

## Toelichting BenW-adviesnota

<b>Onderwerp:</b>  Bibliotheek Peel en Maas: Productenbegroting en meerjarig subsidiekader	Afdeling/team:	Werk, Inkomen en Zorg
	Afdelingshoofd:	Bremmers, P.H.M.
	Auteur:	Broek, van den M.
	Datum vergadering:	18 september 2017

### 1. Aanleiding

Op 27 maart 2017 heeft de gemeenteraad het dossier bibliotheek Maas en Peel behandeld. De gemeenteraad heeft in die vergadering meerdere besluiten genomen over het op dat moment voorliggende meerjarig beleidskader en de daarbij gestelde financiële vraag van de bibliotheek:

1. De raad heeft kennis genomen van het strategisch beleidsplan 2017-2020 **van collectie naar connectie** van de bibliotheek (bijlage 2 van het raadsvoorstel).

2. De raad neemt de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van Van Velzen, de gemeentelijke visie op het bibliotheekwerk en beleidskaders inzake het bibliotheekbeleid voor de jaren 2017-2020 over (bijlage 3 en 4 van het raadsvoorstel).

3. De raad stemt in met de volgende subsidievoorwaarden die aan de bibliotheek Maas en Peel, vanuit de voorgenoemde kaders, voor het overgangsjaar 2017 worden gesteld:

- De bibliotheek richt een eenduidige en transparante financiële administratie in.
- De bibliotheek stelt een productenbegroting op, waarin een gezamenlijke basis voor beide gemeenten wordt vastgesteld. Daarnaast worden, in het kader van projectmatig werken en cultureel ondernemerschap, plusproducten geformuleerd. Er wordt een verdienmodel uitgewerkt.
- De focus wordt verlegd van uitlenen naar verbinden (van collectie naar connectie) en er is inhoudelijke focus.
- De bibliotheek opereert als maatschappelijk/cultureel ondernemer en richt zich ook op financiering door derden.
- De werkwijze van de bibliotheek is veranderd: in samenspraak met partners en projectmatig.
- De bibliotheek is een erkende schakel/spil in de ketensamenwerking met het lokale netwerk.

4. De raad handhaaft het subsidieplafond voor de bibliotheek uit de begroting 2017, een bedrag van € 201.886.

5. De raad kent een eenmalige subsidie van € 37.000 toe als tegemoetkoming in de frictiekosten ten gevolge van de reorganisatie van de bibliotheek.

De gemeenteraad heeft in de discussie over haar besluit een duidelijke boodschap meegegeven; de bibliotheek dient zo spoedig mogelijk aan de slag te gaan met de productie van een eenduidige, transparante begroting conform de geschetste kaders en adviezen.

In de vergadering van de gemeenteraad zijn vooral de onder 3 genoemde voorwaarden als belangrijk betiteld. Daarbij gaat het met name om de komst van een productenbegroting - een duidelijke financiële onderbouwing - en het cultureel ondernemerschap. De raad heeft geoordeeld dat vooral duidelijk moet worden wat de basisdienstverlening van de bibliotheek omvat en wat nieuwe/aanvullende producten zijn.

In de periode april tot juli 2017 is de bibliotheek aan de slag gegaan met deze uitgangspunten. De bibliotheek heeft een productenboek en een productenbegroting opgesteld. De nieuwe productenbegroting is opgesteld op basis van een productenboek en kent de volgende grove onderverdeling:

- Een basisgedeelte voor de invulling van de vijf kerntaken op basis van het inwoneraantal.
- Een huisvestingsgedeelte op basis van de werkelijke kosten.
- Een lijst met aparte producten/projecten. Deze zijn optioneel door gemeenten in te kopen.

In juni en juli 2017 is met het bestuur van de bibliotheek en de gemeente Peel en Maas gesproken over de nu voorliggende stukken en is overeenstemming bereikt over de uitgangspunten van de productenbegroting.

