

Bijlage III

Analyse hoofdoorzaken van de huidige situatie

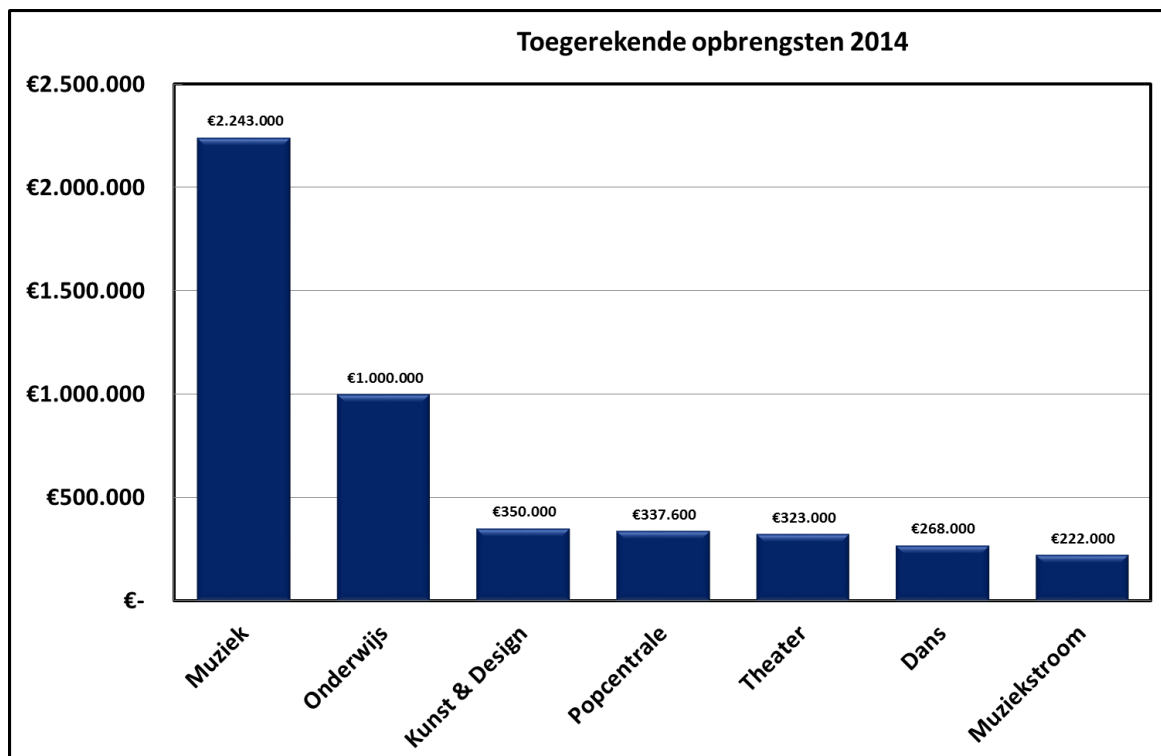
In deze bijlage worden de hoofdoorzaken van de huidige situatie beschreven. Hieronder een opsomming van de hoofdoorzaken welke op volgende pagina's vervolgens toegelicht worden:

- ToBe is een verzuilde, aanbodgerichte organisatie
- Dalende opbrengsten uit lessen & cursussen en onderwijs
- Dalende subsidies en verschuivingen van budgetsubsidie naar doel- of projectsubsidie
- Overgebruik van gesubsidieerde lesuren
- B3-status
- Onvoldoende geanticipeerd op (toekomstige) ontwikkelingen
- Wisselingen van directeur-bestuurders en controllers / hoofden administratie
- Manco's in financiële administratie
- Zeer beperkte management-en sturingsinformatie
- Geen effectief HR-beleid en ontbrekend performance management
- Eéndimensionaal management / miskend talent

ToBe is een verzulde, aanbodgerichte organisatie

De ToBe-organisatie bestaat uit 'losse' afdelingen met slechts een beperkte samenwerking en met beperkte samenhang in programma's gericht op de doelgroepen. Alleen binnen de sectie Onderwijs is sprake van een samenhangend aanbod.

