

Raadsvoorstel

Onderwerp: Verzelfstandiging openbare bibliotheek Velsen



Datum raadsvergadering		Portefeuillehouder	W.E. Westerman
Datum Carrousel		Ambtenaar	MO Mw. K. Schuurman
Raadsvoorstelnummer		Telefoonnummer	0255-567628
Registratienummer	B12.0000	E-mailadres	kschuurman@velsen.nl

(Publieks)samenvatting

De gemeenteraad heeft op 11 februari 2010 het rapport inzake de haalbaarheid van een externe verzelfstandiging van de bibliotheek Velsen besproken. De fracties waren in meerderheid voorstander van de verzelfstandiging. Nu het traject “Visie op Velsen 2025” is afgerond en er meer duidelijkheid is over de financiële kaders voor 2012 en verder, wordt thans het voorstel tot verzelfstandiging aan de gemeenteraad voorgelegd.

Voorgesteld besluit

1. In te stemmen met de verzelfstandiging van de openbare bibliotheek Velsen in de vorm van een stichting.
2. De kosten van de verzelfstandiging als volgt te dekken:
 - de *incidentele kosten* ten bedrage van € 200.000,-- voor het opbouwen van een weerstandsvermogen ten laste te brengen van de Algemene Reserve;
 - de *incidentele kosten* ten bedrage van € 158.700,-- voor de afwikkelingskosten van het ABP ten laste te brengen van de Algemene Reserve;
 - de *structurele kosten* voor de financiële administratie, P&O diensten, externe accountant en een financieel-administratief systeem (pakket) ten bedrage van maximaal € 88.800,-- als volgt te dekken:
 - in 2013:
 - de personeelsbegroting van de afdelingen HRM en Financiën voor een bedrag van € 20.000,--
 - de kapitaallastenbegroting van de bibliotheek voor een bedrag van € 22.125,--
 - de begroting voor culturele activiteiten voor een bedrag van € 46.675,--;
 - in 2014:
 - de personeelsbegroting van de afdelingen HRM en Financiën voor een bedrag van € 20.000,--
 - de kapitaallastenbegroting van de bibliotheek voor een bedrag van € 43.406,--
 - de begroting voor culturele activiteiten voor een bedrag van € 25.394,--;
 - in 2015:
 - de personeelsbegroting van de afdelingen HRM en Financiën voor een bedrag van € 20.000,--
 - de kapitaallastenbegroting van de bibliotheek voor een bedrag van € 63.844,--
 - de begroting voor culturele activiteiten voor een bedrag van € 4.956,--;
 - vanaf 2016:
 - de personeelsbegroting van de afdelingen HRM en Financiën voor een bedrag van € 20.000,--
 - de kapitaallastenbegroting van de bibliotheek voor een bedrag van € 83.438,--
 - de structurele vrijval voor een bedrag van € 14.638,-- te verwerken in de Voorjaarsnota 2016;3.

Het college op te dragen de verzelfstandiging verder uit te werken tot een definitief besluit op basis van de in dit voorstel aangegeven lijnen;

4. Het geactualiseerde rapport inzake de haalbaarheid van een externe verzelfstandiging van de Bibliotheek Velsen voor kennisgeving aan te nemen;
5. Het Business-plan 2012-2015 “Kiezen voor Kansen” van de Bibliotheek Velsen voor kennisgeving aan te nemen.

Inleiding

De raad heeft het college opgedragen een voorstel te doen voor de meest gewenste bestuursvorm voor de bibliotheek. Het college heeft hiertoe eind 2009 een haalbaarheidsonderzoek uit laten voeren naar de mogelijkheden van een externe verzelfstandiging van de Bibliotheek Velsen. Het rapport inzake de haalbaarheid van deze verzelfstandiging is op 11 februari 2010 in de gemeenteraad besproken. De fracties waren in meerderheid voorstander van de verzelfstandiging. Afgesproken is dat het verzelfstandigingstraject en de financiële dekking hiervan in de gemeenteraad terug zouden komen. Op 8 maart 2011 heeft het college besloten de resultaten van het traject Visie op Velsen 2025 en de besluitvorming met betrekking tot de Voorjaarsnota 2011 af te wachten alvorens besluitvorming met betrekking tot verzelfstandiging van de bibliotheek voor te leggen aan de gemeenteraad.