Daarmee is een eerste stap gezet naar een meer transparante en professionele organisatie en bedrijfsvoering bij de bibliotheek. Ook zijn drie nieuwe aspirant-bestuursleden aangezocht. Die gaan deel uitmaken van het bestuur als de nieuwe stichting een feit is en de plaats inneemt van de huidige drie stichtingen. Hiervoor moet de bibliotheek aan beide gemeenten, conform Algemene wet bestuursrecht, toestemming vragen.

De nieuwe productenbegroting van de bibliotheek Maas en Peel ligt nu ter besluitvorming voor.

## 2. Uitgangssituatie en doelstelling

De bibliotheek Maas en Peel heeft een turbulente periode achter de rug met een wankelende bedrijfsvoering, reorganisaties door onder meer de gemeentelijke herindeling, een forse provinciale bezuiniging (€ 210.000) en een kleine, trapsgewijze bezuiniging door de gemeente Beesel (€ 38.000).

Net als andere bibliotheekorganisaties is ook Maas en Peel geconfronteerd met inhoudelijke-, economische- en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen die betekenen dat bibliotheekorganisaties zich anders moeten gaan positioneren en opereren.

De gemeente Beesel heeft, samen met haar partner de gemeente Peel en Maas, de bibliotheek altijd in staat gesteld haar verantwoordelijkheid te nemen en de organisatie nieuw perspectief te bieden voor de toekomst.

Zo zijn in 2015 en in 2016 verschillende externe adviseurs aan de slag gegaan om de bibliotheek bij te staan en te voorzien van aanbevelingen op het gebied van inhoud(strategie), bedrijfsvoering en financiën.

Die externe adviezen leidden in januari 2017 tot een strategisch beleidskader 2017-2020 *van collectie naar connectie*. Zowel inhoudelijk als financieel voldeed dit beleidskader niet aan de uitgangspunten die de gemeente Beesel vooraf heeft gesteld en zoals deze in het raadsvoorstel op 27 maart zijn benoemd:

- De bibliotheek brengt, mede op basis van het rapport *iedereen doet mee* van Velzen, focus aan in haar dienstverlening en de vijf kerntaken.
- De dienstverlening en de kerntaken worden mede gebaseerd op de conclusies en aanbevelingen uit de rapporten van Velzen en Cohen en de aangegeven kaders vanuit de gemeenten. Ook wordt de uitkomst van de verschillende sessies met gemeenten en partners gebruikt bij het uitzetten van de nieuwe koers.
- De bibliotheek stelt een strategische visie op met heldere keuzes en prioriteiten.

- Vanuit een sterkte-zwakte analyse worden veranderings- of verbeterpunten voor de organisatie geformuleerd.
- Een duidelijke positiebepaling op basis van het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) als het gaat om de relatie met de diverse samenwerkingspartners.
- De bibliotheek stelt een nieuwe begrotingssystematiek op. Een productenbegroting, met een gezamenlijke basis voor beide gemeenten als uitgangspunt. In het kader van projectmatig werken en cultureel ondernemerschap worden ook plusproducten geformuleerd. Dit is het zogenaamde verdienmodel (zie ook van Velzen).
- In het strategisch beleidsplan vindt een concrete vertaling naar hoofdactiviteiten plaats, met daarin de relatie naar bedrijfsvoering, financiën en samenwerkingspartners.

### **Doelstelling**

Op basis van het raadsbesluit van 27 maart 2017 is de bibliotheek Maas en Peel, in overleg met beide gemeenten, aan de slag gegaan met die verbeterpunten om met name een productenbegroting gestalte te geven. Uitgangspunten daarbij zijn voor de gemeente Beesel:

