

PBLQ

voor een sterke
publieke sector

Rapport



Governance op MartiniPlaza en OPSB in relatie tot de gemeente Groningen

Advies over de Governance op MartiniPlaza en OPSB in relatie tot de gemeente Groningen

project 5127
versie 1.0
datum 17 maart 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting & leeswijzer	5
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Opdrachtformulering	10
1.3 Indeling rapport	10
2. Analyse van de bestuurlijke verhoudingen en de governance tussen de gemeente Groningen, MartiniPlaza en OPSB	11
2.1 Inleiding	11
2.2 MartiniPlaza	11
2.2.1 De uitgangspositie	11
2.2.2 Het verloop der dingen	12
2.2.3 Analyse van de bestuurlijke verhoudingen	13
2.3 OPSB	15
2.3.1 Besturing / governance	15
2.3.2 Financieel	15
2.3.3 Analyse van de bestuurlijke verhoudingen	16
2.4 Voorlopige conclusies	17
2.4.1 MartiniPlaza	17
2.4.2 OPSB	17
3. Kaders om te voldoen aan goed bestuur	18
3.1 Inleiding / leeswijzer	18
3.2 Kaders voor goed bestuur	18
3.2.1 Goed Bestuur voor culturele instellingen	18
3.2.2 Kadernota 'Verbonden partijen' van de gemeente Groningen	19
4. Verhouding tussen gemeente en instellingen als basis voor goed bestuur	21
4.1 Inleiding / leeswijzer	21
4.2 Rollen, verantwoordelijkheden en risico's	21

5.	Rolstapeling: de gevolgen	25
5.1	Inleiding / leeswijzer	25
5.2	Rolvermenging / rolonduidelijkheid	25
5.3	Gevolgen van gekozen rollen bij discontinuïteit	25
5.4	Complexiteit van de relatie	26
6.	Governance in de toekomst	27
6.1	Inleiding / leeswijzer	27
6.2	Randvoorwaarden waaraan de instellingen moeten voldoen	27
6.3	Randvoorwaarden waaraan de relatie tussen gemeente en instellingen moet voldoen	28
6.4	Advies voor de gewenste governance	29
6.4.1	Vier uitgangspunten	29
6.4.2	Het uitgangsmodel voor rollen, taken, resultaten en risico's	30
6.4.3	Bouwstenen voor goed bestuur	31
7.	Adviezen inzake MartiniPlaza en OPSB	32
7.1	Advies inzake MartiniPlaza	32
7.1.1	Vastgoed MartiniPlaza	32
7.1.2	Vorderingen en schulden	32
7.1.3	Rechtsvorm MartiniPlaza	33
7.2	Adviezen inzake OPSB	33
7.3	Tenslotte	34
Bijlage A	Beslismodel	35
Bijlage B	Verantwoording	37

Samenvatting & leeswijzer

Opdracht

De gemeente Groningen heeft opdracht gegeven tot het uitvoeren van de volgende drie onderzoeken:

1. een onderzoek / rapport podiumonderzoek (door LAGroup);
2. een onderzoek / rapport naar de toekomst van MartiniPlaza (door LAGroup) en;
3. een onderzoek / rapport naar de governance op MartiniPlaza en OPSB in relatie tot de gemeente Groningen door PBLQ.

De uitkomsten van het laatstgenoemde onderzoek worden in dit rapport gepresenteerd. De precieze formulering van de onderzoeksvragen staat vermeld in paragraaf 1.2.

De kernpunten van dit rapport die hierna worden uitgewerkt zijn:

1. De financiële situatie rond MartiniPlaza in 2014 heeft kunnen ontstaan door een stapeling van rollen aan de kant van de gemeente: die van *geldverstrekker* voor de instandhouding van het onroerend goed, die van *geldgever* voor leningen, die van *aandeelhouder* van de BV en die van *belanghebbende* bij een voorziening als MartiniPlaza;
2. Anno 2016 geldt dat de informatievoorziening vanuit MartiniPlaza naar de gemeente is inmiddels op orde en "in control" is;
3. In de relatie OPSB en de gemeente hebben zich recent geen calamiteiten voorgedaan, ook niet rond de overname van het Grand Theatre;
4. Voor uitgangspunten voor goede besturing beschikt de gemeente over de Governance Code Cultuur en de door de haarzelf opgestelde Kadernota "Verbonden Partijen" 2015;
5. Aan elke rol die de gemeente vervult zijn risico's verbonden: bestuurlijk en juridisch, subsidie- en kapitaalsrisico's en risico's op het terrein van onroerend goed. Indien expliciet voor een rol wordt gekozen, is het verstandig dat de gemeente zich rekenschap geeft van de verhoudingen die dat oplevert met de culturele instelling, met de resultaten en met de risico's;
6. De grip van de gemeente op verbonden instellingen neemt toe door het actief blijven voeren van risicomanagement;
7. Wij adviseren het aantal rollen dat de gemeente in MartiniPlaza vervult terug te brengen tot die van het ter beschikking stellen van gebouwen door middel van eigendomsoverdracht van de gebouwen aan de gemeente;
8. MartiniPlaza in de vorm van een stichting waarbinnen de gemeente of in het bestuur of in de RvT haar invloed kan doen gelden lijkt daarna een zuiverder rechtsvorm dan een Bv.;
9. Wij adviseren om de ondersteuning die de gemeente vanuit elke rol aan OPSB verstrekt, te beschrijven en de daaraan verbonden (nu impliciete) kosten inzichtelijk te maken. Op basis hiervan kunnen ook de sterke punten en de knelpunten op het gebied van bedrijfsvoering inzichtelijk worden gemaakt;
10. De vraag of OPSB verzelfstandigd dient te worden, kan daarna eventueel worden voorgelegd als een zuiver politiek / bestuurlijke keuzevraagstuk. Bij dit vraagstuk dienen dan ook de Kadernota Verbonden Partijen en Code Goed Bestuur gehanteerd te worden.

1. Analyse van de governance en conclusies

In hoofdstuk twee geven wij een analyse van de huidige en de eerdere (voor 2014) formele bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen tussen de gemeente Groningen, MartiniPlaza en OPSB inclusief de financiële dimensie daarbij (de paragrafen 2.2 en 2.3). Eén van onze conclusies (paragraaf 2.4) aangaande de governance is, dat de financiële situatie rond MartiniPlaza in 2014 heeft kunnen ontstaan door een stapeling van rollen aan de kant van de gemeente: die van *geldverstrekker* voor de instandhouding van het onroerend goed, die van *geldgever* voor leningen, die van *aandeelhouder* van de BV en die van *belanghebbende* bij een voorziening als MartiniPlaza. Door de RvC en de directeur / bestuurder van MartiniPlaza lijkt de impact hiervan destijds niet adequaat ingeschat. Anno 2016 geldt: de informatievoorziening vanuit MartiniPlaza naar de gemeente is inmiddels op orde en “in control”. Er zijn daartoe sinds 2014 tal van maatregelen getroffen en er is onafhankelijk, extern financieel toezicht ingesteld.

In de relatie OPSB en de gemeente hebben zich geen calamiteiten voorgedaan. Met betrekking tot de bestuurlijke verhoudingen gemeente – OPSB (Stadsschouwburg, De Oosterpoort en sinds 2015 tijdelijk het Grand Theatre) is er sprake van een werkmaatschappij die onder het regime van het reguliere gemeentelijk apparaat valt. Het financiële toezicht op OPSB is adequaat belegd en ons is niets gebleken van (onverwachte) financiële risico's. De kosten van de werkmaatschappij zijn vanwege de verflechting met het ambtelijk apparaat niet exact bekend, waardoor een discussie over een 'level playing field' en/of verzelfstandiging van OPSB momenteel van een andere orde is.

2. Referentiekaders voor een goed bestuur

In hoofdstuk 3 gaan wij in op de randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn voor een goede besturing vanuit de betrokken culturele instellingen. Dit betreft de Governance Code Cultuur en de door de gemeente Groningen eerder opgestelde Kadernota “Verbonden Partijen” (2015), die eerder ook aan de raad ter beschikking is gesteld. Zowel de Governance Code Cultuur als de Kadernota geven “de randvoorwaarden die minimaal bij de betrokken instellingen aanwezig moeten zijn” en vormen daarmee een belangrijk antwoord op één van de gestelde onderzoeksvragen. De Governance Code Cultuur biedt een kader voor goed bestuur en toezicht binnen culturele organisaties. Verantwoording en transparantie vormen hierin de basis. Een aanbeveling is om de Governance Code Cultuur voor culturele instellingen op te nemen in de ASV als verplichting aan verbonden partijen en bij grote instellingen elke 5 jaar de effectiviteit van het geldende besturingsmodel binnen de veranderende context te toetsen.

De Kadernota “Verbonden partijen” beschrijft hoe de gemeente Groningen met verbonden partijen wil omgaan en beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden van college en raad. Het bevat een groot aantal zinvolle instrumenten om het toezicht vanuit de gemeente op verbonden partijen in de richten.

In hoofdstuk 3 zijn de Code en de Kadernota getoetst aan de casus MartiniPlaza en de verhouding van de gemeente Groningen in het algemeen in relatie tot culturele instellingen. Op basis hiervan komen wij tot de aanbeveling om de Kadernota ook van toepassing op gesubsidieerde instellingen te verklaren waarin de gemeente een groot belang heeft of een groot risico loopt en dit ook voor de huidige instellingen te toetsen.

3. Rollen, verantwoordelijkheden en risico's

De gemeente Groningen kent meerdere uitgangspunten ten aanzien van culturele instellingen. Vanuit deze uitgangspunten ondersteunt zij deze instellingen in één of meerdere rollen (zie hoofdstukken 4 en 5). Als eigenaar van publieke doelen en taken kan de gemeente éénmalige of meerjarige subsidies verstrekken, geld verstrekken, leningen en / of garanties geven. Ook kan zij optreden als aandeelhouder in een BV of NV. Als eigenaar / beheerder van gebouwen en openbare ruimten kan zij deze ter beschikking stellen en in standhouden omwille van een culturele voorziening.

Bij OPSB vervult de gemeente nagenoeg alle rollen, behalve die van aandeelhouder. In het geval van MartiniPlaza is zij vanuit haar rol als bijdrager in de kapitaalslasten ook aandeelhouder geworden, vervolgens als geldverstrekker leningen gaan geven en tenslotte als geldgever tekorten gaan dekken. Deze rolstapeling leidt tot de risico's die bij MartiniPlaza optraden.

Aan elke rol die de gemeente vervult zijn risico's verbonden: bestuurlijk en juridisch, subsidie- en kapitaalsrisico's en risico's op het terrein van onroerend goed. De risico's zitten op zichzelf niet in het beschikbaar stellen van onroerend goed of het verstrekken van een subsidie, maar in het realiteitsgehalte van de beoogde resultaten. Deze resultaten kunnen worden gedefinieerd in output (leveren van specifieke diensten of producten) of outcome (zichtbaar en meetbaar effect). Indien in een politiek / bestuurlijke afweging expliciet voor een rol wordt gekozen, is het verstandig dat de gemeente zich rekenschap geeft van de verhoudingen die dat oplevert met de culturele instelling, met de resultaten en met de risico's.

Waar rollen zich opstapelen nemen de verbondenheid met de instelling en dus de risico's toe. Indien de gemeente zich gedwongen voelt een nieuwe rol op zich te nemen, dienen niet alleen de consequenties daarvan te worden beschouwd, maar dient de hele situatie en samenloop van rollen onder de loep genomen te worden. De analyse in de hoofdstukken 4 en 5 m.b.t. de verschillende rollen, leidt in hoofdstuk 6 tot de volgende aanbevelingen:

- *Zorg voor de meest risicovolle instellingen dat er een (eenvoudige) werkwijze wordt gehanteerd waarmee ex ante de gemeente dreigende risico's tijdig kan detecteren en hanteer hiervoor instrumenten waarmee de kosten kunnen worden gerelateerd aan de beoogde resultaten, zoals product- en dienstenspecificaties, Programma's van Eisen, Business Cases en doorlopend risicomangement.*
- *De gemeente zou zich in principe moeten beperken tot het vervullen van een enkele rol; zoveel rollen, zoveel schijven. Elke rol die wordt toegevoegd leidt tot een verveelvoudiging van de risico's voor de gemeente. Zodra de invulling van een relatie uitleg behoeft, is zij te complex geworden en dat vraagt om vereenvoudiging. De in bijlage A opgenomen beslissingstabel kan de gemeente helpen zich rekenschap te geven van haar rollen en om op een verantwoorde wijze tot een passende rolkeuze te komen.*

4. Governance in de toekomst – adviezen

Eén van de onderzoeksvragen is: *“Beschrijf wat structureel ingeregeld moet zijn aan verantwoordelijkheden, condities en processen / procedures in de relatie tussen MartiniPlaza, OPSB en de gemeente Groningen (bestuurlijk en ambtelijk) om in de toekomst een adequate governance te kunnen borgen”*. Naast de bovengenoemde adviezen en maatregelen waaraan instellingen moeten voldoen, zijn er een aantal randvoorwaarden waarbinnen de relatie tussen gemeente en de instellingen vorm zou moeten krijgen.

Deze worden in hoofdstuk 6 als aanvullende adviezen geformuleerd:

- *Voer zowel vooraf als periodiek een risicoanalyse uit om te helpen bij de keuze om de uitvoering van taken “op afstand te zetten” of juist dichtbij de gemeente te houden.*
- *Zorg voor gelijkwaardigheid qua expertise in de relatie, zowel voor het goede gesprek tussen wethouder en bestuurders als voor het op orde houden van de subsidie- en verantwoordingsrelatie. Wethouder en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente moeten ondersteund kunnen worden door (een groep van) ervaren medewerkers op vakgebieden als cultureel beleid, marktkennis, financiën en control, huisvesting en veiligheid.*

Een goede governance is gebaseerd op vier uitgangspunten die uiteindelijk in samenhang de kwaliteit van de relatie tussen gemeente en (culturele) instelling bepalen:

- Eenvoudig: een balans tussen middel en doel;
- Specifiek: maatwerk op basis van de gekozen rol door de gemeente;
- Houdbaar: periodieke toetsing op politiek / bestuurlijke afwegingen of wijzigende context;
- Beëindigbaar: voorwaarden vooraf waaronder een relatie met een instelling ook gestopt kan worden.

