelijke programmabegroting 2017. Daarin wordt voor 2017 zo'n € 5,5 miljoen minder uitgetrokken voor de culturele instellingen dan in 2016 is uitgegeven.*

Reactie college

Uw constatering dat er voor 2017 ruim € 5 mln. minder is uitgetrokken voor de culturele instellingen delen wij niet.

In programmabegroting 2017 programma 8 Kunst en Cultuur vermelden wij:

<b>Exploitatie (bedragen * € 1.000)</b>	<b>Rek. 2015</b>	<b>Begr. 2016</b>	<b>Begr. 2017</b>	<b>Begr. 2018</b>	<b>Begr. 2019</b>	<b>Begr. 2020</b>
Kapitaallasten	794	728	762	804	786	770
<b>Apparaatskosten</b>	16.393	<b>13.459</b>	<b>8.430</b>	8.430	8.430	8.430
Verstreckte subsidies	0	4.005	3.983	3.987	3.992	3.992
Storting in voorzieningen	187	174	176	176	176	176
Overige lasten	11.456	10.732	10.366	8.964	8.948	8.919
<b>Subtotaal Lasten</b>	<b>28.830</b>	<b>29.100</b>	<b>23.717</b>	<b>22.361</b>	<b>22.332</b>	<b>22.287</b>
Ontvangen subsidies	0	861	470	470	470	470
Overige opbrengsten	5.840	6.222	5.902	5.802	5.802	5.802
<b>Subtotaal Baten</b>	<b>5.840</b>	<b>7.082</b>	<b>6.372</b>	<b>6.272</b>	<b>6.272</b>	<b>6.272</b>
<b>Totaal saldo baten en lasten</b>	<b>-22.990</b>	<b>-22.017</b>	<b>-17.345</b>	<b>-16.089</b>	<b>-16.060</b>	<b>-16.015</b>
Storting in reserves	39	14	14	14	14	14
Ottrekking aan reserves	979	1.200	1.325	60	28	0
<b>Geraamd resultaat</b>	<b>-22.050</b>	<b>-20.831</b>	<b>-16.033</b>	<b>-16.042</b>	<b>-16.046</b>	<b>-16.029</b>

Met ingang van begroting 2017 is de begroting opgesteld met de nieuwe regels uit het wijzigingsbesluit BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). Dit betekent onder meer dat de baten en lasten van overhead niet meer in de afzonderlijke beleidsprogramma's worden geregistreerd, maar centraal zijn opgenomen in het middelenprogramma 15 onder een afzonderlijk taakveld.

De in bovenstaand overzicht gemarkeerde daling van de apparaatskosten wordt hier dus door veroorzaakt en is opgenomen in het middelenprogramma 15.

**RKM constatering, paragraaf 3 voorlaatste en laatste alinea:**

*"... Het valt op dat een aantal vacatures wordt ingevuld door medewerkers werkzaam bij andere afdelingen van de gemeente Maastricht. "*

*".....De huidige positionering binnen de gemeentelijke organisatie staat ondernemerschap eigenlijk in de weg. Dat is goed te zien aan de gemeentelijke arbeidsvoorwaarden die de flexibele inzet van*



*personeel lastig maken en cultuurfondsen en sponsors die huiverig zijn om gemeentelijke organisaties te steunen.”*

Reactie college:

Het is logisch, dat zolang de culturele instellingen integraal onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie, ook het voltallige personeel van deze instellingen dat is. Voor het personeelsbeleid van deze instellingen gelden de kaders zoals die voor de gehele gemeentelijke organisatie gelden.

Aansluitend bij uw opmerking over ondernemerschap willen we graag citeren uit de Raadsinformatiebrief die we onlangs verstuurd hebben naar aanleiding van een eerste verkennend onderzoek naar de governance structuur voor het theater. “ ...Uit dit onderzoek blijkt het volgende: de culturele sector is gebaat bij onafhankelijke creatieve ondernemingen, gefinancierd door de overheid en het bedrijfsleven, die zich zowel richten op de maatschappelijke en inhoudelijke waarde van cultuur als ook op het marktconform exploiteren van hun podium. De culturele en economische visies van de gemeente Maastricht onderschrijven het belang van ondernemerschap teneinde de culturele ambities in de stad en regio alsmede economische ontwikkeling in het culturele veld te verwezenlijken....”