- Een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering waarbij soberheid en doelmatigheid voorop staan.
- De invulling van een verdienmodel/eigen verantwoordelijkheid in het kader van cultureel ondernemerschap door meer inkomsten van derden binnen te halen.
- Een productenbegroting op basis van één stichting.
- De begroting 2016/2017 is niet langer uitgangspunt van de nieuwe financiële koers.
- De productenbegroting toont producten die gerekend worden tot de basistaken. Hierbinnen vindt een prioritering van activiteiten plaats, mede in relatie tot de activiteiten van (lokale)partners. De gemeentelijke subsidie wordt bepaald op basis van een duidelijke kostenverdeling.
- De productenbegroting laat producten en projecten zien die additioneel en optioneel zijn.
- Nieuwe initiatieven worden voortaan in een projectplan aan de gemeenten aangeboden. Pas daarna wordt besloten of die initiatieven passen binnen inhoudelijke doelstellingen en/of additioneel worden gesubsidieerd.
- De gemeente Beesel bezuinigt niet meer op de bibliotheek en neemt haar verantwoordelijkheid in de basisvoorziening. Vaste lasten zoals personeelskosten worden gedekt.
- De productenbegroting laat meerjarig een neutraal/klein positief resultaat zien. Het is een sluitende begroting.
- Huisvestingskosten worden specifiek per gemeente toegerekend. In het kader van een mogelijk huisvestingsvraagstuk blijft de waarde van het pand in Reuver ten gunste komen van de Beeselse gemeenschap.

### **3. Rol gemeente en visie en strategie participatie**

De bibliotheek Maas en Peel is een onafhankelijke, professionele stichting. De gemeente Beesel subsidieert de bibliotheek Maas en Peel, samen met de gemeente Peel en Maas. De gemeente Beesel treedt op als opdrachtgever, maar faciliteert tevens een bibliotheekvestiging binnen haar gemeentegrenzen. Het bibliotheekwerk is een belangrijke voorziening in onze gemeenschap. In het kader van het verhogen van zelfredzaamheid, de toegang tot informatie en het verlagen van laaggeletterdheid, is het een voorziening die de gemeente Beesel door subsidieverlening in stand houdt.

#### 4. Toelichting

De bibliotheek Maas en Peel heeft met het productenboek en de productenbegroting (zie bijlage 1A en 1B) een eerste stap gezet naar een eenduidige, transparante begroting en bedrijfsvoering. In de productenbegroting wordt nu een onderscheid gemaakt tussen de verschillende producten, zowel de basistaken als de additionele producten. Daarmee is de eerste aanzet om nadrukkelijker projectmatig te gaan werken een feit. Dat biedt ook meer inzicht en overzicht.

De inhoudelijke en financiële beoordeling van de stukken, in combinatie met de bestuurlijke afspraken die met de gemeente Peel en Maas en het bestuur van de bibliotheek zijn gemaakt, hebben tot het volgende collegebesluit geleid:

##### Voorstel:

1. De jaarlijkse structurele subsidie aan de bibliotheek Maas en Peel vanaf 2018 structureel te verhogen van € 201.886 naar € 220.000.
2. Aan de bibliotheek Maas en Peel, onder voorwaarden, voor 2018 en 2019 een transitiebudget ter hoogte van € 24.805 per jaar ter beschikking te stellen.
3. Vanaf 2019 op de structurele jaarlijkse subsidie (€ 220.000) een indexering, conform CBS, toe te passen.

*1.1. Een structurele verhoging van de budgetsubsidie aan de bibliotheek is op zijn plaats. Deze structurele verhoging komt deels tegemoet aan de vraag van de bibliotheek.*

De structurele subsidieverhoging naar € 220.000 komt overigens niet geheel overeen met de vraag van de bibliotheek. De nieuw opgestelde begroting vermeldt een bedrag van € 244.805.

De gemeente Beesel beschouwt deze productenbegroting als een eerste stap op weg naar een toekomstbestendig financieel beleid en heeft daarom de structurele subsidie bepaald op € 220.000 per jaar. Binnen die begroting van de bibliotheek is, volgens de gemeente, nog ruimte voor meer efficiency. Van huisvestingskosten tot dienstverlening, van bedrijfsvoering tot het bewaken van (financiële) afspraken met derden.

Ook is het eigen verdienmodel in het kader van cultureel ondernemerschap nog niet in de begroting vertaald. Voor dit onderdeel wordt door de gemeente Beesel een groei-model als subsidievoorwaarde gesteld. De gemeente Peel en Maas heeft aangegeven dit voorbeeld te willen volgen.

