



DE STAD EN HAAR THEATER

Onderzoek naar de governance
van het Theater aan het Vrijthof

Gemeente Maastricht, 21 maart 2018

foto: Hugo Thomassen



Gemeente Maastricht

In oktober 2017 heeft de gemeente Maastricht een document gepubliceerd waarin de voor- en nadelen van het Theater aan het Vrijthof (verder te noemen het Theater) als intern verzelfstandigd gemeentelijk organisatieonderdeel zijn gepresenteerd. Het Theater, zo blijkt, loopt als instelling van de gemeente Maastricht aan tegen zaken die een belemmering vormen om ondernemerschap te tonen. De voorwaarden, die horen bij een theater als gemeentelijke instelling, blijken niet optimaal bij te dragen aan de culturele en economische ambities van de stad en het Theater. Het document sloot af met een aanbeveling om te onderzoeken of verdere verzelfstandiging een gewenst pad is om deze ambities op langere termijn wel te kunnen verwezenlijken. Het college van B&W heeft daarop in oktober 2017 de directie van de gemeente Maastricht de opdracht gegeven om de vraag te beantwoorden of een andere governance bijdraagt aan het duurzaam verwezenlijken van de ambities van de stad en het Theater. Daartoe heeft het college gevraagd inzichtelijk te maken welke implicaties verdere verzelfstandiging van het Theater zou hebben. Voorliggend document is daarvan het resultaat.

HET THEATER EN DE STAD

Het Theater aan het Vrijthof is ruim 25 jaar een vast, centraal cultureel anker voor Maastricht en de omliggende regio. Het Theater is het huis voor lokale-, regionale-, nationale- en internationale- artiesten en gezelschappen en toonaangevende festivals en is belangrijk voor Maastricht als een van de negen culturele brandpunten van Nederland. De gemeente ziet voor het Theater de volgende opdracht voor de toekomst:

Een stadstheater van, voor, en door de stad

Het theater moet een huis zijn in de stad waar iedereen zich thuis voelt. De plek waar iedereen terecht kan voor zijn of haar kunst- en cultuurbeleving. Een plek om je te laten inspireren en anderen te inspireren, om je te verwonderen of anderen te verwonderen, tot nadenken uitgedaagd te worden en zelf uit te dagen. Het gaat daarbij niet om het stellen van een norm van 'hogere kunst' of 'amusement'. Waar het om gaat is dat mensen elkaar vinden rondom presentaties, uitingen van welke aard dan ook en het gesprek met elkaar aangaan.

Dat betekent ook dat niet alles zich altijd in de setting van een klassiek vormgegeven theaterzaal (lijsttoneel of vlakke vloer) hoeft te voltrekken. Vaak kan het net zo goed of beter, buiten de traditionele podia: in het café, op straat of in een andere meer informele setting georganiseerd worden. Iedereen moet zich in het stadstheater van Maastricht welkom weten en in staat worden gesteld om met gelijken en anderen de eigen cultuur te beleven en met die van anderen kennis te maken. De opdracht is uitgebreid terug te vinden in de visie: *een Theater: waarom eigenlijk.*

DE HUIDIGE BESTUURSSTRUCTUUR

Sinds 2006 is het Theater een 'intern verzelfstandigde organisatie' van de gemeente Maastricht. De gemeente (moederorganisatie) is opdrachtgever van het Theater (opdrachtnemer). Als intern verzelfstandigde organisatie heeft het Theater de toestemming om afwijkende werk- en arbeidstijden te voeren en heeft het de vrijheid om tarieven te bepalen. De financiële verantwoording verloopt via de gemeentebrede planning & control-cyclus. Er zijn door de gemeente geen voorwaarden aan de interne verzelfstandiging toegekend. Bij gelijke constructies bij (semi-) overheden wordt in de voorwaarden vaak gekozen voor een dienstverleningsovereenkomst (DVO), op basis waarvan periodiek verantwoording over de prestaties aan de moederorganisatie wordt afgelegd. Daar is bij de gemeente Maastricht destijds niet voor gekozen. Inmiddels is gestart met het opstellen van een DVO, omdat hieraan behoefte bestaat bij zowel opdrachtgever als opdrachtnemer.

Interne verzelfstandiging: de praktijk

Als intern verzelfstandigde organisatie moet het Theater verplicht diensten van het Shared Service Centre (ICT, schoonmaak, P&O etc.) afnemen en valt het onder de gemeenteregeling voor inkoop en aanbesteding. De medewerkers van het Theater zijn werkzaam op basis van een ambtelijke aanstelling. Op dit moment telt het Theater 30 fte. Daarnaast bestaat er de Stichting Culturele en Civiele Dienstverlening Kunsten ten behoeve van de horeca en facilitaire werkzaamheden in het Theater, deze stichting telt 3,67 fte en enkele oproepkrachten.