ToBe is het geprivatiseerde product van verschillende fusies van muziekscholen en andere instellingen op het vlak van cultuureducatie, zoals het Kreatief Werkhuis Barendrecht en Stichting de Berckepoort in Dordrecht. De sectie Muziek is vele malen groter dan de andere secties, waardoor deze ook meer aandacht heeft gekregen. De verhoudingen in opbrengsten uit les- en cursusgeld en subsidies¹ (2014) zijn in grote lijnen als volgt:



De verschillende secties zijn in het verleden ieder op eigen wijze aangestuurd. Er was weinig samenhang, samenwerking en een beperkt ToBe-breed beleid en samenhangend aanbod. Ook in administratieve zin werd er weinig onderscheid gemaakt tussen de verschillende secties, waardoor managementinformatie alleen op basis van een aantal aannames te reconstrueren was. De secties opereren bijna volledig als zelfstandig units. Inmiddels worden er - om een aantrekkelijk aanbod te creëren - op eigen initiatief nu samenwerkingsverbanden gezocht. Van een op doelgroepen gericht samenhangend aanbod is echter nog geen sprake.

¹ De verdeling van de subsidies naar de productgroepen is naar rato van de ontvangen les- en cursusgeld.

Dalende opbrengsten uit lessen & cursussen en onderwijs

De daling van de autonome opbrengsten van ToBe is ongeveer conform de landelijke trend en al langere tijd zichtbaar.

In de onderstaande tabel² is de daling van de 'marktinkomsten' van ToBe weergegeven.

<u>Ontwikkeling opbrengsten</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>
Onderwijs	pm	689.970	551.566	257.858	311.533
Lessen, cursussen & overig	pm	1.916.200	1.756.870	1.868.328	1.679.042
<u>Totaal opbrengsten</u>	3.125.990	2.606.170	2.308.436	2.126.186	1.990.575

De bezuinigingen van de afgelopen jaren zijn ook niet voorbijgegaan aan de scholen. Door terugloop van financiële middelen op de scholen, (nog) meer taken voor het onderwijs en de algemene gevolgen van de economische crisis zijn de marktinkomsten van ToBe Onderwijs vanaf 2011 gedaald. Ook het opheffen van de zogenaamde SIS-scholen (Brede school Dordrecht) heeft voor een flinke daling van de inkomsten Onderwijs gezorgd.

Ondanks de terugloop in inkomsten bleef de omvang van projecten en activiteiten die voor het onderwijs werden ontwikkeld en uitgevoerd op peil. In een aantal gemeenten heeft een verschuiving van aan ToBe verstrekte budgetsubsidies naar doelsubsidies voor het onderwijs plaatsgevonden. Dit betreft bijvoorbeeld de verschuiving in Zwijndrecht en H.-I.-Ambacht, waarbij de subsidie wordt ingezet om, via de combinatiefunctie Cultuur, cultuureducatie in de Brede School te ontwikkelen. De verschuiving in subsidie heeft ook een terugval in het aantal gesubsidieerde cursisten en opbrengsten uit les- en cursusgelden tot gevolg.

Het belang van kwalitatief goede cultuureducatie in het onderwijs heeft landelijk de aandacht. De rijksoverheid heeft hiertoe de rijksregeling 'Cultuureducatie met kwaliteit' opgezet die door het Fonds voor Cultuurparticipatie wordt uitgevoerd. ToBe is aanvrager voor de gemeenten in de Drechtsteden en Barendrecht/Ridderkerk. De gemeenten dragen bij aan de benodigde matching (vooral via bestaande cultuureducatieprojecten in het onderwijs).

² De jaren 2010, 2011 en 2012 zijn omgerekend van cursusjaren naar kalenderjaren en sluiten om die reden niet meer aan met de jaarrekeningen over die jaren. Daarnaast is de onderverdeling van de opbrengsten in 2010 niet bekend.

Dalende subsidies en verschuivingen van budgetsubsidie naar doel- of projectsubsidie

Naast een daling van de autonome opbrengsten zijn door gemeentelijke bezuinigingen ook de subsidies de laatste jaren fors gedaald.