In het voorjaar van 2011 is de visie “Kennismijl Werken in Velsen” door de gemeenteraad vastgesteld. De verzelfstandiging van de bibliotheek past goed in deze visie. De culturele instellingen zijn op dit moment bezig om hun toekomst in Velsen verder uit te werken.

Op 14 juli jl. is de Voorjaarsnota 2011 vastgesteld met een aantal forse bezuinigingen in het culturele programma. Voor de bibliotheek is in de Voorjaarsnota een taakstelling van structureel € 300.000,-- met ingang van 2013 opgenomen. Tevens is een amendement aangenomen dat het college met het bestuur van de bibliotheek zal overleggen over de voortgang van de verzelfstandiging, over het te volgen tijdspad voor invoering van de beoogde bezuiniging van 15% (€ 300.000,--) en, onder verwijzing naar de verantwoordelijkheid die ook het bestuur van de bibliotheek heeft voor de te halen bezuinigingsdoelstelling, te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor het op een later tijdstip dan wel via een andere grootteverdeling realiseren van de taakstelling van € 300.000,--. De uitkomst van dit overleg en het door de bibliotheek uitgevoerde onderzoek is verwerkt in het Business-plan 2012-2015 “Kiezen voor Kansen” van de Bibliotheek Velsen dat als bijlage aan dit voorstel is toegevoegd. Over de realisatie van de taakstelling zal in de tussentijdse rapportages worden gerapporteerd.

In de afgelopen jaren is ook de pensioenregelgeving aangepast in verband met de verslechterde positie van de pensioenfondsen. Dit heeft tot gevolg dat het in 2009 geadviseerde voorkeursscenario waaronder het personeel bij verzelfstandiging kon overgaan naar de stichting thans afwikkelingskosten met zich mee brengt. Dit is verwerkt in dit voorstel.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben er toe geleid dat het verzelfstandigingsproces onder grotere financiële druk is komen te staan.

Beoogd maatschappelijk resultaat

Een bestuursvorm voor de bibliotheek die past bij de hedendaagse maatschappelijke rol en functie van de bibliotheek en bij de rol van de raad en het college als beleidsbepaler en opdrachtgever.

Kader

Gemeentewet, artikel 83, artikel 160 lid 2

Wet op het Specifiek Cultuurbeleid, artikel 11a en 11b

Nota “Op afstand, de beste?” (2003)

Verordening Bestuurscommissie Openbare Bibliotheek (2006)

Argumenten

Vanuit de gemeente is er een aantal argumenten om de bestuursvorm van de bibliotheek om te vormen naar een stichting.

Voor de gemeente is het van belang een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement te behalen van de gelden die aan de bibliotheek worden uitgegeven. Dit betekent dat de gemeente moet vaststellen welke beleidsdoelen zij wil realiseren met de middelen die worden ingezet voor de bibliotheek. De bibliotheek kan dan producten leveren en activiteiten uitvoeren die bijdragen aan het realiseren van de gewenste beleidsdoelen. Landelijke ontwikkelingen laten zien dat steeds meer gemeenten kiezen voor het verder verzelfstandigen van het bibliotheekwerk in de vorm van een stichting. Er zijn geen belemmeringen om het bibliotheekwerk door een private instelling uit te laten voeren en toch de gewenste invloed uit te oefenen met gebruikmaking van het instrument subsidiëring.

Onderstaand worden de voor- en nadelen van de Bestuurscommissie en Stichting belicht. Naast deze specifieke voor- en nadelen zijn de voordelen van de stichting te beschouwen als nadelen van de bestuurscommissie en andersom.

Voordelen Bestuurscommissie	Nadelen Bestuurscommissie
1. Directe sturing en invloed op alle onderdelen van het bibliotheekbedrijf.	1. De directe sturing vergt structureel gemeentelijke managementaandacht voor de bibliotheek.
2. Er hoeft geen extra personele capaciteit in te worden gezet voor het verzelfstandingsproces.	2. Financiële tegenvallers voor de bibliotheek moeten binnen de gemeentelijke jaarrekening worden opgevangen.
3. Er zijn geen incidentele kosten voor het opbouwen van het weerstandsvermogen en afwikkeling van het ABP.	3. In de praktijk is de bestuurscommissie geen heldere bestuursvorm. De bibliotheek is weliswaar op enige afstand gezet, maar is op financieel en personeel gebied nog gebonden aan de gemeente.
4. Er zijn geen ontvlechtingskosten als de bibliotheek onderdeel blijft uitmaken van de gemeentebegroting.	4. Gemeente is verantwoordelijk voor een jaarlijks investeringsbudget voor de bibliotheek.