5. Adviezen over MartiniPlaza en OPSB

Wij adviseren in hoofdstuk 7 het aantal rollen dat de gemeente in MartiniPlaza vervult terug te brengen tot die van het ter beschikking stellen van gebouwen door middel van eigendomsoverdracht van de gebouwen aan de gemeente. De vervolgstap is (per deel van het gebouw in relatie tot de gebruiksmogelijkheden) een redelijke huur te bepalen. Gezien de aard van de gebouwen lijkt een huur boven de kostprijs niet realistisch evenmin als een marktconforme prijs. Dat betekent dat een redelijke huur altijd een bijdrage van de gemeente met zich mee brengt, zolang gebruik wordt gemaakt van de huidige gebouwen. Zodra het vraagstuk van vervanging en / of renovatie van de gebouwen in de komende collegeperiode reeds aan de orde zal komen, kan de hoogte van de huur opnieuw worden beschouwd. Bijkomend voordeel is dat de gemeente regie krijgt over het vastgoed als onderdeel van de totale vastgoedportefeuille.

De rechtsvorm van MartiniPlaza vraagt in het licht van het voorgaande aandacht. Wanneer de problematiek van de gebouwen uit MartiniPlaza wordt gelicht, resteert een organisatie gericht op het organiseren van theatervoorstellingen, beurzen, congressen en evenementen. De huidige organisatievorm leent zich daar op zich goed voor, maar leidt tot de vragen waarom de gemeente aandeelhouder moet blijven van een dergelijke BV, waarmee zij een verhuur- gebruiksrelatie onderhoudt en of de gemeente steun in de vorm van verlaagde huur mag geven aan een BV met winstoogmerk. Daarnaast is de vraag hoeveel bemoeienis de gemeente met MartiniPlaza zal houden, ook na ontstapeling van rollen? Hierop lijkt maar één antwoord mogelijk en dat is "veel", aangezien de belangen van de gemeente in het functioneren van MartiniPlaza groot zijn en zullen blijven. De financiële en andere belangen van de gemeente Groningen zijn te groot om het toezicht daarop uitsluitend bij een RvC te beleggen. Een grote bemoeienis van de gemeente met een BV met winstoogmerk met een RvC die via de aandeelhouder relatie vorm moet krijgen, lijkt gekunsteld en daarmee ongewenst. MartiniPlaza in de vorm van een stichting waarbinnen de gemeente of in het bestuur of in de RvT haar invloed kan doen gelden lijkt een zuiverder vorm. Wijziging van elke rol vraagt overigens om een samenhangende juridische en fiscale toetsing.

Het feit dat OPSB als culturele instelling onderdeel is van de gemeente, met de daaraan verbonden voor- en nadelen, betekent dat ook voor haar de aanbevelingen over de governance conform de in dit rapport gedane voorstellen gelden. Het getoonde rollenmodel kan worden gebruikt om de ondersteuning die de gemeente vanuit elke rol aan OPSB verstrekt te beschrijven en de daaraan verbonden (nu impliciete) kosten in kaart te brengen. Zodra de noodzakelijke stap van het inzichtelijk maken van de kosten is gezet, kan de vraag of OPSB verzelfstandigd dient te worden, als een zuiver politiek / bestuurlijke keuze worden voorgelegd.

Ook dan geldt dat de regels voor goed bestuur geïmplementeerd zullen moeten worden. Evenals voor MartiniPlaza geldt voor De Oosterpoort dat het einde van de levensduur van het gebouw in zicht komt. Dit leidt tot besluitvorming over nieuwbouw of kostbare renovatie, waarschijnlijk reeds in de komende raadsperiode, die zo goed als zeker in samenhang met MartiniPlaza zal moeten worden genomen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de loop van 2014 is de kwestie MartiniPlaza meerdere malen in de raad aan de orde geweest. In eerste instantie betrof het de kwestie van het achterstallig onderhoud. Bij de bespreking daarvan heeft de raad gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de toekomst van MartiniPlaza en daarbij De Oosterpoort / Stadsschouwburg (OPSB) te betrekken.

Echter voordat aan dit verzoek kon worden voldaan, deed zich de onverwachte situatie voor van een sterk verslechterde exploitatie 2014. Over de gevolgen daarvan, de maatregelen die zijn genomen en de interventies die zijn gepleegd, is de raad voortdurend actief geïnformeerd. In de brief van het college van 28 januari 2015 (kenmerk 4826561) is de raad geïnformeerd over enerzijds de acties en interventies in de tweede helft van 2014, en anderzijds over wat de gemeente, in afstemming met de raad, voornemens was te doen in de eerste helft van 2015. Dit betrof de volgende acties en interventies:

- invoering van een directiereglement op basis van de code Tabaksblat;
- harmonisatie van de statuten MartiniPlaza B.V. en de stichting MartiniPlaza Facilitair;
- rapportage over de besteding van de door de raad beschikbaar gestelde middelen in het kader van het achterstallig onderhoud over 2014;
- herfinanciering van de lening.

De drie uit te voeren onderzoeken zijn daarna later gestart dan oorspronkelijk was voorzien. Hiervoor zijn de volgende redenen aan te wijzen, te weten:

- de bestuurscrisis die in 2014 ontstond bij MartiniPlaza B.V. diende eerst te worden opgelost;
- de nieuw aan te stellen directeur MartiniPlaza B.V. diende betrokken te worden bij de opdracht-formuleringen. De heer W.J. de Kok is in oktober 2014 aangesteld;
- de ontwikkelingen in het culturele veld in Groningen zijn daarna eveneens meegenomen. De aanleiding daarvoor waren de ontwikkelingen rondom het Grand Theatre (uitmondend in een faillissement);
- Het wegwerken van het achterstallig onderhoud kon pas beginnen na een goede bouwtechnische inventarisatie en aanbesteding voor de diverse onderdelen. Daarna speelt ook nog dat de uitvoerende leveranciers dat moesten inplannen in hun agenda's.

De gemeente Groningen heeft opdracht gegeven tot het uitvoeren van de volgende drie onderzoeken:

1. een onderzoek / rapport podiumonderzoek (door LAGroup);
2. een onderzoek / rapport naar de toekomst van MartiniPlaza (door LAGroup) en;
3. een onderzoek / rapport naar de governance (door PBLQ).

De uitkomsten van het laatstgenoemde onderzoek worden in dit rapport gepresenteerd.

1.2 Opdrachtformulering

De met de gemeente Groningen overeengekomen onderzoeksvragen naar de governance zijn als volgt geformuleerd:

1. Geef een feitelijke beschrijving van de huidige formele bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeente Groningen, MartiniPlaza en OPSB.
2. Maak een analyse van de besturing zoals die in en voor 2014 gold (beleidsmatig, inhoudelijk, financieel, verantwoordings- en rapportageprocessen) op ambtelijk en bestuurlijk niveau.
3. Formuleer randvoorwaarden die minimaal bij de betrokken instellingen aanwezig moeten zijn om aan een dergelijke invulling vorm te geven.
4. Maak een gap analyse tussen de geconstateerde knelpunten en risico's en het voldoen aan good governance.
5. Beschrijf wat structureel ingeregeld moet zijn aan verantwoordelijkheden, condities en processen / procedures in de relatie tussen MartiniPlaza, OPSB en de gemeente Groningen (bestuurlijk en ambtelijk) om in de toekomst een adequate governance te kunnen borgen. Een helder voorstel voor de gewenste governance maakt hier in elk geval deel van uit.

Deze onderzoeksvragen hebben betrekking op de genoemde instellingen, maar hebben ook generiek betrekking op de relatie tussen de gemeente Groningen en de aan haar verbonden instellingen. Bij de behandeling van de drie onderzoeken in de raad is door hen verder aandacht gevraagd voor het scenario verkoop. Wij zullen dit scenario vanuit het oogpunt van governance in het onderzoek betrekken.

1.3 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 geven wij een analyse van de bestuurlijke verhoudingen en de governance van de instellingen MartiniPlaza en OPSB (Oosterpoort en Stadschouburg) in relatie tot de gemeente Groningen. Deze analyse betreft de casuïstiek van MartiniPlaza en OPSB in 2014 en 2015 in relatie tot het onderwerp Governance en eindigt met een aantal conclusies. De in dit hoofdstuk gebruikte cijfers zijn ons aangereikt door de gemeenten en afgestemd met MartiniPlaza. Wij hebben naar de betrouwbaarheid van deze cijfers geen nader onderzoek uitgevoerd. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn voor een goede besturing. Dit betreft de Governance Code Cultuur en de door de gemeente Groningen eerder opgestelde Kadernota 'Verbonden Partijen'. De randvoorwaarden worden hier getoetst aan de verhouding van de gemeente met MartiniPlaza en OPSB.

In hoofdstuk 4 analyseren wij de verschillende rollen, de bijbehorende verantwoordelijkheden en de risico's die de gemeente loopt in de verhouding met gesubsidieerde instellingen c.q. verbonden partijen. Hoofdstuk 5 behandelt de gevolgen van het hebben van meerdere rollen (rolstapeling). In hoofdstuk 6 wordt een voorstel gedaan voor de governance in de toekomst. Hoofdstuk 7 bevat specifieke adviezen met betrekking tot MartiniPlaza en OPSB. In bijlage A is een beslissingsmodel opgenomen dat de gemeente kan gebruiken om de bijdrage die zij levert of wil gaan leveren aan een culturele instelling te beoordelen op gevolgen en risico's. In bijlage B is tenslotte een verantwoording opgenomen over het uitgevoerde onderzoek.

2. Analyse van de bestuurlijke verhoudingen en de governance tussen de gemeente Groningen, MartiniPlaza en OPSB

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op:

1. de feitelijke beschrijving van de huidige formele bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeente Groningen, MartiniPlaza en OPSB;
2. de analyse van de besturing zoals die in en voor 2014 gold op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

2.2 MartiniPlaza

2.2.1 De uitgangspositie

2.2.1.1 Besturing / governance in de periode tot aan 01.07.2014.

MartiniPlaza is een besloten vennootschap met de gemeente Groningen als enig aandeelhouder. De besloten vennootschap werd bestuurd door een Raad van Commissarissen (RvC) en één directeur / bestuurder. Eén van de wethouders van de gemeente Groningen heeft de rol van aandeelhouder namens de gemeente Groningen in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). Tot aan de crisis in 2014 waren er twee Algemene Aandeelhoudersvergaderingen per jaar waar de wethouder naar toe ging. Concern Financiën maakte de jaarlijks voor MartiniPlaza bestemde middelen over aan de Dienst OCSW, die vervolgens deze middelen vanzelfsprekend en zonder vragen of sturing doorsluisde naar MartiniPlaza. Sinds 2011 is MartiniPlaza binnen de gemeente ondergebracht bij CMS. Doel was de financiële stromen vanuit de Dienst OCSW helder en eenduidig in kaart te hebben en een monitorfunctie in te richten. Vanaf dat moment heeft het hoofd CMS de wethouder / aandeelhouder ook bijgestaan bij de Ava's.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er geen formele rapportagelijnen waren en (met uitzondering van de aandeelhoudersvergadering) werd vanuit de gemeente marginale aandacht aan het reilen en zeilen van MartiniPlaza besteed. In 2014 breekt een bestuurscrisis uit en wordt tijdelijk vanuit de gemeente Groningen een ambtenaar als directeur ad interim aangesteld en een andere ambtenaar benoemd als commissaris. Aanleiding zijn achtereenvolgens de vaststelling van een grote post achterstallig onderhoud, een afwaardering van onroerend goed en installaties en daarbovenop het niet eerder gemelde exploitatietekort over 2014. De hoofdconclusie is dat van een goed georganiseerde, onafhankelijke controle – gelet op de ernst van de situatie in 2014 en opgebouwd in de loop van de jaren – geen sprake is geweest (noch door de aandeelhouder Groningen, noch door de toenmalige RvC van MartiniPlaza). Ondanks de interventie om vanuit CMS de financiële stromen te monitoren, werd ook deze achteraf verrast door het slechte exploitatieresultaat. De toenmalige RvC is met de kennis van nu op financieel terrein te kort geschoten.

2.2.1.2 Besturing / governance in de periode vanaf 01.07.2014 – heden

Medio oktober 2014 wordt door de gemeente een directeur ad interim aangesteld. Na de bestuurscrisis in 2014 is een Raad van Commissarissen (tijdelijk) niet (meer) aanwezig. De taken van de RvC zijn, in afwachting van de onderzoeken naar MartiniPlaza, tijdelijk ondergebracht bij de aandeelhouder / wethouder. Er worden per jaar drie á vier Algemene Aandeelhoudersvergaderingen gehouden. Ter verzwaring van het financieel toezicht is - in afwachting van een definitieve governance (onderzoek naar MartiniPlaza) - tijdelijk een onafhankelijke toezichthouder aangesteld, die rechtstreeks rapporteert aan de aandeelhouder. De definitieve governance zal worden bepaald n.a.v. de onderzoeken MartiniPlaza (LAGroup + PBLQ). De rol van de subsidieafdeling is in financiële zin ongewijzigd gebleven.

De ontwikkelingen bij MartiniPlaza worden vanuit de gemeente Groningen nauwkeurig gevolgd. Gedurende de onderzoeksperiode vindt dit door de directeur projecten plaats. Deze informeert CMS regelmatig evenals Concern Control. Financiële rapportages vanuit MartiniPlaza zijn er maandelijks (met een check door de onafhankelijk toezichthouder), en de activiteiten rondom achterstallig onderhoud worden eveneens op maandbasis gerapporteerd. Er is een stuurgroep financiën ingesteld die maandelijks vergadert. Daarin zitten de directeur MartiniPlaza, de controller MartiniPlaza, de directeur projecten en de onafhankelijke toezichthouder. Qua besturing is een directiereglement opgesteld gebaseerd op de code Tabaksblat. Binnen MartiniPlaza functioneert sinds 2014 een stuurgroep MJOP. Deze stuurgroep geeft planmatig en gestructureerd invulling aan het oplossen van het achterstallig onderhoud en bewaakt voortgang en begroting. De statuten zijn gemoderniseerd en aangepast (harmonisatie statuten MartiniPlaza B.V. en de stichting MartiniPlaza Facilitair).

