

Financieel onderzoek

Stichting de Bibliotheek Utrecht

Opdrachtgever: Gemeente Utrecht

14 december 2022
Definitief rapport

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1 ONDERZOEKSOPDRACHT EN AANPAK	8
1.1 Achtergrond en aanleiding	8
1.2 Onderzoeksopdracht.....	8
1.3 Aanpak van het onderzoek	9
1.4 Opbouw van het rapport.....	9
1.5 Disclaimer.....	10
2 ANALYSE VAN DE FINANCIËLE RAPPORTAGES	11
2.1 Financiële rapportages.....	11
2.2 Transitie van boekenbibliotheek naar programmerende bibliotheek.....	11
2.3 Interne ontwikkelingen Bibliotheek Utrecht	13
3 HET FINANCIËEL TEKORT OPGESTELD DOOR DE BIBLIOTHEEK UTRECHT	14
3.1 Meerjarenbegroting Bibliotheek Utrecht	14
3.2 De onderbouwing van de Bibliotheek Utrecht op het tekort.....	15
4 DE ANALYSE VAN HET TEKORT DOOR EY	19
4.1 De oorzaken van de tekorten	20
4.1.1 De markt.....	20
4.1.2 Achterstalligheid in onderhoud en ICT	21
4.1.3 Professionalisering	21
5 BENCHMARK	24
5.1 Introductie.....	24
5.2 Observaties benchmark.....	24
5.3 Uitkomsten interviews benchmarkgemeenten	25
5.3.1 Subsidiecyclus.....	25
5.3.2 Accounthouders.....	26
5.3.3 Prestatie indicatoren	26
5.3.4 Bedrijfsvoering.....	27
5.3.5 Benoeming van de leden van de Raad van Toezicht.....	27
5.4 Subsidiehoogte en overige inkomsten.....	27
5.4.1 Groei met inwonersaantal.....	27
5.4.2 Loon- en prijsbijstelling	28
5.4.3 Overige inkomsten.....	28
5.5 Huisvesting.....	28
6 DE SUBSIDIESUPPLETIE	29
6.1 Analyse terugbetalingsverplichting subsidiesuppletie.....	30
7 MOGELIJKHEID TOT HERIJKING VAN DE KADERS	34
7.1 Ad (i) - Kadern die door de gemeente Utrecht (als subsidieverstrekende partij) zijn gesteld.....	34
7.2 Ad (ii) - Advies over mogelijke herijking van de kadern	39
8. FINANCIËLE OPLOSSINGSRICHTINGEN EN OVERIGE AANBEVELINGEN	42
7.3 Financiële oplossingsrichtingen.....	43
8.1.1. Herijking vestigingsbeleid.....	43
8.1.2. De hoogte van de subsidie	43
8.1.3. Innovatie en ontwikkeling uitstellen	43
8.1.4. De subsidiesuppletie	44
8.1.5. Inzetten eigen vermogen.....	44
8.1.6. Reorganisatie in aansluiting op toekomstscenario's	45
8.1.7. Het genereren van eigen opbrengsten	45
8.1.8. Overige oplossingsrichtingen	46
7.4 Overige aanbevelingen.....	46
8.1.9. Aanscherping kadern en afspraken.....	46
8.1.10. Aanscherping sturing en verantwoording.....	47
8.1.11. Verduidelijking rollen en verantwoordelijkheden.....	48
8.1.12. Verduurzaming vastgoed.....	49

MANAGEMENTSAMENVATTING

EY Consulting, in samenwerking met HVG Law (verder: EY of wij), heeft in opdracht van de gemeente Utrecht onderzoek gedaan naar de financiële positie van de Bibliotheek Utrecht door een analyse uit te voeren van de financiële rapportages (2013-2021) en de kaders gesteld door de gemeente Utrecht. EY heeft haar onderzoek uitgevoerd aan de hand van zeven, door de gemeente Utrecht geformuleerde, onderzoeksvragen. Hieronder wordt per onderzoeksvraag een beknopte samenvatting van de bevindingen van het onderzoek van EY uiteengezet.

1. Een analyse van de financiële rapportages van de afgelopen jaren, en de financiële situatie van de Bibliotheek Utrecht.

Sinds 2013 hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden die de basis hebben gevormd voor de ontwikkelingen in de rol van de Bibliotheek Utrecht. Een belangrijke overkoepelende trend was de verschuiving van de klassieke bibliotheektaak, namelijk het uitlenen van boeken, naar een meer programmerende bibliotheek waarbij actieve participatie in het sociaal domein centraal staat. De stijging in kosten over de afgelopen jaren houden dan ook mede verband met deze veranderende rol, waarin er meer ruimte is voor programmering en projecten. Verder verklaren de opening van de Neude en de Leidsche Rijn voor een groot deel de stijging in personeels- en onderhoudskosten. De ontwikkelingen aan de batenkant worden verklaard door een groei in toegekende subsidies (o.a. voor de exploitatie van nieuwe locaties), indexatie, groeimiddelen, maar ook bezuinigingstaakstellingen.

2. Het financieel tekort dat de Bibliotheek Utrecht de komende jaren constateert bij ongewijzigd beleid, met daarin een gefundeerde onderbouwing van de verwachte kostenstijgingen ten aanzien van o.a.: de energiekosten, de onderhoudskosten en de bedrijfsvoering kosten zoals ICT en organisatie kosten.

De Bibliotheek Utrecht verwacht voor de komende jaren financiële tekorten. De uitgangspunten uit 2013 ten tijde van de verzelfstandiging zijn volgens de Bibliotheek Utrecht niet meer actueel en dit resulteert in te verwachten financiële tekorten in de komende jaren. De meerjarenbegroting van de Bibliotheek Utrecht houdt rekening met een oplopend tekort tot circa € 1,9 miljoen in 2026. Oorzaken alsmede een nadere analyse van de te verwachte tekorten worden hieronder nader uiteengezet.

3. De oorzaken voor de geconstateerde tekorten.

De Bibliotheek Utrecht heeft een bijgestelde meerjarenbegroting opgesteld waarin het verwachte tekort duidelijk worden gemaakt. De Bibliotheek Utrecht geeft een aantal redenen voor het verwachte tekort, namelijk een professionaliseringsslag om de basis op orde te krijgen en te voldoen aan veranderende wet- en regelgeving, sterke prijsstijgingen en de veranderende en bredere rol van de Bibliotheek Utrecht.

Door EY is een nadere analyse uitgevoerd en er zijn drie oorzaken geïdentificeerd die het ontstane tekort verklaren, namelijk 1) de marktontwikkelingen, 2) achterstalligheid en 3) professionalisering. De huidige **marktontwikkelingen** op het gebied van inflatie en de krappe arbeidsmarkt, verklaren voor een deel de stijgingen binnen de begroting van de Bibliotheek Utrecht. Doordat de inflatie sectorbreed wordt gevoeld en er veelal lopende contracten onder liggen (bijvoorbeeld voor energie) waarbij weinig tot geen ruimte voor alternatieve oplossingen is, worden deze kosten gekwalificeerd als onvermijdbaar, onuitstelbaar en onoplosbaar.

Ook zijn door EY uitgaven geconstateerd die voortvloeien uit **achterstalligheid** in ICT en onderhoud van vastgoed. Zo is de afgelopen jaren onvoldoende geïnvesteerd in het ICT-beleid, wat nu tot noodzakelijke investeringen leidt. Daarnaast blijkt ook uit een recent extern opgesteld onderhoudsrapport dat er sprake is van achterstallig onderhoud, naast de algemene kostenstijgingen door de hoge inflatie. De kosten die voortvloeien uit achterstalligheid worden door EY gekwalificeerd als onvermijdbaar. Echter, de mogelijkheden met betrekking tot de uitstelbaarheid en/of oplosbaarheid van de onderhoudskosten zouden nader kunnen worden onderzocht.

Ten slotte worden ook uitgaven gedaan die betrekking hebben op **professionalisering**. Zo heeft de Bibliotheek Utrecht momenteel een organisatieontwikkeling (reorganisatie) in gang gezet om een professionaliseringsslag van de organisatie door te voeren, waaronder investeringen in de bedrijfsvoering. Gezien de transitie in de rol van de Bibliotheek Utrecht met vraag naar een meer programmerende, maatschappelijke bibliotheek en de tekortkomingen die zich gemanifesteerd hebben op het gebied van bedrijfsvoering, beschouwen wij de intentie achter de professionalisering als gerechtvaardigd. Wel achten wij het van belang, met een tekort van deze omvang, dat er kritisch wordt gekeken naar mogelijkheden om verdere investeringen uit te stellen of op andere wijze op te lossen. De reorganisatie is echter gedurende de looptijd van dit onderzoek verder in uitvoering gebracht en het plaatsingsproces van medewerkers wordt momenteel uitgevoerd. De gemeente Utrecht is hierover geïnformeerd. De Bibliotheek Utrecht werkt gelijktijdig aan enkele toekomstscenario's voor het huisvestingsnetwerk en is zich ervan bewust dat naar aanleiding van dit rapport en de toekomstscenario's aanvullende bezuinigingsmaatregelen en mogelijk een tweede reorganisatie nodig kunnen zijn die betrekking heeft op huisvestingslasten en daaraan gerelateerde personeelslasten.

Bij de keuzes die worden gemaakt voor verdere bezuinigen of uitstel van investeringen is het van belang goed inzichtelijk te maken wat de gevolgen zijn voor de afspraken die gemaakt zijn met de gemeente Utrecht en/of in het verwezenlijken van politieke ambities zoals in het huidige Coalitieakkoord zijn opgenomen. Daarbij zijn bij wijzigingen in personeel of huisvesting veelal frictiekosten gemoeid.

4. Een vergelijking met andere steden in de wijze waarop zij de kaders stellen en subsidie verstrekken aan een zelfstandige organisatie waarbij dit meer dan 75% van de financiering betreft, zoals de bibliotheekfunctie."

Onderdeel van dit onderzoek was ook het uitvoeren van een benchmark onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd met de gemeenten Tilburg, Rotterdam, Amsterdam en Groningen. Een bevinding vanuit de benchmark was dat de hoogte van de subsidie in geen van de benchmarkgemeenten direct wordt gekoppeld aan het aantal inwoners van de stad. Daarnaast wordt in alle benchmarkgemeenten de subsidie jaarlijks geïndexeerd waarbij de indexering niet één op één meestijgt met de inflatie. Een enkele benchmarkgemeente baseert de indexatie op de Consumenten Prijs Index. Verder is ook geconstateerd dat alle benchmarkgemeenten werken met meerjarige beleidsplannen en subsidieverstrekingen. In het meerjarig beleidsplan worden de doelstellingen van de komende vier jaar vastgelegd. Ook is geconstateerd dat bij de benchmarkgemeenten meer duiding wordt gegeven bij de subsidietoekenning dan in de gemeente Utrecht. Bijvoorbeeld door bij de subsidietoekenning concretere afspraken mee te sturen met alle subsidievoorwaarden, zoals de doelgroep, doelstellingen, prestaties gericht op basisvoorzieningen of prestaties doelgericht op bijvoorbeeld uitleningen of activiteiten. Daarnaast geven alle benchmarkgemeenten aan dat het hebben van regulier overleg een belangrijke factor is in het onderhouden van de relatie en om goede sturing te geven aan de subsidierelatie met de benchmarkbibliotheek. Ten slotte hebben de benchmarkgemeenten allen het belang van het hebben van prestatie indicatoren in de governance uitgesproken. Deze indicatoren worden gebruikt om het gesprek met de benchmarkbibliotheken te voeren over de te bereiken (maatschappelijke) doelen. Op deze wijze kan de benchmarkgemeente sturen op het maatschappelijk rendement, waarbij de begroting een kader of middel is om dat rendement te behalen.

5. De mogelijkheden van de Bibliotheek Utrecht om de komende jaren te voldoen aan de terugbetalingsregeling van de subsidiesuppletie, en een waardering van de argumenten van de Bibliotheek Utrecht om terug te komen op de eerder gemaakte afspraken hierover.

Op basis van de argumenten van de Bibliotheek Utrecht, heeft EY geen juridische grondslag gevonden om gedwongen terug te komen op de eerder gemaakte afspraken over de terugbetaling van de subsidiesuppletie binnen de huidige kaders. Desondanks moet wel in acht worden genomen dat op basis van de huidige meerjarenbegroting het voor de Bibliotheek Utrecht niet mogelijk is om te voldoen aan de terugbetaling van de subsidiesuppletie.

Ten tijde van de verzelfstandiging was het van belang dat de verzelfstandigde Bibliotheek Utrecht op eigen benen diende te kunnen staan en een gezonde financiële startpositie kende. Hiervoor was een

benodigd eigen vermogen vastgesteld, waarbij rekening is gehouden met geïdentificeerde potentiële bedrijfsrisico's. De suppletie diende onder andere ter vorming van het eigen vermogen van de Bibliotheek Utrecht. Het eigen vermogen was gebaseerd op een aantal uitgangspunten en aannames, waaronder bepaalde potentiële bedrijfsrisico's. Deze bedrijfsrisico's waren in het Bedrijfsplan, zoals opgesteld voorafgaand aan de verzelfstandiging, uiteengezet. De afgelopen jaren zijn enkele van de ten tijde van de verzelfstandiging geconstateerde potentiële bedrijfsrisico's bewaarheid. Uit het Bedrijfsplan blijkt voorts dat het de bedoeling van partijen was om de (financiële) gevolgen van dergelijke bedrijfsrisico's voor rekening en risico van de Bibliotheek Utrecht te laten komen. Hieruit begrijpt EY dat het niet de bedoeling van partijen was om als gevolg van dergelijke bedrijfsrisico's de tussen partijen gemaakte afspraken (bijvoorbeeld omtrent de subsidiesuppletie) te herzien.

Door EY wordt voorts opgemerkt dat er in het Bedrijfsplan een koppeling is gemaakt tussen de verrekening c.q. terugbetaling van de subsidiesuppletie en het hebben van een positief resultaat en een financieel gezonde organisatie van de Bibliotheek Utrecht. De verrekening c.q. terugbetaling van de subsidiesuppletie is conform afspraak in 2019 begonnen. Er zijn tussen partijen geen afspraken gemaakt over wat er gebeurt als de Bibliotheek Utrecht opnieuw een negatief resultaat heeft, zoals nu het geval is.

Wij constateren dat de prognose van de Bibliotheek Utrecht (zoals uiteengezet in de huidige meerjarenbegroting 2022-2026) er anders uit ziet dan de prognose tijdens de verzelfstandiging (zoals uiteengezet in het Bedrijfsplan). Verder constateren wij dat op basis van de huidige meerjarenbegroting het voor de Bibliotheek Utrecht niet mogelijk is om de aankomende jaren te voldoen aan de terugbetaling van de subsidiesuppletie.

Op basis van de argumenten van de Bibliotheek Utrecht, heeft EY geen juridische grondslag gevonden op grond waarvan voor (één der) partijen de verplichting zou (zijn) ontstaan om geheel of gedeeltelijk terug te komen op de eerder gemaakte afspraken over de subsidiesuppletie. Wij zien voor beide partijen echter wel aanknopingspunten om met elkaar in gesprek te gaan, bijvoorbeeld om het betalingsritme dan wel het moment van terugbetaling te heroverwegen, doch niet om van de terugbetaling van de suppletie af te zien.

6. De kaders die zijn gesteld door de gemeente Utrecht als subsidieverstrekende partij en een advies over een mogelijke herijking van de kaders om duidelijke onderlinge afspraken vorm te geven over de verwachte prestatie en de rolverdeling tussen de gemeente Utrecht als subsidieverstrekker en de Bibliotheek Utrecht als zelfstandige stichting.

Als onderdeel van dit onderzoek heeft EY de (juridische) kaders die door de gemeente Utrecht (als subsidieverstrekende partij) aan de Bibliotheek Utrecht (als zelfstandige stichting, tevens subsidieontvanger) zijn gesteld, uiteengezet. De huidige kaders (lees: afspraken) vormen een generiek raamwerk voor de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht en zijn volgens EY nog steeds passend bij de relatie tussen, en rollen van, de gemeente Utrecht (subsidieverstrekker) en de Bibliotheek Utrecht (zelfstandige stichting; subsidieontvanger).

Op basis van de huidige kaders is de exploitatievrijheid van de Bibliotheek Utrecht ten aanzien van de dagelijkse bedrijfsvoering nauwelijks begrensd. De exploitatievrijheid van de Bibliotheek Utrecht ten aanzien van de niet-dagelijkse bedrijfsvoering (zoals incidentele ingrijpende c.q. majeure besluiten) is daarentegen wel door de gestelde kaders begrensd. Dit betekent dat de Bibliotheek Utrecht (als zelfstandige stichting) vrij is in de exploitatie van haar onderneming, doch een aantal (met name ingrijpende c.q. majeure) thema's vooraf met de gemeente Utrecht dient af te stemmen. EY acht deze begrenzing gelet op de maatschappelijke en wettelijke rol en verantwoordelijk van de gemeente Utrecht begrijpelijk. Wel wordt door EY opgemerkt dat uit de gestelde kaders niet duidelijk blijkt welke ingrijpende c.q. majeure thema's de Bibliotheek Utrecht vooraf met de gemeente Utrecht dient af te stemmen. Deze onduidelijkheid wordt versterkt doordat de verschillende ingrijpende c.q. majeure

besluiten over diverse documenten (wetten en overeenkomsten) zijn verspreid. Dit brengt onduidelijkheid en (rechts)onzekerheid over de posities van de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht met zich mee. EY ziet dan ook mogelijkheden om – ter aanvulling op de reeds bestaande, generieke kaders – governance afspraken omtrent de samenwerking te maken om zodoende te sturen op een hechtere en toekomstbestendige samenwerking, waarbij de (uitoefening van) rechten en verplichtingen van de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht voor beide partijen voldoende duidelijk en inzichtelijk zijn. Bij voorkeur worden deze aanvullende governance afspraken in een één allesomvattend document vastgelegd. Met deze aanvullende governance afspraken kan de leemte in (en daarmee de mogelijke onduidelijkheid en (rechts)onzekerheid van) de huidige kaders worden opgevuld. Hierbij valt te denken aan afspraken over:

- a) welke majeure c.q. ingrijpende besluiten de Bibliotheek Utrecht vooraf met de gemeente Utrecht dient af te stemmen, en over welke majeure c.q. ingrijpende gebeurtenissen aangaande de Bibliotheek Utrecht de gemeente Utrecht dient te worden geïnformeerd (e.g. een limitatieve lijst van besluiten en gebeurtenissen). Bij voorkeur hoeven de majeure c.q. ingrijpende besluiten van de Bibliotheek Utrecht die reeds in het jaarplan met bijbehorende begroting van de Bibliotheek Utrecht zijn opgenomen niet nogmaals met de gemeente Utrecht te worden afgestemd. Dergelijke besluiten zijn immers in het kader van de subsidieverlening reeds door de gemeente Utrecht goedgekeurd. Daarvoor is het wel van belang dat dergelijke besluiten expliciet uit het jaarplan met begroting volgen en dat de uiteindelijk genomen besluiten en bijbehorende handelingen van de Bibliotheek Utrecht niet afwijken van hetgeen in het jaarplan met begroting blijkt;
- b) welk proces in zo'n geval dient te worden doorlopen, inclusief afstemming met stakeholders en bijbehorende (wettelijke) doorlooptijden; en
- c) de verdeling c.q. afwikkeling van de (financiële) consequenties indien de exploitatievrijheid van de Bibliotheek Utrecht in een specifiek geval wordt beperkt. Bijvoorbeeld indien de gemeente Utrecht de vereiste voorafgaande goedkeuring niet (tijdig) verleent waardoor de Bibliotheek Utrecht in een ongewenste (financiële) situatie terecht kan komen.

7. De financiële oplossingsrichtingen van een financieel gezonde organisatie (mogelijkheden van vergroten inkomsten versus besparingen op uitgaven).

EY heeft een aantal oplossingsrichtingen benoemd voor het ontstane tekort, dit zijn: de herijking van het vestigingsbeleid, het verhogen van de hoogte van de subsidie (waaronder bijvoorbeeld compensatie van het verschil tussen de indexatie en werkelijke inflatie), het uitstellen van de post 'innovatie en ontwikkeling', aanpassing van het betalingsritme van de subsidiesuppletie, het inzetten van het bestemmingsfonds subsidies, verdere reorganisatie in aansluiting op de toekomstscenario's met betrekking tot het vestigingsbeleid, het verhogen van gegenereerde eigen opbrengsten en een aantal overige oplossingsrichtingen.

Het effect van de genoemde oplossingsrichtingen op het financieel tekort en de mate van inspanning om de oplossingsrichting te bereiken varieert sterk. De herijking van het vestigingsbeleid, het aanpassen van het betalingsritme van de subsidiesuppletie en uitstellen van innovatie en ontwikkeling hebben de grootste impact op het tekort. Ook het verhogen van de huidige subsidie door de gemeente Utrecht, dan wel het compenseren van het verschil tussen de indexatie en subsidie kan significante impact hebben. Gezien de omvang van het tekort zullen er door de Bibliotheek Utrecht en de gemeente Utrecht keuzes moeten worden gemaakt die nadrukkelijk van invloed zijn op het tekort. Ondanks dat de genoemde oplossingsrichtingen financiële ruimte zouden kunnen creëren in de begroting van de Bibliotheek Utrecht, dienen de gevolgen ook zorgvuldig in beschouwing te worden genomen. Zo zou bijvoorbeeld het uitstellen van innovatie en ontwikkeling mogelijk gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van extra projecten en zou de dienstverlening kunnen achterblijven op de ambities en afspraken tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht en zoals die zijn opgenomen in het beleidsplan.

Ten slotte is er door EY nog een aantal overige aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de aanscherping van de sturing, de aanscherping van de governance en kaders en de verduurzaming van het vastgoed. Als het gaat om de aanscherping van de sturing en de verantwoording, wordt geadviseerd om op

korte termijn aan de slag te gaan met het uitwerken van prestatie indicatoren. Een tweede belangrijk punt binnen de sturing en verantwoordingscyclus betreft het werken met een meerjarig beleidsplan en begroting. Daarnaast wordt een aanscherping van de rollen en verantwoordelijkheden aanbevolen. Hierbij dient er een heldere rollenverdeling te zijn inclusief overlegstructuur en dient de (financiële) informatievoorziening hierop te worden aangepast. Verdere governance afspraken en verduidelijking binnen de huidige kaders kunnen hier helpend bij zijn, bijvoorbeeld op het gebied van ingrijpende c.q. majeure besluiten van, en gebeurtenissen aangaande, de Bibliotheek Utrecht. Ten slotte wordt er ook een aanbeveling gedaan als het gaat om verduurzaming van het vastgoed. Momenteel is in de begroting geen enkele investering in verduurzaming opgenomen. Geadviseerd wordt om hier wel naar te kijken.

1 ONDERZOEKSOPDRACHT EN AANPAK

1.1 Achtergrond en aanleiding

De gemeente Utrecht (hierna: de **gemeente Utrecht** of **Opdrachtgever**) heeft per 1 januari 2013 alle activiteiten van de gemeentelijke dienst Bibliotheek Utrecht (onderdeel Kunstuitleen uitgezonderd) aan de Stichting de Bibliotheek Utrecht (hierna: de **Bibliotheek Utrecht**) overgedragen. Het beoogde doel hiervan was om zo beter de maatschappelijke functie te kunnen vervullen. Door de verzelfstandiging heeft de Bibliotheek Utrecht namelijk meer ruimte en slagkracht gekregen voor cultureel ondernemerschap in de markt van informatie, educatie en cultuur. Ook is het voor de Bibliotheek Utrecht mogelijk geworden zich beter te verbinden met partners in de stad en door samenwerking haar doelen te bereiken. De gekozen juridische rechtsvorm is een stichting met een raad van toezicht. De Bibliotheek Utrecht is hiermee zelf verantwoordelijk geworden voor het realiseren van de maatschappelijke functie binnen zowel de wettelijke kaders als binnen de (subsidie)kaders zoals door de gemeente Utrecht gesteld. Vanuit de kaders van de gemeente Utrecht en contractuele afspraken is verder invulling gegeven aan de maatschappelijke functie

Eind 2021 heeft de Bibliotheek Utrecht aangegeven dat de begroting voor de komende jaren (vanaf 2022) niet sluitend is en dat er een oplopend structureel financieel tekort wordt verwacht oplopend naar 1,9 miljoen euro per jaar indien de huidige uitvoering van haar taken ongewijzigd zal blijven. Als reactie hierop wil het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht (hierna: het **College van B&W**) weten tegen 'welk financieel vraagstuk aangekeken wordt', de oorzaken van dit financiële tekort analyseren en met mogelijk structurele oplossingen komen.