In welke governance vorm ondernemerschap binnen het theater tot zijn recht kan komen wordt op dit moment onderzocht. In het voorjaar van 2018 zullen we de bevindingen delen met de Raad.

❖ **RKM advies**

**RKM advies, paragraaf 9 Epiloog, laatste alinea:**

*“De rekenkamer adviseert de gemeenteraad van Maastricht het vraagstuk van externe verzelfstandiging van het theater en CC/NHMM/Kumulus te agenderen. Externe verzelfstandiging van deze culturele instellingen is een optie die ons inziens serieus moet worden overwogen. Tegenover een verlies aan directe zeggenschap staat invloed op de prestaties van de verzelfstandigde instellingen, net zoals dat nu gebeurt met gesubsidieerde instellingen zoals de Muziekgieterij en welzijnsorganisatie Trajekt. En daarnaast biedt het mogelijkheden om de slagkracht van culturele instellingen te vergroten.”*

Reactie college:

Uw advies richt zich specifiek tot de raad. Het college heeft hiervan kennisgenomen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een succesvolle behandeling van uw rekenkamerbrief in de raad.

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

De Burgemeester,



## Nawoord Rekenkamer Maastricht

De Rekenkamer Maastricht heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college.

Het college lijkt, mét de rekenkamer, van mening te zijn dat het tijd is om de positionering van de culturele instellingen ter discussie te stellen. Dit blijkt onder meer uit de Raadsinformatiebrief over de positionering van het theater van 30 oktober jl.

De rekenkamer wil met dit rapport graag een bijdrage leveren aan de discussie in de raad en het college, en zeker ook in de stad, over de manier waarop de culturele instellingen beter tot hun recht kunnen komen.



## Bijlage Besluitvorming positionering culturele instellingen in de periode 2010 - 2016

In deze bijlage heeft de RKM een beknopte reconstructie gemaakt van de besluitvorming over de positionering van de culturele instellingen in de gemeentelijke organisatie.

### 2010

Het Bestuursakkoord 2010-2014 bevat wat betreft de cultuurparagraaf vooral ambities om de kandidatuur voor Europese Culturele Hoofdstad 2018 binnen te slepen. Er worden geen afspraken gemaakt om de culturele instellingen op een andere manier te organiseren (bijvoorbeeld extern te verzelfstandigen).

### 2011

In juni 2011, in de Kaderbrief die geheel in het teken staat van de forse bezuinigingen die nodig zijn, wordt aangekondigd dat de ambitie van Maastricht Culturele Hoofdstad overeind blijft, en dat daarvoor extra bezuinigingen in de cultuurbegroting nodig zijn. Door innovatie en bundeling van Centre Céramique met Kumulus moet vanaf 2013 jaarlijks € 500.000 bezuinigd worden. Opgemerkt wordt dat ingegeven door maatschappelijke ontwikkelingen gekeken zal worden naar een inhoudelijke, organisatorische en fysieke herpositionering van het Centre Céramique en Kumulus in relatie tot elkaar en tot de functie cultuurparticipatie.

Tijdens de behandeling van de Kaderbrief wordt voornamelijk gesproken (inclusief moties) over de aangekondigde bezuinigingen op de stadbibliotheek (sluiting van de filialen in Heer en Malpertuis). De raad heeft daar grote moeite mee. In de commissievergadering spreken coalitiepartijen PvdA en SPM hun steun uit voor de voornemens tot intensivering van de samenwerking van CC, NHMM en Kumulus.