2.2.2 Het verloop der dingen

2.2.2.1 Financiën algemeen

In 2001 is MartiniPlaza verzelfstandigd. Onderdeel hiervan is de overdracht van gebouwen en grond geweest. Er is destijds geen startkapitaal meegegeven met als voorzienbaar gevolg dat er geen weerstandsvermogen is opgebouwd, terwijl het onroerend goed en installaties boekhoudkundig te hoog blijken te zijn gewaardeerd. De gewone bedrijfsvoering geeft over de periode 2004 – 2012 te zien dat het gemiddelde resultaat per jaar € 0.2 miljoen positief bedraagt.

2.2.2.2 Leningen

Er zijn de volgende leningen verstrekt:

- Bij de verzelfstandiging in 2001 heeft de gemeente Groningen een lening van € 15.1 miljoen verstrekt en een aflopende rekening courant faciliteit. Hiermee heeft de gemeente een bancaire rol op zich genomen. De hoofdening wordt door MartiniPlaza gedekt uit de jaarlijkse bijdrage van de gemeente Groningen;
- In 2005 zijn daarop nog twee aanvullende leningen verstrekt: € 1.2 miljoen (verbouw topsporthal) en € 1 miljoen (overname beheer parkeergarage). Deze leningen worden door MartiniPlaza afgelost uit de exploitatie.

In totaal bestaat de gemeentelijke leningenportefeuille uit € 17.3 miljoen. Per 1 januari 2014 bedroeg de boekwaarde € 13.4 miljoen. De aflopende rekening courant faciliteit zorgt voor liquiditeitsproblemen. De bestaande leningen liepen in augustus 2015 af. Uit gemeentelijke documenten blijkt: "herfinanciering is noodzakelijk omdat een faillissement van MP anders onafwendbaar is". Omdat externe financiering niet mogelijk bleek, heeft de raad ingestemd met het voorstel de bancaire rol van de gemeente in de vorm van leningen voort te zetten. Deze lening is door de gemeente inmiddels met 10 jaar verlengd. In 2025 zal de raad opnieuw besluiten over eventuele continuering van de bancaire rol voor MartiniPlaza.

2.2.2.3 Bijdrage kapitaalslasten

Sinds de verzelfstandiging ontvangt MartiniPlaza van de gemeente jaarlijks een bijdrage voor de kapitaalslasten van de investeringen en rentekosten van geldleningen die voor de financiering van deze investering waren aangetrokken. Een overschot op deze bijdrage is destijds bij raadsbesluit bestemd voor groot onderhoud. Vertrekpunt was dat er vanaf 2005 gemiddeld € 0.8 miljoen gereserveerd zou kunnen worden voor groot onderhoud (terwijl grote delen van het onroerend goed in een eerdere fase al afgeschreven waren). De financiële bijdrage wordt jaarlijks geïndexeerd met de helft van het verwachte concernaccres. In 2011 is de bijdrage voor de kapitaalslasten gekort met € 0.2 miljoen.

2.2.2.4 Achterstallig onderhoud

In 2011 is door het bureau Linthorst een Meerjarig Onderhoudsplan (MJOP) opgesteld. Voor de periode 2012–2021 werd een bedrag van € 11.5 miljoen geprognoseerd. In 2014 is door het bureau Draaijer+Partners een second opinion op dit plan uitgevoerd, die de conclusie bevestigt dat veel technische installaties van matige tot zeer matige kwaliteit zijn en een risico vormen voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Er blijkt op basis van de geactualiseerde MJOP voor de periode 2013 – 2015 een bedrag nodig van € 6.6 miljoen. In mei 2014 heeft de raad € 6.6 miljoen ter beschikking gesteld voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud MartiniPlaza. Op basis van een investeringsplan en de second opinion van Draaijer+Partners wordt per jaarschijf (2014 t/m 2016) vanuit het depot een bedrag beschikbaar gesteld (in 2014 € 2.4 miljoen). De afspraken hierover tussen de gemeente en MartiniPlaza zijn vastgelegd in een zgn. “Declaratie Protocol Achterstallig onderhoud MartiniPlaza” (januari 2015).

2.2.2.5 Afwaardering onroerend goed

Bij de privatisering in 2001 van de toenmalige Martinihal zijn de gebouwen en installaties “geherwaardeerd” op basis van nieuwwaarde. In werkelijkheid dateerden sommige onderdelen van veel eerder (vanaf 1969) en was er eerder al op afgeschreven. De vaste activa zijn vervolgens jarenlang te hoog gewaardeerd geweest en – naar bleek – ten onrechte in de exploitatie opgenomen voor meer dan de feitelijke waarde. Omdat een goedkeurende verklaring op de jaarrekening om deze reden onthouden dreigde te worden, is door de huisaccountant een boekhoudkundige afwaardering voorgesteld. Daar waar dezelfde huisaccountant eerder als onafhankelijke financiële controleur en betrokken bij de verzelfstandiging de waardering van de vaste activa goedgekeurd had, ontstond er nu een probleem. Deze afwaardering van het onroerend goed en installaties heeft inmiddels plaatsgevonden ad € 3.3 miljoen. De verlaging van de waarde van de aandelen heeft een neerwaartse bijstelling van het weerstandsvermogen van de gemeente Groningen van € 1.6 miljoen tot gevolg gehad.

2.2.3 Analyse van de bestuurlijke verhoudingen

2.2.3.1 Belang van MartiniPlaza als voorziening

MartiniPlaza is bij de verzelfstandiging – het woord zegt het al – bedoeld te gaan functioneren als een zelfstandige onderneming met een directiemodel, overdracht van gebouwen, een bancaire lening van de gemeente en zelfstandig toezicht in de vorm van een RvC.

Voor de gemeente Groningen is MartiniPlaza een belangrijke voorziening, waarvan is gebleken dat wanneer de onderneming ten onder dreigt te gaan de gemeente financieel te hulp moet schieten.

Hier lijkt sprake van een weeffout bij de verzelfstandiging: de onderneming hoeft zich niet te gedragen als onderneming met bijbehorende risico's, omdat de gemeente MartiniPlaza ziet als een belangrijke voorziening die bijdraagt aan het cultureel en maatschappelijk klimaat en de lokale economie. Als onderneming was MartiniPlaza, met uitzondering van de goede jaren waarin de grote musicals floreerden, niet of nauwelijks levensvatbaar. Dit wordt in het parallelle onderzoek van LAGroup naar MartiniPlaza bevestigd.

Als voorziening draagt MartiniPlaza echter bij aan het niveau van voorzieningen dat de gemeente ambieert. Wanneer dus in 2014 de onderneming ten onder dreigt te gaan, springt de gemeente financieel bij. Voor dit bijspringen heeft zij een aantal hoofdargumenten:

- De publieke voorziening MartiniPlaza is voor de gemeente van groot belang en dient daarom overeind gehouden worden;
- Een faillissement zou onder de toenmalige omstandigheden zeer kostbaar geweest zijn voor de gemeente;
- Bij faillissement blijft een enorm gebouw over met zeer beperkte alternatieve toepassingsmogelijkheden.

2.2.3.2 Ander belang in MartiniPlaza

Naast het belang van de instandhouding van de publieke voorziening, komt ook het financiële belang van de gemeente om de hoek kijken: haar belangen als aandeelhouder en als kapitaalverschaffer. Zuivere keuzen en afwegingen worden dan lastig: vindt de financiële injectie plaats om het financiële aandeelhoudersbelang veilig te stellen of vindt de financiële injectie plaats om de publieke voorziening in stand te houden? Er is sprake van vermenging van rollen: die van aandeelhouder en die van hoeder van voorzieningen die omwille van het publieke belang worden bekostigd.

De leningen van de gemeente Groningen aan MartiniPlaza spelen in deze relatie een perverserende rol. Er was door leningen immers te veel geld in de onderneming om het verlies te kunnen nemen. Er moest in april 2014 geld bij om de leningen en andere verplichtingen veilig te stellen, ongeacht de vraag waar de extra funding voor bedoeld was. Het is hierbij nauwelijks meer van belang of de tekorten bij MartiniPlaza ontstonden op de post onderhoud of op een andere post. De hernieuwing van de bancaire lening in 2015 bleek ook geen autonome keuze want op de markt bleek voor een lening geen financier te vinden.

2.2.3.3 Governance op MartiniPlaza

Het eerdere bestuursmodel met een directeur en een RvC heeft de oriëntatie op de continuïteit van de onderneming. Dat is een principiële andere oriëntatie en een ander belang dan de continuïteit van de publieke voorziening, zeker wanneer deze structureel financieel ondersteund moet worden. Een RvC keert het gezicht naar de belangen van de onderneming als zodanig; de gemeente kijkt naar het brede maatschappelijke veld en de politiek / bestuurlijke verantwoording en belangen. Als enig aandeelhouder was de wethouder met ondersteuning van het hoofd CMS de afgelopen jaren aanwezig op de AVA. Verder is er vanuit de gemeente zeer beperkt toezicht geweest op de financiële bedrijfsvoering van MartiniPlaza. Vanuit de optiek van verzelfstandiging paste deze afstand, want het toezicht was immers voorbehouden aan de RvC.

Om die reden kon het ook gebeuren dat eerst in het voorjaar 2014 de acute penibele financiële situatie vanuit het achterstallig onderhoud van MartiniPlaza openbaar werd, namelijk eerst op het moment dat directie en RvC van MartiniPlaza dat opportuun vonden.

Niettemin waren bij de verzelfstandiging wel een aantal voorwaarden gesteld, o.a. met betrekking de bestemmingsreserveringen voor groot onderhoud. Aan deze voorwaarden is door MartiniPlaza zeker in de jaren 2011 – 2014 niet (volledig) voldaan. Op het moment dat de grote achterstanden aan het licht kwamen was de verrassing groot. Op zijn minst kan gesteld worden dat er door de RvC en de aandeelhouder in die periode geen toezicht plaatsgevonden heeft op de voorwaarden waarop de constructie van de verzelfstandiging met een bancaire lening plaatsgevonden heeft (of beoogd werd).

De dubbele rol van aandeelhouder (met financieel belang) en middelenverstrekker (vanuit publiek belang) blijken strijdig te kunnen worden en leiden dan tot onzuivere afwegingen, aangezien de belangen in zichzelf ongelijksoortig van aard zijn. Dit lijkt de crux te zijn geweest in het ontstaan van de crisis rond MartiniPlaza en mag daarom als belangrijke geleerde les ter harte worden genomen.

2.2.3.4 Ten slotte

Inmiddels (2015) is MartiniPlaza in rustiger vaarwater gekomen, met een beleidsmatige focus op rekenen met rendement op activiteiten, een daaruit voortvloeiende evenwichtige exploitatiebegroting 2015 en een verscherpt financieel toezicht, zowel op het going concern als op de renovaties van de installaties. M.a.w.: de informatievoorziening vanuit MartiniPlaza naar de aandeelhouder is op orde en in control. Ook is er onafhankelijk financieel toezicht ingesteld. Binnen de gemeente zijn de rollen van de leden van het College en het GMT opnieuw belegd, waardoor vermenging van belangen lijkt uitgesloten.

2.3 OPSB

2.3.1 Besturing / governance

De Oosterpoort en de Stadsschouwburg vormen samen OPSB. De organisatievorm is een werkmaatschappij van de gemeente Groningen. OPSB is te karakteriseren als publieke onderneming binnen de gemeente Groningen met enerzijds een grote mate van onafhankelijkheid en anderzijds een sterke vervlechting met de gemeentelijke diensten. De directeur OPSB valt onder één van de GMT-leden en de verantwoordelijkheden, rapportages en verantwoordingen zijn als zodanig in het ambtelijk apparaat belegd. Er is binnen OPSB als gevolg van de gemeentelijke inbedding geen sprake van een separaat toezichthoudend orgaan als een Raad van Toezicht. Als integraal onderdeel van de gemeente Groningen wordt OPSB ondersteund met gemeentelijke diensten en expertise: personeel, organisatie, financiën, facilitair, automatisering, communicatie, huisvesting en juridisch advies.

De doelen en taken van OPSB zijn geformuleerd in de zgn. Cultuurnota, waarbij de hoofdtaak van OPSB het programmeren en presenteren van podiumkunsten is. OPSB is onder meer coproducteur van Eurosonic / Noorderslag en het Take Root Festival en levert ook een bijdrage aan cultuureducatie. Sinds 2015 exploiteert en programmeert OPSB tijdelijk het Grand Theatre. Waar dus nu over OPSB gesproken wordt, is dat sinds 2015 zakelijk en bestuurlijk inclusief het Grand Theatre.

OPSB en MartiniPlaza zijn – met behoud van identiteit – een samenwerkingsverband aangegaan op het gebied van positionering in de markt, marktwerking, delen van kennis, benutten van synergetische voordelen, rendementsverbetering en kostenbesparingen.

2.3.2 Financieel

De afdeling Concern Control heeft de algemene financiële functie en kan – indien daar aanleiding toe zou zijn – een zgn. ‘signalement’ aan het College sturen. Het financiële regime voor OPSB is hetzelfde als het going concern bij elke andere dienst bij de gemeente, en dat geldt ook voor zaken als financial control en audit. Inherent aan deze infrastructurele inbedding binnen het gemeentelijk apparaat is dat wanneer er bijvoorbeeld gemeente breed bezuinigd c.q. taakstellingen ingevuld moeten worden, dit OPSB ook te beurt valt. Mutatis mutandis geldt dit ook voor gemeente brede regelingen, procedures en afspraken zoals inkoop, arbeidsvoorwaarden personeel etc. Het financiële toezicht op OPSB is belegd conform de werkwijze van de gemeente. De kosten van deze werkmaatschappij zijn vanwege de vervlechting met het ambtelijk apparaat niet inzichtelijk.

Het gebouw van De Oosterpoort is eigendom van de gemeente Groningen. De directeur van OPSB heeft niet helemaal de vrije beschikking over De Oosterpoort: het gebouw wordt overdag ook verhuurd aan het NNO en incidenteel maken ook festivals als Eurosonic / Noorderslag gebruik van het gebouw. In een afgescheiden deel van het gebouw oefent het CBK – eveneens een gemeentelijke Directie / werkmaatschappij – haar activiteiten

uit. De Stadsschouwburg is recent overgedragen aan het Groninger Monumenten Fonds. De boedel van het Grand Theatre heeft de gemeente in 2015 na faillissement van de curator gekocht.