Beginnend in 2018 met 1,5 procent van de structurele subsidie, olopend naar 3 procent in 2019 en 5 procent in 2022. Met de inspanningen tot meer financiering van derden kan de bibliotheek haar financiële positie verder verbeteren en verstevigen.

Met de structurele verhoging van € 201.886 (begroting 2017) naar € 220.000 vanaf 2018 neemt de gemeente Beesel haar verantwoordelijkheid in de kosten van de basisdienstverlening van de bibliotheek. De kosten voor de producten zijn op basis van een ruwe berekening van met name personeelslasten (een van de grootste kostenposten) tot stand gekomen. De verdeling van deze kosten vindt plaats op basis van dezelfde bijdrage per inwoner in zowel Beesel als Peel en Maas.

Daarnaast betaalt de gemeente Beesel met deze subsidie voor de specifieke huisvestingslasten in onze gemeente, zowel voor de centrale bibliotheek als de vier bibliotheken op school (BOS). Daarmee wordt invulling gegeven aan de uitgangspunten zoals met de gemeente Peel en Maas is overeengekomen.

*2.1. Om verdere invulling te kunnen geven aan gemeentelijke kaders en aan zaken zoals meer efficiency, doelmatigheid en cultureel ondernemerschap wordt voor de jaren 2018 en 2019 een transitiebudget ter beschikking gesteld ter hoogte van € 24.805 per jaar.*

Naast die structurele verhoging, wordt een zogenaamd transitiebudget voorgesteld. In 2017 is al een eenmalige bijdrage (€ 37.000) in het kader van de frictiekosten van de reorganisatie verleend. Dit transitiebudget stelt de bibliotheek in staat werk te maken van de aanbevelingen en adviezen uit de diverse rapporten en de kaders en voorwaarden van de gemeente Beesel.

Het transitiebudget wordt voor twee jaar beschikbaar gesteld met de aanvullende afspraak dat beide gemeenten en de bibliotheek regelmatig overleg voeren om de voortgang te bewaken. Duidelijk is dat er vervolgstappen nodig zijn. Met name in de bedrijfsvoering, de financiële administratie en de nadere focus op activiteiten.

Het bestuur van de bibliotheek onderstreept dit ook en heeft aangegeven deze uitdaging aan te gaan. Het transitiebudget wordt onder nadere subsidievoorwaarden aan de bibliotheek verleend. Deze voorwaarden zijn specifiek voor het transitiebudget en komen bovenop de reguliere, inhoudelijke en in de algemene subsidieverordening (ASV) opgenomen voorwaarden.

## *2.2. Het transitiebudget zorgt voor een financieel gezond en toekomstbestendig bibliotheekwerk in de gemeente Beesel.*

De verschillende externe adviezen hebben aanbevelingen opgeleverd voor een toekomstbestendig bibliotheekwerk. Met het oog op de nieuwe structuren in het sociale domein vraagt die toekomst vooral om een andere opstelling van bibliotheken. In heel Nederland en ook in de regio Noord-Limburg zijn reorganisaties doorgevoerd, efficiency maatregelen genomen en zijn bibliotheken nieuwe wegen ingeslagen.

Dat is geen proces dat van vandaag op morgen gereed is. Het transitiebudget moet de bibliotheek Maas en Peel in staat stellen werk te maken van de aanbevolen nieuwe manier van organiseren en werken: projectmatig, vraaggericht, efficiënt, sober en doelmatig en met meer financiering door derden. De bibliotheek krijgt de ruimte haar verantwoordelijkheid te nemen om van deze manier van werken dagelijkse praktijk te maken.

## *3.1 Door vanaf 2019 een indexering op de nieuwe structurele subsidie toe te passen wordt voorkomen dat de bibliotheek op termijn weer inboet aan financiële armslag en wordt ook op dit punt de subsidie met die van de gemeente Peel en Maas gelijkgetrokken.*

De gemeenteraad stelt de begroting vast van de gemeente Beesel. Een van de onderdelen is dat de gemeente Beesel geen indexering toepast op subsidies. Dit geldt overigens niet voor verenigingen. Onze partnergemeente Peel en Maas indexeert de subsidie aan de bibliotheek Maas en Peel wel. In het kader van partnerschap én met oog op een gezonde financiële positie van de bibliotheek Maas en Peel, nu en in de toekomst, wordt een indexering vanaf 2019 geadviseerd op basis van cijfers van het CBS.