1.2 Onderzoeksopdracht

De gemeente Utrecht heeft EY Advisory Netherlands LLP, handelend onder de naam EY Consulting, in samenwerking met HVG Law, (hierna: **EY** of **wij**) gevraagd een financieel onderzoek uit te voeren naar de Bibliotheek Utrecht. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- a) *"Het financieel tekort dat de Bibliotheek Utrecht de komende jaren constateert bij ongewijzigd beleid, met daarin een gefundeerde onderbouwing van de verwachte kostenstijgingen ten aanzien van o.a.: de energiekosten, de onderhoudskosten en de bedrijfsvoering kosten zoals ICT en organisatie kosten.*
- b) *De oorzaken voor de geconstateerde tekorten.*
- c) *Een analyse van de financiële rapportages van de afgelopen jaren, en de financiële situatie van de Bibliotheek Utrecht.*
- d) *De financiële oplossingsrichtingen van een financieel gezonde organisatie (mogelijkheden van vergroten inkomsten versus besparingen op uitgaven).*
- e) *De mogelijkheden van de Bibliotheek Utrecht om de komende jaren te voldoen aan de terugbetalingsregeling van de subsidiesuppletie, en een waardering van de argumenten van de Bibliotheek Utrecht om terug te komen op de eerder gemaakte afspraken hierover.*
- f) *De kaders die zijn gesteld door de gemeente Utrecht als subsidieverstrekende partij en een advies over een mogelijke herijking van de kaders om duidelijke onderlinge afspraken vorm te geven over de verwachte prestatie en de rolverdeling tussen de gemeente Utrecht als subsidieverstrekker en de Bibliotheek Utrecht als zelfstandige stichting.*
- g) *Een vergelijking met andere steden in de wijze waarop zij de kaders stellen en subsidie verstrekken aan een zelfstandige organisatie waarbij dit meer dan 75% van de financiering betreft, zoals de bibliotheekfunctie."*

1.3 Aanpak van het onderzoek

Gedurende de periode van augustus 2022 tot en met december 2022 hebben wij een onderzoek uitgevoerd naar de Bibliotheek Utrecht. Hierbij hebben wij gekeken naar de financiële ontwikkeling, het tekort op de meerjarenbegroting en de kaders waarbinnen de Bibliotheek Utrecht acteert. Dit hebben wij gedaan aan de hand van een documentenstudie, interviews en een benchmarkonderzoek. Voor een overzicht van de betrokken geïnterviewden en documenten waarop wij ons onderzoek hebben gebaseerd, verwijzen we naar bijlage III. Middels een begeleidingscommissie bestaande uit een afvaardiging van zowel de gemeente Utrecht (Opdrachtgever) en de Bibliotheek Utrecht zijn de tussentijdse resultaten en het eerste en tweede conceptrapport besproken.

1.4 Opbouw van het rapport

Dit rapport bestaat uit acht hoofdstukken, waarin de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verwerkt.

- In **hoofdstuk 2** wordt toelichting gegeven op het verloop van de financiële rapportages van de Bibliotheek Utrecht in de periode 2013-2021. In de bijlage is een uitgebreide analyse van de financiële rapportages opgenomen. Er wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag: *"Een analyse van de financiële rapportages van de afgelopen jaren, en de financiële situatie van de Bibliotheek Utrecht"*.
- In **hoofdstuk 3 en 4** wordt toelichting gegeven op de meerjarenbegroting en het ontstane tekort. In hoofdstuk 3 wordt eerst de onderbouwing van de Bibliotheek Utrecht op het ontstane tekort toegelicht, in de bijlage de meerjarenbegroting is opgenomen. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de analyse van EY op het ontstane tekort toegelicht. Hierbij beantwoorden wij onderzoeksvraag: *"Het financieel tekort dat de Bibliotheek Utrecht de komende jaren constateert bij ongewijzigd beleid, met daarin een gefundeerde onderbouwing van de verwachte kostenstijgingen ten aanzien van o.a.: De energiekosten, De onderhoudskosten en De bedrijfsvoering kosten zoals ICT en organisatie kosten."*
- In **hoofdstuk 5** voeren wij een benchmark uit op een selectie van benchmarkgemeenten en -bibliotheken. Hierbij beantwoorden wij onderzoeksvraag: *"Een vergelijking met andere steden in de wijze waarop zij de kaders stellen en subsidie verstrekken aan een zelfstandige organisatie waarbij dit meer dan 75% van de financiering betreft, zoals de bibliotheekfunctie."*
- In **hoofdstuk 6** behandelen we de subsidiesuppletie. Hierbij beantwoorden wij onderzoeksvraag: *"De mogelijkheden van de Bibliotheek Utrecht om de komende jaren te voldoen aan de terugbetalingsregeling van de subsidiesuppletie, en een waardering van de argumenten van de Bibliotheek Utrecht om terug te komen op de eerder gemaakte afspraken hierover."*
- In **hoofdstuk 7** bespreken we de mogelijkheid tot herijking van de kaders. Hierbij beantwoorden we onderzoeksvraag: *"De kaders die zijn gesteld door de gemeente Utrecht als subsidieverstrekende partij en een advies over een mogelijke herijking van de kaders om duidelijke onderlinge afspraken vorm te geven over de verwachte prestatie en de rolverdeling tussen de gemeente Utrecht als subsidieverstrekker en de Bibliotheek Utrecht als zelfstandige stichting."*
- In **hoofdstuk 8** bespreken we de aanbevelingen en mogelijke financiële oplossingsrichtingen. Hierbij beantwoorden we onderzoeksvraag: *"De financiële oplossingsrichtingen van een financieel gezonde organisatie (mogelijkheden van vergroten inkomsten versus besparingen op uitgaven)."*

Voorts zijn aan deze rapportage de volgende bijlagen aangehecht:

- In **bijlage I** is de gedetailleerde analyse van de financiële rapportages van de periode 2013-2021 opgenomen, behorende bij hoofdstuk 2.
- In **bijlage II** is de door de Bibliotheek Utrecht opgestelde meerjarenbegroting opgenomen, behorende bij hoofdstuk 3.
- In **bijlage III** is de door de Bibliotheek Utrecht aangeleverde bezuinigingsmaatregelen opgenomen, behorende bij hoofdstuk 3.
- In **bijlage IV** is de door de bibliotheek Utrecht aangeleverde uitgekomen bedrijfsrisico's opgenomen, behorende bij hoofdstuk 6.

- In **bijlage V** is een overzicht van de kaders opgenomen, behorende bij hoofdstuk 7.
- In **bijlage VI** is de gedetailleerde analyse van de baten en lasten opgenomen.
- In **bijlage VII** is een overzicht van de onderzochte documentatie opgenomen.
- In **bijlage VIII** is een overzicht van de geïnterviewde personen opgenomen.

1.5 Disclaimer

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de gemeente Utrecht en betreft een onderzoek (zie voor scope paragraaf 1.2) bij de Bibliotheek Utrecht. Onze dienstverlening is adviserend van aard en betreft geen controle, beoordeling of andersoortige assurance-opdracht overeenkomstig de controle- en assurance-standaarden, zoals uitgevaardigd door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), de International Auditing and Assurance Standards Board en vergelijkbare organisaties. Dit rapport betreft een adviesrapport en is tot stand gekomen op basis van interviews, publiek toegankelijke informatie en de aan ons aangeleverde documentatie. Wij zijn hierin afhankelijk van de aan ons aangeleverde informatie, beschikbaar gesteld door de gemeente Utrecht en Bibliotheek Utrecht. Onze observaties hebben wij waar mogelijk getoetst aan de ontvangen documentatie. Indien de Opdrachtgever niet alle relevante informatie met ons heeft gedeeld, dan wel laat delen, is het mogelijk dat onze observaties niet compleet of incorrect zijn. Hiervoor dragen wij geen verantwoordelijkheid. Voor zover het is toegestaan om dit rapport openbaar te maken, is het niet toegestaan om het rapport aan te passen, te redigeren of te wijzigen. Derden kunnen geen rechten ontleen aan de inhoud van het rapport en het eventuele gebruik van het rapport door derden komt voor eigen risico. Het rapport dient in zijn geheel te worden beschouwd.

Onderstaand volgen nog enkele specifieke aandachtspunten ten aanzien van de scope van het onderzoek en het rapport zelf:

- Onze opdracht heeft alleen betrekking op de subsidierelatie tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht. Wij hebben begrepen dat de Bibliotheek Utrecht als penvoerder een Europese subsidie ontvangt, waarvan de Bibliotheek Utrecht slechts een gedeelte behoudt. De subsidie is incidenteel en loopt tot en met 2022. Het resterende gedeelte van de Europese subsidie wordt onder andere partijen verdeeld. Doordat deze Europese subsidie geen betrekking heeft op de subsidierelatie tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht (i.e. de scope van onze opdracht), hebben wij geen nader onderzoek naar de Europese subsidie verricht. Hetzelfde geldt voor subsidies die de Bibliotheek Utrecht van andere subsidieverstrekkende instellingen dan de gemeente Utrecht ontvangt.
- Om de leesbaarheid van de citaten in dit rapport ten goede te komen, hebben wij enkele tekstuele wijzigingen c.q. aanvullingen in de citaten doorgevoerd. De door EY doorgevoerde tekstuele wijzigingen en aanvullingen zijn tussen vierkante haken geplaatst en zijn slechts redactioneel van aard.
- Gelet op de scope van onze opdracht die voorafgaand aan het onderzoek is afgestemd met de Opdrachtgever, hebben wij (het functioneren van) de financiële functie van de Bibliotheek Utrecht niet beoordeeld.

2 ANALYSE VAN DE FINANCIËLE RAPPORTAGES

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen een analyse van de financiële rapportages van 2013 tot en met 2021 weergegeven. Om de financiële ontwikkelingen in de juiste context te plaatsen is in onderstaande paragraaf de ontwikkeling in de rol van de Bibliotheek Utrecht in aansluiting op wettelijke en gemeentelijke kaders nader toegelicht. In paragraaf 2.2 worden vervolgens de belangrijkste gebeurtenissen toegelicht.

In bijlage I zijn de gedetailleerde financiële ontwikkelingen vanaf de verzelfstandiging in 2013 tot en met 2021 nader toegelicht. Hierbij is gekeken naar de verschillende baten- en lastenposten vanuit de jaarrekeningen van de Bibliotheek Utrecht van de periode 2013-2021 om zo een beeld te krijgen van eventuele trends en om inzichtelijk te maken welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. Toelichtingen op de financiële ontwikkelingen komen uit de interviews of financiële rapportages van de Bibliotheek Utrecht. In bijlage I wordt eerst de batenkant van de Bibliotheek Utrecht besproken, waarbij de verstrekte subsidies door de gemeente Utrecht over de jaren heen uiteengezet zijn en de overige inkomsten zoals de gebruikersinkomsten, dienstverlening en diverse baten worden toegelicht. Vervolgens worden de verschillende kostenposten uitgesplitst en worden de geïdentificeerde trends en bijbehorende oorzaken toegelicht.

2.1 Financiële rapportages

In 2013 is de Bibliotheek Utrecht (voorheen: de gemeentelijke dienst Bibliotheek Utrecht) verzelfstandigd en sindsdien hebben verschillende gebeurtenissen en ontwikkelingen plaatsgevonden die invloed hebben gehad op de financiën van de Bibliotheek Utrecht. Een belangrijke trend vanuit de financiële rapportages was de verschuiving van de klassieke bibliotheek naar een meer programmerende bibliotheek. Er zijn nieuwe vestigingen geopend, er heeft een reorganisatie plaatsgevonden als gevolg van een bezuinigingstaakstelling vanuit de gemeente Utrecht, er heeft een transitie in de rol van de bibliotheek plaatsgevonden, de vestigingen Lombok en Oog in Al zijn samengevoegd en de opening van de Neude en Leidsche Rijn heeft plaatsgevonden. De stijging in kosten over de afgelopen jaren vloeien voort uit voornoemde gebeurtenissen en ontwikkelingen. De opening van de Neude en de Leidsche Rijn verklaren voor een groot deel de stijging in personeel- en huisvestingskosten. De ontwikkelingen aan de batenkant worden verklaard door een groei in de toegekende subsidies, groeimiddelen, indexatie en bezuinigingstaakstellingen.

Totale lasten	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bestuur en organisatie	€ 147.408	€ 210.676	€ 223.645	€ 315.365	-	-	-	-	-
Personeel	€ 7.291.819	€ 6.904.024	€ 7.596.944	€ 7.263.708	€ 7.002.614	€ 6.815.271	€ 7.829.985	€ 8.691.111	€ 8.750.735
Huisvesting	€ 3.223.156	€ 3.351.518	€ 3.069.014	€ 3.089.100	€ 3.163.492	€ 3.169.375	€ 3.494.470	€ 4.391.770	€ 4.594.481
Administratie	€ 435.685	€ 433.669	€ 415.528	€ 418.063	-	-	-	-	-
Transport	€ 34.285	€ 32.958	€ 21.482	€ 40.798	€ 21.442	€ 28.082	€ 30.043	€ 34.285	€ 30.995
Automatisering	€ 716.503	€ 734.295	€ 634.283	€ 701.039	€ 597.460	€ 565.437	€ 604.145	€ 564.724	€ 614.101
Collectie en media	€ 1.754.967	€ 1.549.053	€ 1.134.309	€ 1.296.551	€ 1.394.126	€ 1.334.626	€ 1.331.334	€ 1.283.146	€ 1.236.143
Specifieke kosten	€ 130.952	€ 70.658	€ 48.445	€ 162.997	-	-	-	-	-
Overige kosten	€ 902	€ 58	€ 9.117	€ 10.564	€ 175.608	€ 357.221	€ 708.455	€ 413.088	€ 356.037
Afschrijvingen	-	-	-	€ 357.150	€ 355.142	€ 361.698	€ 367.894	€ 458.989	€ 489.098
Promotie en publiciteit en bestuur	-	-	€ 410.306	-	€ 178.510	€ 247.064	€ 551.314	€ 632.568	€ 518.967
Kantoor	-	-	-	-	€ 237.404	€ 266.127	€ 353.616	€ 318.630	€ 296.850
Totale lasten	€ 13.735.677	€ 13.286.909	€ 13.563.073	€ 13.655.335	€ 13.125.798	€ 13.144.901	€ 15.271.256	€ 16.788.311	€ 16.887.407
Totale baten	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gebruikersinkomsten	€ 1.303.751	€ 1.330.526	€ 943.846	€ 1.374.932	€ 1.484.226	€ 1.391.863	€ 1.408.046	€ 1.300.131	€ 1.413.769
Dienstverlening	€ 413.658	€ 400.485	€ 526.712	€ 422.894	€ 502.951	€ 473.402	€ 542.948	€ 516.773	€ 741.978
Diverse baten	€ 477.271	€ 460.163	€ 326.142	€ 466.181	€ 104.793	€ 26.018	€ 72.346	€ 31.058	€ 14.111
Subsidies	€ 12.059.620	€ 11.663.365	€ 11.502.058	€ 11.965.409	€ 11.535.807	€ 11.804.792	€ 13.412.297	€ 14.937.642	€ 15.071.325
Totale baten	€ 14.254.300	€ 13.854.539	€ 13.298.758	€ 14.229.416	€ 13.627.777	€ 13.696.075	€ 15.435.637	€ 16.785.604	€ 17.241.183

2.2 Transitie van boekenbibliotheek naar programmerende bibliotheek

Sinds 2013 hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden die de basis hebben gevormd voor de ontwikkelingen in de rol van bibliotheken. In deze paragraaf lichten we de belangrijkste ontwikkelingen relevant voor het onderzoek toe. In het Bedrijfsplan (7 november 2012, hierna: het Bedrijfsplan), dat is opgesteld ten behoeve van de verzelfstandiging van de Bibliotheek Utrecht, is de ambitie voor modernisering van de bibliotheekfunctie reeds uitgesproken. Een belangrijke overkoepelende trend was de

verschuiving van de klassieke bibliotheektaak, namelijk het uitlenen van boeken, naar een meer programmerende bibliotheek waarbij actieve participatie in het sociaal domein centraal staat.

In 2015 is de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (de **Wsob**) tot stand gekomen, waarin de maatschappelijke rol van bibliotheken, op bijvoorbeeld het gebied van het bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie, is vastgelegd. Vervolgens heeft de gemeenteraad van de gemeente Utrecht (hierna: de **Gemeenteraad**) op 26 mei 2016 de Visie "Utrecht 'maakt kennis' met de bibliotheek van de 21e eeuw" vastgesteld. Hierin zijn de volgende besluiten opgenomen:

1. Twee kerntaken van de bibliotheek, waarbinnen de in de wet genoemde vijf functies vorm krijgen: (1) Bibliotheek Utrecht biedt support bij het lezen en leren lezen van de wereld, ook in nieuwe taken en via nieuwe kanalen; (2) Bibliotheek Utrecht faciliteert kenniscreatie door (groepen) mensen zelf.
2. Leidende principes: (1) de Bibliotheek Utrecht beweegt mee met de wereld en is nooit af (innovatie); (2) de Bibliotheek Utrecht is er voor iedereen en biedt aan wat nodig is (doelgroepen); (3) de Bibliotheek Utrecht is de huiskamer van de stad (gebouw).
3. Functionele criteria die samen met de leidende principes richting geven aan de wijze waarop de Bibliotheek Utrecht haar functies uitoefent: (1) op maat bedienen van de doelgroepen van de Bibliotheek Utrecht; (2) toegankelijk en bereikbaar; (3) onderbouwing van getallen en keuzes; (4) passend binnen financiële kaders; (5) flexibel en toekomstgericht; (6) uitgaande van de hele stad; (7) visie op ondernemerschap; (8) monitor op doelstellingen; (9) sluitende begroting.
4. De visie "Utrecht 'maakt kennis' met de bibliotheek van de 21e eeuw" is uitgewerkt in de brandsheet waarin de "bestelling van de stad aan de bibliotheek" werd geformuleerd. Hierin zijn de bovengenoemde kerntaken, principes en criteria opgenomen. Op basis van de visie in de brandsheet, heeft de gemeente Utrecht de bibliotheek de opdracht gegeven om een ondernemersplan op te stellen, waarin zij laat zien hoe ze de Utrechtse bibliotheek van de 21e eeuw vorm geeft binnen het kader van de waarden die de in de stad zijn opgehaald en binnen het financiële kader. Omdat de Bibliotheek Utrecht een verzelfstandigde organisatie is en daarmee verantwoordelijk voor haar eigen ondernemingsplan, is het ondernemingsplan alleen ter informatie voor aan de Gemeenteraad voorgelegd.

Naar aanleiding van de eerste evaluatie van de Wsob en uit het advies van de raad voor Cultuur, is in 2020 het Bibliotheekconvenant 2020-2023 ondertekend door de Nederlandse bibliotheken en vertegenwoordigers van de drie overheidslagen (Rijk, provincie en gemeente). In het convenant kwam onder andere de nadruk te liggen op de bredere maatschappelijke-educatieve rol naast de boekenuitleen functie van Nederlandse bibliotheken. De focus voor de komende drie jaar zal volgens het convenant liggen op de volgende drie grote maatschappelijke opgaven. De eerste ligt in het domein van lezen, waarbij er zorgen zijn rondom laaggeletterdheid en de afname van leesvaardigheid en leesplezier bij de jeugd. De tweede opgave betreft de participatie van de burger in de informatiesamenleving. De derde opgave ligt in het domein van burgers om kennis en vaardigheden op te blijven doen en te blijven leren. Het convenant is nader uitgewerkt in de Netwerkagenda. De Netwerkagenda is de praktische uitwerking van het Bibliotheekconvenant.

De bovenstaande kaders en regelmatig overleg met de gemeente Utrecht vormen de basis voor de (meerjaren)plannen en financiële besluitvorming van de Bibliotheek Utrecht. De rol van de gemeente Utrecht komt daarbij verder tot uiting door onder andere het jaarlijks verlenen van verschillende subsidies, waaronder de exploitatiesubsidie en het doen van diverse investeringen in verschillende wijkvestigingen om invulling te geven aan de maatschappelijke taken en rol van de Bibliotheek Utrecht.

Ten slotte zijn er ook vanuit de politiek ambities geformuleerd die aansluiten bij de maatschappelijk-educatieve taak die de Bibliotheek Utrecht afgelopen jaren heeft uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het huidige coalitieakkoord van de gemeente Utrecht. Hierin wordt aan de Bibliotheek Utrecht een maatschappelijke rol toegewezen op het gebied van taalvaardigheid, kansengelijkheid, digitale vaardigheden en bewustzijn en mediawijsheid.

2.3 Interne ontwikkelingen Bibliotheek Utrecht

Naast de ontwikkelingen binnen de kaders, hebben enkele belangrijke gebeurtenissen rondom de locaties van de Bibliotheek Utrecht plaatsgevonden. Hierbij wordt opgemerkt dat wij geen volledig overzicht van alle gebeurtenissen weergeven, maar de voornaamste zaken die relevant zijn voor de financiële ontwikkelingen binnen de Bibliotheek Utrecht:

- In 2014 is de locatie op het terrein van de Cereolfabriek (samenvoeging van vestigingen Lombok en Oog in Al) geopend en is de Bibliotheek ++ op het Smakkelaarsveld afgeblazen.
- In 2015 heeft de verhuizing van de vestiging Kanaleneiland plaatsgevonden
- In 2017 is de vestiging in Zuilen heropend
- In 2019 is de vestiging Leidsche Rijn geopend en gelijktijdig is de tijdelijke voorziening in Parkwijk gesloten
- In 2020 is de nieuw locatie op de Neude geopend en gelijktijdig is de locatie op de Oude Gracht gesloten. Ook heeft de heropening van de vestiging Overvecht plaatsgevonden.

In december 2020 is de huidige directeur bestuurder aangetreden. Daarnaast zijn twee brieven rondom de ontwikkeling in de financiële positie van de Bibliotheek Utrecht relevant om te noemen: (1) De brief uit 2014 van de Raad van Toezicht aan het College van de gemeente Utrecht over de financiële situatie na de verzelfstandiging (2) De brief in 2022 aan de wethouder van de gemeente Utrecht over de financieel-strategische knelpunten.

Ten slotte hebben zeer recent (4 november 2022) de bibliotheken in Nederland bericht ontvangen van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dat het kabinet streeft naar een toekomstgerichte bibliotheekvoorziening in elke gemeente. Het gaat hierbij om een goed bereikbare openbare bibliotheek die de hele breedte aan maatschappelijke bibliotheekfuncties aanbiedt en daarmee van belang is voor de lokale gemeenschap. Hierbij is toegang tot een klantvriendelijke online bibliotheek ook belangrijk. Ter realisatie van een toekomstgerichte bibliotheekvoorziening wordt een substantieel deel van het extra cultuurbudget ingezet. Het bedrag loopt op van € 29,7 miljoen in 2023 naar € 58,7 miljoen vanaf 2025. De voorwaarden en verdeling van de middelen is nog niet bekend en de financiële gevolgen voor de Bibliotheek Utrecht hiermee ook nog niet. Er wordt wel cofinanciering vanuit de gemeente Utrecht verwacht. Deze maatregel zal mogelijk kansen bieden voor zowel de gemeente Utrecht als de Bibliotheek Utrecht om de brede maatschappelijke-educatieve rol van de Bibliotheek Utrecht te blijven waarborgen door middel van aanvullende financiering.

3 HET FINANCIËEL TEKORT OPGESTELD DOOR DE BIBLIOTHEEK UTRECHT

In dit hoofdstuk wordt toelichting gegeven op de door de Bibliotheek Utrecht bijgestelde meerjarenbegroting bij ongewijzigd beleid ten behoeve van het onderzoek naar het financiële tekort. In bijlage II is een gedetailleerde toelichting op de bijgestelde meerjarenbegroting opgenomen. In dit hoofdstuk is de toelichting van de Bibliotheek Utrecht op het tekort opgenomen. In hoofdstuk 4 is een analyse van EY op het tekort opgenomen. De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat het oplopende tekort tot 1,9 miljoen euro in 2026 vier oorzaken heeft, namelijk 1) professionalisering, basis op orde krijgen en voldoen aan veranderende wetgeving, 2) de uitgangspunten van de subsidie zijn niet meer passend. 3) prijsstijgingen en 4) de bredere en veranderende taak van de bibliotheek.