In de Kaderbrief en tijdens de behandeling door de raad wordt met geen woord gesproken over een andere positionering van de culturele instellingen. Externe verzelfstandiging wordt niet overwogen. De discussie gaat met name over het voornemen om door innovatie en bundeling van het Centre Céramique met Kumulus vanaf 2013 een structurele bezuiniging van € 500.000 te realiseren. Deze bezuiniging is nodig omdat het aantal cursisten van Kumulus een sterke teruggang laat zien.

In oktober wordt de Programmabegroting 2012 behandeld. Het voornemen om Kumulus organisatorisch bij het Centre Céramique onder te brengen om daarmee een bezuiniging van € 500.000 te kunnen realiseren wordt opnieuw uitgesproken.

Voor het Theater aan het Vrijthof is het voornemen in 2012 een meerjarenbeleidsplan op te stellen. Het theater krijgt dit verzoek als gemeentelijke afdeling. Het theater wordt niet expliciet gevraagd om



in het plan in te gaan op de mogelijke meerwaarde en mogelijkheden van externe verzelfstandiging. Een keuze die de gemeente Heerlen in 2012 al lang geleden had gemaakt en waar de gemeente Sittard-Geleen in 2012 vergevorderd mee was.

## 2012

In de Kaderbrief 2012 (juni 2012) wordt wederom gesproken over noodzakelijke bezuinigingen op het budget voor cultuur. Naast de eerder genoemde € 500.000 per 2013 door innovatie en bundeling van Centre Céramique en Kumulus wordt een extra taakstelling van in totaal € 1,2 mln. over de periode 2012-2018 aangekondigd. Deze bezuiniging moet gerealiseerd worden door efficiëncymaatregelen.

In een bijlage bij de Kaderbrief 2012 wordt de stand van zaken van het project Innovatie en Bundeling Kumulus/CC/NHM toegelicht. Er wordt onomwonden over een fusie tussen beide afdelingen gesproken. Toen het project in 2011 van start ging was het de bedoeling om eerst de meerwaarde van een bundeling te onderzoeken. Fusie lijkt een voldongen feit. Met een fusie worden de directies en de bedrijfsbureaus van de twee betrokken organisaties, geïntegreerd. Dit leidt tot een nieuwe organisatie met één directeur, één manager bedrijfsvoering, één geïntegreerd bedrijfsbureau functies en vier managers (informatie, educatie, participatie en presentatie). Met deze integratie kan een versterking en professionalisering van de bedrijfsvoering en de verschillende staffuncties (met name marketing en communicatie) worden nagestreefd. Hoe deze structuur bijdraagt aan de innovatie opdrachten van met name de bibliotheek blijft onduidelijk.

In het stuk wordt vervolgens uitgebreid ingegaan op hoe de fusie gerealiseerd gaat worden en op welke termijn. Het is opmerkelijk dat in een document als de Kaderbrief (gericht aan de raad) en de daarop volgende discussie in de raad zo uitvoerig wordt ingegaan op een samenvoeging van twee afdelingen van de ambtelijke organisatie. Ingrepen in de ambtelijke organisatie zijn bevoegdheden van het college en de gemeentesecretaris als algemeen directeur van de ambtelijke organisatie.

In de bijlage van de Kaderbrief wordt nergens aangegeven hoe andere steden omgaan met de innovatieopdracht en noodzaak tot ombuigingen in de cultuursector. De optie van extern verzelfstandigen van de culturele instellingen komt wederom niet aan de orde.

Bij de behandeling van de Kaderbrief 2012 in de raad gaat de aandacht wat betreft cultuur opnieuw vooral uit naar de aangekondigde sluiting van de bibliotheekfilialen in Heer en Malpertuis en naar de plannen voor Maastricht Culturele Hoofdstad 2018.