Voordelen Stichting	Nadelen Stichting
1. De gemeente hoeft niet meer te investeren in toekomstige bibliothecaire ontwikkelingen (thans € 75.000,-- investeringsbudget per jaar).	1. Om de stichting een buffer te geven voor toekomstige tegenvallers is een weerstandsvermogen nodig van € 200.000,-- (incidenteel, 10% van de begroting).
2. Er wordt een zakelijke verhouding vastgelegd tussen gemeente (als opdrachtgever en beleidsbepaler) en bibliotheek (als opdrachtnemer).	2. Het pensioenfonds ABP rekent afwikkelingskosten voor de zogenaamde B3-stichting. Deze bedragen indicatief € 158.700,-- (incidenteel).
3. De gemeente begrenst haar financieel risico tot maximaal het vastgestelde subsidiebedrag. Personele kosten lopen niet meer mee met de indexering van de	3. Er is sprake van ontvlechtingskosten op het gebied van personele en financiële ondersteuning en systemen. Deze kosten worden nu ook door de gemeente ten

gemeente (die over het algemeen hoger is dan de indexering van de subsidies). Op termijn levert dit een financieel voordeel op.	behoefte van de bibliotheek gemaakt, maar niet doorbelast. Het gaat om maximaal € 88.800,-- (structureel)
4. Ontvlechten van de financiële administratie van de gemeente en de bibliotheek brengt meer duidelijkheid. In het kader van de groeiende verantwoordingsplicht (rekenkamers) hebben gemeenten er belang bij de efficiency en effectiviteit van de overheidsgelden voor de bibliotheek te kunnen vaststellen.	4. Over te dragen roerende zaken (zoals kasten, tafels, stoelen, automatiseringsapparatuur) dienen te worden afgeboekt van de gemeentebalans.
5. Nieuw personeel in de verzelfstandigde stichting wordt volgens de "goedkopere" CAO Openbare Bibliotheken beloond. Daardoor is op termijn een verlaging van de subsidie mogelijk, omdat de door de bibliotheek te leveren producten en diensten goedkoper worden.	5. Een nadeel voor de bibliotheek is dat het vangnet van het functioneren binnen de gemeentelijke begroting wegvalt.
6. De ruimte voor cultureel ondernemerschap van de bibliotheek wordt vergroot omdat in de stichtingsvorm makkelijker kan worden samengewerkt met andere instellingen en inkomsten binnen kunnen worden gehaald. Hierdoor wordt het mogelijk om bedrijfsmatiger te gaan werken.	
7. Er is geen directe bemoeienis van de gemeente met de bedrijfsvoering van de bibliotheek, zolang de afgesproken prestaties worden behaald.	

Concluderend kan worden opgemerkt dat de belangrijkste voordelen van de stichtingsvorm liggen in de duidelijke rolverdeling tussen gemeente en bibliotheek, en het slagvaardiger kunnen optreden van de bibliotheek. In de stichtingsvorm kan de bibliotheek:

- gaan samenwerken en eventueel fuseren met andere bibliotheken / culturele organisaties, waardoor het met name op het gebied van de backoffice mogelijk is om besparingen te realiseren (facilitaire samenwerking).

- subsidies aanvragen bij fondsen, waar zij als gemeente-instelling niet terecht kan

- (uitleen)diensten betaald inzetten buiten de bibliotheek, workshops en activiteiten aanbieden op commerciële basis, inhoudelijke expertise en educatieve producten "vermarkten" of verjaardagspartijtjes en bedrijfsuitjes organiseren.

Om tot de stichtingsvorm te komen is wel een gemeentelijke investering van maximaal € 358.700,-- (incidenteel) en € 88.800,-- (structureel) benodigd. Deze investering kan echter op termijn worden terugverdiend doordat de gemeente niet langer verantwoordelijk is voor investeringen van de bibliotheek. Daarnaast kunnen de producten van de bibliotheek goedkoper worden omdat nieuw personeel in de goedkopere bibliotheek CAO wordt aangesteld en het huidige personeel niet langer meeloopt met de gemeentelijke indexering.