3.1 Meerjarenbegroting Bibliotheek Utrecht

De Bibliotheek Utrecht verwacht voor de komende jaren financiële tekorten. De uitgangspunten uit 2013 ten tijde van de verzelfstandiging zijn volgens de Bibliotheek Utrecht niet meer actueel en dit resulteert in te verwachten financiële tekorten in de komende jaren. De meerjarenbegroting van de Bibliotheek Utrecht houdt rekening met een oplopend tekort tot circa € 1,9 miljoen in 2026. Onderstaande tabel geeft op totaalniveau de meerjarenbegroting 2022-2026 weer.

Meerjarenbegroting	Realisatie	Prognose	Begroting	MJP	MJP	MJP
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Baten						
<i>Subsidies</i>	15.071.000	15.330.000	15.602.000	15.900.000	16.225.000	16.586.000
<i>Gebruikersinkomsten</i>	1.428.000	1.527.000	1.653.000	1.664.000	1.710.000	1.719.000
<i>Dienstverlening</i>	742.000	927.000	975.000	974.000	1.026.500	1.079.000
<i>IDO</i>	-	295.000	295.000	295.000	295.000	295.000
Totaal baten	17.241.000	18.079.000	18.525.000	18.833.000	19.256.500	19.679.000
Lasten						
<i>Personeel</i>	8.751.000	9.107.000	10.185.000	10.365.000	10.492.000	10.870.000
<i>Afschrijvingen</i>	489.000	518.000	584.000	602.000	637.000	685.000
<i>Algemene kosten</i>	491.000	704.000	350.000	358.000	366.000	374.000
<i>Promotie en marketing</i>	325.000	400.000	278.000	285.000	292.000	300.000
<i>Huisvesting en facilitair</i>	4.625.000	5.153.000	5.671.000	5.991.000	6.120.000	6.252.000
<i>Collectie en media</i>	1.236.000	1.250.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000
<i>Automatisering</i>	614.000	703.000	902.000	934.000	967.000	1.001.000
<i>Programmering</i>	356.000	444.000	476.000	488.000	500.000	512.000
<i>Innovatie en ontwikkeling</i>	-	-	200.000	200.000	200.000	200.000
Totaal lasten	16.887.000	18.279.000	19.953.000	20.530.000	20.881.000	21.501.000
Resultaat uit bedrijfsvoering	354.000	-203.000	-1.427.000	-1.696.000	-1.623.000	-1.820.000
Financiële lasten	-110.000	-103.000	-103.000	-94.000	-84.000	-74.000
Resultaat uit gewone bedrijfsvoering	244.000	-306.000	-1.530.000	-1.790.000	-1.707.000	-1.894.000
Friciekosten	-	-600.000	-	-	-	-
Reservering Budget gemeente Utrecht			1.000.000			
Nettoresultaat	244.000	-906.000	-530.000	-1.790.000	-1.707.000	-1.894.000
Saldo Eigen Vermogen (norm 1.500.000)	2.300.000	1.394.000	864.000	-926.000	-2.634.000	-4.528.000

De Bibliotheek Utrecht geeft de volgende uitgangspunten aan ten aanzien van de bovenstaande meerjarenbegroting. In de begroting 2023 zijn de kosten opgenomen voor de basisdienstverlening zoals beschreven in het jaarplan 2023. Voor de jaren daarna is de begroting van 2023 doorgetrokken waarbij rekening is gehouden met een indexatie van 2,5% op de subsidies en 2,5% op het merendeel van de kosten. Dit is gedaan om het verwachte tekort tot en met 2026 in de exploitatie zichtbaar te maken op basis van ongewijzigd beleid. Er is een risico indien de indexering op subsidies niet de inflatie op de kosten dekt. Indien dit het geval is loopt het tekort verder op na 2024.

Naast de reguliere gang van zaken speelt er een aantal ontwikkelingen. In de tweede helft van 2022 werkt de Bibliotheek Utrecht, in overleg met de gemeente Utrecht en de stad, het ontwikkelscenario voor de huisvesting uit. Dit zal, tezamen met het voorstel voor herijking van de subsidie afspraken, worden verwerkt in een meerjarenbeleidsplan en meerjarenbegroting 2024-2027. De Gemeenteraad zal hierover besluiten in het kader van de voorjaarsnota 2024 en de daarop volgende subsidietoekenningen.

In bijlage II van dit rapport zijn de verdere onderliggende aannames van de meerjarenbegroting van de Bibliotheek Utrecht opgenomen.

3.2 De onderbouwing van de Bibliotheek Utrecht op het tekort

De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat bij ongewijzigd beleid, het tekort oploopt tot € 1,9 miljoen in 2026. De Bibliotheek Utrecht heeft vier redenen geïdentificeerd als oorzaak voor het ontstane tekort, namelijk:

1. **Professionalisering, basis op orde krijgen en voldoen aan veranderende wet- en regelgeving.** De Bibliotheek Utrecht geeft aan een professionaliseringsslag te maken op het gebied van bedrijfsvoering (ICT, inkoop, AVG, contractmanagement, huisvesting, resultaatgericht werken, verbetering managementinformatie en KPI's, procesverbeteringen, veiligheid en certificering). Daarnaast geven ze ook aan een organisatieontwikkeling en cultuurverandering te willen maken. Ten slotte heeft de Bibliotheek Utrecht ook te maken met strengere wet- en regelgeving omtrent ICT en AVG, opleidingen, veiligheid en certificering, financiële verslaglegging en het nieuwe functiewaarderingsstelsel.

Hier is de volgende cijfermatige onderbouwing voor gegeven:

- Om de achterstanden op het gebied van ICT en informatieveiligheid in te halen, verwacht de Bibliotheek Utrecht een stijging ten opzichte van 2021 van € 102.218 in 2022 dat oploopt tot een stijging van € 351.912 in 2026.
 - De organisatieontwikkeling (reorganisatie) brengt kosten met zich mee. Incidenteel brengt dit naar schatting maximaal € 600.000 aan frictiekosten (gefinancierd uit het bestemmingsfonds subsidies) mee en structureel € 212.000 ten opzichte van de prognose 2022.
2. **Uitgangspunten van de subsidie zijn niet meer passend.** De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat de subsidie is gebaseerd op 20-jarige prognose vanuit het Bedrijfsplan. Belangrijk hierbij is volgens de Bibliotheek Utrecht de verrekening van de subsidiesuppletie. Dit verhoogt volgens de Bibliotheek Utrecht de druk op de exploitatie.

Hier is de volgende cijfermatige onderbouwing voor gegeven:

- Het gaat om de subsidiesuppletie die in 2013 is toegevoegd aan de exploitatiesubsidie van de Bibliotheek Utrecht voor de kosten die voortvloeiden uit de verzelfstandiging (frictiekosten), een bijdrage aan het eigen vermogen en liquiditeit. De Bibliotheek Utrecht heeft tot 2017 € 2.908.076 aan subsidiesuppletie ontvangen. De veronderstelling was dat het in latere jaren verrekend c.q. terugbetaald kon worden door behaalde bezuinigingen en uitgevoerde taakstellingen. Dit bleek in de praktijk lastig te realiseren. Er zijn in het Bedrijfsplan ten tijde van de verzelfstandiging bij het maken van de afspraken gezamenlijk met de gemeente Utrecht een aantal bedrijfseconomische risico's benoemd. De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat de risico's grotendeels zijn uitgekomen.

De terugbetaling loopt op tot jaarlijks circa € 384.000 in 2026.

3. **Prijsstijgingen.** Vanaf eind 2021 zijn de prijzen gestegen. De prijsstijgingen zijn hoger dan de loon- en prijscompensatie die de Bibliotheek Utrecht ontvangt. Deze prijsstijgingen zijn verwerkt in de meerjarenbegroting en worden volgens de Bibliotheek Utrecht niet gedekt door de indexering van de subsidie.

Hier is de volgende cijfermatige onderbouwing voor gegeven:

- **Onderhoud.** De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat de stijgende onderhoudskosten een belangrijke oorzaak zijn voor het tekort. Hier worden een aantal redenen voor gegeven. De belangrijkste oorzaak is volgens de Bibliotheek Utrecht de sterke prijsstijgingen. De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat de prijsstijging tussen het Meerjarenonderhoudsplan 2016 en 2021 32% was en dat deze inmiddels verder is toegenomen naar 50%. Een tweede reden voor de stijgende onderhoudskosten is dat in het MJOP 2016 niet alle vestingen zijn meegenomen. In het MJOP 2016 waren de Oudegracht, Kanaleneiland en Leidsche Rijn niet meegenomen vanwege verhuizingen en verbouwingen. In het MJOP 2021 zijn ook drie vestingen niet meegenomen in verband met mogelijke sluitingen. Voor de vestingen die niet waren meegenomen, was een gemiddeld aantal m2 meegenomen in de voorziening. Voor de zes kleinere vestingen kan er wel een vergelijking worden gemaakt. De Bibliotheek Utrecht geeft echter aan dat het om kleinere vestingen gaat met beduidend lagere onderhoudskosten. Ten derde geeft de Bibliotheek Utrecht aan dat in het MJOP 2016 een aantal installatiekosten niet zijn meegenomen, omdat men in de veronderstelling was dat deze kosten bij de verhuurder lagen. Dit bleek echter niet het geval te zijn. Ook zijn in het MJOP verschillende kosten uitgesloten, zoals bijvoorbeeld vervanging systeemplafonds en vloerbedekking. In het MJOP 2021 is hier wel rekening mee gehouden. Als laatste reden geeft de Bibliotheek Utrecht aan dat er sprake is geweest van achterstalligheid. Een deel van het geplande onderhoud in het MJOP 2016 is niet uitgevoerd en is doorgeschoven, waardoor de kosten voor inflatie ook hoger uitvallen. De Bibliotheek Utrecht benadrukt dat deze extra kosten voor de kleinere vestingen zijn en in verhouding (op het totaal aantal m2), lager zijn omdat de meeste onderhoudskosten in de voorziening betrekking hebben op grotere vestingen waar geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Aan het eind van 2018 is gestart met de opbouw van de voorziening van groot onderhoud. Eind 2021 was de stand van de voorziening € 399.000. De controller heeft naar aanleiding van het nieuwe MJOP 2021 een voorstel voor dotatie groot onderhoud opgesteld en daarom is besloten om in 2021 € 200.000 extra te doteren aan de voorziening. De prijsstijging is inmiddels in 2022 15% (tot en met september 2022).

Er is een projectleider facilitair aangenomen waarmee een kostenbesparing op het projectmanagement van het MJOP is gerealiseerd van circa € 68.000 per jaar. Tot en met 2021 werden alle onderhoudskosten onttrokken aan de voorziening. Vanaf 2022 is er een aanscherping van de onderhoudskosten ingevoerd. Dit betekent dat er alleen kosten aan de voorziening worden onttrokken als deze betrekking hebben op groot onderhoud en de voorziening daar specifiek voor is gevormd. Overige onderhoudskosten en storingsonderhoud worden vanaf 2022 separaat geboekt.

De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat de stijging van de onderhoudskosten in 2022, ten opzichte van de reguliere dotatie voorziening groot onderhoud 2021, € 480.568 bedraagt en in 2023

€ 525.000. Vanaf 2024 houdt de Bibliotheek Utrecht rekening met het uitgangspunt dat de prijsstijgingen op de onderhoudskosten worden gecompenseerd door de prijsindex op de subsidies.

- **Overige prijsstijgingen.** De Bibliotheek Utrecht verwacht ook nog prijsstijgingen op de posten energie, overige huisvesting en facilitair, personeel, algemene kosten, marketing en communicatie, programmering en indexering van de gemeente Utrecht:
- Vanaf het laatste kwartaal 2021 zijn er sterke prijsstijgingen voor energie. Vanaf 2024 verwacht de Bibliotheek Utrecht een verdere stijging omdat dan een aantal contracten vernieuwd dienen te worden. De Bibliotheek Utrecht verwacht een stijging van € 130.000 euro in 2022, dit loopt op tot een stijging van € 455.000 in 2026.
- Ook met betrekking tot overige huisvestingskosten en facilitaire kosten verwacht de Bibliotheek Utrecht sterke prijsstijgingen in 2023, dit heeft betrekking op huurkosten (10%), servicekosten (10%), beveiligingskosten (20%), belastingen (18%), schoonmaakkosten (3%) en overige kosten (10%). In totaal verwacht de Bibliotheek Utrecht een stijging van € 350.000 in 2023.
- De personeelskosten zullen door in inflatie stijgen met € 454.000 euro. Dit heeft betrekking op een cao-stijging van 8% en een eenmalige reparatie van circa € 100.000.
- De algemene kosten zullen naar verwachten stijgen met 3% in 2023. Dit betekent een stijging van € 10.000 in 2023.
- Marketing en communicatie zal met 5% stijgen in 2023 met circa € 14.000.
- Programmering, hierbij is rekening gehouden met een indexering van 5%, dit is circa € 24.000.
- De gemeente Utrecht indexeert de subsidie in 2023 met 3,5%, dit is € 523.000. Dit is niet in lijn met de hoge indexering op de hoge kosten als gevolg van de huidige inflatie.

4. **De bredere en veranderende taak van de bibliotheek.** Het gaat hierbij om extra dienstverlening en onder andere innovatie in dienstverlening programmering.

Hieronder volgt een cijfermatige onderbouwing van de Bibliotheek Utrecht.

De Bibliotheek Utrecht heeft rekening gehouden met € 200.000 aan innovatie en ontwikkeling in de begroting. De Bibliotheek Utrecht benadrukt het belangrijk te vinden om passende dienstverlening te kunnen blijven bieden aan de veranderende maatschappelijke behoefte. Hiervoor is innovatie en ontwikkeling nodig. Het gaat hierbij voornamelijk om dienstverlening, collectie, programma en bedrijfsvoering. Er kan hierbij worden gedacht aan investering in onderzoek die kostenbesparend kan werken, maar ook aan een bijdrage aan een projectbegroting waarvoor fondsen worden geworven en eigen bijdrage een vereiste is. Fondsen worden aangetrokken voor een aanvullend dienstpakket. Hier is eerder geen budgettaire ruimte voor geweest.

In de bepaling van het tekort is geen rekening gehouden met ontwikkelscenario's huisvesting (inclusief bezuinigingsscenario), mogelijke verdere besparingen, hogere indexering (m.u.v. de energiekosten) of eventuele opleveringskosten bij eventueel vertrek uit een gebouw. De Bibliotheek Utrecht loopt risico dat in 2024 en de jaren daarna, het tekort verder oploopt als de inflatie op de kosten hoger is dan de indexering op de subsidie.

In onderstaande tabel is de onderbouwing van de opbouw naar het structurele tekort weergegeven vanaf 2022 naar 2026. Incidentele kosten zijn hierin door de Bibliotheek Utrecht niet meegenomen. Hierbij zijn de belangrijkste wijzigingen opgenomen door de Bibliotheek Utrecht ten opzichte van de reguliere en genormaliseerde jaarcijfers en begrotingen van de jaren daarvoor. Deze extra kosten hebben te maken met de noodzakelijke professionalisering, voldoen aan wet- en regelgeving, hogere kosten door inflatie, innovatie en ontwikkeling en de effecten van de in het verleden gemaakte subsidie afspraken. Het tekort per jaar is te herleiden uit de meerjarenbegroting, waar per post een gedetailleerde onderbouwing is gegeven.

Opbouw structureel tekort 2021-2026	
Stand exploitatie 2021	€ 244.000
Professionalisering	
ICT extra kosten	€ -351.912
Reorganisatie	€ -212.000
Prijsstijgingen	
Onderhoudskosten (inflatie en lage voorziening)	€ -325.522
Overige inflatie	€ -1.307.200
Compensatie indexering gemeente	€ 533.023
Maatschappelijke en programmerende rol	
Innovatie en ontwikkeling	€ -200.000
Subsidiesuppletie	
Korting subsidiesuppletie	€ -236.240
Totaal	€ -1.855.851

Als reactie op het ontstane tekort heeft de Bibliotheek Utrecht in het eerste kwartaal ook een aantal bezuinigingen doorgevoerd op de begroting van 2022. Deze bezuinigingen hadden betrekking op het opleidingsbudget, de personeelskosten, programmering, ontwikkeling van programmering, het collectiebudget en de marketingkosten. De doorgevoerde bezuinigingen worden nader toegelicht in bijlage III.

4 DE ANALYSE VAN HET TEKORT DOOR EY

In het voorgaande hoofdstuk zijn we ingegaan op de onderbouwing van de Bibliotheek Utrecht van het tekort. Op basis van de duiding van de ontwikkeling van de baten en lasten sinds de verzelfstandiging en de prognoses in de meerjarenbegroting, hebben wij per (geaggregeerde) begrotingspost een analyse uitgevoerd (Bijlage VI). Onze analyse heeft betrekking op zowel onze visie op het tekort als op oplossingsrichtingen (zie hoofdstuk 8) als. De baten hebben wij geanalyseerd op de mogelijkheid om de inkomsten te vergroten. De lasten hebben wij geanalyseerd door te kijken of een uitgave uitgesteld of vermeden kan worden, dan wel of er alternatieve oplossingen zijn.

Op basis van de observaties, kunnen wij een beeld schetsen van de door EY geconstateerde oorzaken van de tekorten. Hiervoor hebben wij de assen van de drie O's gehanteerd, die binnen de gemeente Utrecht worden toegepast:

- **Onuitstelbaar:** posten worden gekwalificeerd als onuitstelbaar indien een post niet kan worden uitgesteld.
- **Onvermijdbaar:** posten worden gekwalificeerd als onvermijdbaar indien de Bibliotheek Utrecht er zelf geen invloed op heeft kunnen hebben.
- **Onoplosbaar:** posten worden gekwalificeerd als onoplosbaar indien het niet op te lossen is door iets anders, zoals bijvoorbeeld andere financiële dekking.

Daarnaast is het gewenst om te bepalen of uitgaven in lijn met ongewijzigd beleid zijn. Hiervoor dienen wij eerst een definitie te hanteren voor wat het huidige beleid inhoudt:

- Wettelijke taken en andere kaders (o.a. Brandsheet), zie hiervoor hoofdstuk 7.
- Beleidsplan inclusief begroting, jaarlijks vastgesteld tussen Bibliotheek Utrecht en gemeente Utrecht middels de subsidieverlening.
- Overige gemeentelijke besluitvorming en afspraken die tot wijziging in taken, dienstverlening of ander beleid (zoals het vestigingsbeleid) leidt voor de Bibliotheek Utrecht (zie bijlage voor gehanteerde documenten).

De hoogte van de subsidie kan ook als financieel kader beargumenteerd worden. Wij laten dit voor deze analyse buiten beschouwing, omdat dan elke uitgave boven de begroting als afwijking van het beleid zou worden gekwalificeerd.

EY heeft drie oorzaken geconstateerd die het ontstane tekort verklaren. De eerste verklaring zijn de **marktontwikkelingen** die betrekking hebben op inflatie en de krappe arbeidsmarkt. Deze uitgaven worden door EY gekwalificeerd als onvermijdbaar, onoplosbaar en onuitstelbaar. De tweede verklaring van EY heeft betrekking op uitgaven die voortvloeien uit **achterstalligheid**. Hierbij gaat het om achterstalligheid in ICT en onderhoud van vastgoed. De achterstalligheid in ICT wordt gekwalificeerd als onvermijdbaar, onoplosbaar en onuitstelbaar. De achterstalligheid in onderhoud van vastgoed wordt gekwalificeerd als onvermijdbaar en onoplosbaar. Echter kan, op basis van de aanbevelingen uit het rapport van Parc Makelaars, wel worden onderzocht of bepaalde onderhoudshandelingen mogelijk uitstelbaar zijn. De laatste verklaring van EY heeft betrekking op uitgaven die voortvloeien uit **professionalisering**. EY kwalificeert de reorganisatie als onvermijdbaar. De investeringen, die voortvloeien uit achterstalligheid óf uit de aansluiting aan het functiewaarderingssysteem vanuit de wetgeving, worden door EY als onuitstelbaar en onoplosbaar gekwalificeerd. Wel adviseert EY om in het licht van een oplopend tekort van € 1,9 miljoen, kritisch te blijven kijken naar wijzigingen binnen het personeelsbestand. De investeringen die betrekking hebben op innovatie en ontwikkeling worden gekwalificeerd als onvermijdbaar. Vanwege de huidige financiële situatie van de Bibliotheek Utrecht worden de kosten wel als uitstelbaar en als oplosbaar gekwalificeerd.

4.1 De oorzaken van de tekorten

4.1.1 De markt

De huidige marktontwikkelingen zorgen voor verschillende uitdagingen voor diverse organisaties. Omdat de indexatie van de voornaamste inkomstenbron van de Bibliotheek Utrecht (subsidie) niet is gekoppeld aan de Consumenten Prijs Index (CPI), maar de Bibliotheek Utrecht wel geconfronteerd wordt met algemene prijsstijgingen, ontstaat er een verschil. Omdat de prijsstijgingen het afgelopen jaar en naar verwachting ook in de komende jaren zullen doorgaan, wordt het gat tussen ontvangen loon- en prijsbijstelling en de werkelijke inflatie groter.

De Bibliotheek Utrecht, maar ook andere gesubsidieerde instellingen worden geconfronteerd met cao-stijgingen en de huidige krappe arbeidsmarkt. De Bibliotheek Utrecht verwacht bijvoorbeeld een cao stijging van circa 8% en een eenmalige reparatievergoeding te moeten uitkeren van in totaal circa €100.000. Naar verwachting zullen de kosten die verband houden met de cao in totaal € 454.000 bedragen in 2023. Daarnaast komen instellingen moeilijker aan personeel, dat in de praktijk leidt tot het opvullen van niet-ingevulde vacatures door middel van tijdelijke inhuur. Dit zien wij ook terug bij de Bibliotheek Utrecht in de stijgende personeels- en inhuurkosten. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat de stijgende inhuurkosten van de Bibliotheek Utrecht niet enkel een resultaat zijn van de krappe arbeidsmarkt. Enkele posten worden momenteel bewust niet ingevuld met vaste krachten, in afwachting van de beoogde reorganisatie.

De beschreven marktontwikkelingen leiden tot onvermijdelijke uitgaven op het gebied van inflatie. Wegens de huidige en verwachte prijsstijgingen heeft de Bibliotheek Utrecht verschillende posten in de meerjarenbegroting geïndexeerd. De stijgende inflatie heeft grotendeels betrekking op de onderhoudskosten, energiekosten, overige huisvestingskosten en facilitaire kosten, personeelskosten (bovengenoemde cao-stijgingen), algemene kosten, marketing en communicatie en programmering. We verwijzen naar onderstaande tabel met per post de begrootte inflatie voor 2023.

Post	Verwachte kosten 2023
Energiekosten	€ 224.000
Overige kosten huisvesting en facilitair	€ 350.000
Personeel (cao)	€ 454.000
Algemene kosten	€ 10.000
Marketing en communicatie	€ 14.000
Programmering	€ 24.000
Subtotaal	€ 1.076.000
Te ontvangen indexering gemeente	€ 523.000
Netto stijging door inflatie	€ 553.000

Op basis van bovenstaande tabel, die gebaseerd is op de berekeningen van de Bibliotheek Utrecht, zal er voor de genoemde posten een netto stijging door inflatie ontstaan van € 553.000. Hier bovenop komt nog de inflatiestijging die betrekking heeft op de onderhoudskosten. In totaal stijgen de onderhoudskosten in 2023 met € 525.522 ten opzichte van de reguliere dotatie voorziening groot onderhoud in 2021. Deze stijging heeft echter niet alleen betrekking op inflatie en is daarom niet opgenomen in bovenstaande tabel, wel dient hier rekening mee te worden gehouden (zie volgende paragraaf voor een verdere analyse).

Eventuele onzekerheden waar rekening mee dient te worden gehouden zijn de indexering vanuit de gemeente Utrecht en eventueel hogere energiekosten. Voor de jaren na 2023 is het nog onduidelijk in hoeverre de indexering vanuit de gemeente Utrecht de werkelijke inflatie zal compenseren. In de huidige meerjarenbegroting is bij diverse posten door de Bibliotheek Utrecht rekening gehouden met de aanname dat de indexering vanuit de gemeente Utrecht de werkelijke inflatie volledig zal dekken. Indien dit niet het geval is, zal het tekort oplopen. Daarnaast zijn voor sommige panden de energiekosten na 2024 nog onbekend. Momenteel is hier een schatting van € 231.000 voor opgenomen door de Bibliotheek Utrecht maar het risico bestaat dat dit in de praktijk zal afwijken. Ten slotte maakt de Bibliotheek Utrecht gebruik van verschillende panden waarvan de energiekosten worden doorberekend door de verhuurder. De Bibliotheek Utrecht is in dit geval afhankelijk van de energiecontracten die de verhuurder heeft afgesloten.