2.3.3 Analyse van de bestuurlijke verhoudingen

In tegenstelling tot de casus MartiniPlaza, is er bij OPSB geen cesuur in de tijd (bestuurlijke verhoudingen vóór en na 2014). De bestuurlijke verhoudingen anno 2016 zijn duidelijk: OPSB maakt integraal onderdeel uit van de gemeente Groningen. Met enige regelmaat wordt voorgesteld om OPSB te verzelfstandigen (recent door LAGroup) om zodoende een zgn. 'level playing field' te creëren ten opzichte van andere zelfstandige instellingen. Daarmee zouden gezonde concurrentieverhoudingen bewerkstelligd worden. Hier passen een paar kanttekeningen.

Vanuit cultureel ondernemerschap lijkt een 'level playing field' vanuit het gezichtspunt van OPSB qua bedrijfsvoering aantrekkelijk: OPSB is nu gehouden aan tal van ambtelijke regelgeving (waaronder het moeten voldoen aan de Comptabiliteitsregels) daar waar zelfstandige culturele instellingen hierdoor niet gehinderd worden, en flexibeler en wellicht kostenefficiënter kunnen opereren. Tenslotte moeten vergelijkbare gebouwen voor een 'level playing field' onder gelijke voorwaarden beschikbaar zijn, waarbij de staat van onderhoud (extern en intern) en de mogelijkheid van vervanging vergelijkbaar moeten zijn. Om deze situatie te bereiken zal in Groningen nog veel bestuurlijk en ambtelijk werk verzet moeten worden.

Om een zelfstandige positie te creëren dient een administratieve en organisatorische ontvlechting uit gemeentelijk apparaat plaats te vinden. Dit is een meerjarige operatie omdat deze nagenoeg alle aspecten van de bedrijfsvoering raken. Het vergt én investeringen én trekt een wissel op de toekomst omdat langjarige verplichtingen vanuit de huidige situatie of eenmalig afgekocht moeten worden of een meerjarige extra last betekenen. Het maken van een 'level playing field' in financiële zin is – gezien vanuit gemeentelijk oogpunt – derhalve een kostbare zaak.

Omdat de insteek van dit rapport de 'lessons learned' zijn, is het goed om ook kort stil te staan bij de (financiële) oorzaken van het faillissement van het Grand Theatre. De oorspronkelijke ambities van het Grand Theatre in relatie tot de bijbehorende middelen lijken vanaf het begin niet erg kansrijk te zijn geweest. Er lijkt geen balans geweest tussen de geformuleerde prestatie en de toegevoegde middelen. Ondanks de driemaandelijke gesprekken over de voortgang tussen gemeente en directeur, en het plaatsen van het Grand Theatre onder het regime van bijzonder toezicht vanaf 2013, worden als directe oorzaken voor het uiteindelijke faillissement benoemd:

- Te weinig interne sturing op risico's;
- Gebrekkige management informatie;
- Onvoldoende structurele controle op de juistheid van de financiële situatie.

Oplopende crediteuren en liquiditeitsproblemen leidden uiteindelijk tot het faillissement. Terzijde zij opgemerkt dat een bestuursmodel met een Raad van Toezicht en een directeur-bestuurder geen garanties voor continuïteit biedt. Het risico in de culturele sector is immers dat een Raad van Toezicht of een Bestuur meer belangstelling heeft voor de inhoudelijke, culturele kant en minder of niet op de financiële, bedrijfsmatige aspecten.

2.4 Voorlopige conclusies

2.4.1 MartiniPlaza

Uit de analyse van de situatie bij MartiniPlaza van voor 2014 blijkt:

- De hoofdconclusie is dat van een systematische en goed georganiseerde, onafhankelijke controle – gelet op de ernst van de situatie in 2014 en opgebouwd in de loop van de jaren – geen sprake is geweest. Niet door de toenmalige RvC van MartiniPlaza als primaire toezichthouder noch door de aandeelhouder vanuit haar belang. Formeel had de aandeelhouder geen interne zeggenschap, want dat was voorbehouden aan de RvC. CMS volgde zonder bevoegdheden MartiniPlaza en ondersteunde de wethouder in de rol van aandeelhouder, echter zonder het huidige externe onafhankelijke oordeel;
- Directie en RvC hebben destijds onvoldoende geanticipeerd op de snel veranderende marktomstandigheden;
- De noodsituatie rond MartiniPlaza in 2014 heeft kunnen ontstaan door een stapeling van rollen van de gemeente: die van geldverstrekker voor de instandhouding van het onroerend goed, die van geldgever voor leningen, die van aandeelhouder van de BV en als belanghebbende bij een voorziening als MartiniPlaza. Door de RvC en de directeur / bestuurder van MartiniPlaza is de impact hiervan destijds niet adequaat ingeschat.

Uit de analyse van na 2014 blijkt:

- Door de stapeling en verwevenheid van bovengenoemde rollen was er – om erger te voorkomen – geen andere beslissing mogelijk dan MartiniPlaza bij te staan in het oplossen van het achterstallig onderhoud en het herfinancieren van de leningen;
- De informatievoorziening van MartiniPlaza naar de gemeente is inmiddels op orde en in control. Ook is er onafhankelijk financieel toezicht ingesteld. Binnen de gemeente zijn de rollen van de leden van het College en het GMT opnieuw belegd, waardoor vermenging van belangen lijkt uitgesloten;
- De vraag of de huidige constructie met de gemeente als aandeelhouder, als geldverstrekker en medeverantwoordelijke voor het onroerend goed houdbaar is, zal verderop in dit rapport beantwoord worden.

2.4.2 OPSB

Uit de analyse van de situatie bij OPSB blijkt:

- De bestuurlijke verhoudingen anno 2016 zijn duidelijk: OPSB maakt als werkmaatschappij onderdeel uit van de gemeente Groningen die onder het regime van het reguliere gemeentelijk apparaat valt (vanwege de verwevenheid zijn daarmee niet alle kosten transparant);
- Het financiële toezicht op OPSB is met CMS en Control adequaat belegd. Er lijkt geen sprake te zijn van niet beheersbare financiële risico's;
- Een discussie over verzelfstandiging en/of het bereiken van een 'level playing field' is van een andere orde dan de vraag of de governance ingeregeld is.
- Uit bovenstaande mag dan ook niet worden afgeleid dat rondom de bedrijfsvoering geen knelpunten bestaan+ dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

3. Kaders om te voldoen aan goed bestuur

3.1 Inleiding / leeswijzer

In het vorige hoofdstuk is te zien dat de gemeente verschillende rollen kan spelen (subsidies, verstrekken van geld en leningen, instandhouding van gebouwen). In dit hoofdstuk gaan wij in op de randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn voor een goede besturing. Dit betreft de Governance Code Cultuur en de door de gemeente Groningen eerder opgestelde Kadernota 'Verbonden Partijen', die eerder ook aan de raad ter beschikking is gesteld. Zowel de Governance Code Cultuur als de Kadernota geven "de randvoorwaarden die minimaal bij de betrokken instellingen aanwezig moeten zijn" en vormen daarmee mede een belangrijk antwoord op één van de gestelde onderzoeksvragen.

3.2 Kaders voor goed bestuur

3.2.1 Goed Bestuur voor culturele instellingen

Helder bestuur en zorgvuldig toezicht geven ruimte aan inhoudelijk, integer en zakelijk presteren. Dit in navolging van onder meer het bedrijfsleven dat met de Code Tabaksblat de toon zette voor afspraken over goed bestuur. In 2015 is door MartiniPlaza een directiereglement geïmplementeerd op basis van de Code Tabaksblat. De kennis en ervaring die de culturele sector heeft opgebouwd is in de Governance Code Cultuur verwerkt. MartiniPlaza voert slechts een deel van haar activiteiten uit in de culturele sector en valt ook niet onder de Cultuurnota. In de gemeentelijke begroting en verantwoording is zij wel opgenomen onder het programma Cultuur. De Governance Code Cultuur biedt echter goede en praktische handvatten.

De Governance Code Cultuur biedt een normatief kader voor goed bestuur en toezicht in culturele organisaties. Daarmee laten de verantwoordelijke bestuurders en toezichthouders aan de buitenwereld zien wat de gangbare standaarden zijn voor goed bestuur in de cultuursector. De code komt niet in de plaats van de eigen verantwoordelijkheid en kritische reflectie binnen organisaties, maar beoogt naast het normatieve kader juist de kritische reflectie binnen en tussen bestuur en toezicht te stimuleren. Daarom kent de code negen algemene principes. Deze principes vinden hun vertaling in praktijkaanbevelingen die men op verschillende manieren kan lezen: 'zo hoort het', 'zo doen goed geleide organisaties dit' of 'dit zijn goede praktijkvoorbeelden'. Er zijn grote verschillen in de cultuursector. Goed bestuur is vaak maatwerk en verantwoordelijkheid nemen. Daarom zijn de bestuurders en toezichthouders aan zet: 'pas toe of leg uit'.

Goed bestuur en toezicht kenmerken zich door:

- duidelijkheid over het besturingsmodel en de daarbij horende verantwoordelijkheden;
- integer en transparant handelen, met oog voor de belangen van alle betrokkenen (de stakeholders);
- deskundigheid in bestuur en toezicht;
- effectief bestuur en toezicht, waarover ook verantwoording wordt afgelegd;
- effectiviteit in het realiseren van missie, doelstellingen en efficiënte besteding van (publieke) middelen.

De Code is ingericht aan de hand van negen principes op basis van de volgende uitgangspunten:

1. een bewuste omgang met de governance code;
2. een weloverwogen keuze voor het besturingsmodel;
3. duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden tussen uitvoering, bestuur en toezicht;
4. onafhankelijkheid van het toezicht en het vermijden van belangenverstrengeling;
5. het waarborgen van deskundigheid en diversiteit in de samenstelling van de raad van toezicht;
6. een goed georganiseerde, onafhankelijke financiële controle;
7. publieke (financiële) verantwoording door de organisatie.

De Code is een goed hulpmiddel voor instellingen om hun governance goed en zichtbaar op orde te brengen en te houden en is daarmee voor alle instellingen aan te bevelen. De Code is niet verplicht en de gemeente Groningen schrijft aan de instellingen waarmee zij zaken doet de code niet voor. Ook in het geval van MartiniPlaza heeft de code geen rol gespeeld tot aan de crisis. Verondersteld kan worden dat indien dit wel het geval was geweest de crisis zich niet in deze vorm en heftigheid had voorgedaan. Deze ontstond immers vooral op basis van het feit dat in de intensieve samenwerking om het achterstallig onderhoud goed in kaart te brengen er, ondanks navraag, door MartiniPlaza (directeur en RvC) niet is gemeld dat de resultaten verslechterden (uitgangspunten 5 en 7). Een treffend voorbeeld van gebrek aan duidelijke rollen is toen de raad de wethouder in de rol van aandeelhouder hierop aansprak. Niemand heeft zich blijkbaar gerealiseerd dat de raad eerder de RvC aan de tand had kunnen voelen.

Uitgangspunt 2 van de Code (het gekozen besturingsmodel) willen wij hier benadrukken omdat deze zeer bepalend is in de ontwikkelingen van MartiniPlaza. De keuze voor de BV-vorm en het besturingsmodel daarbij is destijds gemaakt om toen opportune redenen. De tijden zijn sindsdien veranderd qua politieke verhoudingen, zo ook het denken over governance en niet in het minst ten aanzien van de markten waarin MartiniPlaza zich beweegt. Ondanks deze ingrijpende veranderingen heeft geen heroverweging van het besturingsmodel plaatsgevonden door gemeente noch MartiniPlaza. In 2014 heeft de crisis deze heroverweging afgedwongen: van een op grote afstand van de eigenaar / gemeente opererend MartiniPlaza naar één waar de gemeente de teugels strak in handen heeft genomen.

3.2.2 **Kadernota ‘Verbonden partijen’ van de gemeente Groningen**

De gemeente Groningen gaat samenwerkingsverbanden aan omdat deze kunnen bijdragen aan het behartigen van het publieke belang. Groningen kent verschillende samenwerkingsverbanden in verschillende vormen. Zo zijn er circa dertig formele verbonden partijen (privaatrechtelijk en publiekrechtelijk). Formele verbonden partijen hebben een extra risicoprofiel omdat de gemeente in verbonden partijen zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. Naast verbonden partijen zijn er vele vormen van gemeentelijke betrokkenheid bij instellingen en instanties (bijvoorbeeld subsidierelaties, samenwerking met private partijen of inkooprelaties). Ook hierbij kan de gemeente overigens een (financieel) risico lopen.

Bij samenwerkingsverbanden is het van belang de gemeentelijke governance goed te organiseren. Governance gaat vooral over zeggenschap, verantwoordelijkheid, sturing, risicobeheersing, verantwoording en toezicht. Op 11 december 2013 heeft de rekenkamer een onderzoeksrapport uitgebracht naar samenwerkingsverbanden in Groningen, waaruit bleek dat de gemeente niet altijd voldoende zicht heeft op samenwerkingsverbanden voldoende in control zijn. Ook concludeert de rekenkamer dat een afwegingskader ontbreekt, waaraan getoetst kan worden of nieuwe verbonden partijen wenselijk zijn en in welke vorm dat zou moeten gebeuren. De aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie en de uitkomsten van de discussie in de raadscommissie Financiën en Veiligheid zijn verwerkt in de Kadernota ‘Verbonden partijen’. In deze kadernota wordt uiteengezet hoe de gemeente Groningen met verbonden partijen om wil gaan en worden de rollen en bevoegdheden van college en raad beschreven.

De kadernota gaat achtereenvolgens in op:

- Afbakening verbonden partijen;
- Aanbevelingen van de rekenkamercommissie;
- Governance op verbonden partijen;
- Algemene afspraken over verbonden partijen;
- Afspraken bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen;
- Afspraken over het beheer van bestaande verbonden partijen / samenwerkingsrelaties.

De kadernota heeft betrekking op de formele verbonden partijen en gaat niet expliciet over andere samenwerkingsverbanden zoals gesubsidieerde instellingen. Bij gesubsidieerde instellingen is er wel sprake van een financieel belang maar ontbreekt de bestuurlijke participatie. Over de governance van gesubsidieerde instellingen gelden afzonderlijke afspraken.