Het Theater aan het Vrijthof (specifiek Vrijthof 46-47-47a) is eigendom van de gemeente Maastricht. Team Vastgoed van de gemeente Maastricht vervult voor de gemeente de eigenaarsrol en draagt zorg voor het beheer en groot onderhoud van dit complex. Het Theater is als gemeentelijk organisatieonderdeel de huurder/gebruiker van het gebouw en is verantwoordelijk voor het dagelijks klein onderhoud. Er is sprake van een gebruiksovereenkomst. De kostendekkende vergoeding voor de ingebruikgeving, waarmee het beheer en groot onderhoud kan worden bekostigd, verloopt rechtstreeks via een verrekening in de jaarlijkse programmabegroting van de gemeente. Het Theater verhuurt momenteel een gedeelte van de locatie onder aan Philharmonie Zuid Nederland (PZN).

Interne verzelfstandiging: kan dat ook anders?

Ja, dat kan ook anders. Zoals blijkt uit de in oktober 2017 opgeleverde verkenning zijn van de 119 podia in Nederland ruim 100 extern verzelfstandigd, hetzij via een stichting, een NV of een BV. In Maastricht moet nadrukkelijk de keuze worden gemaakt: of de huidige situatie (interne verzelfstandiging, zonder voorwaarden) wordt gehandhaafd, of het traject naar externe verzelfstandiging wordt in gang gezet. In dat licht, volgen hier de voor- en nadelen voor podium en gemeente in geval van verzelfstandiging.

INTERN VERZELFSTANDIGD

EXTERN VERZELFSTANDIGD

| | VOORDELEN | NADELEN | VOORDELEN | NADELEN |
|------------------------|--|--|--|---|
| STURING | de gemeente heeft direct (politiek/ bestuurlijke) en inhoudelijke sturing | risico dat de gemeente teveel stuurt op de inhoud | gemeente stuurt (politiek/bestuurlijk) op hoofd- lijnen die zijn vastgelegd in het prestatiecon- tract, de uitvoering is in handen van het Theater | |
| | | | vergroot besluitvaardigheid en efficiency door eenheid van beleid, organisatie en financiën | het Theater moet nadrukkelijker verbinding blijven maken met de gemeente en werken aan het politieke draagvlak |
| FINANCIËN | vast onderdeel gemeentelijke begroting | ondernemerschap wordt niet aangesproken | ondernemerschap wordt aangesproken via sub- sidierelatie en/of opdrachtrelatie, financiële risico's liggen bij het Theater | financiële tekorten worden niet meer zomaar door de gemeente aangevuld |
| | | bedrijven sponsoren liever geen gemeentelijke instelling | het Theater is onafhankelijk en aantrekkelijker voor sponsoren | externe verzelfstandiging is de eerste jaren duur- der o.a. vanwege mee te geven eigen vermogen/bruidsschat |
| PERSONEEL | salaris en verlofadministratie ligt bij de gemeente (CAR-UWO) | CAR-UWO biedt geen uitkomsten voor flexibele schil: inhuren flexibele krachten is duurder | CAO Podiumkunsten is toegespitst op de bran- che | het Theater draagt zelf zorg voor de salaris- en verlofadministratie |
| | | | aansturing van personeel behoort tot autonomie van directie en bestuur | |
| BEDRIJFSVOERING | | het Theater is aanbestedingsplichtig | aanbestedingsplicht kan vervallen | |
| | gedwongen winkelnering: door schaalvergroting zijn op onderdelen inkoopvoordelen te behalen | het Theater is in de exploitatie afhankelijk van contracten die gemeentebreed zijn afgesloten (aanbesteding en interne winkelnering SSC) en is daardoor minder flexibel | het Theater is flexibeler want kan zelf leveranciers kiezen | het inhuren van incidentele externe expertise kan tot hogere kosten leiden |
| | | het Theater is geïntegreerd in de begrotings- cyclus van de gemeente waardoor flexibel reageren op maatschappelijke- en marktont- wikkelingen wordt geremd | de P&C-cyclus van de overheid vervalt: meer (markt)slagkracht voor het Theater | gemeente kan geen directe invloed meer uitoefenen op bedrijfsvoering van het Theater |
| | het Theater bepaalt zelf de tarieven | | het Theater bepaalt zelf de tarieven | |
| JURIDISCH | het Theater is een organisatie- onderdeel van de gemeente | | optie: stichting gemeente houdt invloed via subsi- diëringvoorwaarden en statuten | |
| | | | optie: vennootschap gemeente kan invloed houden via statuten | optie: vennootschap gemeente kan alleen sturen als het aandelen heeft |
| | | | | optie: uitbesteden aan- of afstoten naar de markt gemeente geeft taak uit handen en heeft geen invloed meer op de organisatie |
| GEBOUW | gemeente is eigenaar van het voor de stad strategisch gelegen rijksmonumentaal vastgoed en verantwoordelijk voor instandhouding gebouw | gemeente draagt volledig risico instandhouding gebouw | optie: gemeente blijft eigenaar van het voor de stad strategisch gelegen rijksmonumentaal vastgoed en heeft volledige regie en zeggenschap over instandhouding van gebouw | optie: de gemeente draagt het vastgoed over of geeft het in erfpacht uit aan entiteit gemeentelijke regie en zeggenschap over het behoud van de instandhouding van dit voor de stad strate- gische gelegen rijksmonumentaal vastgoed wordt ingeperkt |
| | met verhuuropbrengst is groot (eigenaren) onderhoud geborgd | | optie: gemeente blijft eigenaar: entiteit tekent huurovereenkomst gemeente en draagt huur af waarmee groot (eigenaren) onderhoud is geborgd | optie: de gemeente draagt het vastgoed over of geeft het in erfpacht uit aan entiteit bij liquiditeits- problemen of faillissement is het risico dat de gemeente zeggenschap en regie over het vastgoed geheel verliest |