Doordat de inflatie sectorbreed wordt gevoeld en er veelal lopende contracten onder liggen (bijvoorbeeld voor energie) waarbij weinig tot geen ruimte voor alternatieve oplossingen zijn, worden deze kosten gekwalificeerd als **onvermijdbaar**, **onuitstelbaar** en **onoplosbaar**.

4.1.2 Achterstalligheid in onderhoud en ICT

In onze analyse merken wij op dat keuzes binnen het begrotingsbeleid van de Bibliotheek Utrecht in voorgaande jaren gevolgen hebben voor het huidige begrote tekort. Zo zijn de achterstanden binnen ICT en onderhoud opgelopen.

Naast de rol van de gemeente Utrecht in het vestigingsbeleid (zoals het openen of openhouden van vestigingen), hebben ook de bezuinigingen op bijvoorbeeld overhead van € 278.000 met behoud van taken in 2015 invloed op de financiële positie van de Bibliotheek Utrecht. Wij vragen ons daarom af of in het verleden in voldoende mate rekening is gehouden met de financiële haalbaarheid van bepaalde keuzes en het effect op lange termijn. Specifiek voor ICT en onderhoud van het vastgoed zien wij nu noodzakelijke kostenstijgingen ontstaan, die door de hoge inflatie in 2022 de begroting extra raken.

De afgelopen jaren is onvoldoende geïnvesteerd in zowel huisvestingsonderhoud als ICT. Uit de ICT-scan, die is uitgevoerd door een externe IT-auditor in maart 2022, is naar voren gekomen dat er geen ICT-beleid is, het management zich onvoldoende bezighoudt met risico's op het gebied van informatiebeveiliging, er geen ICT-continuïteitsplan of een informatiebeveiligingsbeleid is, er geen formele risicoanalyse is uitgevoerd, er geen periodiek attack- en penetratietest is uitgevoerd en er door het management geen verantwoording aan de ICT-afdeling wordt gevraagd.

Als het gaat om het onderhoud in het vastgoed, blijkt ook sprake te zijn van achterstalligheid. Uit het rapport van Maar! Bouwmanagement staat hierover het volgende geformuleerd: *'In 2022 zullen de totale onderhoudskosten vrij hoog zijn, omdat er achterstallig onderhoud is'.*

Parc Makelaars heeft een rapport uitgebracht waarin het MJOP is getoetst. Dit rapport geeft aan dat de begrote kosten als reëel worden beschouwd en waarschuwt voor de prijsstijgingen. Daarnaast wordt in het rapport ook benoemd dat er kan worden gekeken naar de mogelijkheden naar het uitstellen van onderhoudshandelingen. Hier wordt het volgende over vermeld in het rapport: *'Vaak zijn er meer mogelijkheden dan het verhogen van de geprognosticeerde bedragen. Bij het inplannen van het onderhoud kunnen keuzes worden gemaakt waardoor een verhoging van de bijdrage kan worden voorkomen. In overleg kan worden bekeken welke onderhoudshandelingen uitgesteld kunnen worden en welke gevolgen dit heeft. Het uitstellen van onderhoudshandelingen kan soms tot een tijdelijke toename van klachten leiden en hogere storingskosten, maar kan wellicht een gezondere financiële positie beteken.'*

De kosten die de Bibliotheek Utrecht heeft opgenomen in de meerjarenbegroting die betrekking hebben op investeringen op het gebied van ICT worden, vanwege de geïdentificeerde risico's uit de ICT-scan, beschouwd als **onvermijdbaar**, **onoplosbaar** en **onuitstelbaar**. De kosten die de Bibliotheek Utrecht heeft opgenomen in de meerjarenbegroting die betrekking hebben op investeringen op het gebied van onderhoud, worden als **onvermijdbaar** en **onoplosbaar** gekwalificeerd. Echter kan, op basis van de aanbevelingen uit het rapport van Parc Makelaars, wel worden onderzocht of bepaalde onderhoudshandelingen mogelijk **uitstelbaar** zijn. Wij benadrukken hierbij nogmaals dat eventuele gevolgen, zoals toename van klachten of storingskosten, nauwkeurig overwogen moeten worden.

4.1.3 Professionalisering

In het Reorganisatieplan 2022 geeft de Bibliotheek Utrecht aan dat er ruimte voor verbetering van het functioneren van de organisatie is ontstaan. Voor deze professionalisering worden door de Bibliotheek Utrecht verschillende kosten begroot en gemaakt die van invloed zijn op het ontstane tekort. Dit betreffen zowel structurele kosten als incidentele kosten om de ontwikkeling te realiseren.

Voor de organisatieontwikkeling wordt een nieuw functiehuis geïmplementeerd (laatste wijziging vond in 2016 plaats) dat aansluit bij de doelstellingen van de professionalisering. Zo zijn er bijvoorbeeld nieuwe functies bijgekomen, vervallen functies en wijzigen functies. De vaste formatie blijft ondanks wijzigingen redelijk stabiel, het stijgt van circa 130,3 fte naar circa 131,56 fte (gewogen gemiddelde). Het beoogde functiehuis dat in 2023 wordt geïmplementeerd, dient naast het functiewaarderingssysteem vanuit de

wetgeving te worden gezet, wat een externe partij zal doen. In de praktijk kan dit betekenen dat de Bibliotheek Utrecht functies toch te hoog of te laag heeft ingeschaald, dit is een risico voor de personeelslasten in de begroting.

In de reorganisatie wordt een professionalisering uitgevoerd die betrekking heeft op de bedrijfsvoering. De Bibliotheek Utrecht is voornemens, om bij de reorganisatie, een manager bedrijfsvoering, een adviseur bedrijfsvoering, assistent financiële administratie, adviseur ICT en een HRM medewerker in dienst te nemen. Dit gaat in totaal om € 293.392. Echter wordt momenteel al een manager bedrijfsvoering ingehuurd, waardoor 187.000 betrekking heeft op nieuwe functies in de bedrijfsvoering. Dat betekent dat het grootste deel van de structurele extra kosten door de reorganisatie veroorzaakt worden door de versterking van de bedrijfsvoering.

Naast de investeringen in bedrijfsvoering, vinden er in het kader van de professionalisering ook andere wijzigingen plaats binnen het personeelsbestand op basis van de functiewaarderingssystematiek. Aan de ene kant zijn er functies lager ingeschaald zoals de functie medewerker dienstverlening (schaal 6) die wordt opgesplitst in een functie bibliotheekmedewerker (schaal 6) en bibliotheekassistent (schaal 4). Andere wijzigingen hebben betrekking op de hogere inschaling van personeel op basis van gewijzigde functies en en functieomschrijving, zoals bijvoorbeeld een 'coördinator vrijwilligers en stagiaires'. Ook worden andere functies op basis van hun inhoud verhoogd van een schaal 6 naar 7 of van 7 naar 8. Daarnaast worden, naast de functies in bedrijfsvoering, ook andere nieuwe functies opgenomen, zoals bijvoorbeeld een junior teamleider en een extra teamleider voor de vestigingen om meer aandacht te geven aan de dienstverlening en programmering in de wijken. In de prognose in 2022 worden de personeelskosten geschat op € 7.642.000, met 130,3 fte (gewogen gemiddelde, peildatum september 2022), dit betekent dat de gemiddelde personeelskosten per werknemer uitkomen op € 58.649,27. In 2023 is er € 8.858.000 begroot aan personeelskosten en 131,56 aan fte, dit betekent dat de gemiddelde personeelskosten per werknemer uitkomen op € 67.330,50. De gemiddelde personeelskosten per werknemer stijgen hiermee met € 8.681,22. De stijgingen worden onder andere veroorzaakt door cao stijgingen, automatische stijging tredes, gemiddelde hogere functieschalen en dat in 2022 hoger ingeschaalde functies worden ingehuurd zoals op het gebied van management, projectmanagement en teamleider financiën.

Gezien de transitie in de rol van de Bibliotheek Utrecht met vraag naar een meer programmerende, maatschappelijke bibliotheek en de tekortkomingen die zich gemanifesteerd hebben op het gebied van bedrijfsvoering beschouwen wij de intentie achter de professionalisering als gerechtvaardigd. EY kan de reorganisatie als **onvermijdbaar** kwalificeren omdat naast niet-beïnvloedbare externe factoren (zoals cao-stijgingen of stijging in tredes) het zwaartepunt van de reorganisatie ligt in de investeringen in de bedrijfsvoering. Met deze investeringen worden enkele eerder geconstateerde tekortkomingen geadresseerd (o.a. op het gebied van ICT). De investeringen, die voortvloeien uit achterstalligheid óf uit de aansluiting aan het functiewaarderingssysteem vanuit de wetgeving, worden door EY als **onuitstelbaar** en **onoplosbaar** gekwalificeerd. Wel adviseert EY om in het licht van een oplopend tekort van € 1,9 miljoen, kritisch te blijven kijken naar wijzigingen binnen het personeelsbestand. Daarbij zijn er nog openstaande vraagstukken die direct of indirect van invloed zijn op of verband kunnen houden met de personeelskosten. Hierbij refereren we naar het lopende onderzoek naar de ontwikkelscenario's van de herijking van het vestigingenennetwerk van de Bibliotheek Utrecht en de formele weging van het functiehuis in de nieuwe functiewaarderingssystematiek. Het is wenselijk om dit inzicht te hebben om te komen tot een oplossing en verdere besluitvorming rondom het tekort.

De reorganisatie is echter gedurende de looptijd van dit onderzoek verder in uitvoering gebracht en het plaatsingsproces van medewerkers wordt momenteel uitgevoerd. Verder uitstellen van de reorganisatie lijkt hiermee niet haalbaar. Om tot alternatieve oplossingen te komen, heeft de Bibliotheek Utrecht kenbaar gemaakt dat zij werken aan enkele toekomstscenario's met betrekking tot het vestigingsbeleid. De Bibliotheek Utrecht is zich ervan bewust is dat naar aanleiding van dit rapport en de toekomstscenario's met betrekking tot het vestigingsbeleid, aanvullende bezuinigingsmaatregelen en mogelijk een tweede reorganisatie nodig kunnen zijn die zowel betrekking heeft op de personeels- als huisvestingslasten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit tot frictiekosten zal leiden.

Innovatie en ontwikkeling

In de begroting zijn meerjarige posten op het gebied van innovatie en ontwikkeling opgenomen om diverse investeringen te kunnen doen in het werven van nieuwe fondsen, het genereren van overige extra opbrengsten en het efficiënter kunnen inrichten van de organisatie.

Gezien de maatschappelijke rol die van de Bibliotheek Utrecht wordt gevraagd en afspraken in het beleidsplan, worden de bovenstaande uitgaven als **onvermijdbaar** gekwalificeerd. Echter, ook gezien de huidige financiële situatie van de Bibliotheek Utrecht worden de kosten wel als **uitstelbaar** en als **oplosbaar** gekwalificeerd. Het uitstellen van deze investering kan gevolgen hebben voor de afspraken gemaakt met de gemeente Utrecht of voor het verwezenlijken van politieke ambities zoals in het huidige coalitieakkoord opgenomen en waarin de Bibliotheek Utrecht een belangrijke rol krijgt toebedeeld op het gebied van taalvaardigheid, digitale vaardigheden en bewustzijn/mediawijsheid en kansengelijkheid. Bij het mogelijk uitstellen van deze investering zullen deze gevolgen zorgvuldig in beschouwing dienen te worden genomen.

5 BENCHMARK

5.1 Introductie

Ter ondersteuning van de mogelijke oplossingsrichtingen hebben wij een vergelijking uitgevoerd met een aantal andere steden in de wijze waarop zij de kaders stellen en subsidies verstrekken aan een zelfstandige bibliotheekorganisatie waarbij dit meer dan 75% van de financiering betreft (benchmark). Dit hoofdstuk geeft zicht op de resultaten vanuit de benchmark. Er is een benchmark uitgevoerd met de gemeenten Tilburg, Rotterdam, Amsterdam en Groningen. Er is hierbij aandacht besteed aan de governance en sturingsrelatie, de subsidiehoogte, huisvesting, inkomstenbronnen en bedrijfsvoering. De selectie en de te onderzoeken benchmark onderwerpen zijn in samenwerking met de opdrachtgever tot stand gekomen.

Aanvullend hebben wij naar enkele kengetallen van de bibliotheken gekeken (onderstaande tabel, jaartal 2021). Om de verschillen tussen de bibliotheken goed te kunnen duiden, zoals bijvoorbeeld eventuele schaalvoordelen die grote steden hebben, is verdergaand onderzoek nodig bij de bibliotheken zelf. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek. Echter, geeft deze informatie wel richting aan het onderzoek en mogelijke aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

5.2 Observaties benchmark

Algemene gegevens benchmarkgemeenten

Algemene gegevens benchmark						
	Inwonersaantal	Subsidie/inwoner	Inwoners per vestiging	Aantal vestigingen	FTE	Vrijwilligers
Utrecht	361.700	42	27.823	13	129	158
Amsterdam	882.600	32,86	33.946	26	214	138
Rotterdam	655.500	32,44	34.500	19	194	341
Groningen	235.000	26,36	26.111	9	81	101
Tilburg	365.000	26,87	24.333	15	134	154

	Personeelskosten	Huisvestingskosten	Personeelskosten/ inwoner	Personeelskosten/ vestigingen	Huisvestingskosten/ inwoner	FTE/ Vestiging	FTE/ Inwonersaantal
Utrecht	€ 8.750.735	€ 4.594.481	€ 24,19	€ 673.133	€ 12,70	9,92	0,00036
Amsterdam	€ 15.850.642	€ 12.121.997	€ 17,96	€ 609.640	€ 13,73	8,23	0,00024
Rotterdam	€ 13.209.400	€ 5.043.364	€ 20,15	€ 695.232	€ 7,69	10,21	0,00030
Groningen	€ 3.315.000	€ 2.843.000	€ 14,11	€ 315.889	€ 12,10	9,00	0,00034
Tilburg	€ 7.760.273	€ 3.440.327	€ 21,26	€ 517.352	€ 9,43	8,93	0,00037

Fysieke uitleningen					
	2018	2019	2020	2021	Uitleningen per inwoner (2021)
Utrecht	1.462.758	1.514.057	1.136.314	1.206.548	3,34
Amsterdam	1.713.514	1.706.756	1.077.792	857.347	0,97
Rotterdam	1.405.795	1.171.711	1.064.514	948.709	1,45
Groningen	752.010	900.456	645.608	556.270	2,37
Tilburg	1.269.897	1.253.337	956.288	836.537	2,29

Leden					
	2018	2019	2020	2021	Leden per inwoner (2021)
Utrecht	73.804	75.551	78.102	77.308	0,21
Amsterdam	166.189	158.331	139.100	125.332	0,14
Rotterdam	86.792	89.057	89.483	90.548	0,14
Groningen	41.083	50.883	49.894	48.951	0,21
Tilburg	64.709	68.271	66.027	60.805	0,17

Bezoekers per inwoner				
	2018	2019	2020	2021
Utrecht	3,53	3,81	2,87	2,91
Amsterdam	4,27	3,86	2,01	1,94
Rotterdam	3,90	4,05	2,16	1,68
Groningen	5,01	7,31	6,97	6,72
Tilburg	4,26	5,71	2,98	2,48

% Subsidie					
	Utrecht	Amsterdam	Rotterdam	Groningen	Tilburg
Eigen inkom	€ 2.155.747	€ 2.773.594	€ 1.806.425	€ 2.166.000	€ 1.916.947
Subsidies	€ 15.071.325	€ 29.394.705	€ 21.136.833	€ 6.141.000	€ 10.900.592
Overig	€ 14.111	€ 362.631	€ 504.803	€ 7.000	€ 370.169
Totaal	€ 17.241.183	€ 32.530.930	€ 23.448.061	€ 8.314.000	€ 13.187.708
% Subsidie	87%	90%	90%	74%	83%

Bron: Jaarrekeningen Bibliotheek Utrecht en Dashboard Bibliotheekstatistiek

Hierbij willen we de volgende observaties uitlichten:

- De hoogte van de subsidie per inwoner in de selectie fluctueert sterk, waarbij de Bibliotheek Utrecht bovenaan het gemiddelde van deze selectie uitkomt. Zonder naar o.a. de verdere onderliggende opdrachten van de verschillende bibliotheken te kijken, kunnen wij geen conclusies trekken over de hoogte van het subsidiebedrag.
- Het aantal FTE per vestiging voor de Bibliotheek Utrecht is gemiddeld ten opzichte van de selectie. De gemiddelde personeelskosten per vestiging liggen boven het gemiddelde van de selectie. Doordat er diverse factoren als hogere salariskosten van medewerkers met nog oude CAO rechten vanuit de gemeentelijke organisatie, omvang van een locatie, aantal bezoekers etc. van invloed zijn, kunnen er geen uitspraken ten aanzien van de personeelskosten en aantal FTE worden gedaan.
- In verhouding tot het aantal inwoners heeft Utrecht meer vestigingen dan de benchmarkgroep. Dit kan voor de Bibliotheek Utrecht een indicatie geven om voor mogelijke besparingen te kijken naar het aantal vestigingen. De huisvestingslasten per vestiging en per inwoner vallen echter lager uit dan gemiddeld. In de Bibliotheek Utrecht is wel sprake van achterstallig onderhoud. Er is geen zicht op de omvang van het achterstallig onderhoud, daarbij is er ook sprake van grote prijsstijgingen in het onderhoud. Wel dient hier rekening mee te worden gehouden in de vergelijking omdat dit komende jaren, afhankelijk van de omvang, mogelijk wel voor relatief hogere huisvestingslasten kan zorgen bij de Bibliotheek Utrecht.
- De inzet van vrijwilligers door de Bibliotheek Utrecht ten opzichte van het aantal betaalde FTE is in vergelijking met de benchmarkgroep laag. Andere bibliotheken zetten relatief meer vrijwilligers in. Dit beeld geeft een indicatie dat de Bibliotheek Utrecht mogelijk meer kan bereiken met de inzet van vrijwilligers. In verband met de rechtelijke uitspraak met betrekking tot het inzetten van vrijwilligers in de bibliotheek Utrecht en beperkingen in de cao, dient hierbij een zorgvuldige afweging te worden gemaakt in wat er mogelijk is. Daarnaast begrijpen wij van de Bibliotheek dat afstemming met de OR hierbij noodzakelijk is.
- De personeelskosten per inwoner vallen voor Utrecht hoger uit dan voor de benchmarkgroep. Echter heeft Utrecht ook het hoogste aantal uitleningen per inwoner en (samen met Groningen) het hoogste aantal leden per inwoner. De hogere personeelskosten per inwoner kunnen hier mogelijk een gevolg van zijn. Zo heeft de bibliotheek in Amsterdam relatief lagere personeelskosten per inwoner maar ook het laagste aantal uitleningen per inwoner en (met de bibliotheek van Rotterdam) laagste aantal leden per inwoner.
- Om de hoogte van de subsidie, personeelskosten en betaalde FTE in een verder perspectief te plaatsen, hebben wij ook het aantal leden, bezoekers en uitleningen in de benchmark betrokken. In absolute waarde heeft de Bibliotheek Utrecht de meeste uitleningen in 2021, ook het relatief aantal leden is het hoogste. Het aantal bezoekers per inwoner ligt ook boven het gemiddelde van de benchmarkselectie. Dit kan een indicatie geven over de relatieve hoogte van de personeelslasten van de Bibliotheek Utrecht.

5.3 Uitkomsten interviews benchmarkgemeenten

5.3.1 Subsidiecyclus

De subsidiecyclus loopt op hoofdlijnen binnen de benchmarkgemeenten gelijk. De gemeente stelt kaders of uitgangspunten op, vastgesteld door de gemeenteraad. De bibliotheek maakt een meerjarig beleidsplan op basis van deze kaders, inclusief een meerjarenbegroting. Het plan wordt na interne toetsing, door het College van B&W vastgesteld. De wijze om te komen tot de vaststelling van het meerjarige beleidsplan verschilt per gemeente. Zo wordt bij een enkele benchmarkgemeente vooraf al sturing gegeven aan de invulling van het meerjarige beleidsplan, andere benchmarkgemeenten reageren achteraf op het door de bibliotheek opgestelde beleidsplan.

In het meerjarig beleidsplan worden de doelstellingen van de komende vier jaar vastgelegd. De invulling van de subsidieaanvraag dient vervolgens dan ook gebaseerd te zijn op de vastgestelde doelstellingen uit het meerjarenbeleidsplan. De opdracht aan de bibliotheek en subsidies worden voor vier jaar toegekend, formele toekenning vindt jaarlijks plaats na de vaststelling van de begroting van de benchmarkgemeente. De subsidietoekenning van de bibliotheek Utrecht vindt daarentegen jaarlijks plaats. Daarnaast worden er ook aanvullende taken vastgelegd waarvan de benchmarkgemeente vindt dat deze belangrijk zijn. De bibliotheek dient de uitgangspunten uit deze opdracht vervolgens te verwerken in een meerjarig beleidsplan, deze wordt dan door het College van B&W vastgesteld.

Elke bibliotheek dient achteraf ook de gesubsidieerde activiteiten te verantwoorden waarbij in een enkele benchmarkgemeente ook gekort kan worden indien niet volledig voldaan is aan de subsidievoorwaarden. Ook is geconstateerd dat bij de benchmarkgemeenten meer duiding wordt gegeven bij de subsidietoekenning dan in de gemeente Utrecht. Bijvoorbeeld krijgt de bibliotheek met de subsidietoekenning een bestand met alle subsidievoorwaarden, zoals de doelgroep, doelstellingen, prestaties gericht op basisvoorzieningen, prestaties doelgericht op bijvoorbeeld uitleningen of activiteiten. Zoals dit ook vooraf is afgestemd in de beleidsplannen. De subsidie kan hier achteraf ook op worden afgerekend.

De governance is door de benchmarkgemeente op verschillende manieren ingevuld. Hierbij valt te denken aan reguliere afstemmingsmomenten door accounthouders, de prestatie indicatoren en de rol van de benchmarkgemeenten in de bedrijfsvoering en de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht. Wij gaan hier in onderstaande paragrafen verder op in.

5.3.2 *Accounthouders*

In tegenstelling tot de gemeente Utrecht, waarbij het account van de bibliotheek valt onder de directie Onderwijs, vallen de benchmarkgemeenten onder de directie Cultuur. Een enkele benchmarkgemeente is recent overgaan naar de directie Onderwijs. Net als bij de gemeente Utrecht, hebben de benchmarkgemeenten te maken met verschillende beleidsterreinen (en dus aanspreekpunten) binnen de gemeente. Een belangrijke rol in de governance en sturing is weggelegd voor de accounthouders binnen de benchmarkgemeenten. Alle benchmarkgemeenten geven aan dat regulier overleg een belangrijke factor is in het onderhouden van de relatie en goed sturing te geven aan de subsidierelatie met de benchmarkbibliotheek. De reguliere afstemmingsmomenten tussen de bibliotheken en de benchmarkgemeenten variëren van tweewekelijks tot in ieder geval maandelijks. Daarnaast zijn er ook voortgangsgesprekken die of halfjaarlijks of per kwartaal plaatsvinden, waarbij de meeste bibliotheken een tussenrapportage dienen op te stellen. Hierbij wordt minimaal één keer per jaar de realisatie van het beleidsplan inhoudelijk geëvalueerd, hierbij is vaak ook het afdelingshoofd Cultuur aanwezig. Ten slotte vinden er vanuit, het kader verbonden partijen, binnen sommige benchmarkgemeenten ook jaarlijkse gesprekken met de benchmarkbibliotheek, de wethouder, ambtelijke afvaardiging en voorzitter van de raad van toezicht van de gemeente plaats.