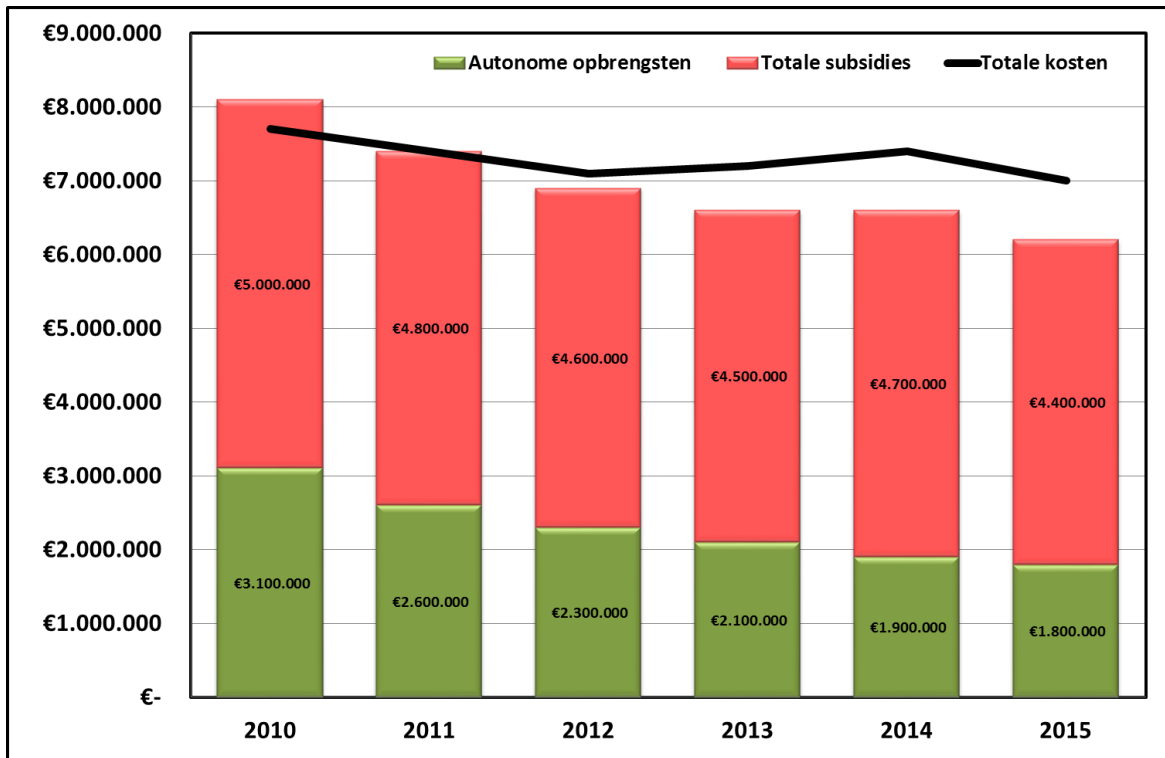
In deze tabel³ is de ontwikkeling van de budgetsubsidies en doel- en projectsubsidies (inclusief gelden van fondsen) weergegeven.

<u>Ontwikkeling budgetsubsidies</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>
Barendrecht	378.013	316.984	388.484	394.600	394.600	381.700
Binnenmaas	96.864	97.541	104.833	104.833	96.077	96.077
Cromstrijen ¹	39.717	35.096	48.078	14.002	8.844	0
Dordrecht	2.543.109	2.507.950	2.285.721	2.264.824	2.192.824	2.098.056
Hendrik-Ido-Ambacht	59.759	57.399	50.875	33.872	28.429	28.429
Korendijk ²	48.949	48.293	49.743	41.770	22.885	10.885
Oud-Beijerland	104.355	111.168	119.535	117.553	119.904	121.703
Papendrecht	185.769	180.481	169.538	169.538	169.538	169.538
Ridderkerk	844.098	800.004	789.828	734.900	729.549	740.441
Strijen	44.035	44.392	49.193	44.700	41.975	38.015
Zwijndrecht	<u>187.847</u>	<u>178.625</u>	<u>165.920</u>	<u>168.824</u>	<u>168.881</u>	<u>168.824</u>
	4.532.515	4.377.933	4.221.748	4.089.416	3.973.506	3.853.668
<u>Ontwikkeling doel- & projectsubsidies</u>	<u>467.827</u>	<u>448.564</u>	<u>445.834</u>	<u>509.637</u>	<u>753.172</u>	<u>597.408</u>
<u>Totaal subsidies</u>	5.000.342	4.826.497	4.667.582	4.599.053	4.726.678	4.451.076
¹ Laatste deelnamejaar is 2014						
² Laatste deelnamejaar is 2015						

De budgetsubsidies zijn door gemeentelijke bezuinigingen de laatste 6 jaar aanzienlijk (ca. € 680.000) afgenomen. Een klein deel betreft een verschuiving naar doel- en projectsubsidies (vooral ten behoeve van het onderwijs), waardoor de totale baten van subsidies en fondsen in deze periode per saldo met ca. € 550.000 dalen.