Welke rechtsvormen zijn er?

Als gekozen wordt voor verdere verzelfstandiging van het Theater kennen we diverse bruikbare varianten. In onderstaand overzicht worden deze kort toegelicht. Voor alle drie de varianten geldt dat het Theater moet voldoen aan de Code Cultural Governance. De code zegt ondermeer dat het toezicht van de verzelfstandigde organisatie voor minder dan 50% moet bestaan uit overheidsbestuurders. Daarmee vervalt voor de drie beschreven varianten de plicht tot aanbesteden. Immers een organisatie is pas aanbestedingsplichtig indien het toezicht voor meer dan 50% uit overheidsbestuurders bestaat én de organisatie voor meer dan 80% wordt gefinancierd door de overheid.

Tabel: mogelijke rechtsvormen in geval van verzelfstandiging

| | |
|---|--|
| Stichting | De meest voorkomende vorm bij verzelfstandigde podia. Een private rechtsvorm die in principe geen winst nastreeft. Indien er winst wordt gemaakt, vloeit deze terug in de stichting t.b.v. het doel. De gemeente kan invloed houden door het stellen van subsidiëeringsvoorwaarden en via de statuten van de stichting. In de statuten worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd en ook de samenstelling van het bestuur. |
| Vennootschap (BV of NV) | Een onderneming die als doel heeft om winst te maken, waar de aandeelhouders van profiteren. Wanneer gemeenten aandeelhouders zijn, kunnen ze (veel) meebepalen, bijvoorbeeld in de samenstelling van het bestuur. Ook hier worden statuten opgesteld. Een BV en een stichting komen regelmatig samen in een bedrijf voor. |
| Privatisering/ Uitbesteding/ inkopen bij derden | Dit betekent dat een taak wordt uitbesteed aan een andere organisatie, maar de overheid geen invloed meer heeft op de organisatie. Aansturing vindt primair plaats door middel van een contract dat met die organisatie wordt afgesloten en eventueel door middel van regelgeving. |

IN EEN NOTENDOP

Een gevolg voor het Theater bij externe verzelfstandiging is dat de aanbestedingsplicht bij de gemeente vervalt. Het Theater mag zelf producten en diensten gaan inkopen. Voor het SSC zijn de gevolgen daarbij marginaal: er moet nieuwe dekking worden gevonden voor 0.4 fte personeel advies en 0.5 fte functioneel beheer. Daarnaast vervalt de huidige financiële dekking voor de diensten die het SSC aan het Theater levert (een bedrag van 4 ton op de 33 miljoen totaalopgave van het SSC). Een voorgenomen besluit tot verzelfstandiging van het Theater is onderworpen aan het adviesrecht van de OR. Voor wat betreft gevolgen voor het personeel met ambtelijke aanstelling zijn in het Sociaal Statuut 2015 afspraken opgenomen. Het gebouwencomplex waar het Theater gebruik van maakt kan in eigendom blijven van de gemeente. De gemeente kan het vastgoed dan verhuren. Het is ook mogelijk het vastgoed te verkopen of in erfpacht te geven aan de aparte entiteit.