5.3.3 *Prestatie indicatoren*

De benchmarkgemeenten hebben allen het belang van het hebben van prestatie indicatoren uitgesproken in de governance. De indicatoren worden gebruikt om het gesprek met de bibliotheken te voeren over de te bereiken maatschappelijke doelen. Op deze wijze kan de gemeente sturen op het maatschappelijk rendement, waarbij de begroting een kader of middel is om dat rendement te behalen. Bij een eventueel tekort of nieuwe prioriteit, helpen de indicatoren de gemeente om inzicht te geven wat een bepaalde (financiële) keuze heeft op het maatschappelijke resultaat. De indicatoren helpen de gemeente om het maatschappelijk rendement van de bibliotheek in beeld te krijgen en indien de indicatoren achterlopen op plan, vormen ze een signaleringsrol. De gemeente Utrecht heeft zelf nog beperkt prestatie indicatoren geïmplementeerd. Het verschilt per benchmarkgemeente in hoeverre de

prestatie indicatoren worden gebruikt als formeel sturingsmiddel. Bijvoorbeeld of de subsidie gekort kan worden indien bepaalde afrekenbare KPI's niet worden behaald of dat de KPI's vooral worden gebruikt om het gesprek over de voortgang te voeren.

Enkele voorbeelden van prestatie indicatoren zijn:

- Het aantal leerlingen dat via onderwijs wordt bereikt.
- Het aantal deelnemers per activiteit, per jaar.
- Het aantal openingsuren.
- Minimaal vijf nieuwe samenwerkingsverbanden per jaar.
- Een positief oordeel van de audit commissie.
- Het aantal uitleningen.
- Behoud van het aantal leden/uitleningen.

5.3.4 Bedrijfsvoering

Net als bij de gemeente Utrecht, is elke bibliotheek in de benchmark door de verzelfstandiging verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en daarmee de te maken keuzes binnen de kaders van de gemeente. Hoewel alle benchmarkgemeenten verwachten dat de bibliotheek zelf verantwoordelijkheid neemt voor een sluitende begroting, is bij alle partijen het spanningsveld in de onderlinge afhankelijkheid een herkenbaar thema.

Dit is met name herkenbaar als het gaat om welke (detail)informatie gedeeld wordt over de bedrijfsvoering, welke rol de gemeente speelt in veranderingen en bij eventuele tekorten. Wel geven de benchmarkgemeenten aan dat bij financiële tegenslagen er eerst binnen de begroting van de bibliotheek wordt gezocht, maar dat er ook samen naar een oplossing kan worden gezocht.

Wel is geconstateerd dat een enkele benchmarkgemeente de bibliotheek tegemoet komt in stijging van huurkosten. Deze gemeente heeft de huurprijzen kunnen drukken door de lagere boekwaarde van het gebouw waar de bibliotheek in zat, te verwerken in de kostendekkende huur. Naarmate het gebouw verder afgeschreven raakt, daalt ook de huur, omdat de boekwaarde wordt meegenomen in de berekening van de kostendekkende huur. Daarnaast is het ook zo dat als die benchmarkgemeente vastgoed vernieuwt, zij proberen de hogere huurprijzen die ze daarmee moeten betalen, via het vastgoedproject zelf te dekken.

5.3.5 Benoeming van de leden van de Raad van Toezicht

De benchmarkgemeenten zijn niet altijd direct betrokken bij de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht. Wel zie je dat bij een benchmarkgemeente in de statuten is vastgelegd dat de leden van de Raad van Toezicht moeten worden benoemd door het College van B&W. Via deze weg kan de benchmarkgemeente invloed uitoefenen op de benoeming. Ook komt het bij een andere benchmarkgemeente voor dat de RvT leden worden voorgedragen aan de gemeente.

5.4 Subsidiehoogte en overige inkomsten

5.4.1 Groei met inwonersaantal

Het vaststellen van de hoogte van het subsidiebedrag wordt bij geen enkele benchmarkgemeente direct gekoppeld aan het aantal inwoners van de stad. Bij een enkele benchmarkgemeente wordt wel gekeken naar de groei van het aantal inwoners, maar wordt het subsidiebedrag hier niet automatisch op aangepast en is het daarmee ook geen onderdeel van de bekostigingssystematiek. Deze benchmarkgemeente koppelt het aantal inwoners wel direct aan het aantal nodige boeken in de

bibliotheek. In de gemeente Utrecht wordt echter wel eerder rekening gehouden met de groei van het aantal inwoners door middel van toegekende groeimiddelen.

Tijdens de interviews is aangegeven dat het automatisch laten meegroeien van de subsidie met het aantal inwoners niet wenselijk is omdat er op deze manier geen zicht is op hoe de groei van het budget zich weerhoudt tot de maatschappelijke resultaten.

5.4.2 Loon- en prijsbijstelling

De subsidies worden jaarlijks geïndexeerd door de benchmarkgemeenten. De indexatie van dit jaar varieert van 3,9% tot 7,3%. De gemeente Utrecht indexeert met 3,5%. De indexering stijgt niet één op één mee met de inflatie. Een enkele benchmarkgemeente baseert de indexatie wel op de Consumenten Prijs Index.

5.4.3 Overige inkomsten

De belangrijkste inkomstenbron van zowel de Bibliotheek Utrecht als de benchmarkgemeente, is de subsidie vanuit de gemeente. Daarnaast zijn abonnementen ook een belangrijke inkomstenbron. Ten slotte genereren de bibliotheken ook nog opbrengsten vanuit horeca en soms wordt een kleine winst behaald uit een project.

5.5 Huisvesting

De bibliotheekpanden van de benchmarkgemeenten zijn of eigendom van de bibliotheek, eigendom van de gemeente of van een externe verhuurder. Dit geldt ook voor de Bibliotheek Utrecht.

Als het gaat om huisvesting, zijn het vestigingsbeleid en het spreidingsbeleid van de benchmarkgemeenten besproken. Als het gaat om het spreidingsbeleid, heeft, net als de gemeente Utrecht, ook één andere gemeente een regeling waarbij overheidsvoorzieningen binnen tien minuten of één km bereikbaar moeten zijn voor de inwoners. Een andere benchmarkgemeente hanteert een aanwezigheidsbeleid. In de praktijk betekent dit dat locaties hier bijvoorbeeld zijn verkleind zodat je meer locaties kan hebben. Dit betekent minder m2 per locatie en dat de kosten per locatie lager worden en je meer locaties kan openen.

Bij het spreidingsbeleid wordt bij de meeste benchmarkgemeenten rekening gehouden met de sociaaleconomische klasse, migratieachtergrond, omvang en gemiddelde leeftijd van de wijk. Op basis daarvan wordt gekeken of een locatie wenselijk is en wat voor type programma hierbij zou passen. Het verschilt per benchmarkgemeente hoe er verder met de demografie in de wijken om wordt gegaan. Zo kan er ook bewust worden gekozen om voor kleinere locaties in hogere sociaaleconomische wijken. Uitgangspunt is dat de bibliotheek laagdrempelig moet zijn en dicht bij de doelgroep moet zitten. De benchmarkgemeente doet dan de aanname dat hier minder behoefte is aan de maatschappelijke diensten van de bibliotheek, en het gebruik vaak alleen toeziet op het huren van boeken. Hier zouden kleinere vestigingen dus logischer zijn omdat de doelgroep hier zelfredzaam genoeg is.

6 DE SUBSIDIESUPPLETIE

De subsidiesuppletie is ten tijde van de verzelfstandiging toegevoegd aan de exploitatiesubsidie van de Bibliotheek Utrecht voor de kosten die voortvloeiden uit de verzelfstandiging (frictiekosten), een bijdrage aan het eigen vermogen en liquiditeit. Vanaf 2013 tot en met 2017 heeft de Bibliotheek in totaal € 2.908.076 aan subsidiesuppletie ontvangen. De subsidiesuppletie wordt sinds 2019 door de Bibliotheek Utrecht terugbetaald door middel van een verrekening met de exploitatiesubsidie^{1,2}. Op basis van de gemaakte afspraken in 2013 (in de Overdrachtsovereenkomst en bijbehorend Bedrijfsplan), zou de subsidiesuppletie in 2032 volledig door de Bibliotheek Utrecht aan de gemeente Utrecht dienen te zijn terugbetaald.

Wellicht ten overvloede merken wij op dat in het kader van dit onderzoek uitsluitend de argumenten van de Bibliotheek Utrecht om terug te komen op de afspraken rondom de subsidiesuppletie zijn beoordeeld. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar andere aspecten van de subsidiesuppletie, zoals de juridische interpretatie c.q. kwalificatie van de subsidiesuppletie en de verantwoording daarvan in de jaarverantwoording van de Bibliotheek Utrecht en de Gemeente Utrecht.

De Bibliotheek Utrecht heeft aangegeven dat er mogelijk kan worden teruggekomen op eerder gemaakte afspraken over de terugbetaling van de subsidiesuppletie. De Bibliotheek Utrecht heeft hier drie argumenten voor gegeven:

1. Financiële spelregels ten tijde van de verzelfstandiging zijn veranderd waardoor het risicoprofiel bij aanvang van de stichting anders was dan voorzien.
2. Uitgangspunten voor de betalingen van de subsidiesuppletie zijn niet meer actueel.
3. Uitgangspunten subsidieafspraken zijn niet meer actueel, context bibliotheek en toekomstige uitdagingen zijn wezenlijk veranderd.

Op basis van bovenstaande argumentatie van de Bibliotheek Utrecht ziet EY onvoldoende grondslag om terug te komen op de eerder gemaakte afspraken over de terugbetaling van de subsidiesuppletie. Hieronder worden daarvoor kort de argumenten van EY benoemd. In de volgende paragraaf wordt zowel de argumentatie van de Bibliotheek Utrecht als de argumentatie van EY nader toegelicht.

1. Ten tijde van de verzelfstandiging is door partijen bij het vaststellen van de hoogte van de subsidiesuppletie rekening gehouden met de door de Bibliotheek Utrecht geïdentificeerde bedrijfsrisico's en de kans dat deze risico's zich zouden kunnen voordoen. Deze bedrijfsrisico's zijn in het Bedrijfsplan uiteengezet.
2. De verantwoordelijkheid voor bedrijfsrisico's ligt op basis van hetgeen partijen ten tijde van de verzelfstandiging zijn overeengekomen (e.g. het Bedrijfsplan en de Overdrachtsovereenkomst) bij de verzelfstandigde Bibliotheek Utrecht. Uit het Bedrijfsplan en de Overdrachtsovereenkomst volgt dat dergelijke risico's voor rekening en risico van de Bibliotheek Utrecht komen.
3. Het financiële speelveld en de bijbehorende voorwaarden waren bij aanvang van de verzelfstandiging dan ook voldoende duidelijk in beeld voor zowel de Bibliotheek Utrecht als de gemeente Utrecht.
4. Partijen zijn voorts in artikel 4 lid 8 van de Overdrachtsovereenkomst overeengekomen dat partijen binnen een periode van twee jaar na ondertekening van de Overdrachtsovereenkomst (lees: circa twee jaar na verzelfstandiging) in overleg zouden treden in het geval er zodanige feiten en omstandigheden aanwezig waren, welke reeds ten tijde van het aangaan van de Overdrachtsovereenkomst aanwezig waren maar aan de Stichting redelijkerwijze niet voor het sluiten van de Overdrachtsovereenkomst aanwezig kunnen zijn. Wij begrijpen dat partijen geen gebruik hebben gemaakt van dit recht. Partijen hebben klaarblijkelijk geen reden gezien om binnen de tweejaarstermijn gebruik van dit recht te maken. Gelet op de tweejaarstermijn kunnen partijen thans geen beroep op dit recht meer doen; het recht is verlopen c.q. 'verjaard'.

¹ Bron: Bedrijfsplan 7 november 2012, bijlage 10 en 10a.

² Subsidiebeschikking 2019, 2020 en 2021.

5. De verantwoordelijkheid voor bedrijfsrisico's ligt op basis van hetgeen partijen zijn overeengekomen (e.g. het Bedrijfsplan en de Overdrachtsovereenkomst) bij de verzelfstandigde Bibliotheek Utrecht.
6. Het moment van terugbetaling, dat is gebaseerd op de ramingen uit 2013, lijkt te zijn verbonden met het moment waarop de Bibliotheek Utrecht een positief resultaat heeft gerealiseerd en wordt voldaan aan financiële eisen voor een gezonde financiële organisatie zoals op het gebied van solvabiliteit en liquiditeit.
7. De genoemde uitdagingen die momenteel spelen staan geheel los van de gemaakte afspraken met betrekking tot de subsidiesuppletie en dienen daarom ook los van de subsidiesuppletie te worden geanalyseerd.
8. De subsidiesuppletie is geen oorzaak van de huidige financiële tekorten. De suppletie is daarbij altijd conform het terugbetalings- c.q. verrekeningschema als aangehecht bij het Bedrijfsplan (terug)betaald c.q. verrekend.

Ondanks dat geen juridische grondslag wordt gevonden om op basis van bovenstaande argumentatie van de Bibliotheek Utrecht terug te komen op eerder gemaakte afspraken over (de terugbetaling van) de subsidiesuppletie, dienen de argumenten van de Bibliotheek Utrecht wel nader in ogenschouw te worden genomen omdat op basis van de huidige meerjarenbegroting het voor de Bibliotheek Utrecht niet mogelijk is om aankomende jaren te voldoen aan de terugbetaling van de subsidiesuppletie. De mogelijke voorwaarde van het hebben van een positief exploitatieresultaat en financieel gezonde organisatie, het moment van terugbetaling van de subsidiesuppletie en de ruimte in de clausules om in redelijkheid tot een oplossing te komen, zouden een aanknopingspunt kunnen zijn om met elkaar in gesprek te gaan over bijvoorbeeld het uitstellen van terugbetaling of het uitsmeren van de subsidiesuppletie over een langere periode.

Ten slotte begrepen wij van de juristen van de gemeente Utrecht dat de subsidiesuppletie, op basis van de beginselen van behoorlijke bestuur (i.e. het gelijkheidsbeginsel), naar verwachting niet zonder meer kan worden kwijtgescholden omdat de gemeente Utrecht gelijksoortige afspraken heeft met andere gesubsidieerde instellingen. Wellicht ten overvloede merken wij op dat het kwijtschelden van (een gedeelte van) de subsidiesuppletie ook risico's van verboden staatssteun met zich kan brengen. Partijen dienen zo nodig nader te onderzoeken of deze risico's reëel zijn.

6.1 Analyse terugbetalingsverplichting subsidiesuppletie

Argument Bibliotheek Utrecht

1. Financiële spelregels ten tijde van de verzelfstandiging zijn veranderd waardoor het risicoprofiel bij aanvang van de stichting anders was dan voorzien

De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat de gesprekken rondom de verzelfstandiging van de Bibliotheek Utrecht zijn begonnen in 2012 en dat gedurende het proces naar de verzelfstandiging, het financiële speelveld is veranderd. Er zijn bijvoorbeeld meer taken opgelegd, er zijn bezuinigingsstaakstellingen bijgekomen en de verzelfstandiging zou de Bibliotheek Utrecht in de eerste instantie geen geld kosten, wat uiteindelijk anders is uitpakkt. De gemeente Utrecht is hierin tegemoetgekomen door middel van de subsidiesuppletie. De subsidiesuppletie was bedoeld als tegemoetkoming in de meerkosten ten tijde van verzelfstandiging, extra liquiditeit om frictiekosten te betalen en extra eigen vermogen om aan de minimum solvabiliteit te blijven voldoen zoals bepaald in het Bedrijfsplan bij de verzelfstandiging van de Bibliotheek Utrecht.

De Bibliotheek Utrecht verwijst tevens naar de brief "Balans na eerst jaar verzelfstandiging" van 23 januari 2014, waarin wordt ingegaan op het risicoprofiel na de verzelfstandiging.

Reactie EY

Wij merken op dat vlak na de verzelfstandiging in de brief van 23 januari 2014 (waar de Bibliotheek Utrecht naar verwijst) reeds aandacht is gevraagd voor de financiële situatie, spelregels en het verhoogde risicoprofiel waarin de Bibliotheek Utrecht heeft verkeerd na de verzelfstandiging. In deze brief geeft de Bibliotheek Utrecht onder andere aan dat in de nasleep van het proces naar de verzelfstandiging, minder recht is gedaan aan het uitgangspunt om een gezonde en robuuste Bibliotheek Utrecht neer te zetten. De Bibliotheek Utrecht geeft verder in de brief aan dat er weinig financiële ruimte is overgelaten, wat een

risicoprofiel oplevert en beperkingen in mogelijkheden geeft die volgens de Bibliotheek Utrecht haaks staan op de verwachtingen van de Gemeenteraad. De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat de brief tijdens een bestuurlijk overleg met de wethouder is besproken. Wij hebben echter geen formele inhoudelijke reactie teruggevonden van de gemeente Utrecht. Hoewel deze brief een voorbeeld is dat de Bibliotheek Utrecht gecommuniceerd heeft over de financiële situatie, zijn er door beide partijen geen vervolgstappen genomen naar aanleiding van de brief die hebben geleid tot aanpassingen in de formele afspraken en kaders.

Wij begrijpen dat de financiële spelregels tijdens het proces naar de verzelfstandiging zijn veranderd. Echter, de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht zijn uiteindelijk akkoord gegaan met deze veranderingen. Bij aanvang van de verzelfstandiging waren de genoemde 'financiële spelregels' door beide partijen voorzien. Op basis van de genoemde argumentatie van de Bibliotheek Utrecht wordt daarom geen grondslag gezien om terug te komen op eerder gemaakte afspraken.

Argument Bibliotheek Utrecht

2. Uitgangspunten voor de betalingen van de subsidiesuppletie zijn niet meer actueel

De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat het uitgangspunt vanuit de destijds opgestelde prognoses was dat de subsidiesuppletie vanaf 2017 terugbetaald kon worden omdat er dan voldoende inverdieneffecten en bezuinigingen zouden zijn gerealiseerd. Het risicoprofiel dat is opgesteld ten tijde van de verzelfstandiging is volgens de Bibliotheek Utrecht niet meer representatief. De Bibliotheek Utrecht verwijst hierin ook naar de brief "Balans na eerst jaar verzelfstandiging" van 23 januari 2014, waarin wordt ingegaan op het risicoprofiel na de verzelfstandiging. De bedrijfseconomische risico's die zijn opgenomen in het Bedrijfsplan, zijn uitgekomen, zie hiervoor bijlage VI.

Reactie EY

Ten tijde van de verzelfstandiging is een benodigd eigen vermogen vastgesteld. Het uitgangspunt hiervan was het belang dat de verzelfstandigde Bibliotheek Utrecht op eigen benen diende te kunnen staan en een gezonde financiële startpositie kende. Bij het vaststellen van de hoogte van het benodigde eigen vermogen is rekening gehouden met de door de Bibliotheek Utrecht geïdentificeerde bedrijfsrisico's en de kans dat deze risico's zich zouden kunnen voordoen. Het benodigde eigen vermogen is toen vastgesteld op 10% van de jaaromzet, dit was destijds een bedrag van € 1,4 miljoen. Het destijds vastgestelde eigen vermogen dient onder andere als vangnet voor de uitgekomen risico's en jaarlijkse fluctuaties.

Daarnaast zijn er in het Bedrijfsplan geen consequenties gebonden aan het uitkomen van de geïdentificeerde bedrijfsrisico's. Uit het Bedrijfsplan³ blijkt dat de Bibliotheek Utrecht dergelijke risico's heeft voorzien en *"De bibliotheek ziet het als haar normale taak, indien een of meer van deze risico's zich dreigt voor te doen, om tijdig bij te sturen, maatregelen te treffen ter terugdringing van de risico's en/of tijdig de nodige maatregelen te treffen ter opvang van de risico's."* Daarbij is in artikel 2 van de Overdrachtsovereenkomst het volgende opgenomen: *"Stichting de Bibliotheek Utrecht verplicht zich de activiteiten per 1 januari 2013 voor eigen rekening en risico voort te zetten conform haar statutaire doelstelling, het bedrijfsplan Bibliotheek Utrecht en verder met inachtneming van hetgeen in deze overeenkomst is bepaald"* En artikel 4 lid 8 Overdrachtsovereenkomst: *"Mocht binnen een periode van twee jaar na ondertekening van deze overeenkomst alsnog blijken van zodanige feiten en omstandigheden, welke reeds ten tijde van het aangaan van deze overeenkomst aanwezig waren maar aan de Stichting redelijkerwijze niet voor het sluiten van de overeenkomst bekend hadden kunnen zijn, dan treden partijen met elkaar in overleg over de ontstane situatie om in redelijkheid tot een oplossing te komen, welke zoveel mogelijk recht doet aan de uitgangspunten van deze overeenkomst."* Hieruit begrijpen wij dat het ten tijde van de verzelfstandiging de bedoeling van partijen was om de (financiële) gevolgen van dergelijke risico's voor rekening en risico van de Bibliotheek Utrecht te laten komen. Artikel 8 lid 4 van de Overdrachtsovereenkomst biedt wel ruimte om binnen een periode van twee jaar na ondertekening van de Overdrachtsovereenkomst in redelijkheid tot een oplossing te komen, maar omvat niet zonder meer de opening om van de suppletie af te zien. Zeker gelet op de laatste zinsnede (*"welke zoveel mogelijk recht doet aan de uitgangspunten van deze overeenkomst"*) maken wij op dat het ten tijde van de verzelfstandiging de bedoeling van partijen was om ook het uitgangspunt waarin de (financiële) gevolgen voor rekening van de Bibliotheek Utrecht te laten komen, stand moet houden.

³ Bron: Bedrijfsplan 7 november 2012.

De Bibliotheek Utrecht verwijst ook naar de brief “Balans na eerst jaar verzelfstandiging” van 23 januari 2014, waarin wordt ingegaan op het risicoprofiel na de verzelfstandiging. Echter, in de brief wordt niet ingegaan en vervolg gegeven aan, zoals vermeld in het Bedrijfsplan, *‘zodanige feiten en omstandigheden, welke reeds ten tijde van het aangaan van deze overeenkomst aanwezig waren maar aan de Stichting redelijkerwijze niet voor het sluiten van de overeenkomst bekend hadden kunnen zijn’*.

Ten slotte zijn ook de volgende passages opgenomen in het Bedrijfsplan: *‘De exploitatietekorten in de eerste jaren van de verzelfstandiging zullen eveneens als subsidiesuppletie worden verstrekt. Zodra een positief exploitatieresultaat ontstaat, geraamd vanaf 2017, wordt dit aangewend voor de verrekening van de tot dan toe verstrekte subsidiesuppletie. E.e.a. verloopt binnen de 20-jarige periode neutraal’* en *‘Daarbij worden als minimumnormen gedurende de begrotingsperiode van 20 jaar een minimale solvabiliteit van 0,3 en een current ratio van 1,4 gehanteerd, waarbij het uitgangspunt is dat minimaal het negatieve exploitatieresultaat in een subsidiesuppletie wordt afgedekt’*. Op basis van deze afspraak lijkt het hebben van een positief resultaat en het hebben van een financieel gezonde organisatie bepalend te zijn voor het moment van terugbetaling. Het positieve resultaat is gebaseerd op de ramingen uit 2013. Indien de ramingen in werkelijkheid afwijken (door bijvoorbeeld het uitkomen van bedrijfsrisico’s, wat in de afgelopen jaren ook heeft plaatsgevonden) en dit invloed heeft op het hebben van een positief exploitatieresultaat, zou het **moment** van terugbetaling kunnen worden heroverwogen, niet de terugbetaling zelf.

Het realiseren van een positief exploitatieresultaat valt binnen de verantwoordelijkheid van de Bibliotheek Utrecht. Op basis van de huidige stukken is het echter onduidelijk of het hebben van een positief resultaat als daadwerkelijke harde voorwaarde wordt gesteld voor het **moment** van terugbetaling. Ook is het onduidelijk of het hebben van een negatief exploitatieresultaat, nadat de terugbetalingstermijn gestart is, reden is om op dat moment niet te hoeven terugbetalen. Hoewel wij dus erkennen dat de prognose van de Bibliotheek Utrecht (zoals uiteengezet in de huidige meerjarenbegroting 2022-2026) er anders uitziet dan tijdens de prognose tijdens de verzelfstandiging (zoals uiteengezet in het Bedrijfsplan) en de bij de verzelfstandiging in kaart gebrachte bedrijfsrisico’s zich hebben voorgedaan, zien wij binnen de huidige kaders alleen de ruimte om het betalingsritme dan wel het moment van terugbetaling te heroverwegen, doch niet om van de terugbetaling van de suppletie af te zien.

De mogelijke voorwaarde van het hebben van een positief exploitatieresultaat en financieel gezonde organisatie, het moment van terugbetaling van de subsidiesuppletie en de ruimte in de clausules om in redelijkheid tot een oplossing te komen, zouden een aanknopingspunt kunnen zijn om met elkaar in gesprek te gaan over bijvoorbeeld het uitstellen van terugbetaling of het uitsmeren van de subsidiesuppletie over een langere periode. Hierbij zal de totale periode van 20 jaar wel in acht moeten worden genomen. Ook dient hierbij rekening te worden gehouden met een eventueel addendum waarin het betalingsritme en de termijn dient te worden aangepast.

