

Toelichting BenW-adviesnota

Onderwerp: Bibliotheek Maas en Peel: Productenbegroting en meerjarig subsidiekader	Afdeling/team:	Welzijn
	Afdelingshoofd:	Bremmers, P.H.M.
	Auteur:	Peeters, A.M.M. (Alex)
	Datum vergadering:	04 september 2017

1. Aanleiding

Op 27 maart 2017 heeft de gemeenteraad inzake het dossier bibliotheek Maas en Peel een besluit genomen over het op dat moment voorliggende meerjarig beleidskader en de daarbij gestelde financiële vraag van de bibliotheek.

Het besluit van 27 maart luidde, de gemeenteraad van de gemeente Beesel:

1. neemt kennis van het strategisch beleidsplan 2017-2020 - van collectie naar connectie van de bibliotheek Maas en Peel (bijlage 2 van het raadsvoorstel);

2. stelt de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van Velzen, de gemeentelijke visie op het bibliotheekwerk en beleidskaders inzake het bibliotheekbeleid voor de jaren 2017-2020 vast (bijlage 3 en 4 van het raadsvoorstel);

3. neemt kennis van 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 wordt, 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 een inhoudelijke focus;*
- De bibliotheek opereert als maatschappelijk / cultureel ondernemer, waarbij de bibliotheek zich richt 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. Handhaaft het subsidieplafond uit de begroting 2017, ad €201.886, voor de bibliotheek Maas en Peel voor 2017;

5. Kent aan de bibliotheek Maas en Peel een eenmalige subsidie toe ad €37.000,- als tegemoetkoming in de frictiekosten ten gevolge van de reorganisatie van de bibliotheek Maas en Peel;

De gemeenteraad van de gemeente Beesel heeft in de discussie rondom haar besluit een duidelijke boodschap meegegeven: de bibliotheek Maas en Peel dient zo spoedig mogelijk aan de slag te gaan met een eenduidige, transparante begroting conform de geschetste kaders en adviezen.

In de raadsvergadering zijn de onder 3 genoemde voorwaarden als belangrijk benoemd. Met name het punt van een productenbegroting - een duidelijke financiële onderbouwing - en het cultureel ondernemerschap als belangrijke voorwaarden voor de bibliotheek. Hierbij zou duidelijk moeten worden

wat de basis dienstverlening van de bibliotheek is en wat nieuwe / aanvullende producten zijn.

In de periode april tot juli 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 inwonersaantal,
- een huisvestingsgedeelte op basis van de werkelijke huisvestingskosten en;
- aparte producten / projecten. Deze zijn optioneel door gemeenten in te kopen.

In juni en juli is met het bestuur van de bibliotheek Maas en Peel en de gemeente Peel en Maas gesproken over de nu voorliggende stukken en is overeenstemming over de uitgangspunten van de productenbegroting. Hiermee is een eerste stap gezet in de groei van de organisatie bibliotheek Maas en Peel naar een eenduidigere, transparantere en professionelere organisatie en bedrijfsvoering. Het vertrouwen hierin wordt versterkt door drie nieuwe aspirant-bestuursleden. Deze aspirant-bestuursleden treden toe bij de omvorming van 3 naar 1 stichting. Hiervoor moet de bibliotheek aan beide gemeenten, conform Algemene wet bestuursrecht, toestemming vragen.

Het resultaat van het afgelopen proces, de nieuwe productenbegroting van de bibliotheek Maas en Peel, ligt nu ter besluitvorming voor.

2. Uitgangssituatie en doelstelling

Uitgangssituatie

De bibliotheek Maas en Peel heeft een periode achter de rug, die gekenmerkt kan worden door een ongezonde en ineffektieve bedrijfsvoering, organisatorische veranderingen door onder andere gemeentelijke herindelingen, een grote provinciale bezuiniging (€ 210.000) en een kleine, trapsgewijze bezuiniging door de gemeente Beesel (€ 38.000). Daarnaast zijn er verschillende inhoudelijke, economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen die maken dat bibliotheekorganisaties zich anders moeten gaan positioneren en opereren.

De gemeente Beesel heeft, samen met haar partner de gemeente Peel en Maas, altijd de bibliotheek Maas en Peel in staat willen stellen haar verantwoordelijkheid te nemen om de bibliotheekorganisatie 'toekomst-proof' te maken. 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.