Maatschappelijk draagvlak

De bestuurscommissie openbare bibliotheek Velsen heeft in de raadscarrousel van 11 februari 2010 aangegeven voorstander te zijn van verdere verzelfstandiging van de bibliotheek. De bibliotheek staat nog steeds achter de verzelfstandiging om met ingang van 1 januari 2013 haar cultureel ondernemerschap verder vorm te kunnen geven. Uit het recent gehouden burgerpanelonderzoek over de functies van de bibliotheek is gebleken dat 93% van de respondenten geen bezwaar heeft tegen sponsoring van de bibliotheek.

Financiële consequenties

Onderstaand wordt inzicht gegeven in de financiële consequenties, indien besloten wordt tot verdere verzelfstandiging.

Incidentele kosten: Weerstandsvermogen

Voor het opbouwen van het weerstandsvermogen wordt een bedrag van € 200.000,-- geraamd. Hier is (de landelijk gebruikelijke) vuistregel van 10% van de begroting gehanteerd. Verzelfstandiging onder verstrekking van een weerstandsvermogen is noodzakelijk, als buffer voor risico's. Aangezien hiervoor geen dekking kan worden gevonden binnen het programma 5 van de gemeentebegroting, zal dit bedrag bij een besluit tot verzelfstandiging ten laste van de Algemene reserve moeten worden gebracht.

Incidentele kosten: personeel

Het rapport inzake de haalbaarheid van een externe verzelfstandiging van de bibliotheek Velsen is met name op het gebied van personele haalbaarheid geactualiseerd in verband met wijzigingen in de pensioenregelgeving, waardoor het in het haalbaarheidsrapport genoemde voorkeursscenario 1 voor de CAO en pensioenfondskeuze bij de verzelfstandiging nu tot extra kosten leidt. In dit scenario zijn er geen consequenties voor het zittende personeel, omdat zij via de zogenaamde B-3 stichting bij het ABP verzekerd kunnen blijven voor hun pensioen.

Het ABP heeft op basis van het huidige personeelsbestand de afwikkelingskosten indicatief vastgesteld op € 155.100,--. Daarnaast is een berekening gemaakt van de kosten voor het VUT-fonds. Deze bedragen € 3.600,--. Totaal een bedrag van € 158.700,--. Voor dit bedrag is geen dekking binnen programma 5 van de begroting. Aangezien scenario 1 op inhoudelijke gronden nog steeds de voorkeur heeft (zo min mogelijk consequenties van de verzelfstandiging voor het zittende personeel) zal dit bedrag ten laste van de Algemene reserve moeten worden gebracht.

Structurele kosten:

De kosten voor financiële administratie, HRM diensten, externe accountant en een financieel-administratief systeem worden geraamd op maximaal € 88.800,--. Deze kosten worden nu ook al door de gemeente gemaakt ten behoeve van de bibliotheek, maar worden in de huidige begrotingssystematiek niet doorbelast. Met een aantal faciliteiten loopt de bibliotheek mee met de gemeente; voorbeelden hiervan zijn de financiële en personele systemen en de accountantscontrole. Na de verzelfstandiging zal de bibliotheek zelf een financieel systeem moeten aanschaffen en de accountantscontrole moeten regelen. Verder zullen zij een administrateur en personeelsconsulent moeten aanstellen. Dit is voor een kleinere organisatie in verhouding duurder. Vanzelfsprekend zal de bibliotheek, om de kosten hiervan beperkt te houden, samenwerking zoeken met andere organisaties (samenwerking in de backoffice). Bij het opstellen van de exploitatiebegroting van de bibliotheek voor 2013 zal blijken of het maximaal geraamde bedrag van € 88.800,-- daadwerkelijk nodig is, en hoe dit bedrag in de jaren daarna zal kunnen worden afgebouwd.

Het bedrag van € 88.800,-- kan in de periode 2013-2016 als volgt worden gedekt. In 2016 ontstaat structureel vrijval door het wegvallen van de kapitaallasten.