## **5. Visie Blij in Beesel**

Naast de gemeentelijke kaders draagt een toekomstbestendige bibliotheek bij aan een aantal punten uit de visie Blij in Beesel. Een van de belangrijkste kaders van de bibliotheek is samenwerking met partners. Net als de gemeentelijke organisatie zelf, kan ook een bibliotheek het niet alleen. Door bij (nieuwe) initiatieven en projecten telkens de vraag te stellen: "met wie kan ik samenwerken" wordt onze gemeenschap en de dienstverlening aan deze gemeenschap alleen maar sterker. Daarnaast blijft de bibliotheek een waardevolle voorziening in onze gemeente: een bedrijvige gemeenschap met veel voorzieningen.

## 6. Integrale afstemming

Nlet van toepassing.

- a. Communicatief (denk aan: Gemeente Info, pers, website, klantenbalie en Apropos)

Nlet van toepassing.

- b. Financieel

In de begroting 2018-2021 is nog geen rekening gehouden met de kosten voor het transitiebudget en de structurele subsidieverhoging.

Als de raad akkoord gaat met een incidentele subsidie voor transformatie en een structurele subsidieverhoging, stellen we daarbij de volgende dekking voor:

- Transitie budget: de incidentele kosten van € 24.805 in 2018 en 2019 ten laste te brengen van de investeringsreserve.
- Structurele subsidieverhoging vanaf 2018: De meerkosten van € 18.114 (€ 220.000 minus € 201.886) te dekken vanuit de investeringsreserve. Voor 2019 en verder komt die post terug bij het opstellen van de begroting en de meerjarenbegroting. Die aanpak wordt ook voorgesteld bij de jaarlijkse indexering van de subsidie vanaf 2019.

- c. Juridisch

- d. Collegeprogramma

- e. Risico's

Het financieel beheer van de bibliotheek vereist snel een kwaliteitsimpuls. Met name de informatie over de financiële cijfers bleek de afgelopen maanden niet consistent. De gemeente heeft daarover ook kritische opmerkingen gemaakt.

De externe adviezen over de bedrijfsvoering hebben tot nu toe niet tot een heldere, nieuwe koers geleid. Toekomstgericht strategisch beleid vergt echter vastberaden stuurmanskunst met een eenduidige richting op het kompas. Tussentijdse koerswisselingen maken de eindbestemming onzeker.

Dat blijkt ook uit de productenbegroting, waarbij de kans is verzuimd echt met een schone lei te beginnen en de volledige dienstverlening tegen het licht te houden. De opzet van die dienstverlening is daardoor nog steeds niet helemaal transparant.

De vraag rijst ook of de bibliotheekorganisatie de noodzakelijke veranderingen kan- en wil doorvoeren. Vooral ook omdat de bibliotheek vanaf 2020 geconfronteerd wordt met extra financiële inspanningen. Anders gezegd: de inkomsten moeten omhoog en de uitgaven omlaag. Dat vraagt om inventiviteit en het besef dat het echt anders moet.

Bovendien is het noodzakelijk dat de gemeente en de bibliotheek de komende jaren weer als hechte partners samen aan de slag gaan om het bibliotheekwerk in Beesel de noodzakelijke, nieuwe impulsen te geven.

## **7. Toegankelijkheid**

Niet van toepassing.

## **8. Voorstel / advies**

De door de bibliotheek Maas en Peel opgestelde concept productbegroting en het producten boek ter kennisname aan te bieden aan onze gemeenteraad en adviseren om te besluiten tot:

- Verhoging van de structurele subsidie van € 201.886 naar € 220.000 vanaf 2018
- Onder voorwaarden in te stemmen met een transitiebudget van € 24.805 per jaar voor 2018 en 2019.
- Indexatie van de structurele subsidie vanaf 2019 conform CBS.