Argument Bibliotheek Utrecht

3. Uitgangspunten subsidieafspraken zijn niet meer actueel, context bibliotheek en toekomstige uitdagingen zijn wezenlijk veranderd.

Ten tijde van de verzelfstandiging van de Bibliotheek Utrecht zijn afspraken gemaakt over de huidige subsidie. Echter is de Bibliotheek Utrecht van mening dat de gemaakte afspraken niet meer actueel zijn omdat de context en de toekomstige uitdagingen anders zijn dan was gesteld in 2012. De destijds opgestelde prognose is niet meer in lijn met de huidige exploitatie. De Bibliotheek Utrecht heeft een bredere maatschappelijke taak, er zijn langere openingstijden, er heeft een toename in de dienstverlening plaatsgevonden en er is daarnaast geen rekening gehouden met de toename van het inwonersaantal van de stad Utrecht.

De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat zij afgelopen jaren hebben moeten voldoen aan hun bredere maatschappelijke taak, en dat dit heeft geleid tot meer activiteiten en programmering. Hier was ten tijde van de verzelfstandiging geen rekening mee gehouden. De Bibliotheek Utrecht geeft aan dat ook de dienstverlening is toegenomen, zoals bijvoorbeeld het IDO. Daarnaast zijn de personeels- en programmakosten en ontwikkelkosten hoger dan was voorzien. De Bibliotheek Utrecht geeft ten slotte aan dat zij nieuwe uitdagingen heeft op het gebied van wet- en regelgeving, zoals stijgingen in de cao, nieuwe



functiewaarderingssytematiek, veiligheid voor bezoekers en werknemers, informatieveiligheid, AVG (privacy), certificering, digitalisering en huisvesting.

Reactie EY

De genoemde punten zoals de bredere maatschappelijke taak en de toename van het inwonersaantal, staan geheel los van de gemaakte afspraken met betrekking tot de subsidiesuppletie. Deze uitdagingen zijn geen gevolg van de subsidiesuppletie.

Indien de subsidiesuppletie niet was ingesteld, hadden de genoemde 'uitdagingen' zich nog steeds voorgedaan. Bovengenoemde uitdagingen zijn daarom geen grondslag om terug te komen op eerder gemaakte afspraken over de terugbetaling van de subsidiesuppletie.

Daarnaast begrijpen wij dat de uitvoering en invulling van de bredere maatschappelijke taak, zoals bijvoorbeeld langere openingstijden en toename in dienstverlening, binnen de invloedssfeer van de Bibliotheek Utrecht ligt. Hoewel ook blijkt dat de gemeente Utrecht een rol speelt en kaders vanuit zijn rol als subsidieverstrekken partij oplegt, is het de verantwoordelijkheid van de Bibliotheek Utrecht om ervoor te zorgen dat zowel beleidsinhoudelijke keuzes als de financiële gevolgen hiervan, passen binnen de gestelde (financiële) kaders.

7 MOGELIJKHEID TOT HERIJKING VAN DE KADERS

In dit hoofdstuk gaan wij ter beantwoording van onderzoeksvraag (f) in op de volgende onderdelen:

- (i) de kaders die door de gemeente Utrecht als subsidieverstrekken­de partij zijn gesteld (zie paragraaf 7.1); en
- (ii) een advies over een mogelijke herijking van de kaders om duidelijke onderlinge afspraken vorm te geven over de verwachte prestatie en de rolverdeling tussen de gemeente Utrecht als subsidieverstrekker en de Bibliotheek Utrecht als zelfstandige stichting (tevens als subsidieontvanger) (zie paragraaf 7.2).

7.1 Ad (i) – Kaders die door de gemeente Utrecht (als subsidieverstrekken­de partij) zijn gesteld.

Op de huidige relatie tussen de gemeente Utrecht (als subsidieverstrekker) en de Bibliotheek Utrecht (als zelfstandige stichting, tevens subsidieontvanger) zijn de volgende wet- en regelgeving en overeenkomsten van toepassing:

1. Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (de **Wsob**);
2. de akte van oprichting inhoudende de statuten van de Bibliotheek Utrecht d.d. 14 november 2012 (de **Statuten**);
3. de overdrachtsovereenkomst tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht d.d. 29 november 2013 (de **Overdrachtsovereenkomst**);
4. de overeenkomst van geldlening tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht d.d. 29 november 2013 (de **Geldleningsovereenkomst**);
5. de kredietovereenkomst tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht d.d. 29 november 2013 (de **Kredietovereenkomst**);
6. het bedrijfsplan 'Stichting de Bibliotheek Utrecht' d.d. 7 november 2012 (het **Bedrijfsplan**);
7. de subsidiebeschikkingen (de **Subsidiebeschikkingen**);
8. de Algemene wet bestuursrecht (de **Awb**);
9. de Algemene Subsidieverordening (ASV) gemeente Utrecht (de **ASV**);
10. de Governance Code Cultuur 2019 (de **Governance Code**); en
11. de visie c.q. brandsheet "Utrecht maakt kennis met de bibliotheek van de 21 eeuw" (de **Brandsheet**).⁴

⁴ Wellicht ten overvloede merken we op dat de gemeente Utrecht in 2016 de Brandsheet "Utrecht maakt kennis met de bibliotheek van de 21 eeuw" heeft vastgesteld en op basis daarvan de Bibliotheek Utrecht heeft gevraagd om als zelfstandige organisatie een ondernemingsplan 2016-2020 uit te werken. Doordat de Bibliotheek Utrecht een ver­zelfstandige organisatie is, is het destijds door de Bibliotheek Utrecht opgestelde ondernemingsplan slechts ter informatie aan (de Gemeenteraad van) de gemeente Utrecht voorgelegd en derhalve niet ter vaststelling c.q. instemming. Hieruit begrijpen wij dat het ondernemingsplan 2016-2020 van de Bibliotheek Utrecht geen door de gemeente Utrecht (als subsidieverstrekken­de partij) gesteld kader is. Het ondernemingsplan wordt dan ook niet nader in deze paragraaf uitgewerkt. Voor een nadere toelichting op de Brandsheet en het daarop gebaseerde ondernemingsplan 2016-2020 wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van dit rapport.

Uit bovengenoemde wet- en regelgeving volgt het volgende (generieke) juridisch kader:

- Op grond van de **Wsob** is het gemeentebestuur mede⁵ verantwoordelijk voor een netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen. Bij de uitoefening van deze verantwoordelijkheid dient het gemeentebestuur rekening te houden met de gemiddelde afstand tussen de lokale bibliotheekvoorziening en de inwoners van de gemeente. Het gemeentebestuur dient er zorg voor te dragen dat de door hen gesubsidieerde (of in stand gehouden) openbare bibliotheekvoorziening aan bepaalde verplichtingen met betrekking tot het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen voldoet (zie artikelen 7 en 8 van de Wsob). Bij een voorgenomen besluit van het gemeentebestuur dat tot gevolg heeft dat een openbare bibliotheekvoorziening ophoudt te bestaan dan wel redelijkerwijs niet meer aan de verplichtingen in de Wsob kan voldoen, dient het gemeentebestuur eerst met de partijen op wie dit van invloed kan zijn (zoals de ingezetenen), te overleggen.
- Conform artikel 5 van de Wsob omvat een voor een ieder toegankelijke openbare bibliotheekvoorziening in ieder geval (i) het ter beschikking stellen van kennis en informatie, (ii) bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie, (iii) bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur, (iv) het organiseren van ontmoetingen en debatten en (v) het kennis laten maken met kunst en cultuur.
- De gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht hebben het juridisch kader tijdens de verzelfstandiging in 2013 een nadere contractuele invulling gegeven. Deze nadere contractuele invulling is vastgelegd in de Statuten, de Overdrachtsovereenkomst, het Bedrijfsplan, de Geldleningsovereenkomst en de Kredietovereenkomst. Uit deze stukken volgen o.a. de volgende rechten en verplichtingen van partijen:
 - **Statuten:** een besluit tot statutenwijziging, juridische fusie of splitsing, of ontbinding van de Bibliotheek Utrecht behoeft de voorafgaande goedkeuring van het College van B&W;
 - **Overdrachtsovereenkomst:** de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht zijn overeengekomen dat de Bibliotheek Utrecht (als verzelfstandigde stichting) per 1 januari 2013 de bibliotheek-activiteiten (zoals voorheen door gemeentelijke dienst Bibliotheek Utrecht uitgeoefend) voor eigen rekening en risico voortzet. De gemeente Utrecht stelt aan de Bibliotheek Utrecht, in aanvulling op de dienstbedrijfsreserve, gedurende een overeengekomen periode een subsidiesuppletie ter beschikking, die de Bibliotheek Utrecht op een begeven moment aan de gemeente Utrecht dient 'terug te betalen'. Voor een nadere toelichting op de subsidiesuppletie wordt naar hoofdstuk 6 van dit rapport verwezen.
 - **Bedrijfsplan:** in de Overdrachtsovereenkomst is bepaald dat het Bedrijfsplan op de relatie tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht van toepassing is. In het Bedrijfsplan zijn partijen overeengekomen (i) dat de invloed van de gemeente Utrecht op de directe bedrijfsvoering van de Bibliotheek Utrecht na de verzelfstandiging afneemt en (ii) dat de gemeente Utrecht haar relatie met de Bibliotheek Utrecht na de verzelfstandiging op dezelfde manier vormgeeft als andere zelfstandige (culturele) instellingen. De invloed die de gemeente Utrecht thans kan uitoefenen, is gebaseerd op de kaders zoals in deze paragraaf uiteengezet. Hiertegenover staat dat de Bibliotheek Utrecht vrij is in de wijze van exploitatie en daarmee verantwoordelijk is voor de eigen bedrijfsvoering, een en ander binnen de grenzen van de jaarlijks ter beschikking gestelde subsidie door de gemeente Utrecht en eventueel daarbij door de gemeente Utrecht gestelde doelen en te bereiken resultaten (lees: binnen de grenzen van de in deze paragraaf besproken kaders). Uit het Bedrijfsplan blijkt dat de Bibliotheek Utrecht in het kader van de bedrijfsvoering vrij is (binnen de grenzen van de in deze paragraaf besproken kaders) om het aantal vestigingen, de tarieven en openingstijden vast te stellen; al dienen ingrijpende veranderingen in afstemming met de subsidiegever plaats te vinden. Tot slot is in het Bedrijfsplan vastgelegd dat eventuele exploitatierisico's bij de gesubsidieerde instelling (*i.e.* de Bibliotheek Utrecht) liggen.

⁵ De verantwoordelijkheid hiertoe rust op de minister van OCW, de provinciebesturen, de gemeentebesturen en de besturen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba tezamen.

Partijen hebben in het Bedrijfsplan enkele (exploitatie)risico's uiteengezet en zijn daarover overeengekomen dat "[d]e Bibliotheek [...] het als haar normale taak [ziet], indien een of meer van deze risico's zich dreigt voor te doen, om tijdig bij te sturen, maatregelen te treffen ter terugdringing van de risico's en/of tijdig de nodige maatregelen te treffen ter opvang van de risico's."

- **Geldleningsovereenkomst:** de gemeente Utrecht heeft aan de Bibliotheek Utrecht een geldlening ten bedrage van € 2.670.000 verschaft. Deze lening was bestemd voor de aankoop van twee onroerende zaken en de materiële vaste activa van de voormalige gemeentelijke dienst Bibliotheek Utrecht (uitgezonderd het onderdeel Kunstuitleen). De Bibliotheek Utrecht is over het onafgeloste bedrag van de lening een vaste rente van 4% op jaarbasis verschuldigd. De geldlening wordt in principe in twintig termijnen van een jaar terugbetaald (€ 133.500 per jaar). Vervroegde gehele of gedeeltelijke en/of versterkte aflossing van de lening door de Bibliotheek Utrecht is boetevrij toegestaan. De gemeente Utrecht is bevoegd een onder de geldlening opeisbaar bedrag te verrekenen met al hetgeen de Bibliotheek Utrecht van de gemeente Utrecht te vorderen heeft (bijvoorbeeld uitbetaling van subsidie).
- **Kredietovereenkomst:** de gemeente Utrecht heeft tot en met 2031 aan de Bibliotheek Utrecht een kredietfaciliteit tot een maximum van € 800.000 voor investeringen in materiële vaste activa (exclusief de bij de verzelfstandiging overgedragen vaste materiële activa) beschikbaar gesteld. Over het nadelig bedrag is de Bibliotheek Utrecht een rente verschuldigd die overeenkomt met de interne rekenrente die de gemeente Utrecht in enig jaar hanteert voor het berekenen van kapitaallasten van materiële vaste activa. De kredietfaciliteit kan door de gemeente Utrecht worden opgezegd als blijkt dat deze door de Bibliotheek Utrecht wordt benut ter financiering van een uitgave welke geen verband houdt met investeringen in materiële vaste activa.
- Tot slot zijn in de Subsidiebeschikkingen, Awb en ASV de specifieke rechten en verplichtingen van de gemeente Utrecht (als subsidieverstrekker) en de Bibliotheek Utrecht (als zelfstandige stichting c.q. subsidieontvanger) met betrekking tot de verleende subsidie uiteengezet:
 - **Subsidiebeschikkingen:** Voor ons onderzoek hebben wij het Besluit verlening subsidie d.d. 24 december 2020 met dossiernummer 8022243 (de **Subsidiebeschikking 2021**) als uitgangspunt genomen. De overige Subsidiebeschikkingen bevatten voor de partijen vergelijkbare rechten en verplichtingen. De Bibliotheek Utrecht dient jaarlijks een subsidieaanvraag inclusief jaarplan (met de geplande activiteiten en doelstellingen) en de daarbij behorende begroting bij de Gemeente Utrecht in. Op basis van deze informatie kan de Gemeente Utrecht een subsidiebeschikking afgeven (zie ook de toelichting onder het kopje 'Awb en ASV'). De subsidiebeschikking bevat o.a. de afwijzing of verlening van (een gedeelte van) het gevraagde subsidiebedrag en de rechten en plichten van (lees: de gemaakte afspraken tussen) de Gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht aangaande de subsidie. In de Subsidiebeschikking 2021 is het bedrag aan verleende subsidie inclusief een *social return* uiteengezet. Verder blijkt uit de Subsidiebeschikking 2021 dat de gemeente Utrecht "*niet alleen [stuurt] op financiële kaders en/of prestatie indicatoren maar ook op partnership*". In de Subsidiebeschikking 2021 zijn financiële kaders en prestatie indicatoren nader uitgewerkt (doch in beperkte mate, zie ook hoofdstuk 7.2 en hoofdstuk 8 hierna). Zo dient de Bibliotheek Utrecht (i) een tussentijdse rapportage voor 20 mei 2021 en (ii) een eindrapportage voor 2 juli 2022 bij de Gemeente Utrecht aan te leveren. Verder dient de Bibliotheek Utrecht de gemeente Utrecht te informeren over tussentijdse wijzigingen in bijvoorbeeld de planning, begroting of organisatie van de Bibliotheek. Op basis van de Subsidiebeschikking 2021 c.q. ontvangen Informatie is echter onduidelijk op welke manier de gemeente Utrecht concreet op het thema 'partnership' stuurt. Tot slot blijkt uit de Subsidiebeschikkingen dat de artikelen 4.21 t/m 4.80 van de Awb en de ASV van toepassing zijn verklaard (zie hierna).

- **Awb en ASV:** De Awb en ASV bevatten algemene bepalingen over (i) de aanvraag c.q. beschikking tot subsidieverlening en -vaststelling, alsmede (ii) rechten en verplichtingen van de subsidieverstrekker en subsidieontvanger.
 - ad (i) - subsidieverlening en -vaststelling. Op basis van de Awb en ASV dient de subsidieontvanger een subsidieaanvraag, inclusief een overzicht van de beoogde activiteiten en financiële onderbouwing (begroting) daarvan, bij de subsidieverstrekker in te dienen. De subsidieverstrekker kan vervolgens op basis van de subsidieaanvraag een beschikking tot subsidieverlening afgeven. De subsidieverstrekker en -ontvanger kunnen ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening een uitvoeringsovereenkomst sluiten, waarin kan worden bepaald dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend. Wij hebben begrepen dat de Gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht niet een dergelijke overeenkomst zijn overeengekomen. Uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar, dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling van de subsidie, inclusief een activiteitenverslag en financieel verslag (of jaarrekening), bij de subsidieverstrekker in te dienen. Indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, stelt de subsidieverstrekker op basis van de ontvangen documentatie (jaarverslag c.q. jaarrekening) in principe de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening vast.
 - ad (ii) - rechten en verplichtingen subsidieverstrekker. De subsidieverstrekker is o.a. bevoegd tot het weigeren, intrekken en wijzigingen van een subsidieverlening en/of subsidievaststelling. Echter, de Awb bepaalt dat indien aan een subsidieontvanger voor ten minste drie achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor (nagenoeg) dezelfde voortdurende activiteiten, gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak, op de grond dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, slechts met inachtneming van een redelijke termijn kan geschieden. Voorts geldt voor per boekjaar verstrekte subsidies dat de subsidieontvanger een administratie dient te voeren waaruit de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde rechten en verplichtingen alsmede de betalingen en de ontvangsten blijken. De subsidieontvanger dient te zorgen voor een effectieve en efficiënte besteding van de ontvangen subsidiegelden ten behoeve van de gesubsidieerde activiteiten. De subsidieontvanger dient (i) aanmerkelijke verschillen die gedurende het boekjaar (dreigen te) ontstaan tussen de werkelijke uitgaven en inkomsten en de begrote uitgaven en inkomsten alsmede (ii) wijzigingen van omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de beslissing op de aanvraag dan wel beslissing tot wijziging, intrekking of vaststelling van de subsidie, onverwijld aan de subsidieverstrekker mede te delen. Tot slot dient de subsidieverstrekker zich gedurende de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten te (blijven) voldoen aan de eisen voor goed bestuur in overeenstemming met de Governance Code (zie hierna).
- De **Governance Code** bevat gangbare standaarden voor goed bestuur en toezicht van culturele organisaties. De Governance Code bevat een aantal generieke bepalingen die op de relatie tussen de gemeente Utrecht (als subsidieverstrekker) en de Bibliotheek Utrecht (als subsidieontvanger) betrekking hebben. Zo dient (i) het bestuur van de Bibliotheek Utrecht o.a. door periodiek overleg goede wederzijdse betrekkingen met o.a. externe belanghebbenden (e.g. de gemeente Utrecht) te bevorderen en (ii) de raad van toezicht van de Bibliotheek Utrecht, in overleg met het bestuur van de Bibliotheek Utrecht, contact met de belangrijke publieke financiers van de organisatie (e.g. de gemeente Utrecht) te hebben.
- Voor een nadere toelichting op de **Brandsheet** en het daarop gebaseerde ondernemingsplan 2016-2020 wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van dit rapport.

Voor een volledig en meer gedetailleerd overzicht van de rechten en verplichtingen van de gemeente Utrecht respectievelijk de Bibliotheek Utrecht verwijzen wij naar Bijlage [III] (Overzicht kaders).

Uit bovenstaande kaders volgt dat de Bibliotheek Utrecht – als zelfstandige stichting – tot op zekere hoogte vrij is in de wijze van exploitatie. De exploitatievrijheid van de Bibliotheek Utrecht wordt echter beperkt door de kaders zoals door de gemeente Utrecht gesteld. Samengevat betekent dit dat de Bibliotheek Utrecht (als zelfstandige stichting) vrij is in de exploitatie van haar onderneming, doch de volgende (met name ingrijpende c.q. majeure) thema's vooraf met de gemeente Utrecht dient af te stemmen:

- een besluit van het bestuur van de Bibliotheek Utrecht tot statutenwijziging, juridische fusie of splitsing, of ontbinding van de Bibliotheek Utrecht behoeft de voorafgaande goedkeuring van het College van B&W;⁶
- ingrijpende besluiten van (het bestuur van) de Bibliotheek Utrecht die de dienstverlening aan de burgers diep raken, dienen vroegtijdig met de gemeente Utrecht te worden afgestemd;⁷
 - uit de door EY ontvangen Informatie blijkt niet wat onder de zinsnede *"ingrijpende besluiten (...) die de dienstverlening aan de burgers diep raken"* dient te worden verstaan. Het lijkt erop dat partijen in eerste instantie besluiten aangaande *"het aantal vestigingen, de tarieven en de openingstijden"* van de Bibliotheek Utrecht niet tot 'ingrijpende besluiten' kwalificeerden, met het gevolg dat besluiten aangaande deze thema's niet (vroegtijdig) met de gemeente Utrecht hoefden te worden afgestemd.⁸ Echter, we begrijpen uit de kaders die nadien (na 2013) door de gemeente Utrecht zijn gesteld, dat partijen (althans: de gemeente Utrecht) gedeeltelijk terug zijn (is) gekomen op de invulling van het begrip 'ingrijpende besluiten'. Zo heeft de gemeente Utrecht via de Subsidiebeschikkingen de Awb en ASV van overeenkomstige toepassing verklaard en daarmee als kader gesteld. Uit de Awb en ASV volgt dat de subsidieontvanger (i.e. de Bibliotheek Utrecht) de toestemming van het College van B&W nodig heeft voor bepaalde (rechts)handelingen, waaronder begrepen *"het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur of pacht daarvan, indien deze goederen geheel of gedeeltelijk zijn verworven door middel van de subsidie dan wel de uitgaven daarvoor mede zijn bekostigd uit de subsidie"*.⁹ Hieruit volgt dat besluiten van de Bibliotheek Utrecht tot het aangaan of beëindigen van overeenkomst tot huur van registergoederen waarvan de uitgaven (mede) zijn bekostigd uit de subsidie, zoals besluiten tot het openen van nieuwe dan wel het sluiten van reeds bestaande vestigingen, de toestemming van het College van B&W behoeven. Wij hebben vernomen dat de term 'ingrijpende besluiten' en de theoretische en praktische uitwerking daarvan (bijvoorbeeld omtrent het aantal vestigingen) onduidelijkheid bij, en daarmee (rechts)onzekerheid over de posities van, de Gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht heeft opgeleverd. Deze onduidelijkheid wordt versterkt doordat de verschillende ingrijpende c.q. majeure besluiten over diverse documenten (wetten en overeenkomsten) zijn verspreid. Verder is onduidelijk hoe de Gemeente Utrecht en de Bibliotheek omgaan met de (financiële) consequenties indien de exploitatievrijheid van de Bibliotheek Utrecht in een specifiek geval daadwerkelijk wordt beperkt (en beperkt blijft), als gevolg waarvan de Bibliotheek Utrecht wellicht niet kan handelen conform hetgeen wenselijk c.q. noodzakelijk voor de Bibliotheek Utrecht is. Hierbij valt te denken aan de situatie dat de Gemeente Utrecht de vereiste voorafgaande goedkeuring niet (of niet tijdig) aan de Bibliotheek Utrecht verleend waardoor de Bibliotheek Utrecht in een ongewenste (financiële) situatie kan komen te verkeren. Wij raden dan ook aan om over (het

⁶ Zie artikelen 16.1, 16.3 en 17.1 van de Statuten.

⁷ Zie pagina 3 van het Bedrijfsplan.

⁸ Zie pagina 11 van het Bedrijfsplan.

⁹ Zie artikel 11 ASV jo. artikel 4:71 lid 1, sub d, Awb.

proces omtrent) voornoemde ingrijpende c.q. majeure besluiten van, en majeure gebeurtenissen aangaande, de Bibliotheek Utrecht nadere governance afspraken overeen te komen (zie hoofdstuk 7.2 en hoofdstuk 8 voor een andere uitwerking);

- de Bibliotheek heeft jegens de gemeente Utrecht (als subsidieverstrekker) een verantwoordingsplicht c.q. verplichting tot informatievoorziening;¹⁰ en
- op basis van de Subsidiebeschikkingen dient de Bibliotheek Utrecht de gemeente Utrecht te informeren "*zodra er iets verandert*", zoals veranderingen in de planning, begroting of organisatie die gevolgen kunnen hebben voor de subsidie van de Bibliotheek Utrecht.¹¹

7.2 Ad (ii) - Advies over mogelijke herijking van de kaders

De bestaande kaders vormen een generiek raamwerk voor de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht en zijn o.i. nog steeds passend bij de relatie tussen de gemeente Utrecht (subsidieverstrekker) en de Bibliotheek Utrecht (zelfstandige stichting; subsidieontvanger). De veranderende rol/taken van de Bibliotheek Utrecht leidt niet tot een ander oordeel (zie hoofdstuk 7.2.1).