De uitkomst van deze trajecten leidde in januari 2017 tot een strategisch beleidskader 2017-2020 *van collectie naar connectie* van de bibliotheek Maas en Peel. 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 binnen de 5 kerntaken;
- Hierin wordt de input uit de verschillende rapporten meegenomen: conclusies en aanbevelingen uit van Velzen, het rapport Cohen, de kaders vanuit de gemeenten. Ook wordt de input uit verschillende sessies met gemeenten en partners meegenomen;
- De bibliotheek stelt een strategische visie op waarin keuzes en prioriteiten worden voorgelegd;
- Vanuit een sterkte-zwakke analyse worden veranderings- of verbeterpunten geformuleerd voor de organisatie geformuleerd. Dit is tevens de terugblik op de afgelopen beleidsperiode;
- Een positiebepaling op basis van het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) in relatie tot samenwerkingspartners op diverse terreinen;

- De bibliotheek stelt een nieuwe begrotingssystematiek op. Hierin wordt gewerkt aan een productenbegroting, waarin een gezamenlijke basis voor beide gemeenten wordt vastgesteld. Daarnaast wordt, in het kader van projectmatig werken en cultureel ondernemerschap, plusproducten geformuleerd. Dit is het zgn. 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 op 27 maart 2017 is de bibliotheek Maas en Peel, bijgestaan door beide gemeenten, aan de slag gegaan met een aantal van de bovenstaande punten. In het kort moest dit leiden tot een nieuwe begrotingssystematiek - een productenbegroting. Uitgangspunten bij deze nieuwe begrotingssystematiek waren voor de gemeente Beesel:

- Een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering waarbij soberheid het 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.
- Er wordt niet meer uitgegaan van de begroting 2016 / 2017, zoals deze was opgesteld.
- De productenbegroting laat producten zien die gerekend worden tot de basis. Hierbinnen vindt een prioritering van activiteiten plaats, mede in relatie tot de activiteiten van (lokale)partners. Er vindt een duidelijke kostenverdeling plaats, op basis waarop de gemeentelijke subsidie bepaald kan worden.
- De productenbegroting laat producten / projecten zien die additioneel / optioneel zijn.
- Nieuwe zaken worden voortaan in een projectplan aan de gemeenten aangeboden, waarna pas wordt besloten of dit past binnen inhoudelijke doelstellingen en of additioneel wordt gesubsidieerd.
- We bezuinigen niet meer op de bibliotheek als gemeente Beesel en nemen onze verantwoordelijkheid in de basisvoorziening. Vaste lasten als personeelslasten 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. Hierin treedt de gemeente Beesel op als opdrachtgever, maar faciliteert tevens een voorziening 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 (niet uitputtend) is het een voorziening die de gemeente Beesel middels subsidie in stand houdt.

4. Toelichting

De bibliotheek Maas en Peel heeft met het productenboek en de productenbegroting ([zie bijlage 1](#)) een eerste stap gezet richting een eenduidige, transparante begroting en bedrijfsvoering. In de productenbegroting wordt nu een onderscheid gemaakt tussen de verschillende producten, zowel in de basis als in additionele producten. Deze opzet is daarmee een eerste aanzet voor de bibliotheek om meer projectmatig te gaan werken. Dit alles geeft meer inzicht en overzicht.

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

Voorstel:

1. De jaarlijkse budgetsubsidie aan de bibliotheek Maas en Peel vanaf 2018 structureel te verhogen tot € 220.000,-;
2. Aan de bibliotheek Maas en Peel, onder voorwaarden, voor 2018 en 2019 een transitiebudget, ter hoogte van € 20.000,- per jaar, ter beschikking te stellen;
3. Vanaf 2019 op de nieuwe jaarlijkse subsidie (€220.000) een indexering, conform CBS, toe te passen.

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

De structurele subsidieverhoging, naar € 220.000,-, komt niet geheel overeen met de vraag van de bibliotheek Maas en Peel. De oorspronkelijke financiële vraag aan de gemeente Beesel in maart 2017 was meer dan € 270.000,- structureel. De bibliotheek Maas en Peel gaat in haar eerste nieuwe productenbegroting uit van een subsidie ter hoogte van € 251.095.

Na een eerste financiële beoordeling door de gemeente Beesel is dit bijgesteld naar € 244.805. Dit is een aanzienlijke daling is ten opzichte van de vraag in maart 2017, wat het nut van de afgelopen exercitie alleen maar duidelijker maakt.

De nu voorliggende productenbegroting moet voor de gemeente Beesel een groeimodel zijn. Binnen de begroting van de bibliotheek is, volgens onze financiële analyse, meer efficiëntie te behalen. Dit geldt voor verschillende onderdelen binnen de productenbegroting en het productenboek: van huisvestingskosten tot een focus in de dienstverlening, van effectievere bedrijfsvoering tot het bewaken van (financiële) afspraken met derden.