NB. Een belangrijk uitgangspunt in het opdrachtgever/opdrachtnemerschap tussen de gemeente Maastricht en het Theater (zowel bij consolidatie van de interne verzelfstandiging als ook bij een mogelijke externe verzelfstandiging), is dat het Theater van grote maatschappelijke waarde is voor de stad en dat het belangrijk is dat dit podium toegankelijk is en blijft voor iedereen.

TENSLOTTE

Draagt externe verzelfstandiging bij aan het duurzaam verwezenlijken van de ambities van de stad en het Theater? Dit document laat zien dat externe verzelfstandiging voordelen heeft ten opzichte van de huidige interne verzelfstandiging. De directie van de gemeente Maastricht adviseert daarom het pad van externe verzelfstandiging uitgebreid uit te werken en vraagt de formateur om in de onderhandelingen een besluit te laten nemen over deze adviesrichting tot externe verzelfstandiging.

De richting die de coalitie aan het college meegeeft is bepalend voor de opdracht die de nieuwe directeur krijgt. De gemeente Maastricht moet ruim vóór deze zomer starten met de werving van een nieuwe directeur voor het Theater aan het Vrijthof. Immers, het Theater heeft dan reeds twee jaar een interim-directeur.

Verantwoording

Deze rapportage kwam tot stand in opdracht van het college naar aanleiding van een verzoek aan het directieteam op 30 oktober 2017. De procescoördinatie, deskresearch en redactie lag in handen van Inge Dovermann. Een gemeentelijke werkgroep zorgde voor input van alle relevante disciplines. Er zijn nota's geraadpleegd over governance van theaters in Nederland, er is gesproken met deskundigen. Een stuurgroep begeleidde het onderzoek, deze bestond uit de interim-directeur van het Theater aan het Vrijthof, het hoofd Economie en Cultuur, de directeur Stedelijke Ontwikkeling en de gemeentesecretaris.

Dit advies wordt u uitgebracht door
Karolien Leonard, algemeen directeur Stedelijke Ontwikkeling en Piet Buijtsels, gemeentesecretaris.

Maastricht, 21 maart 2018

De volgende documenten zijn geraadpleegd:

- Advies en onderzoeksbevindingen Theater aan het Vrijthof rapport n.a.v. bestuursopdracht verzelfstandiging Dekker & Partners, 1997
- Verzelfstandiging van podia: voor- & nadelen, tips & valkuilen VSCD in samenwerking met VNG, december 2004 / januari 2007
- Beleidsnota governance Gemeente Maastricht, 2011
- Diverse publicaties aangaande de verzelfstandiging Stadsschouwburg Utrecht
- Stichting Stedelijk Museum Alkmaar, Bedrijfsplan 2014-2017
- Bedrijfsplan: een toekomstbestendig en slagvaardig Muis & Stadstheater Arnhem 2016-2019
- Directeuren willen meer (interviews over governance) Uitgave Maitland Search & Advies en Nationaal Register, juni 2016
- Quick-scan voor- en nadelen: verzelfstandiging Oosterpoort Groningen Rijnconsult, 6 februari 2017
- Governance Code Cultuur Cultuur + Ondernemen, 2017
- Theater aan het Vrijthof, Strategisch beleidsplan 2017-2020 Jean Boelen/Hans Kraaijeveld/ Maastricht/ April 2017.
- Jaarplan 2018, the Place to be Theater aan het Vrijthof, 2018
- DVO SSC Theater aan het Vrijthof, 2018
- Overzicht SSC met betrekking tot beïnvloedbare kosten, 2018
- Een Theater: waarom eigenlijk? Visie gemeente Maastricht op het Theater aan het Vrijthof, 2018

Gesprekken met:

- Vereniging voor Schouwburg- en concertgebouwdirecties
- Theaterdirecteur van recent verzelfstandigde schouwburg
- Onafhankelijke adviseur podiumkunsten
- BIS-gezelschap in Maastricht
- Theatergezelschap in Maastricht
- Cultuur en Ondernemen
- Oud wethouders cultuur Maastricht
- Directie Theater aan het Vrijthof
- Personeelszaken gemeente Maastricht
- Team Vastgoed gemeente Maastricht
- SSC gemeente Maastricht
- Concernjurist gemeente Maastricht
- Economie & Cultuur gemeente Maastricht
- Wethouder Cultuur gemeente Maastricht