Wel zien wij mogelijkheden om aanvullende afspraken omtrent de samenwerking te maken om zodoende te sturen op een hechtere en toekomstbestendige samenwerking, waarbij de (uitoefening van) rechten en verplichtingen van de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht voor beide partijen voldoende duidelijk en inzichtelijk zijn. Met aanvullende afspraken kan de leemte in (en daarmee mogelijke onduidelijkheid en (rechts)onzekerheid van) de huidige kaders worden opgevuld (zie hoofdstuk 7.2.2).

7.1.1. Veranderende rol/taken van de Bibliotheek

Met de inwerkingtreding per 1 januari 2015 van de Wsob zijn op nationaal niveau de maatschappelijke functies/taken van de Bibliotheek wettelijk gedefinieerd. Wij begrijpen dat de Wsob een bevestiging was van een reeds ingezette verandering in de taak van de Bibliotheek Utrecht, welke verandering reeds vóór inwerkingtreding van de Wsob (1 januari 2015) in gang was gezet. De maatschappelijke functies/taken van de Bibliotheek Utrecht zoals in de Wsob omschreven zijn dusdanig ruim geformuleerd, dat o.i. de inwerkingtreding van de Wsob veel ruimte laat in de formulering van concrete taken van de Bibliotheek en de invulling daarvan. De wettelijke tekst omtrent de functies van de Bibliotheek als omschreven in de Wsob zijn sinds 2015 ongewijzigd gebleven. Hieruit begrijpen wij dat de veranderende rol/taken van de Bibliotheek Utrecht niet het gevolg is van de inwerkingtreding van de Wsob.

Wij begrijpen dat na inwerkingtreding van de Wsob de taken van de Bibliotheek Utrecht enigszins zijn gewijzigd c.q. geconcretiseerd, onder andere naar aanleiding van de veranderende maatschappelijke rol van de Bibliotheek Utrecht. Zo begrijpen we dat de gemeente Utrecht in 2016 een visie (de Brandsheet) heeft vastgesteld op basis waarvan de Bibliotheek Utrecht is gevraagd om, binnen de financiële kaders, een ondernemingsplan uit te werken (zie ook paragraaf 2.2 van dit rapport). Ook is de Bibliotheek Utrecht door de Rijksoverheid als IDO aangewezen. De Rijksoverheid heeft dit ook in de media gecommuniceerd. Voor een nadere toelichting op het IDO verwijzen wij naar paragraaf 3.1.4 van dit rapport.

Hetzelfde geldt voor het Bibliotheekconvenant 2020-2023 (het **Convenant**). Het Convenant is begin oktober 2020 door o.a. de koepelorganisaties van de gemeente Utrecht (VNG) en de Bibliotheek Utrecht (VOB) ondertekend. Met dit Convenant beogen o.a. de drie overheidslagen en de Vereniging van Openbare Bibliotheken (de **VOB**) bibliotheken beter in staat te stellen bij te dragen aan actuele maatschappelijke opgaven. In het Convenant is de focus gelegd op drie grote maatschappelijke opgaven, te weten (i) het bevorderen van lezen, (ii) het bevorderen van de informatiesamenleving en (iii) het bevorderen van een

¹⁰ Zie Subsidiebeschikking 2021. Soortgelijke bepalingen staan in de overige Subsidiebeschikkingen.

¹¹ Zie Subsidiebeschikking 2021. Soortgelijke bepalingen staan in de overige Subsidiebeschikkingen. Deze bepaling is abstract geformuleerd. Vanuit het perspectief van duidelijkheid en (rechts)zekerheid is het wenselijk om deze bepaling te concretiseren, bijvoorbeeld door het uiteenzetten van een limitatieve opsomming van veranderingen (zie ook ad (ii) en hoofdstuk 8 hierna).

leven lang ontwikkelen. Concrete projecten die uit het Convenant voortvloeien zijn o.a. het Leesoffensief, het IDO en het programma 'Leven lang ontwikkelen'. Wij begrijpen dat de Bibliotheek Utrecht (als lid van de VOB) gevraagd wordt om mee te werken aan de realisatie van de doelstellingen van het Convenant, doch de Bibliotheek Utrecht daar vanuit formeel oogpunt niet toe verplicht is. Ook begrijpen wij, hoewel de gemeente Utrecht zich inhoudelijk kan vinden in de strekking van het Convenant, het geen aanleiding is geweest om aanvullende afspraken met de Bibliotheek Utrecht hierover te maken. Desalniettemin verdient het opmerking dat wij hebben begrepen dat de Bibliotheek Utrecht deze nieuwe concrete taken niet allemaal budgetneutraal zal (kunnen) uitoefenen; deze taken vragen ook eigen investeringen van de Bibliotheek Utrecht. De Staat der Nederlanden heeft voor de uitvoering van het Convenant financiële middelen (i.e. € 3 miljoen verdeeld over de jaren 2020 t/m 2023) beschikbaar gesteld, die naar wij begrijpen geen onderdeel van de subsidie van de gemeente Utrecht uitmaken en niet de kosten van uit het Convenant voortvloeiende projecten/taken volledig dekken.

Wij begrijpen dat de rol/taken van de Bibliotheek sinds de verzelfstandiging zijn veranderd. De bestaande kaders zijn echter dusdanig generiek van aard, dat deze kaders o.i. nog steeds passend zijn voor de huidige en toekomstige samenwerking tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht.

7.1.2. Aanvullende governance afspraken

Exploitatievrijheid en -verantwoordelijkheid Bibliotheek Utrecht. Op basis van de huidige kaders is de Bibliotheek Utrecht - als zelfstandige stichting - in principe vrij in de wijze van exploitatie. De grenzen van de exploitatievrijheid van de Bibliotheek Utrecht worden door de hierboven besproken kaders begrensd (zie hoofdstuk 7.1). Doordat de huidige kaders generiek van aard zijn, is de exploitatievrijheid van de Bibliotheek Utrecht t.a.v. de dagelijkse bedrijfsvoering nauwelijks begrensd. Dit achten wij gelet op (i) de status van de Bibliotheek Utrecht en (ii) de achtergrond van de verzelfstandiging in 2013 begrijpelijk.

- de Bibliotheek Utrecht heeft namelijk de status van een zelfstandige stichting. Derhalve is de Bibliotheek Utrecht in principe - net als iedere andere privaatrechtelijke (gesubsidieerde) rechtspersoon - een zelfstandige entiteit met eigen rechten, plichten en verantwoordelijkheden. Vanuit het vermogens-/ondernemingsrecht bezien is het dan ook begrijpelijk dat de Bibliotheek Utrecht een eigen exploitatievrijheid en -verantwoordelijkheid heeft; en
- wij begrijpen dat de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht ten tijde van de verzelfstandiging ook een eigen exploitatievrijheid en -verantwoordelijkheid van de Bibliotheek Utrecht voor ogen hadden. Zo blijkt uit o.a. het Bedrijfsplan dat de achtergrond van de verzelfstandiging was een doelmatiger bedrijfsvoering, meer slagkracht en een verdere verzakelijking van de gemeentelijke dienst bibliotheek Utrecht. Voorts blijkt uit het Bedrijfsplan en de Overdrachtsovereenkomst dat de Gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht ten tijde van de verzelfstandiging een eigen exploitatievrijheid en -verantwoordelijkheid van de Bibliotheek Utrecht voor ogen hadden.¹² Uit voornoemde documenten volgt immers dat de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht zijn overeengekomen dat de Bibliotheek Utrecht na verzelfstandiging haar activiteiten (en bijbehorende risico's) voor eigen rekening en risico voortzet.

Wellicht ten overvloede merken wij het volgende op. Gelet op de ruime exploitatievrijheid en -verantwoordelijkheid van de Bibliotheek (t.a.v. de dagelijkse bedrijfsvoering) en de huidige generieke kaders die de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht zijn overeengekomen, komt o.i. een (achteraf blijkend) tekort, dat bijvoorbeeld is ontstaan door een (achteraf blijkende) niet-sluitende begroting, voor rekening en risico van de Bibliotheek Utrecht. Dit betekent dat indien de gemeente Utrecht niet bereid zou zijn om (achteraf blijkende) tekorten aan te vullen, dan wel de Bibliotheek Utrecht niet zelf in staat zou zijn om een dergelijk tekort te dekken, de Bibliotheek Utrecht - net als andere zelfstandige privaatrechtelijke rechtspersonen - besparingen op haar bedrijfsvoering/activiteiten dient te realiseren om bijvoorbeeld een blijvend tekort en daarmee het mogelijke risico op surseance van betaling of faillissement te voorkomen.

Wij hebben echter begrepen dat de exploitatievrijheid van de Bibliotheek Utrecht met betrekking tot de niet-dagelijkse bedrijfsvoering (zoals incidentele ingrijpende c.q. majeure besluiten) in de praktijk als beperkt

¹² We verwijzen naar paragraaf 8.3 op pagina 21 van het Bedrijfsplan.

door de Bibliotheek Utrecht wordt ervaren. Dit komt vermoedelijk omdat de door de gemeente Utrecht gestelde kaders geen of nauwelijks betrekking hebben op de dagelijkse bedrijfsvoering van de Bibliotheek Utrecht, maar met name betrekking hebben op ingrijpende c.q. majeure besluiten van de Bibliotheek Utrecht. Daarbij komt dat het huidige juridisch kader vrij generiek (en op sommige punten abstract is), met het gevolg dat er onduidelijkheid en (rechts)onzekerheid over de posities van de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht is ontstaan. Deze onduidelijkheid wordt versterkt doordat de verschillende ingrijpende c.q. majeure besluiten over diverse documenten (wetten en overeenkomsten) zijn verspreid. Om deze reden raden wij o.a. aan om nadere governance afspraken over bijvoorbeeld de definitie, procedure en (financiële) consequenties van 'ingrijpende c.q. majeure besluiten en gebeurtenissen' te maken (zie hoofdstuk 8 hierna). Bij voorkeur worden deze aanvullende governance afspraken in één allesomvattend document vastgelegd.

Aanvullende afspraken wenselijk. Zoals hierboven besproken, is de exploitatievrijheid van de Bibliotheek Utrecht met betrekking tot de dagelijkse bedrijfsvoering op basis van de huidige generieke kaders in de praktijk niet of nauwelijks begrensd. Dit achten wij gelet op (i) de status van de Bibliotheek en (ii) de achtergrond van de verzelfstandiging in 2013 begrijpelijk (we verwijzen naar de paragraaf 'bestaande kaders', zie hierboven).

Desalniettemin achten wij het vanuit governance en maatschappelijk perspectief wenselijk dat de gemeente Utrecht (als subsidieverstrekker) voldoende door de Bibliotheek Utrecht wordt geïnformeerd. Op basis van de huidige kaders heeft de gemeente Utrecht generieke (informatie)rechten en bevoegdheden. Hoewel gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht gedurende het jaar diverse overleggen hebben afgesproken inclusief daarbij behorende informatievoorziening door de Bibliotheek Utrecht, is het raadzaam dit formeler vast te leggen. In de jaarlijkse Subsidiebeschikkingen kunnen specifiekere (informatie)rechten en bevoegdheden van de gemeente Utrecht, en (informatie)verplichtingen van de Bibliotheek Utrecht, worden opgenomen. Hierbij valt te denken aan (i) de verplichting van de Bibliotheek Utrecht om regelmatigere tussentijdse (financiële) rapportages aan de gemeente Utrecht te verschaffen, (ii) afspraken over de frequentie van (account)gesprekken tussen de gemeente Utrecht en (de RvT) van de Bibliotheek Utrecht en (iii) de verplichting van de Bibliotheek Utrecht om de gemeente Utrecht onverwijld over ingrijpende c.q. majeure gebeurtenissen aangaande de Bibliotheek Utrecht te informeren (bijvoorbeeld een cyber aanval). Ten aanzien van de niet-dagelijkse bedrijfsvoering van de Bibliotheek Utrecht (zoals incidentele ingrijpende c.q. majeure besluiten) merken we op dat de huidige kaders de exploitatievrijheid van de Bibliotheek Utrecht begrenzen. Ondanks dat deze begrenzing voor de Bibliotheek Utrecht beperkingen oplevert in het nemen van haar verantwoordelijkheid voor de exploitatie, achten wij deze begrenzing gelet op de maatschappelijke en wettelijke rol en verantwoordelijk van de gemeente Utrecht begrijpelijk. Wij adviseren echter om aanvullende governance afspraken hieromtrent te maken, om zodoende de onduidelijkheid en (rechts)onzekerheid omtrent de (rechts)posities van de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht te voorkomen (zie hoofdstuk 8).

Tot slot kunnen tussen de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht duidelijker prestatieafspraken (i.e. KPI's) worden overeengekomen. Dergelijke prestatieafspraken kunnen bijvoorbeeld in de Subsidiebeschikkingen worden opgenomen. Voor een nadere uitleg over de prestatieafspraken verwijzen wij naar hoofdstuk 8.

8. FINANCIËLE OPLOSSINGSRICHTINGEN EN OVERIGE AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanbevelingen voortkomend uit de analyses in dit onderzoek naar het tekort van de Bibliotheek Utrecht. In paragraaf 8.1 is een aantal financiële oplossingsrichtingen geïdentificeerd die mogelijk ruimte kunnen creëren binnen de begroting van de Bibliotheek Utrecht, zoals opgesomd in onderstaande tabel. In paragraaf 8.2 is nog een aantal andere aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de aanscherping van kaders en afspraken, de aanscherping sturing en verantwoording, aanscherping governance en verduurzaming van vastgoed.

Oplossingsrichting	Effect op financieel tekort	Mate van inspanning	Toelichting op het effect en mate van inspanning
Herijking vestigingsbeleid	○○○○	○○○○	Bij aflopende huurcontracten zal de inspanning beperkter zijn dan bij verkoop. Rekening moet worden gehouden met incidentele kosten en mogelijk vervangende huisvestingskosten. Daarbij wordt opgemerkt dat het sluiten van vestigingen gevoelig ligt (politiek en maatschappelijk) en daarom wordt een hoge mate van inspanning verwacht.
De hoogte van de subsidie	○○○	○○	Het betreft een bredere afweging van de gemeente waarbij geadviseerd wordt een duidelijke koppeling te maken met voorwaarden en op te leveren resultaat. De mate van inspanning ligt vooral bij duidelijke afspraken maken en hierop verantwoorden. Het effect op het tekort is afhankelijk van de hoogte van het bedrag.
Innovatie en ontwikkeling	○○○	○	De bibliotheek geeft aan dat het uitstellen van deze post diverse gevolgen heeft voor het realiseren van lopende afspraken met de gemeente. Echter is de mate van inspanning om deze post uit te stellen, minimaal en is het effect op de begroting relatief hoog.
De subsidiesuppletie	○○○	○○	In verband het gelijkheidsbeginsel en het risico op verboden staatssteun betreft dit ook een bredere afweging van de gemeente. Voor de aanpassing van het betalingsritme wordt verwacht dat nieuwe afspraken moeten worden gemaakt met de Bibliotheek Utrecht en dit enige mate van inspanning zal vergen. Het effect op het financieel tekort is afhankelijk van de te maken afspraken.
Inzetten eigen vermogen	○	○○	Om het bestemmingsfonds in te zetten voor het tekort dient de Bibliotheek Utrecht in gesprek te gaan met de gemeente Utrecht over de mogelijkheden. Indien de gemeente akkoord gaat, dient er een plan worden gemaakt. Ook voor het inzetten van de continuïteitsreserve kan een plan worden gemaakt. Gezien de omvang van de continuïteitsreserve is verdere inzet daarvan niet wenselijk momenteel. Het effect op het financieel tekort is afhankelijk van de te maken afspraken met de gemeente.
Reorganisatie in aansluiting op toekomstscenario's	○○○	○○○○	De mate van inspanning wordt hier hoger ingeschat omdat wordt verwacht dat de bibliotheek hier opnieuw keuzes moet gaan maken binnen hun personeelsformatie. Het financiële effect is afhankelijk van de keuzes die de bibliotheek kan maken.
Het genereren van eigen opbrengsten	○○	○○○	De mate van inspanning wordt hier hoger ingeschat. Echter heeft de bibliotheek personeel in de formatie opgenomen die zich bezighoudt met fondsenwerving en zaalverhuur. Het financiële effect is er hier afhankelijk van de mate waarin de bibliotheek de opbrengsten kan maximaliseren.
Overige oplossingsrichtingen	○	○○○	Voor de herberekening van het rentepercentage wordt enige inspanning verwacht in het opnieuw vastleggen van afspraken. Het vergroten van het vrijwilligersbestand wordt naar verwachting een intensiever traject waarbij zorgvuldige afwegingen dienen worden gemaakt. Het financiële effect is afhankelijk van de wijze waarin de bibliotheek gedurende jaren vrijwilligers kan inzetten.

7.3 Financiële oplossingsrichtingen

8.1.1. Herijking vestigingsbeleid

De Bibliotheek Utrecht is een vastgoed intensieve organisatie. Dit houdt in dat ze panden in eigen bezit heeft of huurt, die structureel een groot onderdeel van de begroting vormen. De huisvestingskosten zijn grotendeels onvermijdbaar. Gezien de omvang van de te verwachten tekorten van de Bibliotheek Utrecht, is het echter vrijwel onvermijdelijk om naar het huisvestingsbeleid te kijken. Er zijn door de Bibliotheek Utrecht scenario's ontwikkeld voor het toekomstige huisvestingsbeleid waarbij is gekeken naar het sluiten en/of fuseren van vestigingen. Hierdoor dalen niet alleen de huisvestingskosten, maar ook de personeelslasten. Om tot een weloverwogen voorstel te komen, waarbij ook wordt gekeken naar de maatschappelijke effecten, is het belangrijk om de uitkomsten van het lopende onderzoek naar de toekomstscenario's van de Bibliotheek Utrecht af te wachten. Uiteraard dient rekening te worden gehouden met transitiekosten en de doorlooptijd van realisaties op het vastgoed.

In het kader van de herijking van het vestigingsbeleid kan ook worden nagedacht over de verkoop van eigen panden. Naast de afweging of en wat voor vervangende huisvesting hiervoor in de plaats komt, zijn afspraken nodig over waar het verschil tussen de boekwaarde en de verkoopwaarde zal belanden. Mogelijk incidentele financiële ruimte kan worden gebruikt voor het opvangen van bijvoorbeeld frictiekosten of overige incidentele risico's in de begroting. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met doorlooptijd en incidentele kosten gemoeid met een verkoop en mogelijke structurele kosten van vervangende huisvesting.

8.1.2. De hoogte van de subsidie

De Bibliotheek Utrecht heeft momenteel te maken met stijgende overheadkosten, een achterstand binnen de bedrijfsvoering en op het gebied van ICT. Daarnaast is er een gat ontstaan tussen de indexatie van de subsidie verstrekt door de gemeente Utrecht en de werkelijke inflatie waar de Bibliotheek Utrecht mee wordt geconfronteerd. Dit geldt ook voor de lopende huurcontracten waar de Gemeente Utrecht als verhuurder optreedt. Een oplossing zou een vergoeding of (gedeeltelijke) koppeling tussen de indexatie van de subsidies en de CPI-index kunnen zijn. Hierbij merken we op dat de gevolgen van het gecompenseerde verschil bij de Gemeente Utrecht komt te liggen. Mogelijk dient hier ook rekening te worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel en het risico op verbod staatssteun; dit zal nader onderzocht dienen te worden.

Indien de maatschappelijke gevolgen van mogelijke bezuinigingen niet gewenst zijn door de Gemeente Utrecht, kan de hoogte van de huidige basissubsidie op die manier worden verhoogd om tegemoet te komen aan de stijgende kosten. Onder andere met behulp van input uit dit rapport en lopende onderzoek naar de toekomstscenario's van de Bibliotheek Utrecht, zal de gemeente Utrecht een verdere afweging moeten maken in hoeverre zij investeringen of tekorten gegrond beschouwd en welke ruimte er binnen de gehele begroting van de gemeente Utrecht is. Wij adviseren de gemeente Utrecht, indien zij overwegen de subsidie te verhogen, om in deze afweging een duidelijke relatie te leggen tussen de maatschappelijke resultaten die een investering oplevert. Hieraan kunnen aanvullende verplichtingen of voorwaarden worden gekoppeld bijvoorbeeld over de verantwoording van de inzet van de aanvullende middelen. Het gebruik van prestatie indicatoren zal meer zicht geven op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie. Eventueel kunnen in de beschikking ook specifieke verantwoordingsplichten worden opgelegd om zicht te blijven houden op de bestede middelen.

Ten slotte hebben de bibliotheken in Nederland bericht ontvangen dat het kabinet ter realisatie van een toekomstgerichte bibliotheekvoorziening, een substantieel deel van het extra cultuurbudget zal worden ingezet. Het bedrag loopt op van € 29,7 miljoen in 2023 naar € 58,7 miljoen vanaf 2025. Deze maatregel zal mogelijk kansen bieden voor zowel de gemeente Utrecht als de Bibliotheek Utrecht om de brede maatschappelijke-educatieve rol van de Bibliotheek Utrecht te blijven waarborgen door middel van aanvullende financiering.

8.1.3. Innovatie en ontwikkeling uitstellen

Een andere mogelijk vermijdbare post binnen de begroting van de Bibliotheek Utrecht, is de reservering voor innovatie en ontwikkeling. Deze post is gereserveerd om investeringen te kunnen doen om resultaten

op het gebied van fondsenwerving te realiseren. De fondsen die met deze investering binnen gehaald kunnen worden, zullen bestemd zijn voor de uitvoering van projecten. Hier staan ook weer kosten tegenover en daarom zal het naar verwachting een budgetneutraal effect hebben binnen de begroting, met uitzondering van de investering in deze post. Het uitstellen van deze investering zal als gevolg hebben dat de Bibliotheek Utrecht geen extra projecten kan uitvoeren en de dienstverlening mogelijk zal achterblijven op de ambities en afspraken in het beleidsplan. De Bibliotheek Utrecht geeft ook aan dat het invloed zal hebben op het efficiënter kunnen inrichten van werkprocessen in de dienstverlening. Echter zal het uitstellen van deze investering wel ruimte creëren binnen de begroting voor investeringen die momenteel noodzakelijk worden geacht, zoals op het gebied van ICT, bedrijfsvoering en huisvesting. Indien de post innovatie en ontwikkeling wordt uitgesteld, zal dit per jaar een bezuiniging opleveren van € 200.000.

8.1.4. De subsidiesuppletie

De gemeente Utrecht kan de terugbetaling van de subsidiesuppletie uitsmeren over een langere periode. Zoals is aangegeven in hoofdstuk 6, is er geen grondslag gevonden op grond waarvan (één der) partijen gedwongen terug dient te komen op de afspraken met betrekking tot de terugbetaling van de subsidiesuppletie. Nader onderzoek is nodig om te bepalen of het gelijkheidsbeginsel van toepassing is omdat de gemeente Utrecht soortgelijke constructies met andere gesubsidieerde instellingen heeft. Binnen de huidige kaders kan in overleg met de gemeente Utrecht wel worden gekeken naar het betalingsritme van de subsidiesuppletie. Zo zou kunnen worden overwogen om het betalingsritme aan te passen naar een lineaire terugbetaling, zodat de financiële last wordt verspreid over meerdere jaren. De mogelijke voorwaarde van het hebben van een positief exploitatieresultaat en een gezonde financiële organisatie die voldoet aan eisen van solvabiliteit en liquiditeit en het moment van terugbetaling van de subsidiesuppletie, zoals is besproken in hoofdstuk 6, zou daarnaast een aanknopingspunt kunnen zijn om met elkaar in gesprek te gaan over bijvoorbeeld het verlengen van de betalingstermijn (voor zover mogelijk) en/of het uitstellen van de terugbetaling. Indien rekening wordt gehouden met het verlengen van de betalingstermijn tot en met 2043, zouden de besparingen voor de Bibliotheek Utrecht tot en met 2026 kunnen oplopen tot circa € 200.000.