Post	2013	2014	2015	2016
a. Verlaging personeelsformatie Financiën met 0,2 fte	€ 10.000,--	€ 10.000,--	€ 10.000,--	€ 10.000,--
b. Verlaging personeelsformatie HRM met 0,2 fte	€ 10.000,--	€ 10.000,--	€ 10.000,--	€ 10.000,--
c. Verlaging kapitaallasten door het niet uitvoeren van de begrote investering 2012-2015	€ 22.125,--	€ 43.406,--	€ 63.844,--	€ 83.438,--
d. Verlaging budget culturele activiteiten	€ 46.675,--	€ 25.394,--	€ 4.956,--	€ 0,--
e. Vrijval dekking				€ 14.638 -/-
Totaal	€ 88.800,--	€ 88.800,--	€ 88.800,--	€ 88.800,--

Toelichting post a. en b.

Een bedrag van € 20.000,-- zit nu al in de gemeentebegroting in de vorm van personeelslasten bij de afdelingen Financiën (€ 10.000,--) en HRM (€ 10.000,--). Bij de bespreking van het haalbaarheidsrapport in de Raadscarrousel op 11 februari 2010 bleek een meerderheid van de fracties geen voorstander te zijn van het afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst op het gebied van personeel en financiën van de verzelfstandigde bibliotheek met de gemeente. In deze vorm zou de bibliotheek financiële en personele capaciteit kunnen inhuren bij de gemeente. Belangrijkste argument van de raad was dat zij het onwenselijk acht dat de bibliotheek ná verzelfstandiging op facilitair gebied verbonden blijft met de gemeente. Dit betekent dat dekking voor een bedrag van € 20.000,-- kan worden gerealiseerd door de huidige ambtelijke ondersteuning voor de bibliotheek op het gebied van HRM en Financiën (totaal 0,4 fte) met ingang van de datum van verzelfstandiging te laten vervallen.

Toelichting post c.

In het meerjareninvesteringsplan van de gemeente is voor de jaarschijven 2012 tot en met 2015 een jaarlijkse investering van € 75.000,-- opgenomen voor investeringen in automatisering. Omdat de bibliotheek voor toekomstige investeringen in inrichting en automatisering na de verzelfstandiging zelf verantwoordelijk is, ontstaat bij het niet uitvoeren van deze investering in de jaren 2012 - 2015 structurele en oplopende dekking (gemiddelde kosten van rente en afschrijving over een periode van 4 jaar, met een rentepercentage van 4,5%). Aangezien in de afgelopen 4 jaar reeds € 300.000,-- is geïnvesteerd in met name de automatisering van de bibliotheek ontstaan er geen problemen bij het niet uitvoeren van deze investering in de bedrijfsvoering van de bibliotheek.

Toelichting post d.

Een bedrag van € 46.675,-- kan in 2013 worden gedekt binnen het budget voor culturele activiteiten op programma 5 van de begroting. Met het oplopen van de dekking in de kapitaallasten (zie post c.) kan de dekking uit het budget culturele activiteiten in de periode 2014 – 2016 afnemen. Uit de budgetten voor culturele activiteiten worden jaarlijks ook (project)activiteiten van de bibliotheek gefinancierd, zoals bijvoorbeeld de strandbibliotheek. Na de verzelfstandiging zal de bibliotheek deze activiteiten binnen de eigen begroting moeten dekken.

Toelichting post e.

Vanaf 1 januari 2016 ontstaat structurele vrijval voor een bedrag van € 14.638,-- door het wegvallen van de kapitaallasten.

Toekomstige investeringen en eigendom vastgoed

De panden van de bibliotheek blijven gehuurd. Het pand aan het Dudokplein in IJmuiden wordt gehuurd van de winkelstichting en dit blijft zo ná verzelfstandiging. Het pand in de Velsbroek is eigendom van de gemeente. Omdat voor dit pand nog geen huurovereenkomst aanwezig is, zal deze op korte termijn worden opgesteld. Het huurbedrag zal vervolgens via de subsidielijn aan de verzelfstandigde organisatie worden vergoed. Voor toekomstige investeringen in inrichting en automatisering is de bibliotheek na de verzelfstandiging zelf verantwoordelijk.

Sturing van de gemeente

De eerste Raad van Toezicht van de verzelfstandigde stichting wordt benoemd door de gemeente. De stichting rapporteert ieder kwartaal over het financiële resultaat. Via de subsidievoorwaarden en –verplichtingen in de subsidiebeschikking en de afspraken in de uitvoeringsovereenkomst kan de gemeente sturen op de prestaties van de bibliotheek.

Velsen, 31 januari 2012

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Velsen

Secretaris

Burgemeester

D. Emmer

F.M. Weerwind