Daarnaast is het eigen verdienmodel in het kader van cultureel ondernemerschap nog niet door de bibliotheek Maas en Peel in de begroting vertaald. Hiervoor wordt door de gemeente Beesel een groeimodel aan de bibliotheek als subsidievoorwaarde gesteld. De gemeente Peel en Maas heeft aangegeven dit voorbeeld te willen volgen. Beginnend in 2018 met 1,5% van de structurele subsidie, oplopend naar 3% in 2019 en 5% in 2022. Met de inspanningen tot meer financiering van derden kan de bibliotheek Maas en Peel haar financiële positie nog verder verbeteren en verstevigen.

Met deze structurele verhoging van € 201.886 (begroting 2017) naar € 220.000,- vanaf 2018 neemt de gemeente Beesel haar verantwoordelijkheid in de kosten van de basisdienstverlening door de bibliotheek Maas en Peel. De kosten voor de producten zijn op basis van een ruwe berekening van met name personeelskosten (een van de grootste kostenposten) tot stand gekomen. De verdeling van deze kosten vindt plaats op basis van eenzelfde bedrag per inwoner. Hiermee betaalt de gemeente Beesel een gelijk bedrag per inwoner als haar partnergemeente Peel en Maas. Dit geldt voor de producten waarvan de kosten per inwoner zijn verdeeld. 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). Met deze punten wordt invulling gegeven aan de uitgangspunten zoals deze ook met de gemeente Peel en Maas zijn 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 €20.000,- per jaar.

Naast de structurele verhoging, op basis van de eerste productenbegroting van de bibliotheek Maas en Peel, wordt een zogenaamd transitiebudget voorgesteld. Na de eenmalige bijdrage in 2017 (€ 37.000,-)

in het kader van de frictiekosten van de reorganisatie, stelt dit transitiebudget de bibliotheek Maas en Peel in staat werk te maken van de aanbevelingen, adviezen uit de diverse rapporten en de kaders en voorwaarden van de gemeente Beesel. In 2019 zal dit worden geëvalueerd en worden bepaald of dit transitiebudget nodig voor 2019. Met de productenbegroting is zoals gezegd al een eerste stap gezet. Verdere stappen zijn nog nodig, met name in de bedrijfsvoering, de financiële administratie en de focus in activiteiten.

Het bestuur van de bibliotheek Maas en Peel ondersteunt dit ook en heeft aangegeven deze uitdaging aan te gaan. Het transitiebudget zal onder nadere subsidievoorwaarden aan de bibliotheek worden verleend (zie bijlage 2). Deze voorwaarden zijn specifiek voor het transitiebudget en komen bovenop de reguliere, inhoudelijke en in de algemene subsidieverordening (ASV) opgenomen voorwaarden. In 2018 zal de voortgang worden geëvalueerd, waarna wederom voor de subsidie 2019 door het college van burgemeester en wethouders een besluit wordt genomen.

2.2. Het transitiebudget zorgt voor een financieel gezond het toekomstbestendig bibliotheekwerk in de gemeente Beesel.

De verschillende rapporten hebben adviezen gedaan voor een toekomstbestendig bibliotheekwerk. Gezien de vele uitdagingen in het sociaal domein vraagt dit een andere houding van organisaties als bibliotheken. In heel Nederland en ook in de regio Noord-Limburg zijn reorganisaties doorgevoerd, efficiency maatregelen genomen en hebben bibliotheken zich herdefinieert.

Dit is een proces wat niet 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, vanuit de vraag, efficiënt, sober en doelmatig en met meer financiering door derden. De bibliotheek wordt zo in staat gesteld haar verantwoordelijkheid te nemen om te komen tot deze manier van werken.

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 gelijk getrokken

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. In het kader van partnerschap én met oog voor een gezonde financiële positie van de bibliotheek Maas en Peel, nu en in de toekomst, wordt een indexering vanaf 2019 geadviseerd op basis van CBS cijfers.

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

Dit voorstel is afgestemd met financiën en het resultaat van een bestuurlijk traject met de bibliotheek Maas en Peel en de gemeente Peel en Maas.

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

b. Financieel

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

Indien de raad instemt met het voorstel om een incidentele subsidie voor transformatie en een structurele subsidieverhoging toe te kennen stellen we daarbij de volgende dekking voor:

- Transitie budget: We stellen voor om de incidentele kosten van € 20.000 in 2018 en 2019 ten laste van de investeringsreserve te brengen.
- Structurele subsidieverhoging vanaf 2018: We stellen voor om de meerkosten zijnde € 18.114 (€ 220.000-€ 201.886) voor 2018 te dekken vanuit de investeringsreserve. Voor 2019 en verder nemen we dit mee bij het opstellen van de begroting voor 2019 en meerjarig.
- De jaarlijkse indexering van de subsidie vanaf 2019 nemen we eveneens mee bij het opstellen van de begroting voor 2019 en meerjarig.

c. Juridisch

d. Collegeprogramma

e. Risico's

Vooropgesteld is er vertrouwen in de nieuwe aspirant-bestuursleden en hun positieve inbreng in het proces van de bibliotheek om te komen tot een toekomstbestendigere organisatie, die meer focus, efficiëntie en doelmatigheid kent en meer in control is. Ook is het vertrouwen in en de waardering voor de medewerkers en vrijwilligers hoog.