8.1.5. Inzetten eigen vermogen

Zoals in paragraaf 2.4 is toegelicht, bestaan het eigen vermogen uit een continuïteitsreserve en het bestemmingsfonds subsidies. Ultimo 2021 bedraagt het totale eigen vermogen circa € 2,4 miljoen. Hiervan bedraagt de continuïteitsreserve per 31 december 2021 circa 1,1 miljoen en het bestemmingsfonds subsidies bedraagt per 31 december 2021 circa €1,2 miljoen.

- De continuïteitsreserve dient ter dekking van financiële risico's die zich op korte termijn zouden kunnen voordoen. Op basis van een risicoanalyse heeft de Bibliotheek Utrecht een buffer nodig van € 1,5 miljoen. Het gaat hierbij om risico's waarvan de financiële gevolgen in circa **twee jaar moeten kunnen worden opgevangen**. Indien de continuïteitsreserve wordt ingezet, dient in de meerjarenbegroting wel zichtbaar te worden gemaakt dat in ieder geval de continuïteitsreserve binnen een termijn van twee jaar weer kan worden aangevuld. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de Bibliotheek Utrecht hiermee in een financieel kwetsbare positie wordt gezet en zij geen financieel vangnet meer heeft.
- Het doel van het bestemmingsfonds subsidies is het besteden van reserves conform de doelen van de ontvangen subsidies. EY adviseert de Bibliotheek Utrecht om in gesprek te gaan met de gemeente Utrecht over de mogelijkheden om het bestemmingsfonds in te zetten voor het opvangen van de tekorten.

Omdat het beschikbare budget vanuit de continuïteitsreserve niet bestemd is voor het opvangen van structurele tekorten, kan het worden ingezet om incidentele risico's op te vangen die binnen twee jaar weer kunnen worden opgevangen. De Bibliotheek Utrecht heeft in 2021 in overleg met de RvT en de accountant bepaald dat de incidentele kosten ontstaan door de organisatieontwikkeling ten laste van de bestemmingsfondsreserve worden gebracht. Het bestemmingsfonds kan in overleg met de gemeente

Utrecht worden ingezet voor programma, dienstverlening en projecten die bijdragen aan de innovatie en organisatieontwikkeling van de bibliotheek Utrecht.

Het verder inzetten van de continuïteitsreserve om bedrijfsrisico's op te vangen wordt gezien de huidige omvang niet als een mogelijke oplossing beschouwd. De inzet van het bestemmingsfonds subsidies biedt wel mogelijkheden. De Bibliotheek Utrecht is dit ook voornemens te doen in afstemming met de gemeente Utrecht.

8.1.6. *Reorganisatie in aansluiting op toekomstscenario's*

De Bibliotheek Utrecht beoogt met de reorganisatie een professionaliseringsslag op de interne organisatie uit te voeren. Deze heeft grotendeels betrekking op achterstalligheid in de bedrijfsvoering Vanwege privacywet- en regelgeving en een duidelijke toename van externe dreiging op de veiligheid systemen en bestanden, beschouwt EY een aanscherping van het IT-securitybeleid binnen de reorganisatie op dit gebied noodzakelijk. Daarnaast worden de investeringen in de bedrijfsvoering ook als noodzakelijk beschouwd. Kosten die voortvloeien uit de reorganisatie hebben naast een aantal noodzakelijke investeringen op het gebied van bedrijfsvoering en ICT, ook te maken met een hogere inschaling van functies op basis van de functieomschrijving en het vervullen van nieuwe functies, Deze houden verband houden met de organisatieontwikkeling voor een flexibele en toekomstbestendige organisatie en hebben betrekking op een nieuwe organisatiestructuur, bijscholing en een aangepast functiehuis met een aantal nieuwe functies en aangepaste functies. Omdat er andere competenties en vaardigheden worden gevraagd en er meer geïnvesteerd moet worden in de professionalisering van de bedrijfsvoering, zijn er nieuwe hoger geschaalde functies bijgekomen en kennen een aantal gewijzigde functies een hogere inschaling.

Zoals is toegelicht in hoofdstuk 4, wordt de reorganisatie als geheel door EY gekwalificeerd als onvermijdbaar. Enkel noodzakelijke investeringen, die voortvloeien uit achterstalligheid óf het functiewaarderingssysteem vanuit de wetgeving, worden als onuitstelbaar beschouwd. De reorganisatie is echter gedurende de looptijd van dit onderzoek verder in uitvoering gebracht en het plaatsingsproces van medewerkers wordt momenteel uitgevoerd. De gemeente Utrecht is hierover geïnformeerd. Het blijft echter van belang om bij een tekort van deze omvang bewust te blijven van mogelijke bezuinigingen in de personeelslasten, ook als dit betekent dat hierdoor wellicht de eerdere gemaakte doelstellingen niet volledig worden bereikt. Hiermee worden mogelijkheden gecreëerd om de begroting beter binnen de financiële kaders van de subsidieverstreking te behouden. De Bibliotheek Utrecht werkt op dit moment aan enkele toekomstscenario's. De Bibliotheek Utrecht is zich ervan bewust dat naar aanleiding van dit rapport en de toekomstscenario's, aanvullende bezuinigingsmaatregelen en mogelijk een tweede reorganisatie nodig kunnen zijn welke zijn gekoppeld aan het sluiten van vestigingen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit tot frictiekosten zal leiden.

8.1.7. Het genereren van eigen opbrengsten

De Bibliotheek Utrecht kan zich meer richten op het genereren van eigen opbrengsten zodat zij financieel minder afhankelijk van de gemeente Utrecht is én beter in staat zal zijn om tekorten op te vangen. Binnen het genereren van eigen opbrengsten wordt door EY mogelijkheden gezien door het vergroten van de opbrengsten vanuit zaalverhuur. De Bibliotheek Utrecht verhuurt op dit moment zalen in de vestiging aan de Neude. In de begroting is momenteel rekening gehouden met een bezetting van 20% in 2023. Deze relatief lage bezetting heeft er mee te maken dat de zalen ook gebruikt worden voor eigen programmering. Het bezettingspercentage stijgt daarna jaarlijks met 5%. De Bibliotheek Utrecht houdt hierbij rekening met verhuur waar voor 50% een commercieel tarief wordt gehanteerd en voor 50% een maatschappelijk tarief. De Bibliotheek Utrecht zou naast het maximaliseren van de bezettingsgraad (met uitzondering van het eigen gebruik voor programmering), ook meer kunnen focussen op commerciële partijen waarvoor zij een hoger tarief kunnen hanteren. Op deze manier kan de Bibliotheek Utrecht meer inkomsten genereren als het gaat om zaalverhuur. Echter dient hierbij rekening te worden gehouden met of de marktomstandigheden het

toelaten hogere ambities op verhuur te realiseren, de publieke opinie met betrekking tot het inzetten van publieke middelen voor commerciële doeleinden en de rol die de Bibliotheek Utrecht heeft tegenover andere Utrechtse partijen uit het veld Cultuur, Onderwijs en Welzijn die mogelijk ook gebaat zijn bij het hanteren van een maatschappelijk tarief.

8.1.8. Overige oplossingsrichtingen

- Herberekening rentepercentage

De Bibliotheek Utrecht heeft op 11 september 2012 een lening afgesloten met de gemeente Utrecht ten bedrage van € 2.670.000, tegen een vast rentepercentage van 4,0%. De gemeente Utrecht berekent het rentepercentage aan de hand van een omslagrente. Deze wordt elk jaar in de begroting vastgelegd, voor 2022 bedraagt het 1,5%. De gemeente Utrecht kan overwegen om het vastgestelde rentepercentage uit 2012, van 4,0%, opnieuw vast te stellen op basis van de huidige omslagrente. Andere mogelijkheid is het versneld aflossen van de geldlening, indien de gemeente Utrecht daarvoor financiële middelen beschikbaar stelt. Hierdoor wordt circa tien jaar aan rentebetalingen bespaard. De gemeente Utrecht dient nader te onderzoeken of het gelijkheidsbeginsel hier ook van toepassing is.

- Het vrijwilligersbeleid

Het inzetten van vrijwilligers is sinds de rechtszaak hierover in 2016 een gevoelig onderwerp binnen de Bibliotheek Utrecht, waarbij een zeer zorgvuldige afweging moet worden gemaakt in afstemming met de Ondernemingsraad. De besparingsmogelijkheden zijn daarbij beperkt. De Bibliotheek Utrecht is voornemens om na de reorganisatie, vanuit haar missie een plek voor persoonlijke ontwikkeling te zijn die wordt gemaakt samen met de stad, opnieuw in gesprek te gaan met Ondernemingsraad over dit onderwerp.

7.4 Overige aanbevelingen

8.1.9. Aanscherping kaders en afspraken

Gedurende het onderzoek kwam naar voren dat de huidige kaders (zie hoofdstuk 7) tot onduidelijkheid tussen, of verschillende interpretatie van, partijen kunnen leiden. Met de inwerkingtreding van de Wsob zijn op nationaal niveau de maatschappelijke functies van de Bibliotheek Utrecht wettelijk gedefinieerd. Echter, deze functies zijn dusdanig breed geformuleerd, dat de inwerkingtreding van de Wsob veel ruimte laat in de formulering van concrete taken van de bibliotheek en de invulling daarvan. Dit geeft de Bibliotheek Utrecht ruimte voor eigen visie en invulling, maar wij kunnen ons ook voorstellen dat verdere verdieping vanuit gemeentelijke kaders wenselijk is. Zeker in de huidige situatie van het tekort en de mogelijke (beleids)keuzes die er gemaakt moeten worden.

Enkele onderdelen uit het Bedrijfsplan behoeven ook nadere afspraken. Op basis van afspraken in het Bedrijfsplan lijkt het hebben van een positief resultaat en het hebben van een financieel gezonde organisatie bepalend te zijn voor het moment van terugbetaling van de subsidiesuppletie. Om deze reden is de terugbetaling van de suppletie (lees: verrekening met de exploitatiesubsidie) per 2019 in gang gezet. Wat niet duidelijk is, is wat er gebeurt met de terugbetalingsverplichting van de Bibliotheek Utrecht zodra de Bibliotheek Utrecht (tijdelijk) geen positief resultaat meer heeft en/of niet aan de financiële ratio's voldoet van een financieel gezonde organisatie: (i) dient de Bibliotheek Utrecht in een dergelijk geval de subsidiesuppletie conform het vooraf overeengekomen betalingsschema terug te betalen, of (ii) of wordt de betalingsverplichting van de Bibliotheek Utrecht in een dergelijk geval (tijdelijk) opgeschort?

Tot slot merken we op dat de huidige door de gemeente Utrecht gestelde kaders de exploitatievrijheid met betrekking tot de niet-dagelijkse bedrijfsvoering van de Bibliotheek Utrecht (zoals incidentele ingrijpende c.q. majeure besluiten) begrenzen. Het is op basis van de huidige kaders onduidelijkheid welke incidentele

ingrijpende c.q. majeure besluiten de Bibliotheek Utrecht van tevoren met de gemeente Utrecht dient af te stemmen.

Om bovenstaande redenen raden wij aan om, zo nodig met de inzet van een onafhankelijke partij, nadere governance afspraken overeen te komen, waarin onder andere staat beschreven:

- a) welke majeure c.q. ingrijpende besluiten van (het bestuur van) de Bibliotheek Utrecht vooraf met de gemeente Utrecht dienen af te stemmen, en over welke majeure c.q. ingrijpende gebeurtenissen aangaande de Bibliotheek Utrecht de Gemeente Utrecht dient te worden geïnformeerd (e.g. een limitatieve lijst van besluiten/gebeurtenissen). Bij voorkeur hoeven de majeure c.q. ingrijpende besluiten van de Bibliotheek Utrecht die reeds in het jaarplan met bijbehorende begroting van de Bibliotheek Utrecht zijn opgenomen niet nogmaals met de gemeente Utrecht te worden afgestemd. Dergelijke besluiten zijn immers in het kader van de subsidieverlening reeds door de gemeente Utrecht goedgekeurd. Daarvoor is het wel van belang dat dergelijke besluiten expliciet uit het jaarplan met begroting volgen en dat de uiteindelijk genomen besluiten en bijbehorende handelingen van de Bibliotheek Utrecht niet afwijken van hetgeen in het jaarplan met begroting blijkt;
- b) welk proces in zo'n geval dient te worden doorlopen (inclusief afstemming met stakeholders en bijbehorende (wettelijke) doorlooptijden);
- c) hoe de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht omgaan met veranderingen in de financiële positie en het risicoprofiel van de Bibliotheek Utrecht in relatie tot de verrekening van de subsidiesuppletie;
- d) de verdeling c.q. afwikkeling van de (financiële) consequenties indien de exploitatievrijheid van de Bibliotheek in een specifiek geval wordt beperkt. Bijvoorbeeld indien de Gemeente Utrecht de vereiste voorafgaande goedkeuring niet verleent waardoor de Bibliotheek Utrecht in een ongewenste (financiële) situatie kan komen te verkeren.

8.1.10. Aanscherping sturing en verantwoording

De sturing en verantwoording gehanteerd door de gemeente Utrecht kunnen in verdere mate geconcretiseerd worden. In de businesscase van de verzelfstandiging van de Bibliotheek Utrecht wordt dit al opgemerkt: *"de financiering van de bibliotheek vanuit de gemeente vindt plaats via een in principe meerjarige subsidie met heldere afspraken over de te leveren prestaties/te bereiken resultaten."*

Door afspraken te maken met de Bibliotheek Utrecht over de te leveren maatschappelijke waarde en dit te vertalen in concrete prestatie indicatoren, kan de gemeente Utrecht beter zicht krijgen op de relevantie van de besteding van deze publieke middelen door de Bibliotheek Utrecht. Deze prestatie indicatoren zullen dan ook onderdeel van de subsidieverlening moeten zijn. Daarnaast is dit een middel voor de Bibliotheek Utrecht om haar maatschappelijke waarde beter uit te drukken, ook in het licht van potentiële bezuinigingen of aanvullende taken. Het idee achter de prestatie indicatoren is overigens niet om de taken van de Bibliotheek Utrecht volledig af te bakenen, maar juist om nadruk te leggen op het maatschappelijk resultaat waarbinnen de Bibliotheek Utrecht zelf keuzes maakt ten aanzien van de bedrijfsvoering om tot deze resultaten te komen. Diverse gemeenten werken al, naar tevredenheid, met een brede set aan prestatie indicatoren en gebruiken dit instrument ook om meer vorm en inhoud te geven aan de gesprekken tussen gemeente en bibliotheek.

De gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht hebben aangegeven de ambitie te hebben om de prestatie indicatoren uit te breiden. Wij adviseren dan ook om hier versneld mee aan de slag te gaan. De diverse voorbeelden van andere gemeenten kunnen ook bijdragen aan dit proces (zie hoofdstuk 5 Benchmark). Hierbij kan ook afstemming met andere gemeenten worden gezocht om de specifiek ervaringen op KPI niveau te delen. Daarnaast kan het helpen om met een pilot periode te starten met een eerste set aan KPI's om vervolgens te evalueren welke KPI's wel en niet in voldoende mate bijdragen. Ook kan een groeimodel voor de KPI's wenselijk zijn, omdat de data om de KPI's daadwerkelijk te meten en rapporteren niet direct beschikbaar zal zijn.

Een tweede aspect binnen de sturing en verantwoordingscyclus betreft het werken met een meerjarig beleidsplan en begroting. Door te werken met een meerjarige opdracht, geeft de gemeente Utrecht

helderheid aan de Bibliotheek Utrecht over een langere periode. Daarnaast dwingt het partijen om verder dan de grenzen van een jaar te kijken. Bijvoorbeeld, wat zijn de gevolgen op middellange termijn als bepaalde investeringen worden uitgesteld of wat is effect van een toe te voeren taak over een langere periode. Het is hierbij uiteraard wel zaak dat er kritisch wordt gekeken naar meerjarige effecten. Bij beperkte veranderingen in de taak van de Bibliotheek Utrecht zullen veel posten slechts met indexatie worden verwerkt. Het gaat er met name om dat meerjaren onderhoud, investeringen, ambities bijvoorbeeld op het gebied van fondsenwerving en andere wijzigingen zoveel mogelijk financieel worden verwerkt in de begroting. Kritisch inhoudelijke toetsing vindt zowel plaats binnen de financiële functie van de Bibliotheek Utrecht en door de raad van toezicht van de Bibliotheek Utrecht. De gemeente Utrecht voert een toets uit aan de hand van de gestelde kaders, continuïteit van een begroting (bijvoorbeeld door financiële KPI's) en maatschappelijke resultaten.

8.1.11. Verduidelijking rollen en verantwoordelijkheden

Het aanscherpen van de rollen en verantwoordelijkheden tussen gemeente Utrecht en Bibliotheek Utrecht kan beide partijen helpen de governance scherper te krijgen. Hierbij zal ten eerste gekeken moeten worden naar de verschillende stakeholders binnen de governance relatie, waarbij naast de tactische en operationele relatie tussen accounthouders van de gemeente Utrecht en directeur/manager bedrijfsvoering van de Bibliotheek Utrecht ook op strategisch niveau de rol van de Raad van Toezicht, wethouder en afdelingshoofd van de gemeente Utrecht van belang is. Hierbij kan het helpen de rollen zowel in breed perspectief toe te lichten, als op procesniveau de rollen in de subsidiecyclus uit te werken. In dit laatste kan een RASCI¹³ model ondersteunend zijn.

Vanuit een heldere roldefinitie kan een stap dieper worden gekeken naar welke overlegstructuur en informatievoorziening hierbij past. Mede gebaseerd op de ervaringen bij de Benchmarkgemeenten adviseren wij om regelmatig en gestructureerd overleg tussen de accounthouders van de Gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht te laten plaatsvinden. Het gestructureerd en schriftelijk vastleggen van de uitkomsten en afspraken uit deze overleggen is hierbij van belang. In beginsel adviseren wij minimaal maandelijks, hoewel andere Benchmarkgemeenten ook goede ervaringen hebben met frequenter overleg. Dit overleg dient als basis voor beide partijen om elkaar op de hoogte te houden van de ontwikkelingen die er plaatsvinden. Een vastgesteld doel en agenda met vastlegging van opvolging van acties zijn daarin een belangrijk onderdeel. Een periodiek overleg met een meer formeel karakter over de voortgang met een tussenrapportage over de prestatie indicatoren, kan aanvullend een afdelingshoofd of andere stakeholders bij aanwezig zijn.

In de herijking van de governance kan de gemeente Utrecht daarbij ook bekijken of zij verder kunnen faciliteren in de bekendheid en erkenning van de brede maatschappelijke rol van de Bibliotheek Utrecht binnen de gemeente Utrecht. De Bibliotheek Utrecht raakt namelijk diverse beleidsterreinen binnen de gemeente Utrecht en via de overlegstructuur kan mogelijk ook in kaart worden gebracht bij welke andere domeinen binnen de gemeente Utrecht nog kansen voor de Bibliotheek Utrecht liggen.

Als de rollen en overlegstructuur helder zijn, zal de informatievoorziening hierop aangepast moeten worden. Hierbij zal minimaal aansluiting met de subsidieverlening/opdracht en prestatie indicatoren moeten zijn. Ook informatie over de financiële resultaten adviseren wij op periodieke basis te delen, tenminste over de inzet van de exploitatiesubsidie ten opzichte van de begroting. Het is van belang dat de Bibliotheek Utrecht haar administratie hierop aanpast. Op dit moment wordt er in de begroting geen direct onderscheid gemaakt in de lasten in aansluiting op de verschillende subsidies. Door bij voorkeur in de administratie (rekeningschema) dit onderscheid te maken, kan de Bibliotheek Utrecht beter monitoren hoe de middelen worden ingezet. Daarbij kan financiële informatie sneller worden opgeleverd en kan het effect van veranderingen op de begroting beter worden bepaald.

¹³ *Responsible (R), Accountable (A), Support (S), Consult (C), Informed (I). Om de verantwoordelijkheidsverdeling te concretiseren wordt per activiteit in een proces aangegeven wie verantwoordelijk (R), eindverantwoordelijk (A), ondersteunend (S), adviserend (C) zijn en wie geïnformeerd (I) worden.

Hoewel wij, gelet op de scope van de opdracht, geen analyse van de financiële functie van de Bibliotheek Utrecht hebben gedaan, valt ons het volgende wel op.

- Keuzes binnen het begrotingsbeleid van de Bibliotheek Utrecht in voorgaande jaren hebben sterke gevolgen gehad voor het huidige begrote tekort (zoals ICT en onderhoud). Dit betreffen ook keuzes waar de gemeente Utrecht nadrukkelijk bij betrokken is geweest (zoals het openen of open houden van vestigingen). Wij vragen ons daarom af of in het verleden in voldoende mate rekening is gehouden met de financiële haalbaarheid van bepaalde keuzes en het effect op lange termijn. Wij adviseren de Bibliotheek Utrecht, maar ook de gemeente Utrecht om voldoende aandacht te behouden voor de financiële lange termijn effecten en maatschappelijke resultaten van keuzes. Voor besluitvorming rondom grote veranderingen, waarbij onderlinge afstemming tussen de Bibliotheek Utrecht en de gemeente Utrecht gewenst is, kan een vast format en dossiervorming gewenst zijn om op gestructureerde wijze het effect op de meerjarenbegroting en maatschappelijke resultaten van de keuzes (en alternatieven) vast te leggen.
- Wij zien opvallende administratieve verwerkingen in de financiële verslagen van de Bibliotheek Utrecht (zoals HRM adviseur geboekt op kantoorkosten in 2021 en de verwerking van de subsidiesuppletie). Hoewel nader onderzoek noodzakelijk zou zijn om te bepalen of dit juist is en er geen indicaties zijn dat dit nog steeds het geval is, willen wij benadrukken dat een eenduidige administratieve verwerking van de lasten van groot belang is voor een goede informatievoorziening.
- Gedurende de looptijd van het onderzoek en afstemmingen tussen de gemeente Utrecht en Bibliotheek Utrecht over het tekort, hebben verschillende interne en externe veranderingen plaatsgevonden die effect hebben op de meerjarenbegroting van de Bibliotheek Utrecht. Alle partijen hebben de nodige inzet laten zien om de actuele status van de financiële positie goed te blijven monitoren en rapporteren. Om de veranderingen in voldoende mate te kunnen volgen zijn eerder genoemde aanbevelingen rondom de governance van groot belang. Ook adviseren wij de Bibliotheek Utrecht om in haar informatievoorziening voldoende aandacht te houden voor een 'audit trail' bij wijzigingen in prognoses of andere informatie. Door goed inzichtelijk te maken welke informatie is gecommuniceerd en wat de huidige wijzigingen zijn, is het ook voor andere stakeholders duidelijk te volgen wat en waarom informatie verandert.
- Wij hebben begrepen dat de Bibliotheek Utrecht een raad van toezicht en een auditcommissie heeft ingesteld, die de enig bestuurder van de Bibliotheek Utrecht o.a. op financieel gebied controleren. Het kan wenselijk zijn de financiële controle te versterken met iemand die als sparringpartner van de bestuurder acteert, maar bijvoorbeeld ook begrote uitgaven, investeringen en andere financiële beslissingen mede beoordeelt. Dit dient dan ook formeel ingeregeld te worden, bijvoorbeeld in een bevoegdhedenmatrix of op basis van statutaire goedkeuringsrechten van de Raad van Toezicht om zo voldoende counter-veiling power te organiseren in de financiële functie. De Bibliotheek Utrecht heeft hiervoor al enkele maatregelen in gang gezet. In september 2021 is een manager bedrijfsvoering ad interim aangenomen. Daarnaast wordt de manager bedrijfsvoering een vaste functie in de reorganisatie (plaatsvervangend van de directeur bestuurder en deelnemer aan de auditcommissie vergaderingen en een escalatielijn naar de RvT). Bedrijfsvoering wordt daarnaast een aparte afdeling, waar de portefeuille financiën onder valt.

8.1.12. Verduurzaming vastgoed

Hoewel wij niet nader hebben onderzocht bij wie de verplichting tot verduurzaming ligt, merken wij op dat in de begroting en plannen op dit moment geen enkele investering in verduurzaming van panden is opgenomen. Op de korte termijn heeft dit al effect op het energieverbruik, op de langere termijn kan dit effect verder oplopen en mogelijk ook gevolgen hebben om te voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van verduurzaming. Hoewel energiebesparende maatregelen wel een investering op voorhand vereisen, kan het terugverdieneffect gezien de huidige energiemarkt relatief snel zijn. De mogelijkheden voor subsidie voor verduurzaming zoals de subsidieregeling maatschappelijk vastgoed (DUMAVA) kunnen de gemeente Utrecht en Bibliotheek Utrecht verder verkennen.