De algemene afspraken rondom het governance op de gesubsidieerde instellingen zijn opgenomen in de Algemene Subsidie Verordening (ASV). In de ASV staat opgenomen op welke manier gesubsidieerde instellingen zich moeten verantwoorden. Daarnaast hebben alle gesubsidieerde instellingen een contactpersoon binnen de gemeentelijke organisatie die periodiek contact heeft met de instelling. Op basis van de jaarrekeningcijfers van de gesubsidieerde instelling wordt bepaald wat de financiële weerbaarheid is en welke rapportage frequentie daarbij hoort (van één keer per jaar tot maandelijks). De definitie van verbonden partijen in Groningen is smal gekozen (bestuurders- en financieel belang). Elders wordt deze breder genomen, namelijk waar de gemeente grote belangen heeft of risico's loopt. Deze verantwoordingen achteraf (ex post) zijn nodig en goed, maar geven de gemeente geen inzicht in dreigende risico's. Hiervoor zijn ex ante signalen nodig, die de gemeente actueel kan destilleren uit periodieke rapportages, gesprekken, analyses, etc. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat hiervan reeds gebruik wordt gemaakt.

De kadernota is van recente datum (2015) en bevat een groot aantal zinvolle instrumenten om het toezicht op verbonden partijen vanuit de gemeente goed in te richten. Twee belangrijke aantekeningen kunnen worden gemaakt bij dit instrument. De eerste opmerking betreft de scope van het toezicht dat in de eerste lijn wordt uitgevoerd door CMS en in de tweede lijn door Control. Het toezicht richt zich in de huidige versie van de Kadernota vooral op financiën en (nog) niet op het verwachte maatschappelijke resultaat in de vorm van product of outcome. De noodzaak om producten / diensten en / of outcome als meetbaar resultaat te beschrijven door instellingen is misschien wel onderkend, maar sinds de reorganisatie van CMS niet van de grond gekomen. Het verdient aanbeveling om aanvullend op de Kadernota instrumenten in te zetten waarmee de activiteiten van verbonden / gesubsidieerde partijen tevoren kunnen worden beoordeeld en de (financiële) resultaten kunnen worden gemeten (zoals Programma's van Eisen en Business Cases).

De tweede opmerking is dat aan de uitgangspunten en randvoorwaarden die in de Kadernota worden gesteld door MartiniPlaza niet is voldaan en dit zal bij andere culturele organisaties ook het geval zijn. Dit betreft bijvoorbeeld de randvoorwaarde dat alle gesubsidieerde instellingen een constante relatie met een contactpersoon binnen de gemeentelijke organisatie hebben, die periodiek contact heeft met de instelling.

4. Verhouding tussen gemeente en instellingen als basis voor goed bestuur

4.1 Inleiding / leeswijzer

In het vorige hoofdstuk is te zien dat de zowel de Governance Code Cultuur als de Kadernota de randvoorwaarden geven die minimaal bij de betrokken instellingen en in de relatie met de gemeente aanwezig moeten zijn. In dit hoofdstuk gaan wij in op de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente Groningen met verbonden partijen kan hebben. De analyse van de verschillende rollen wordt in dit hoofdstuk toegepast op de relatie van de gemeente met zowel OPSB als MartiniPlaza.

4.2 Rollen, verantwoordelijkheden en risico's

De termen rollen en verantwoordelijkheden komen in veel van de documenten die wij tijdens het onderzoek tegenkwamen voor, maar vooral in relatie tot bestuur en besturing. Uit de analyse van MartiniPlaza en de gesprekken die wij voerden, bleek dat deze ook vanuit een andere context beschouwing behoeven. De gemeente Groningen kent meerdere uitgangsposities ten aanzien van culturele instellingen. Vanuit deze uitgangsposities ondersteunt zij deze instellingen en haar activiteiten in één of meerdere rollen, waarbij OPSB deel uitmaakt van de gemeente als enige eigenaar en andere instellingen zelfstandig zijn (en met de gemeente op zijn minst een subsidierelatie onderhouden).

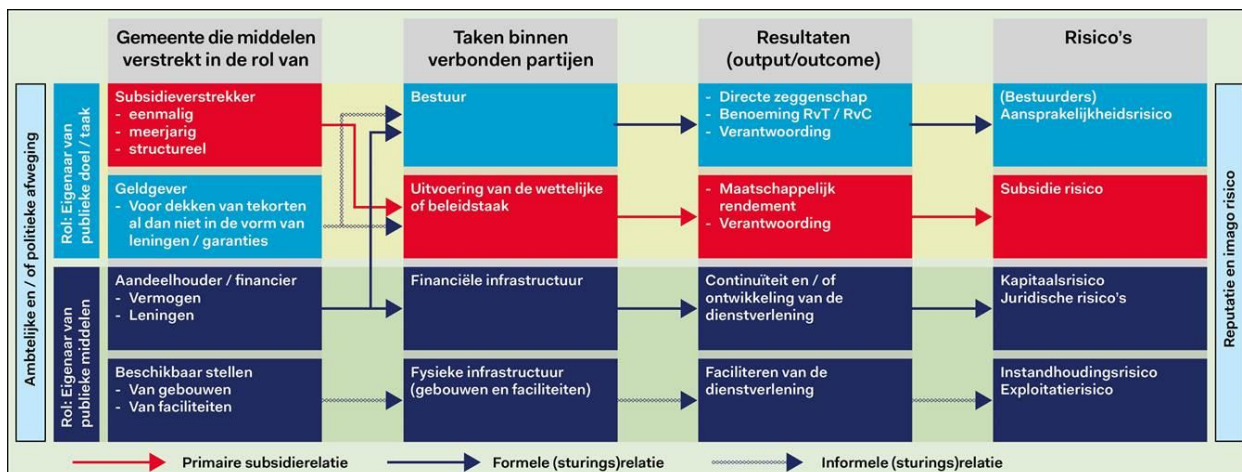
Uitgangspositie 1: eigenaar / beheerder van publieke doelen / taken (politiek / bestuurlijk)

- Rol 1. Verstrekken van éénmalige of meerjarige subsidies (incidenteel / structureel);
- Rol 2. Geven van geld of verstrekken van leningen / garanties, veelal om tekorten te dekken omwille van de publieke / bestuurlijke doelen;
- Rol 3. Optreden als aandeelhouder in BV of NV, vaak in combinatie met rol 4;
- Rol 4. Geldverstrekker in de vorm van het beschikbaar stellen van vermogen en / of leningen.

Uitgangspositie 2: Eigenaar / beheerder van gebouwen en openbare ruimten

- Rol 5. Ter beschikking stellen en in stand houden van gebouwen;
- Rol 6. Ter beschikking stellen van openbare ruimten.

Bij OPSB vervult de gemeente alle rollen, behalve die van aandeelhouder. Aangezien OPSB volledig is ingebed in de gemeentelijke organisatie is het niet eenvoudig de financiële gevolgen voor elke rol richting OPSB inzichtelijk te maken. Hiertoe zou eerst een administratieve ontvlechting plaatsvinden, waarmee de aan OPSB verleende diensten door de gemeente inzichtelijk worden gemaakt. In het geval van MartiniPlaza is zij vanuit haar rol als bijdrager in de kapitaalslasten ook aandeelhouder geworden, vervolgens als geldverstrekker leningen gaan geven en tenslotte als geldgever tekorten gaan dekken. Voor de eerste rollen heeft zij gekozen, de laatste heeft zij noodgedwongen op zich genomen.



Figuur 1. Rollen van de gemeente richting culturele instellingen.

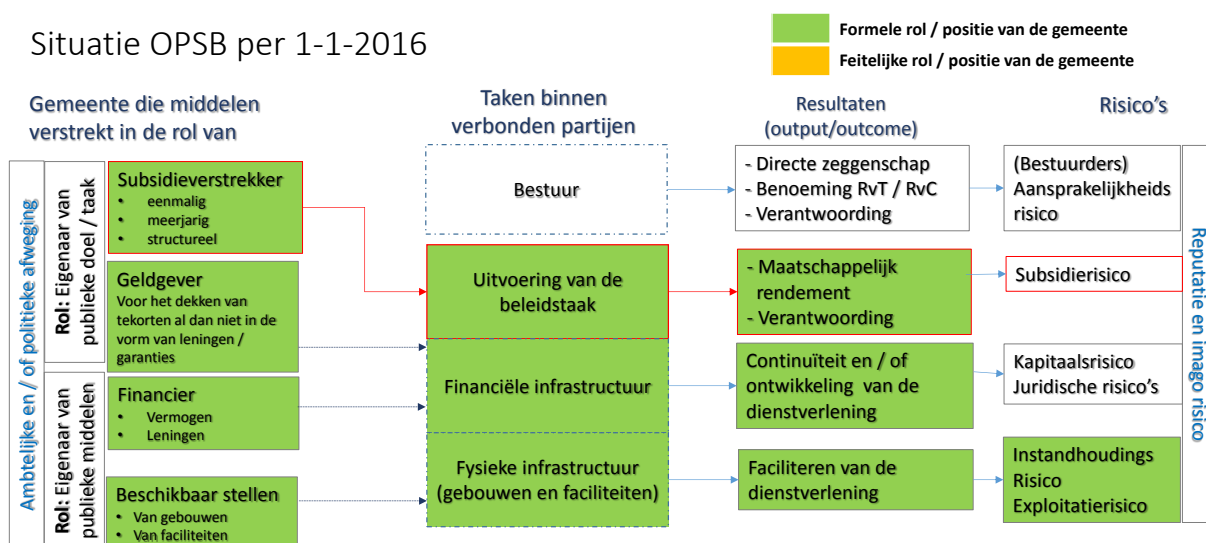
Aan elke rol die de gemeente vervult zijn één of meer risico's verbonden, die in bovenstaand schema met de rollen die de gemeente kan vervullen in verband worden gebracht. De risico's verbonden aan rollen zijn:

1. Bestuurlijke- en juridische risico's (aansprakelijkheid);
2. Subsidie- en kapitaalsrisico's (rendement en continuïteit);
3. Instandhoudingsrisico's (continuïteit van gebouwen);
4. Exploitatierisico (bij leegstand voor de eigenaar van bijzondere gebouwen);
5. Reputatie en imago-risico.

De genoemde risico's zijn niet direct aan rollen verbonden maar aan de resultaten die voor de gemeente vanuit de betreffende rollen voortvloeien. Anders gezegd: de risico's zitten op zichzelf niet in het beschikbaar stellen van onroerend goed of het verstrekken van een subsidie, maar in het realiteitsgehalte van de beoogde resultaten. Deze resultaten kunnen worden gedefinieerd in output (leveren van specifieke diensten of producten) of outcome (zichtbaar en meetbaar effect). Indien in een politiek / bestuurlijke afweging expliciet voor een rol wordt gekozen, anders dan die als subsidieverstreker, is het verstandig dat de gemeente zich rekenschap geeft van de verhoudingen die dat oplevert met de culturele instelling, met de resultaten en met de risico's.

Waar rollen zich opstapelen (een meervoudige relatie) nemen de verbondenheid met de instelling en de risico's toe, waardoor het in deze gevallen altijd verstandig is een uitgebreide risicoanalyse en een business case op te (laten) stellen en te beoordelen. Indien de gemeente zich gedwongen voelt een nieuwe rol op zich te nemen, dienen niet alleen de consequenties daarvan te worden beschouwd, maar dient de hele situatie en samenloop van rollen onder de loep genomen te worden. Wanneer bovenstaand rolschema wordt ingevuld voor OPSB, als onderdeel van de gemeente, ontstaat het volgende beeld van rollen, taken, resultaten en risico's.

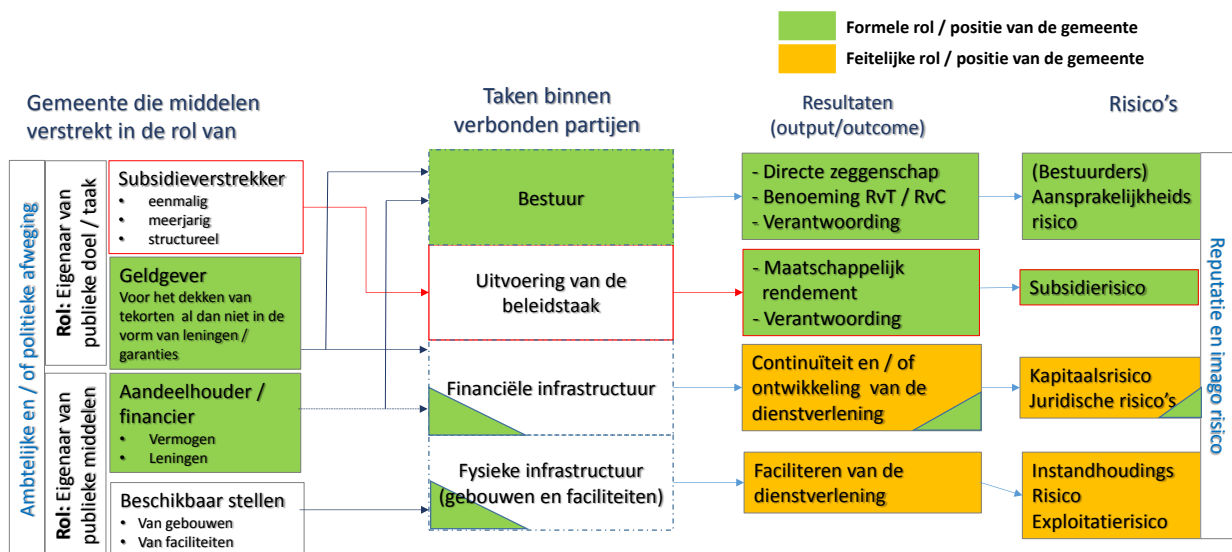
Situatie OPSB per 1-1-2016



Figuur 2. Rollen van gemeente in OPSB.

In groen is aangegeven welke rollen de gemeente speelt in relatie tot OPSB en deze rollen worden ook formeel ingevuld. De besturing en uitvoering van de beleidstaak is als afdeling ingebed binnen de gemeente, waardoor de grootste risico's zich beperken tot de instandhouding en exploitatie van de gebouwen. Uit het feit dat bij OPSB er geen discrepantie is tussen de formele en feitelijke rollen, mag niet worden afgeleid dat de relatie op het niveau van de bedrijfsvoering altijd in orde is. Het feit dat er bij OPSB zoveel rollen vanuit de gemeente worden uitgeoefend vanuit één eigenaarsrelatie, betekent dat tegenover het gemak dat OPSB gebruik kan maken van de gemeentelijke diensten, de beperking staat in vrijheid vanuit haar doelstellingen haar eigen bedrijfsvoering keuzes te maken.