In de grafiek op de volgende pagina is inzichtelijk gemaakt dat de opbrengsten uit lessen, cursussen en subsidies vanaf 2011 veel sterker dalen dan de kosten. Het onvoldoende meedelen van de kosten (onder andere als gevolg van de B3-status) laat de inflexibiliteit van de organisatie goed zien. Daarnaast is er in 2013 en 2014 zelfs sprake van een kostenstijging van bijna € 300.000.

³ De jaren 2010, 2011 en 2012 zijn omgerekend van cursusjaren naar kalenderjaren en sluiten om die reden niet meer aan met de jaarrekeningen over die jaren.



(Deze grafiek staat ook in de hoofdtekst)

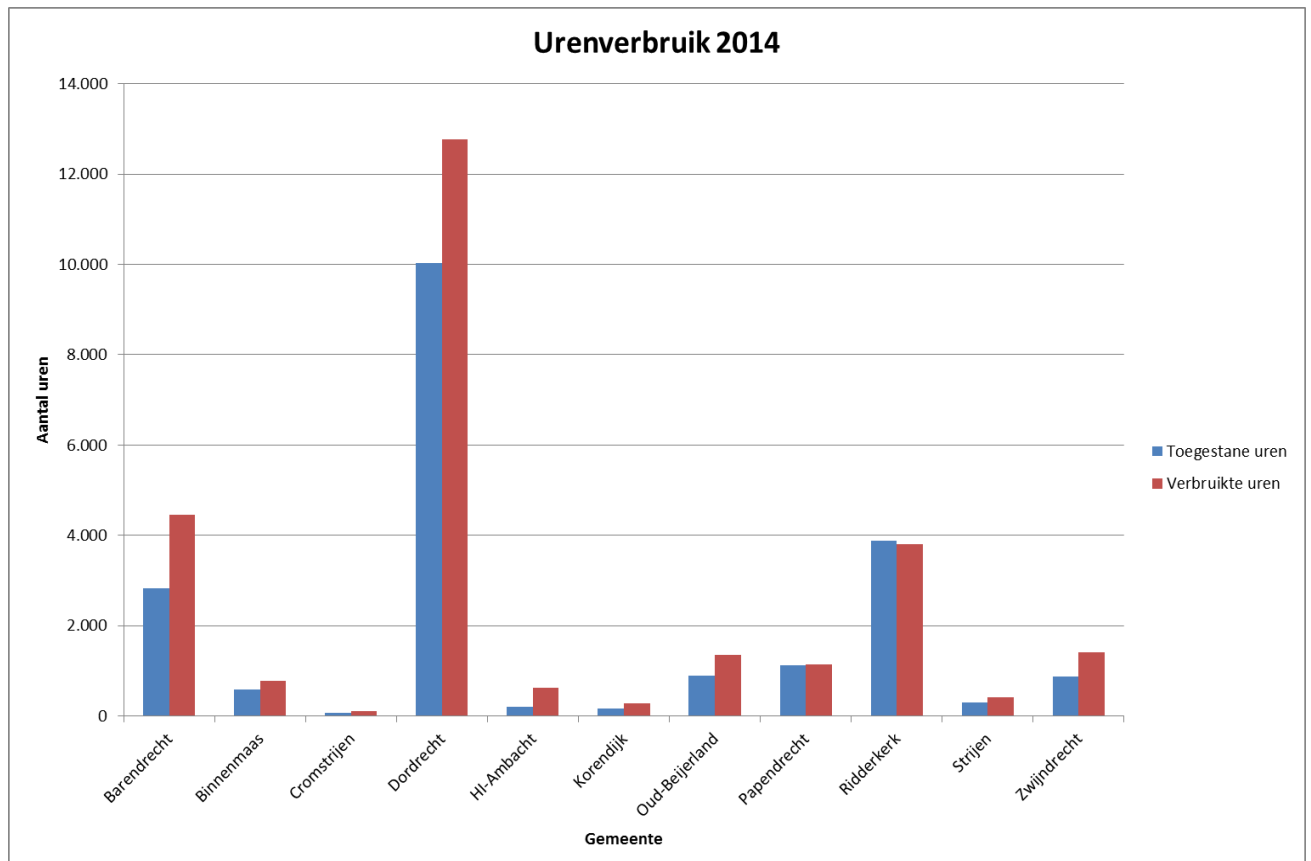
Overgebruik van gesubsidieerde lesuren (dit onderwerp staat ook in de hoofdstekst)

Het ontbreken van voldoende sturing om bovenmatig gebruik van gesubsidieerde les- en cursusuren te voorkomen, komt uiteindelijk ten laste van de exploitatie van ToBe en daarmee de algemene reserves. Een belangrijk deel van de huidige problemen van ToBe wordt veroorzaakt door te hoge aantallen gesubsidieerde lesuren terwijl de subsidie de facto al 'op' was.