In de vergadering van de Commissie Economische en Sociale Zaken op 12 juni 2012 worden door drie fracties opmerkingen gemaakt over de geplande samenvoeging van de culturele instellingen. De PvdA wil weten of het college heeft nagedacht over verzelfstandiging en de mogelijke consequenties hiervan. De verantwoordelijk wethouder gaat in zijn beantwoording echter niet in op deze vraag. GroenLinks heeft waardering voor de uitwerking van de plannen rondom Centre Céramique, Kumulus en de wijkbibliotheken. D66 stemt in met 'de fusie tussen Kumulus en Centre Céramique'.





Tijdens de plenaire raadsvergadering over de Kaderbrief, op 26 juni 2012, wordt ook over de voorgenomen fusie gesproken. De VVD vraagt zich af wat het innoverende aspect is aan dit traject. Hierop komt geen antwoord van het college.

In het najaar van 2012 wordt de Programmabegroting 2013 behandeld in de raad. De begroting voor 2013, zeker ook de cultuurbegroting, staat verder opnieuw in het teken van de noodzaak van forse bezuinigingen. Op het gebied van cultuur gaat alle aandacht uit naar de ambities ten aanzien van MCH2018

Tijdens de raadsbehandeling van de begroting wordt niet gesproken over de fusieplannen.

De rekenkamer constateert dat de jaren 2011 en 2012 in de raad niet gesproken wordt over de positionering van de culturele instellingen ten opzichte van de gemeentelijke organisatie en de wijze waarop deze door de gemeente aangestuurd dienen te worden. Verzelfstandiging komt niet aan de orde in de voorstellen, en is in de raad ook niet ter sprake gekomen (behalve een onbeantwoorde vraag van de PvdA hierover).

Tot slot stelt de rekenkamer vast dat de doelstellingen voor de gefuseerde organisatie CC/NHMM/Kumulus heel algemeen en abstract ('vorming van een Huis of een Forum voor kennis, informatie en cultuur') geformuleerd zijn, en met name op de bedrijfsvoering zijn gericht (financiële taakstelling).

## 2013

In oktober verschijnt de Programmabegroting 2014. Voor de culturele instellingen CC/NHMM /Kumulus wordt, nogal cryptisch geformuleerd, als beoogde prestatie aangekondigd:

*Realiseren huis voor kennis, informatie en cultuur: In 2014 wordt de (in 2013 gerealiseerde) fusie tussen CC en Kumulus inhoudelijk doorontwikkeld tot een Huis voor Informatie en Cultuur conform de kaders van het vastgestelde plan voor integratie en innovatie Kumulus/CC/NHMM.*

Over de plannen en de voortgang van de fusie tussen Centre Céramique en Kumulus wordt bij de begrotingsbehandeling door de raad niet gesproken. Het theater komt ook niet aan bod.

## 2014

De Kaderbrief 2014 van juni kent een bijlage getiteld 'Voorstel voor bezuinigingen en innovatie Kunst en Cultuur'. In dit voorstel is te lezen dat om een meer gefocuste werkwijze te ontwikkelen het instrument van subsidieverlening onder de loep zal worden gehouden. Er zal worden onderzocht waar het instrument van opdrachtverlening een meer gerichte sturing mogelijk maakt dan het subsidie-



instrument. Hierbij valt met name te denken aan de relatie met andere beleidsdomeinen (sociaal, economie, ruimte).

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of en zo ja op welke wijze is overgestapt naar het nieuwe instrument van opdrachtverlening en wat hiervan de consequenties zijn geweest voor de aansturing van het Centre Céramique en het theater.

In de kaderbrief wordt aangekondigd dat een notitie zal worden gemaakt over hoe cultureel ondernemerschap beter ondersteund kan worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het vraagstuk van evenementenvergunningen, locaties en regelgeving. De Timmerfabriek wordt als voorbeeld genoemd van een cultuurcluster waar nieuwe verdienmodellen mogelijk zijn op het snijvlak van cultuur, leisure en horeca. Het Centre Céramique en het theater worden niet expliciet als voorbeelden genoemd van instellingen waarvoor cultureel ondernemerschap kansen biedt.