Ook bij MartiniPlaza speelt het vastgoed een dominante rol. De stapeling van rollen bij MartiniPlaza was destijds ook bij het Groninger Museum een belangrijke factor die daar een aantal jaren geleden geleid heeft tot een crisis. Het onderhoud aan en de instandhouding van dergelijke gebouwen wordt bepaald door twee factoren: het zijn bijzondere gebouwen waaraan bijzondere gebruikseisen worden gesteld en het gaat altijd over veel geld. Deze cocktail heeft er bij MartiniPlaza toe geleid, dat hoewel de gemeente niet verantwoordelijk was voor het achterstallig onderhoud (de vergoeding daarvoor zat immers in de jaarlijkse financiële bijdragen), zij uiteindelijk toch daarvoor moest betalen om sluiting van MartiniPlaza te voorkomen. Het invullen van het rolschema voor MartiniPlaza laat een ander beeld dan OPSB zien. Naast de rollen die *formeel* door de gemeente worden ingevuld, blijkt dat de gemeente *feitelijk* veel meer rollen vervult en voor risico's aansprakelijk blijkt te zijn, terwijl zij over de bedrijfsvoering die daartoe leidt formeel niets te zeggen heeft.



Figuur 3. Rollen van gemeente binnen MartiniPlaza.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er geen gezonde balans is wanneer een gemeente vanuit een rol die zij vervult verantwoordelijk wordt (gehouden) voor de risico's die daaruit voortvloeien zonder dat zij direct of indirect zeggenschap heeft over de uitvoering van de taken bij de instelling. Deze balans kan worden hersteld door het instellen van een goede governance of een meer directe bemoeienis met de uitvoering door de gemeente.

Recente casussen als MartiniPlaza en het Groninger Museum leren dat er één element is dat zich niet leent voor het op afstand zetten door de gemeente. Dit betreft bijzonder, strategisch beeldbepalend en / of monumentaal vastgoed met een groot onderhoudsrisico en nauwelijks alternatieve aanwending. Van een heel andere orde buiten deze casussen, maar evenmin geschikt voor het op afstand zetten zijn grote evenementen in de openbare ruimte waarbij complexe vergunningverlening en grote veiligheidsrisico's gelden. Bij een aantal van deze casussen en ook bij het Grand Theatre en Vera / Simplon geldt, dat deze voor de gemeente van doorslaggevend belang zijn. Ook wanneer de betreffende instelling zelfstandig is, is een sterke betrokkenheid vanuit de gemeente bij deze instellingen, door directe bemoeienis of door een strakke governance, altijd noodzakelijk om onverantwoorde risico's te vermijden.

5. Rolstapeling: de gevolgen

5.1 Inleiding / leeswijzer

In het vorige hoofdstuk is te zien dat de gemeente Groningen meerdere rollen en meerdere relaties met een verbonden partij kan hebben. In dit hoofdstuk worden de hieraan verbonden risico's beschreven.

Het hebben van meerdere rollen als gemeente richting een instelling lijkt op zichzelf zelden problemen op te leveren zolang er geen financiële problemen zijn, maar er zijn drie risico's die voortvloeien uit rolstapeling (meerdere rollen, naast die van veelal subsidieverstrekker met een beperkt subsidierisico). Het gaat hier om rolvermenging, discontinuïteit van de voorziening en de complexiteit van de relatie.

5.2 Rolvermenging / rolonduidelijkheid

Uit figuur 1 in hoofdstuk 4 blijkt dat een verbonden partij of gesubsidieerde partij de uitvoering van de beleidstaak waarvoor zij subsidie krijgt, ook andere taken uitvoert die potentieel in relatie staan tot de rollen van de gemeente. Een taak binnen een verbonden partij is die van een bestuur van een instelling, waarmee een gemeente formeel te maken heeft als zij deelneemt in het bestuur van de organisatie (in de vorm van een Raad van Toezicht, Raad van Commissarissen of een stichtingsbestuur). Dit is een gekozen rol, die afgewogen dient te zijn. Een tweede taak binnen een verbonden partij is het beheren van de interne financiële infrastructuur van de instelling, waar de gemeente feitelijk ook geen verantwoordelijkheid voor heeft. Zodra de gemeente echter tekorten gaat dekken of leningen gaat verstrekken, zal zij daaraan veelal beperkende of andere voorwaarden willen verbinden, met als gevolg dat zij zich wel met het bestuur c.q. besturing en de financiële infrastructuur van de instelling moet gaan bemoeien (dit kan overigens mogelijk leiden tot claims vanuit bestuurdersaansprakelijkheid of andere aansprakelijkheid zoals marktbeïnvloeding). Op dat moment is er sprake van rolvermenging en onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidstoedeling.

5.3 Gevolgen van gekozen rollen bij discontinuïteit

Wanneer er liquiditeitsproblemen ontstaan (Groninger Museum), een faillissement dreigt (Grand Theatre) of achterstallig onderhoud naar boven komt (MartiniPlaza), komen de ingenomen rollen ineens in een ander daglicht te staan. Waar de verschillende rollen voorheen tamelijk los van elkaar worden vervuld (bijdrage kapitaalslasten, gebouw), komt dan opeens alles bij elkaar en ontstaat er een – toch vaak verrassend – totaalbeeld. Mocht een dergelijke situatie leiden tot een faillissement of (gedwongen) verkoop, dan dient wat is opgebouwd vanuit elke rol ook apart te worden afgehandeld:

1. Financiële bijdragen en eerder gedekte tekorten blijken onuitputtelijk;
2. Een deelneming moet worden afgeboekt;
3. Niet betaalbare schulden moeten worden afgeboekt;
4. De gemeente blijft met een onverhuurbaar pand zitten;
5. Schuldeisers vinden steeds vaker dat de gemeente moreel verplicht is hen te compenseren.

Ons is gebleken dat voornamelijk het gebouw waarin de culturele activiteiten worden ondernomen, hierin een cruciale rol speelt. In het geval van MartiniPlaza gelden de eerste vier risico's bij discontinuïteit onverkort. Een eventuele verkoopwaarde kan ver onder de – inmiddels wel afgewaardeerde – boekwaarde van de panden liggen of sterk negatief worden indien het pand onverkoopbaar blijkt en/of gesloopt moet worden. De schuld van MartiniPlaza, die afgelost wordt uit toekomstige financiële bedragen, kan onaflosbaar blijken en de recent verstrekte budgetten voor onderhoud kunnen voor niets geweest zijn. In een dergelijke situatie kan de stapeling van rollen tot een grote financiële omvang leiden.

5.4 Complexiteit van de relatie

Een relatie die moet worden onderhouden tussen de gemeente en een instelling, kost van beide kanten tijd en inspanning. In het eenvoudigste geval moet er een aanvraag voor subsidie, huur of andere faciliteiten worden ingediend, die goedgekeurd moet worden. Periodiek vindt er verantwoording plaats met eventueel een gesprek. Bij elke rol en daarmee een ambtelijke schijf die wordt toegevoegd, worden aan beide kanten benodigde competenties toegevoegd op juridisch, financieel, bouwkundig en andere gebieden. Bij de gemeente zijn deze wel aanwezig, maar verdeeld over verschillende afdelingen en niet ingericht op de specifieke relatie met de betrokken instellingen. Bij de betreffende instellingen moeten hiervoor mensen in dienst worden genomen of ingehuurd om het goed te laten verlopen. Of het opbouwen van deze competenties gebeurt onvoldoende of het kost veel geld dat ten koste gaat van het primaire doel of het moet als aanvullende subsidie worden verstrekt door de gemeente.

MartiniPlaza moet bijvoorbeeld kunnen beschikken over de benodigde kennis voor het in stand houden van het casco en de installaties van een groot gebouwencomplex, waar in de loop der tijd verschillende specifieke kennis voor nodig is. Zij heeft hiervoor een aantal vaste medewerkers in dienst die naar behoefte worden aangevuld met specialisten. Toch gaat ook hier onevenredig veel tijd van het management op aan de zorg voor deze infrastructuur, die beter gericht kan worden op de invulling van concepten en andere gebruiksfunctionaliteit. Het stapelen van meerdere rollen en daarmee het toenemen van het aantal schijven in een relatie leidt snel tot meer gedoe, aangezien de rollen ook niet altijd goed te onderscheiden zijn en er veel mensen van beide partijen zich mee gaan of moeten bemoeien. Dit kan een negatieve druk op de relatie leggen. Voor MartiniPlaza, OPSB en een aantal andere verbonden instellingen in Groningen geldt dat zij weliswaar qua omvang groot zijn, maar dat dit niet hoeft te betekenen dat daarom de relatie met de gemeente ingewikkeld hoeft te worden (ingericht). Het onderhouden van een grote verbonden partij als MartiniPlaza zal altijd energie kosten, maar deze kan op het goede gesprek worden gericht, zoals bijgaand schema laat zien.



6. Governance in de toekomst

6.1 Inleiding / leeswijzer

In de voorgaande hoofdstukken is aansluitend op de analyse van de casuïstiek van MartiniPlaza en OPSB inzichtelijk gemaakt en daarna uitgewerkt welke rollen de gemeente op zich heeft genomen en tot welke gevolgen dat heeft geleid. Deze gevolgen strekken zich uit tot zowel de risico's als de relatie tussen gemeente en de instellingen. De conclusies uit deze hoofdstukken vormen de basis waarop in dit hoofdstuk een voorstel wordt gedaan voor de governance. Hiervoor is weer gebruik gemaakt van het rolmodel uit hoofdstuk 4 en een beslissingsmodel dat in de bijlage A is opgenomen.

Wij gaan achtereenvolgens in op:

- De randvoorwaarden waar instellingen aan moeten voldoen (inclusief aanbevelingen);
- De randvoorwaarden waaraan de relatie tussen gemeente en instellingen aan moet voldoen (inclusief aanbevelingen);
- Uitgangspunten en bouwstenen (programma's van eisen, vastgoed, leningen en toezicht op Bv's en Nv's).

6.2 Randvoorwaarden waaraan de instellingen moeten voldoen

De Code of Governance voor de Culturele Sector biedt heldere aanknopingspunten voor de opzet van goed bestuur voor de culturele instellingen die gesteund worden door de gemeente Groningen. De Code is echter niet verplicht gesteld door de gemeente. Specifiek voor bestuursmodellen geldt dat deze in de tijd fluïde zijn en periodiek getoetst dienen te worden.

Aanbevelingen:

1. *Neem het invoeren van de code goed bestuur – zoals die voor culturele instellingen – op in de ASV als verplichting aan verbonden partijen, zoals bij MartiniPlaza al is gebeurd in de vorm van een directiereglement;*
2. *Stel voor de grote verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen elke 5 jaar een onderzoek in naar de effectiviteit van het geldende bestuursmodel binnen veranderende context, waarbij het functioneren van de Code of Governance deel uit maakt van het onderzoek.*

De Kadernota 'Verbonden partijen' is een goed en praktisch instrument als uitgangspunt voor de relatie tussen de gemeente en verbonden partijen. De Kadernota is recent ontwikkeld en bevat recente aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. De toepassing lijkt nog smal en erg gericht op control. De Kadernota zou van toepassing moeten zijn op alle partijen die financieel of anderszins door de gemeente worden gesteund en waaruit aanzienlijk risico's voortvloeien. De scope is nu beperkt tot de uitgavenkant, terwijl resultaten in termen van output en outcome minstens zo belangrijk zijn.

Aanbevelingen:

3. *Verbreed de definitie van verbonden partij en / of verklaar de Kadernota ook van toepassing op gesubsidieerde instellingen waarin de gemeente een groot belang heeft of een groot risico loopt. Het beslissingsschema dat in bijlage A is opgenomen kan hierbij behulpzaam zijn;*
4. *Toets in volgorde van belang voor de verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen of zij aan de voorwaarden en uitgangspunten (kunnen) voldoen, conform de eisen die beschreven zijn in de Kadernota voor nieuwe verbonden partijen;*
5. *Zorg voor de meest risicovolle instellingen dat er een (eenvoudig en doeltreffende) werkwijze wordt gehanteerd waarmee ex ante de gemeente dreigende risico's tijdig kan detecteren;*
6. *Voer aanvullend op de Kadernota instrumenten in waarmee de kosten kunnen worden gerelateerd aan de beoogde resultaten. Deze instrumenten zijn onder meer product- en dienstenspecificaties, Programma's van Eisen en Business Cases.*

6.3 Randvoorwaarden waaraan de relatie tussen gemeente en instellingen moet voldoen

De gemeente moet zich bewust zijn van de gevolgen van het kiezen van een rol in het geven van subsidie of het ter beschikking stellen van gebouwen of andere faciliteiten als openbare ruimte aan (culturele) instellingen. De risico's die de gemeente loopt blijken vaak niet voort te vloeien uit de initieel gekozen rol, maar uit rollen die daar uit voortvloeien en tot stapeling kunnen leiden. Een goede afweging vooraf en bij elke (voorgenomen) wijziging in een relatie zou altijd moeten plaatsvinden, waarbij het afwegingskader uit de Kadernota altijd gevolgd zou moeten worden. Dit geldt ook na verloop van tijd, wanneer een relatie langdurig is of wordt, aangezien de aard van de relatie ook door de context en verschuivingen in opvattingen kan veranderen.

Voor het geven van subsidie of hulp in andere vorm moet de eenvoudigste manier worden gekozen. Ingewikkelde oplossingen vergen aan beide kanten immers om specifieke kennis en competenties die uiteindelijk weer door de gemeente moeten worden betaald. Daarbij vloeit teveel aandacht en energie weg naar het oplossen van de geschapen complexiteit, wat ten koste gaat van de primaire doelen.

Wanneer de gemeente zware rollen op zich neemt zoals het verstrekken van geld of leningen voor specifieke doelen, blijkt onvoldoende te kunnen worden gestuurd op de afgesproken aanwending van deze middelen. Dit vereist naast tijd ook een juiste belegging van de verantwoordelijkheid voor het toezicht en de juiste competenties om met de gekozen rol om te kunnen gaan. De kosten hiervan wegen meestal niet op tegen de (financiële) risico's en de mogelijke reputatie- en imagoschade. Daarnaast is het speelveld overzichtelijk: het meeste geld gaat naar een relatief klein aantal instellingen en de rest naar veel kleine instellingen en activiteiten.