Er is tot voor kort geen systematiek gehanteerd die voorkomt dat er meer gesubsidieerde uren worden afgenomen dan er zijn gefinancierd. Ook als het gesubsidieerde aantal lesuren verbruikt was, gingen de lessen en cursussen op het *gesubsidieerde* lesgeldtarief door. ToBe maakte dan verlies op elk lesuur dat boven het aantal beschikbare, gesubsidieerde uren uitgaat.

De gemeenten die meer uren afnemen dan waarvoor gesubsidieerd wordt, worden feitelijk gefinancierd uit de exploitatie en dus algemene reserves van ToBe. Er is derhalve sprake van 'overgebruik'. Deze situatie is pas de laatste maanden inzichtelijk geworden. Vanaf het nieuwe cursusseizoen (september 2015) zal hard gestuurd worden om dit te voorkomen en met ingang van het kalenderjaar 2016 zal dit worden opgelost.

De onderstaande grafiek geeft een indruk van de omvang van het hiervoor beschreven probleem en laat het verschil zien tussen de 'toegestane' uren op basis van de verstrekte subsidie en de werkelijk 'verbruikte' lesuren. *De cijfers in deze grafiek zijn nadrukkelijk een inschatting op basis van een aantal aannames; de administratie voorziet op dit moment namelijk nog niet in dergelijke, feitelijke informatie.*



B3-status

Door de B3-status kan ToBe niet flexibel inspelen op veranderende markt- en economische omstandigheden.

ToBe is het geprivatiseerde product van verschillende fusies van muziekscholen en andere instellingen op het vlak van cultuureducatie, zoals het Kreatief Werkhuis Barendrecht. Dergelijke instellingen waren destijds overheidsinstellingen en medewerkers hadden een ambtenarenstatus. Bij de verzelfstandiging van ToBe (midden jaren 80 van de vorige eeuw) werd door sturing van de gemeenten bedongen dat medewerkers een aan de ambtenarenstatus vergelijkbare status zouden behouden. Dat is destijds gerealiseerd middels het verkrijgen van de zogenaamde B3-status. De pensioenregeling van ToBe is dan ook ondergebracht bij het ABP.

De B3-status levert ToBe en de deelnemende gemeenten significante voordelen op in de personele kosten. ToBe draagt, net als overheidsorganisaties, geen WW-premie af. Daardoor is in het verleden tussen de € 250.000 en € 400.000 per jaar bespaard aan niet afgedragen WW-premies. Door de verlaagde WW-premies is het voordeel thans ca. € 105.000 per jaar.

De B3-status kent echter ook een significant nadeel. In geval van een reorganisatie komen de kosten van de WW- en Bovenwettelijke WW-uitkeringen voor rekening van ToBe. In die situatie betaalt ToBe gedurende maximaal 4 jaar ca. 76 % van de loonsom van een werknemer, zonder dat deze nog in dienst is en arbeid verricht en - in het geval van een docent - opbrengst genereert. Het realiseren van significante besparingen op personele kosten is om die reden feitelijk niet mogelijk; althans niet binnen een termijn van ca. 3 jaar.

Onvoldoende geanticipeerd op (toekomstige) ontwikkelingen

ToBe heeft onvoldoende adequaat geanticipeerd en gereageerd op zichtbare marktontwikkelingen.

Per saldo kan geconcludeerd worden dat ToBe onvoldoende heeft geanticipeerd op zichtbare marktontwikkelingen. Door dalende marktvraag is in een vroeg stadium al leegstand ontstaan die slechts deels met deeltijdontslag is beantwoord. Hoewel het productenaanbod van ToBe in de regel als solide wordt ervaren, had verdere modernisering en vooral samenhang in voorgaande jaren opgepakt moeten worden om vraaguitval te voorkomen en kosten te beheersen.

Wisselingen in directeur-bestuurders en controllers / hoofden administratie

Frequente wisselingen in het management zijn doorontwikkeling van de organisatie niet ten goede gekomen.