Het nu voorliggende voorstel kent echter een aantal risico's.

De afgelopen twee jaar en ook het proces van de productenbegroting worden gekenmerkt door een slecht financieel beheer door de bibliotheek. De financiële informatie van de bibliotheek is onbetrouwbaar, onvolledig en verandert continu. Dit is reeds uitvoerig in het raadsvoorstel van 27 maart aan de orde geweest. Hierin is niets veranderd en scheidt nog steeds geen basis voor vertrouwen.

Niet alleen wijzigt de financiële werkelijkheid vaak, maar wijzigt ook de inhoudelijke koers van de bibliotheek. De inkt van het strategisch beleidskader van de bibliotheek, waarop al het nodige inhoudelijke commentaar was, is nog niet droog en nieuwe ideeën en werkwijzen worden gelanceerd door de bibliotheek.

Het derde punt wat geen vertrouwen scheidt is dat de bibliotheek weinig daadkracht en verantwoordelijkheid kent. Een van de vele voorbeelden is dat reeds enige jaren geen inkomsten ontvangen worden van een basisschool waar een BOS is gevestigd. De bibliotheek blijft echter de diensten leveren en onderneemt, in samenspraak met gemeenten, geen actie.

Tenslotte moet geconcludeerd worden dat er een mentaliteit van "het kan niet" heerst. Adviezen om anders naar zaken te kijken worden niet ontvangen.

Vertalen we dit naar hoe de huidige productenbegroting tot stand is gekomen wordt het gebrek aan vertrouwen versterkt. De productenbegroting is opgesteld op basis van de jaarrekening 2015. De

productenbegroting is daarmee gebaseerd op hetzelfde slechte financiële beheer van de afgelopen jaren. Het totaalbedrag van de begroting van de bibliotheek Maas en Peel is nu verdeeld over een aantal producten die bijna allen tot de basis worden gerekend. Deze verdeling heeft plaatsgevonden op een globale inschatting van personele uren. In deze opzet kan de gemeente Beesel weliswaar kiezen een additioneel product niet in te kopen, maar blijft de gemeente Beesel betalen voor de vaste lasten die bij het betreffende product zijn opgenomen (zoals personele lasten).

De voorwaarde tot financiering van derden is een goed groeimodel, maar zal makkelijk door de bibliotheek te ondervangen zijn. Immers verandert het financiële inzicht bij de bibliotheek regelmatig.

Aan het begin van het proces productenbegroting is geadviseerd deze vanaf 0 op te bouwen. Het van 0 opbouwen dwingt tot het herdefiniëren van de dienstverlening van de bibliotheek. Het dwingt ook tot (praktisch) nadenken: welk personeel is voor dit product nodig, hoeveel tijd is hiermee gemoeid, welk (extra) deel van de collectie hebben we nodig, welk (extra) deel van de locatie moeten we gebruiken, met wie kunnen we samenwerken, welke (financiële) bijdrage kunnen anderen leveren, welke doelgroep willen we bereiken, wat zouden die willen investeren, hoe gaan we die bereiken, enz. enz. Het vanaf 0 opbouwen van de begroting had geleid tot een nieuw en beter inzicht, ook van de bibliotheek zelf, in de huishouding van de organisatie bibliotheek Maas en Peel. Dit had weliswaar meer tijd en inzet gekost, maar tot minder vragen geleid dan nu.

Daarnaast komt de voorgestelde subsidie zo goed als tegemoet aan de vraag van de bibliotheek. De vraag aan de gemeente Beesel was vanaf het begin af aan de bezuiniging a €38.000,- terug te draaien. Het is daarmee de vraag, gezien deze risico's, of dit voorstel bij de bibliotheek zal leiden tot de gewenste verandering.

7. Toegankelijkheid

N.v.t.

8. Voorstel / advies

1. De jaarlijkse budgetsubsidie aan de bibliotheek Maas en Peel vanaf 2018 structureel te verhogen tot € 220.000,-;
2. Aan de bibliotheek Maas en Peel, onder voorwaarden, voor 2018 en 2019 een transitiebudget, ter hoogte van € 20.000,- per jaar, ter beschikking te stellen;
3. Vanaf 2019 op de nieuwe jaarlijkse subsidie (€220.000) een indexering, conform CBS, toe te passen.