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of deze notitie over cultureel ondernemerschap is verschenen en zo ja aan de raad is voorgelegd. Stimuleren van cultureel ondernemerschap wordt door veel gemeenten als één van de motieven om culturele instellingen extern te verzelfstandigen.

## 2015

In de Jaarrekening over 2014 die in juni wordt behandeld, wordt gemeld wat er is gedaan met het voornemen van de doorontwikkeling van de gefuseerde organisatie CC/NHMM/Kumulus tot een Huis voor Informatie en Cultuur. Er staat, wederom wat cryptisch verwoord:

*Doorontwikkeling is gerealiseerd; zo is gestart met integraal overleg educatie. Dit is nog in de verkennende fase. Doel is om te komen tot een portefeuille Educatie, met centraal accountmanagement en afstemming over thema's en inhoud. Incidenteel vindt gezamenlijke programmering plaats. Dit moet verder ontwikkeld worden. Er is een plan gemaakt voor de combinatie bibliotheek en cultureel erfgoed. De afdelingen Presentatie en Informatie maken gezamenlijk kennisdossiers en zorgen voor presentatie fysiek (in de toekomstige nieuwe inrichting van CC) en digitaal (via de website). Voorbereidingen zijn getroffen voor inhuizing RTVM eerste helft 2015.*

In de Kaderbrief 2015 is een passage gewijd aan 'Innovatie Cultuur'. De doelstellingen en resultaten zijn in vage termen geformuleerd. Ter illustratie een voorbeeld:

*Vanuit het coalitieakkoord is een proces opgestart om te komen tot innovatie binnen het cultuurbeleid. Doel is voor eind 2015 een gedragen agenda te hebben, die via bestedingsvoorstellen een duurzame invulling geeft aan de innovatiegelden cultuur. De eerste verkenningen hebben geleid tot de startnotitie „Cultuur, een rol van betekenis“, welke begin april is gepresenteerd. Deze startnotitie formuleert urgente thema's /vraagstellingen die bepalend zullen zijn voor de inrichting van onze culturele infrastructuur en ambities die ons cultuurbeleid zullen kleuren.*



(...)

*Hoewel in samenspraak met diverse partijen opgesteld, betreft het nadrukkelijk een startnotitie. Ingedachtig het coalitieakkoord is dit het startsignaal voor verdiepende dialoog en positionering op verschillende niveaus; politiek-bestuurlijk zowel lokaal-provinciaal-landelijk, met het culturele veld en de stad in zijn volle breedte.*

*Om hiertoe te komen nemen wij de tijd tot eind 2015 zodat we samen met alle relevante „stakeholders“ vanaf 2016 met een gedragen agenda onze positie in de regio, Nederland en de Euregio kunnen blijven innemen.*

In de Programmabegroting voor 2016 is voor de gefuseerde organisatie CC/NHMM/Kumulus een aantal prestaties opgenomen. De prestaties zijn niet alleen in vage en niet-meetbare termen geformuleerd (zoals steeds het geval is), maar hebben ook betrekking op het inhoudelijk programma van het Centre Céramique. Waarom juist deze prestaties eruit zijn gelicht is volstrekt onduidelijk. Het Centre Céramique levert prestaties op veel meer terreinen dan in de begroting genoemd. Het staat er als volgt:

*Intensiveren samenwerking binnen de Cultuurcentrale Maastricht.*

*Meer inhoudelijke samenwerking met pijler Educatie en Presentatie. Met de volgende aandachtspunten:*

- *Crossovers maken mbv gezamenlijke inhoudelijke thema's (Bijv. "De Pottemennekes").*
- *Invoering van narrow-castingsysteem (intern TV-systeem met nieuws etc.)*
- *Aangepaste dienstverlening, met meer nadruk op de digitale bibliotheek incl het uitrollen van een Digisterker programma op basis van landelijk educatieprogramma.*

De programmabegroting zegt niets over doelstellingen van het theater.