Na een dienstverband van 27 jaar heeft de toenmalige directeur-bestuurder in 2011 afscheid genomen om te worden opgevolgd door een interim-manager. Deze interim-manager is medio 2012 opgevolgd door de directeur-bestuurder die effectief tot eind 2014 aan ToBe leiding heeft gegeven.

In de laatste 7 jaar hebben zich 4 wisselingen in de positie van Controller / Hoofd Administratie voorgedaan.

In tussenliggende periodes is veelvuldig gebruik gemaakt van externe adviseurs met de daaraan verbonden relatief hoge kosten. De betreffende personen bleken daarnaast niet altijd volledig voor hun taak toegerust te zijn.

Door de discontinuïteit in deze relevante functies is beleidsvernieuwing en planmatige uitwerking van verbeteringen in onder andere de bedrijfsvoering en ondersteuning van het middenmanagement onvoldoende uit de verf gekomen.

Manco's in financiële administratie

De financiële administratie gaf onvoldoende informatie om de organisatie te sturen.

De financiële administratie kende (inmiddels is een aantal veranderingen doorgevoerd) een aantal essentiële manco's waardoor sturing op basis van financiële gegevens zeer moeilijk was. Het betreft onder andere:

- Het ontbreken van een project- en verplichtingenadministratie.
- Onduidelijkheden in budgettoekenning en uitnutting van toegekende budgetten.
- Geen splitsing van financiële cijfers naar productgroepen of locaties.
- Zeer beperkte tussentijdse rapportages.

Voor de goede orde moet worden gemeld dat er de laatste 2 jaar wel stappen zijn gezet om e.e.a. te verbeteren en dat op onderdelen zeker al vooruitgang is geboekt. Daarnaast is de overgang (op verzoek van de gemeenten) van een administratie op basis van een cursusjaar naar een kalenderjaar een complexe operatie geweest.

Zeer beperkte management-en sturingsinformatie

Door zeer beperkte management- en sturingsinformatie heeft het aan inzicht in het reilen en zeilen van de organisatie in behoorlijke mate ontbroken.

Mede als gevolg van het vorige punt was er zeer weinig gestructureerde management- en sturingsinformatie beschikbaar. De rapportages die wel beschikbaar waren werden vooral ad hoc gebruikt, waardoor de sturing verre van optimaal was. De uiteindelijke jaarcijfers waren daarmee telkens min of meer een verrassing.

Voor de goede orde moet worden gemeld dat ook hier de laatste 2 jaar wel in beperkte mate stappen zijn gezet om e.e.a. te verbeteren.

Geen effectief HR-beleid en ontbrekend performance management

Er is veel achterstallig onderhoud op HR-vlak en medewerkers zijn slechts in beperkte mate gestimuleerd om zich te ontwikkelen en verantwoordelijkheid te nemen.

Lange tijd werd er geprobeerd om - ook bij het wegvallen van werkzaamheden - zoveel mogelijk medewerkers binnen ToBe aan het werk te houden. Dit is mede het gevolg van de starheid van de B3-status. Zo is er bij een aantal medewerkers sprake van een relatief beperkte werkdruk.

Daarnaast wordt er slechts zeer beperkt gestuurd op prestaties van medewerkers. Slechts bij 1 productgroep is sinds 2014 sprake van een 'performancemanagementcyclus' en vinden er taakstellings- en beoordelingsgesprekken plaats.

Op HR-vlak is sprake van het nodige achterstallige onderhoud; er is onvoldoende sprake van dossiervorming bij een aantal minder functionerende of disfunctionerende medewerkers. Het ziekteverzuim is met bijna 8% zeer hoog.

De afspraken met freelancers zijn onvoldoende vastgelegd. Er zijn geen inhoudelijke prestatieafspraken en er is geen uniformiteit in tarieven. Ook zijn er niet in alle gevallen contracten en zijn er geen of onduidelijke afspraken over concurrentie.

Eéndimensionaal management /miskend talent

In het recente verleden heeft het management zich vooral bezig gehouden met de inhoud en in mindere mate met de bedrijfsvoering en sturing op processen.

Naar het zich laat aanzien is de aansturing van de organisatie in het recente verleden vooral gericht op de inhoud en in sterk mindere mate op de bedrijfsvoering en sturing op processen. Daarnaast valt in zijn algemeenheid op te merken dat organisaties als ToBe in de regel veel inhoudelijk talent in huis hebben. Essentieel daarbij is dat dit talent dan ook efficiënt benut en aangestuurd wordt en men 'in zijn of haar kracht' wordt gezet. Daar heeft het bij ToBe aan ontbroken.