Aanbevelingen:

7. *De gemeente zou zich in principe moeten beperken tot het vervullen van een enkele rol; zoveel rollen, zoveel schijven. Elke rol en ambtelijke schijf die wordt toegevoegd leidt tot een verveelvoudiging van de risico's voor de gemeente. Zodra de invulling van een relatie uitleg behoeft, is zij te complex geworden en dat vraagt om vereenvoudiging. De in bijlage A opgenomen beslissingstabel kan de gemeente helpen zich rekenschap te geven van haar rollen en om op een verantwoorde wijze tot een passende rolkeuze te komen;*

8. *Voer zowel vooraf als periodiek een risicoanalyse uit om te helpen bij de keuze om de uitvoering van taken “op afstand te zetten” of juist dichtbij de gemeente te houden.*

In het geval van MartiniPlaza en OPSB is er wel sprake van gesprekken en controle, maar niet van een evenwichtige relatie wat kennis en expertise betreft. Na verzelfstandiging van MartiniPlaza is voor de essentiële kennis van de markt binnen de gemeente nog beperkt aanwezig. Incidenteel kan en wordt deze kennis wel ingehuurd, zoals nu bij LAgrouP. Voor OPSB geldt hetzelfde, ook zij heeft de expertise in huis die bij een eventuele verzelfstandiging uit de gemeente zal verdwijnen. Instellingen moeten op het gebied van financiën en control voldoende expertise hebben of opbouwen om gesprekspartner van de gemeente te kunnen zijn en om de basis op orde te houden.

Aanbevelingen:

9. *Zorg voor gelijkwaardigheid qua expertise in de relatie, zowel voor het goede gesprek tussen wethouder en bestuurders als voor het op orde houden van de subsidie- en verantwoordingsrelatie;*
10. *Wethouder en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente moeten ondersteund kunnen worden door (een groep van) ervaren medewerkers op vakgebieden als cultureel beleid, marktkennis, financiën en control, huisvesting en veiligheid.*

6.4 Advies voor de gewenste governance

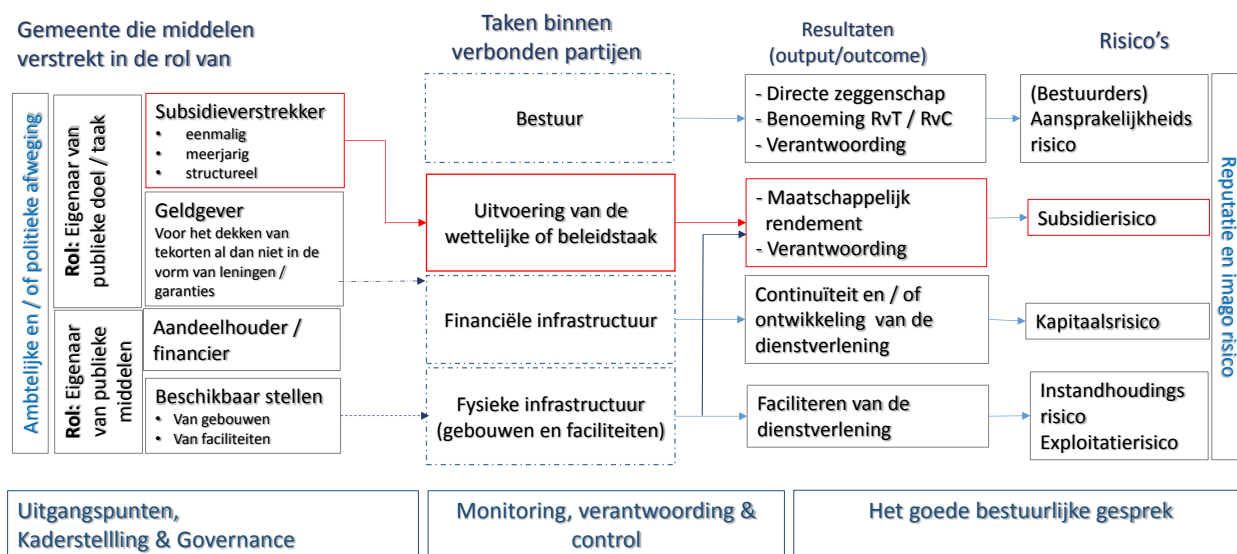
6.4.1 Vier uitgangspunten

Een goede governance is gebaseerd op vier uitgangspunten die in samenhang de kwaliteit van de relatie tussen gemeente en (culturele) instelling borgen.

- Eenvoudig** Het eerste uitgangspunt is dat de rol gekozen moet worden, waarmee de gemeentelijke doelstellingen door de instelling op de meest eenvoudige manier kunnen worden ingevuld, waarbij er een balans blijft tussen middel en doel.
- Specifiek** De governance in de relatie moet specifiek worden georganiseerd rond de aard van de gekozen rol(len), waarbij per rol de nodige kennis en competentie wederzijds aanwezig moet zijn (cultureel, juridisch, financieel, bouwkundig, etc.).
- Houdbaar** De gekozen governance moet periodiek worden herijkt tegen wijzigingen die in de relatie zijn opgetreden of die zich in de context van de relatie hebben voorgedaan. Contextwijzigingen kunnen zowel de politieke situatie in de gemeente als de marktsituatie van de instellingen betreffen.
- Beëindigbaar** De gekozen governance moet beëindigd kunnen worden indien de omstandigheden daartoe openen, zonder dat dit tot financiële, reputatie of andere schade leidt. Dit kan zowel in de vorm van een ontbindingsclausule of voorwaarden voor uittreding plaatsvinden.

6.4.2 Het uitgangsmodel voor rollen, taken, resultaten en risico's

Wanneer wordt uitgegaan van de bovengenoemde uitgangspunten, kan het schema met de rollen van de gemeente zoals hieronder worden ingevuld, waarbij de formele en de feitelijke rol van de gemeente zo dicht mogelijk bij elkaar liggen.



Het verdient de voorkeur dat de gemeente zich beperkt tot de rol van subsidieverstrekker, waarbij de instelling de opdracht krijgt een maatschappelijke taak uit te voeren en zich daarover te verantwoorden. In het beslissingsmodel in de bijlage wordt dit nader uiteengezet. Belangrijk daarbij is wel dat de gemeente zich aan de afgesproken categorieën en begrippen houdt, om inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid te borgen. Het zal regelmatig voor komen dat instellingen gebruik maken van gemeentelijk vastgoed. Onder normale omstandigheden treedt de gemeente dan op als eenvoudige verhuurder van het vastgoed. Een goede huurovereenkomst vormt daarvoor de basis, soms aangevuld met een gebruiksovereenkomst (maatwerk) bijvoorbeeld bij huur van een deel van een Multi Functionele Accommodatie.

De gemeente beschikt daarnaast over maatschappelijk vastgoed met een bijzonder karakter: monumentaal, gezichtsbepalend, kunstzinnig en / of slechts voor één doel te gebruiken. Hiervoor geldt dat de gemeente het vastgoed in stand moet houden en met de verhuurder het gebruik en het onderhoud van voorzieningen en faciliteiten moet regelen in goede afspraken. Voor het vastgoed dat in eigendom van de gemeente is adviseren wij dat deze door haar tegen een redelijke huur beschikbaar wordt gesteld. Dit draagt ook bij aan het zicht op de werkelijke ondersteuning die aan een instelling wordt verleend. Tegen het deelnemen in BV's en NV's is er rijksbreed weerstand wanneer daarin overheidstaken worden uitgevoerd. De negatieve ervaringen daarmee zijn daarvoor de oorzaak: veel gedoe, weinig invloed. Ook de gemeente kan zich de vraag stellen of gemeentelijke taken die niet minimaal kostendekkend zijn in een private organisatie moeten worden uitgevoerd. Kernpunt hierin is het toezicht.

Wanneer dit wordt uitgeoefend door een Raad van Commissarissen (annex aan een Raad van Toezicht in een Stichting), dient deze Raad ook volledig verantwoordelijk te kunnen zijn voor functioneren van de organisatie en haar continuïteit. Bij gesubsidieerde instellingen is dit per definitie niet het geval. Het financieel toezicht wordt de facto uitgevoerd door het Rijk of de gemeente.

Wil de gemeente haar doelen halen in termen van output en outcome, dan is toezicht ook een noodzaak. Meerdere casussen bewijzen dat een Raad van Toezicht of een Raad van Commissarissen geen garantie is voor adequaat toezicht en/of continuïteit.

6.4.3 **Bouwstenen voor goed bestuur**

Wanneer een gemeente een voor haar belangrijke taak laat uitvoeren streeft zij naar maatschappelijk rendement. Maatschappelijk rendement kan zowel in output (producten, activiteiten) als in outcome (merkbaar en meetbare verandering) worden uitgedrukt en afgesproken. Bij output hoort een productspecificatie of een activiteiten specificatie, bij outcome een Programma van Eisen. Beide zijn basiselementen voor een goede governance en het goede bestuurlijke gesprek.

6.4.3.1 Programma's van eisen / productspecificaties

Wanneer een instelling een bijdrage van de gemeente ontvangt voor het organiseren en / of uitvoeren van een specifiek product of activiteit (deelname aan cultuur) kan het product of de activiteit zodanig worden uitgewerkt dat achteraf kan worden vastgesteld of deze conform de afspraak is uitgevoerd en of deze voor een volgende keer dienen te worden bijgesteld. Indien er sprake is van langdurige bijdragen die zich erop richten om een organisatie in staat te stellen culturele activiteiten uit te voeren, is een programma van eisen een goed uitgangspunt. In het programma van eisen worden de doelen die de instelling nastreeft beschreven in meetbare termen over een bepaalde periode. Daarnaast kan het programma van eisen uitgangspunten en randvoorwaarden bevatten.

6.4.3.2 Huur- en gebruiksovereenkomsten

Een huurovereenkomst bevat de condities waaronder de verhuur plaatsvindt en de wederzijdse rechten en verplichtingen. Gebruiksovereenkomsten werken uit hoe het gehuurde mag worden gebruikt en welke spelregels daarbij gelden. Dit is nodig bij gezamenlijk gebruik van gebouwen en bij gebouwen waarin bijzondere activiteiten worden gedaan zoals theaters, musea en sportaccommodaties. Ook de wijze waarop gebruik gebonden kosten worden verdeeld tussen verhuurder en huurder(s) worden hierin geregeld. Voor ieder gebouw en culturele bestemming betekent dit maatwerkafspraken die SMART geformuleerd zijn. Daar waar de gemeente geen eigenaar van een gebouw is, dienen de subsidiestromen voor activiteiten en die voor gebruik van gebouwen strikt gescheiden te zijn.

6.4.3.3 Leningsovereenkomst en doel gebonden gebruik

Voor het verstrekken van leningen aan instellingen kunnen standaard leningsovereenkomsten worden gebruikt. Aanvullend hierop kan de gemeente vastleggen waarvoor de lening is bedoeld en hoe de instelling zich dient te verantwoorden over de aanwending in relatie tot het doel. De gemeente kan vastleggen dat zij zich het recht voorbehoudt om hier inspectie op uit te (laten) voeren.

6.4.3.4 Toezicht relatie bij deelname in BV of NV en bij Stichtingen

Raden van Commissarissen en Raden van Toezicht hebben een 5-tal primaire taken, variërend van financieel toezicht tot het ondersteunen bij beleidsvorming. Indien er sprake is van een deelneming in een organisatie of indien de gemeente zitting neemt in een RvT of RvC van een instelling, kan zij mede bepalen op welke taken de RvT of RvC zich moet richten. Indien het zwaartepunt van het financieel toezicht vooral bij de gemeente ligt, mag er geen competitie ontstaan tussen raad en gemeente over deze taak. Bedacht dient te worden dat deelname in een RvC of RvT primair betekent dat de focus ligt op het functioneren van de desbetreffende organisatie. Dat hoeft niet per definitie dezelfde focus te zijn als die de gemeente voor ogen staat.

7. Adviezen inzake MartiniPlaza en OPSB

7.1 Advies inzake MartiniPlaza

Op basis van de voorgaande analyse is het zowel voor de gemeente Groningen als voor MartiniPlaza van belang om de wederzijdse relatie te herzien. Deze herziening volgt een aantal stappen die hierna in een aantal adviezen wordt vertaald.

7.1.1 Vastgoed MartiniPlaza

Wij adviseren het aantal rollen dat de gemeente vervult terug te brengen tot die van het ter beschikking stellen van gebouwen door middel van eigendomsoverdracht van de gebouwen aan de gemeente. De belangrijkste gevolgen daarvan zijn:

- Het onderhoud aan het casco en de installaties wordt MartiniPlaza uit handen genomen door het Vastgoedbedrijf van de gemeente die daarvoor (ook financieel) is toegerust; zij verkrijgt daarmee de noodzakelijke zeggenschap die zij als aandeelhouder / lid van de RvC niet heeft;
- Het schuiven met bijdragen voor onderhoud tussen gemeente en MartiniPlaza stopt, waarbij MartiniPlaza verantwoordelijk blijft voor de gebouwelijke inrichting en apparatuur in relatie tot het uitvoeringsconcept van haar activiteiten;
- Wanneer het vraagstuk van vervanging aan de orde komt kan de gemeente als eigenaar plannen maken over De Oosterpoort en MartiniPlaza in als gebouwen met complementaire functionaliteit (zie rapportages LAgrou) en de daarvoor benodigde middelen gaan reserveren;
- Bijkomend voordeel is dat de gemeente regie krijgt over het vastgoed als onderdeel van de totale gemeentelijke vastgoedportefeuille.

De vervolgstap zal zijn (per deel van het gebouw in relatie tot de gebruiksmogelijkheden) een redelijke huur te bepalen. Gezien de aard van de gebouwen lijkt een huur boven de kostprijs niet realistisch evenmin als een marktconforme prijs. Dat betekent dat een redelijke huur altijd een bijdrage van de gemeente met zich mee brengt, zolang gebruik wordt gemaakt van de huidige gebouwen. Zodra het vraagstuk van vervanging en / of renovatie van de gebouwen in de komende collegeperiode reeds aan de orde zal komen, kan de hoogte van de huur opnieuw worden beschouwd. MartiniPlaza is in tegenstelling tot OPSB geen gesubsidieerde culturele instelling, maar voert een aantal culturele activiteiten uit voor eigen rekening en verantwoording. Daarnaast vertegenwoordigt zij als organisatie voor congres- en evenementen voor de gemeente regionale economische en andere belangen. Deze belangen mogen worden beschouwd als de rechtstitel waarop de gemeente MartiniPlaza een niet kostendekkende of marktconforme huur in rekening kan brengen.