## **2016**

In april 2016 stuurt het college een nota aan de raad die de richting aangeeft waarin de drie culturele organisaties CC/NHMM/Kumulus zich de komende jaren moeten ontwikkelen. De nota is, vergezeld van vier landelijke rapporten over de cultuursector, op 22 april 2016 via een Raadsinformatiebrief aan de raad voorgelegd.

De drie genoemde organisaties zijn per 1 januari 2013 organisatorisch in elkaar geschoven (in de nota een interne fusie genoemd). Ze maken integraal deel uit van de gemeentelijke organisatie. Het budget bedraagt jaarlijks ongeveer € 15 mln. Er is vanaf 2013 ongeveer 10% bezuinigd op het budget (m.n. door efficiencywinst). Het Theater aan het Vrijthof is ook onderdeel van de gemeentelijke organisatie maar maakt organisatorisch geen deel uit van de gefuseerde organisatie. De nota gaat alleen over de ontwikkelingen binnen het Centre Céramique.



Doel van de fusie was het (financieel en inhoudelijk) toekomstbestendig maken door het integreren en innoveren van het producten- en dienstenaanbod. De nota schetst een 'denk- en ontwikkelrichting', die moet leiden tot een 'gefuseerde organisatie als cultuur-, erfgoed- en kenniswerkplaats van de toekomst. Daartoe moet onder meer de focus meer worden verlegd naar jongeren tot 21 jaar. De nota spreekt daarnaast van een aantal grote bedreigingen afnemende aantallen bezoekers en gebruikers (met name voor Centre Céramique en Kumulus), noodzakelijke bezuinigingen de komende jaren, en door de bezuinigingen afgelopen jaren en de teruglopende inkomsten zijn er onvoldoende sturingsmogelijkheden en armslag om de inhoudelijke vernieuwingen door te voeren. Aangekondigd wordt dat er waarschijnlijk locaties zullen moeten worden afgestoten. Een probleem is verder dat de medewerkers onvoldoende zijn toegerust op de veranderingen.

De nota kondigt aan dat er voor de nadere uitwerking van de besluitvorming door de directeur van de gefuseerde organisatie aan een Uitvoeringsplan wordt gewerkt, dat in het najaar van 2016 voor besluitvorming moet voorliggen. In het Uitvoeringsplan zal een concrete financiële onderbouwing van de benodigde investeringen worden opgenomen. Tevens zal hierbij nadrukkelijk gekeken worden naar de gevolgen voor de jaarlijkse exploitatiebegroting (huisvestingslasten, kapitaallasten, personeelskosten etc.). Tenslotte zal aangegeven worden hoe e.e.a. gedekt zal worden en wat de consequenties hiervan zullen zijn. Uitgangspunt hierbij is realisatie binnen bestaande middelen: budgettair neutraal.

In de nota nergens wordt gesproken over de voor- en nadelen van de positionering van het Centre Céramique als afdeling van de gemeentelijke organisatie. In de opdracht aan de directeur voor het Uitvoeringsplan wordt geen enkele aandacht gevraagd voor het feit dat andere steden met dezelfde opgaven te maken hebben en in het licht daarvan hun culturele organisaties externe verzelfstandigd hebben. Het had in de ogen van de rekenkamer voor de hand gelegen als het vraagstuk van de positionering van het Centre Céramique (onderzoek naar meerwaarde en mogelijkheden externe verzelfstandiging) was opgenomen in de opdracht.

In de loop van 2016 stellen de fracties van PvdA en LPM een aantal vragen over de voortgang van het project en, vooruitlopend op het Uitvoeringsplan, een aantal vragen over o.a. mogelijke sluiting van het NHM en reductie van het cursusaanbod van Kumulus. Het college antwoordt procedureel door te verwijzen naar het Uitvoeringsplan dat uiterlijk begin 2017 gereed zal zijn.

In alle voorgaande jaren heeft de raad geen andere schriftelijke vragen gesteld over de fusie en positionering van CC/NHMM/Kumulus en de voortgang in de vorming van de nieuwe organisatie.