7.1.2 Vorderingen en schulden

Voor zowel de gemeente als MartiniPlaza kan hierbij worden onderzocht of bij eigendomsoverdracht (een deel van) de lening tegen de (boekwaarde van de) gebouwen / de deelneming kan worden weggestreept, zodat de financiële gevolgen beperkt blijven. Het resterende deel van de lening zal vervolgens op een financieel-technisch verantwoorde wijze moeten worden opgelost binnen de gemeente, hetgeen zorgvuldig moet worden voorbereid.

7.1.3 Rechtsvorm MartiniPlaza

De rechtsvorm van MartiniPlaza vraagt in het licht van het voorgaande aandacht. Wanneer de problematiek van de gebouwen uit MartiniPlaza wordt gelicht, resteert een organisatie gericht op het organiseren van theatervoorstellingen, beurzen, sportactiviteiten en evenementen met het best mogelijk rendement.

De huidige organisatievorm leent zich daar op zich voor, maar leidt tot de vragen:

1. Waarom de gemeente aandeelhouder moet blijven van een dergelijke BV, waarmee zij een verhuur-gebruiksrelatie onderhoudt?
2. Of de gemeente steun in de vorm van verlaagde huur mag geven aan een BV met winstoogmerk. Overigens wordt hierover door LAGroup gesteld dat de delen van MartiniPlaza die het maatschappelijk belang vertegenwoordigen de overige activiteiten rechtvaardigen.

Voor deze vragen kunnen worden beantwoord kunnen worden, ligt de vraag hoeveel bemoeienis de gemeente met MartiniPlaza zal houden, ook na ontstapeling van rollen? Hierop lijkt maar één antwoord mogelijk en dat is “veel”, aangezien de belangen van de gemeente in het functioneren van MartiniPlaza groot zijn en zullen blijven. De financiële en andere belangen van de gemeente Groningen zijn te groot om het toezicht daarop uitsluitend bij een RvC te beleggen.

Een grote bemoeienis van de gemeente met een BV met winstoogmerk met een RvC die via de aandeelhouder relatie vorm moet krijgen lijkt ons gekunsteld en daardoor ongewenst. Wij zijn van mening dat de exploitatie van MartiniPlaza in de vorm van een stichting waarbinnen de gemeente of in het bestuur of in de RvT – naast haar primaire focus op het functioneren van de organisatie – ook haar invloed kan doen gelden vanuit gemeentelijk perspectief, een veel zuiverder vorm is. De huidige BV kan daarbij worden beëindigd en de activa en passiva en personeel overgebracht naar een stichting, of de huidige BV kan worden ondergebracht als werkmaatschappij in de Stichting. In beide gevallen is de stichting dan de instelling waarmee de gemeente de relatie gaat voortzetten. Het risico dat dan overblijft is dat de stichting onvoldoende presteert. De gemeente kan daarop passende maatregelen nemen die de opgedragen taak betreffen. Het continuïteitsrisico is daarmee beperkt tot de stichting die gebruik maakt van gemeentelijk onroerend goed. Een proactieve manier om dit continuïteitsrisico te benaderen, kan het uitgeven van concessies zijn. Vanuit het oogpunt van besturing heeft het uitgeven taken in de vorm van concessies veel voordelen, terwijl de aan de uitgifte verbonden subsidies via de reguliere processen kunnen worden gegeven.

NB. Bij wijziging van elk van de bovenstaande rollen (vastgoed, vorderingen en schulden, rechtsvormen) geldt dat deze een deskundige in samenhang op de juridische en fiscale implicaties getoetst dienen te worden.

7.2 Adviezen inzake OPSB

OPSB is al culturele instelling integraal onderdeel van de gemeente. Ook vanuit deze positie betekent dit naar onze mening dat ook voor haar de aanbevelingen over de governance conform de in dit rapport gedane voorstellen (met wellicht enige aanpassing) gelden. Het getoonde rollenmodel kan worden gebruikt om per laag de ondersteuning die de gemeente vanuit elke rol aan OPSB verstrekt te beschrijven en de daaraan verbonden (nu impliciete) kosten inzichtelijk te maken. Op basis hiervan kunnen ook de sterke punten en de knelpunten op het gebied van bedrijfsvoering inzichtelijk worden gemaakt. KPMG heeft hierin al eerder voorwerk gedaan met haar inventarisatie van voor- en nadelen

Deze stappen maken het mogelijk om de wenselijkheid van het administratief en operationeel losmaken van OPSB binnen de gemeente op een onderbouwde manier bespreekbaar te maken. Naar onze mening is dat een stap richting het “level playing field” dat onder meer door LAgrou wordt aanbevolen.

De vraag of OPSB verzelfstandigd dient te worden, kan daarna eventueel worden voorgelegd als een zuiver politiek / bestuurlijke keuzevraagstuk. Bij dit vraagstuk dienen dan ook de Kadernota Verbonden Partijen en Code Goed Bestuur gehanteerd te worden.

OPSB heeft met De Oosterpoort, evenals MartiniPlaza een bijzonder gebouw waarvan het einde van de levensduur in zicht komt. Dit zal ook leiden tot voorbereiding van besluitvorming over nieuwbouw of kostbare renovatie. Deze voorbereiding zal waarschijnlijk reeds in de komende raadsperiode moeten starten, waarbij deze in samenhang met MartiniPlaza zal moeten plaatsvinden.

7.3 Tenslotte

Welke keuzes er ook worden gemaakt voor OPSB, de gemeente Groningen zal voor haar strategische voorzieningen als de Stadsschouwburg en De Oosterpoort altijd tot haar maatschappelijke verantwoordelijkheid willen en moeten kunnen rekenen. Hoe deze verantwoordelijkheid ook wordt ingevuld, het zal altijd veel tijd en energie van de gemeente en de betreffende instellingen vergen.

Bijlage A Beslismodel

In deze bijlage hebben wij een beslismodel opgenomen dat zowel door bestuurders als ambtenaren kan worden gebruikt om de risico's van een culturele instelling waaraan de gemeente subsidie of andere steun verstrekt in te kunnen schatten. Hiertoe leest men de tabel van linksboven naar rechtsonder. Daarnaast kan de tabel voor andere vormen van analyse worden gebruikt.

Beoordeling benodigde governance bij verstrekken van bijdragen aan culturele instellingen

	Beslisboom			Te verwachten resultaat	Rol van de gemeente	Risico-profiel	Soort risico dat de gemeente loopt	Maatregelen bij verstrekking	Maatregelen voor verantwoording	Maatregelen voor governance	Bijzondere maatregelen
Start Betreft het uitsluitend het beschikbaar stellen van een gemeentelijk gebouw?	nee Is de bijdrage meerjarig? ↓	nee Is er geen sprake van een bijzonder evenement?	nee enkelvoudige subsidie voor bijzondere evenementen →	Culturele outcome van bijzondere aard	Subsidie verstrekken; Beschikbaar stellen van openbare ruimte		Subsidierisico; Reputatieschade	Uitgebreide risico afweging; Programma van Eisen; Business Case	Uitgebreide verantwoording en evaluatie	Directe bestuurlijke en / of ambtelijke betrokkenheid	Maatregelen voor veiligheid en openbare orde
ja ↓	ja Is er sprake van een lening of deelname in onderneming? ↓	nee eenmalige bijdrage Betreft de bijdrage de dekking van een opgelopen tekort door de instelling? ↓	nee enkelvoudige subsidie →	Rirecte culturele output als product of activiteit	Subsidie verstrekken		Subsidierisico	Eenvoudige subsidieverstrekking	Bij bedragen boven > € ? Eenvoudige schriftelijke verantwoording	Geen	Geen
		ja eenmalige bijdrage ter dekking van een tekort →		Redding van de culturele organisatie	Geld verstrekken		Reputatieschade	Uitgebreide risicoafweging; opleggen bijzondere voorwaarden	Verantwoording over de aanwending van de bijdrage;	Verscherpt toezicht op de instelling	
	ja Is er sprake van een deelname in onderneming? ↓	nee lening →		Scheppen van randvoorwaarde voor culturele outcome	Kapitaal verstrekken		Kapitaalsrisico; Reputatieschade	Uitgebreide risico afweging; Leningsovereenkomst (met beperkende maatregelen); Programma van Eisen	Periodieke verantwoording; Binnen de gemeente de aanwending & de aflossing van de lening kunnen volgen.	Duidelijkheid over de afdeling die verantwoordelijk is voor de aflossing	Wanneer er al sprake is van eerdere leningen of deelname in onderneming bijzondere aandacht
		ja deelname in onderneming →		Culturele outcome, waarop kan worden gestuurd vanuit gemeentelijke doelstellingen	Aandeelhouder zijn		Kapitaalsrisico; Aanprakelijkheidsrisico; Reputatieschade	Business Case; Uitgebreide risico afweging; Collegebesluit over deelname; Collegebesluit over zitting nemen in bestuur / RvT / RvC; Notariële akten; Programma van Eisen	Periodieke verantwoording vanuit de deelneming	Duidelijkheid over de afdeling die accountmanagement voert voor de deelname.	Beoordeling van het risico van bestuurdersaansprakelijkheid / andere aansprakelijkheden
	ja Meerjarige bijdrage Is er sprake van bijdrage aan culturele infrastructuur?	nee deelname aan cultuur Betreft het specifieke activiteiten?	nee deelname aan cultuur →	Culturele outcome	Subsidieverstrekken		Subsidierisico	Eenvoudige subsidieverstrekking; Programma van Eisen	Eenvoudige schriftelijke verantwoording	Geen	Geen
	↓	ja specifieke activiteiten →		Culturele output in producten of activiteiten	Subsidieverstrekken		Subsidierisico	Eenvoudige subsidieverstrekking	Bij bedragen boven > € ? Eenvoudige schriftelijke verantwoording	Geen	Geen
	ja Culturele infrastructuur wordt gebruik gemaakt van gebouwen met bijzondere bestemming ?	nee bijdrage aan in stand houden van een organisatie ? Wordt gebruik gemaakt van de openbare ruimte?	nee enkelvoudige culturele infrastructuur →	Culturele outcome	Subsidieverstrekken;		Subsidierisico	Eenvoudige subsidieverstrekking	Bij bedragen boven > € ? Eenvoudige schriftelijke verantwoording	Geen	Geen
↓	ja Culturele infrastructuur met risico voor openbare orde en veiligheid →		Culturele outcome	Subsidieverstrekken; Beschikbaar stellen van openbare ruimte		Subsidierisico; reputatieschade	Uitgebreide risico afweging; Programma van Eisen; Verstrekken van vergunningen	(Periodieke) verantwoording;	Directe bestuurlijke en / of ambtelijke betrokkenheid; Evaluatie met leerpunten	Maatregelen voor veiligheid en openbare orde	
→ ↓	ja Gebouwegebonden culturele infrastructuur Is het gebouw eigendom van de gemeente? ↓	nee Culturele infrastructuur met gebruik van eigen gebouwen? Kan de gemeente aansprakelijk worden (gehouden) voor instandhouding van het gebouw?	nee Culturele infrastructuur met gebruik van eigen gebouwen zonder risico? →	Culturele outcome;	Subsidieverstrekken; Beschikbaar stellen van openbare ruimte		Subsidierisico	Eenvoudige subsidieverstrekking; Programma van Eisen	Bij bedragen boven > € ? Eenvoudige schriftelijke verantwoording	Geen	Geen
		ja Gebouwegebonden culturele infrastructuur met instandhoudingsplicht voor gemeente →		Culturele outcome; Verantwoord risicoprofiel	Subsidieverstrekken; Risico op geldverstreken / kapitaal verstreken voor onderhoud		Subsidierisico; instandhoudingsrisico; kapitaalsrisico	Business Case; Uitgebreide risico afweging; Programma van Eisen; Gebruiksovereenkomst gebouwen;	Uitgebreide verantwoording en evaluatie	Directe bestuurlijke en / of ambtelijke betrokkenheid	Geoordeelde subsidies; meerjaren onderhoudsplan; inspecties
	ja Is er sprake van bijzonder, beeldbepalend of strategisch vastgoed? ↓	nee Culturele infrastructuur met gebruik van gemeentelijke gebouw →		Culturele outcome; Instandhouding van gebouwen;	Subsidieverstrekken; Beschikbaar stellen van openbare ruimte		Subsidierisico;	Programma van Eisen; Huurovereenkomst; Gebruiksovereenkomst gebouwen;	Bij bedragen boven > € ? Eenvoudige schriftelijke verantwoording		Meerjaren onderhoudsplan; inspecties
	ja culturele infrastructuur met gebruik van bijzonder, beeldbepalend of strategisch vastgoed →			Culturele outcome; Instandhouding van gebouwen; Verantwoord risicoprofiel	Subsidieverstrekken; Risico op geldverstreken / kapitaal verstreken voor onderhoud		Subsidierisico; instandhoudingsrisico; Leegstandsrisico; Reputatierisico	Business Case; Uitgebreide risico afweging; Programma van Eisen; Huurovereenkomst; Gebruiksovereenkomst gebouwen;	Uitgebreide verantwoording	Regelmatig overleg tussen portefeuillehouders binnen gemeenten onderling en met instellingen	Meerjaren onderhoudsplan; inspecties

Bijlage B Verantwoording

Aanpak en werkwijze

De opdracht voor het onderzoek naar de governance op MartiniPlaza en OPSB is verstrekt door de gemeente Groningen. Opdrachtgever was de directeur Projecten, de heer R. Dalstra. Voor deze opdracht is een stuurgroep ingesteld, die bestond uit de volgende leden:

- Mw. N. Stellingsma – OPSB
- Dhr. W.J. de Kok – MartiniPlaza
- Dhr. K. van der Wal – Concerndirecteur
- Dhr. R. Dalstra – directeur Projecten

De stuurgroep is op 13 oktober 2015 bijeen geweest om de opdrachtformulering in te vullen. Op resp. 12 en 26 januari 2016 is de stuurgroep bijeen geweest voor de terugkoppeling van de onderzoeksresultaten en de invulling van de gehanteerde referentiekaders. Op 9 februari en 8 maart 2016 heeft de stuurgroep deze rapportage in conceptvorm besproken, waarna deze op 17 maart 2016 in definitieve vorm aan de opdrachtgever is aangeboden. Het onderzoek is vanuit PBLQ uitgevoerd door de heer R. Mollema RA RE (principal consultant) en de heer drs. E.J. Aalbers (senior consultant). Voor het opstellen van deze rapportage zijn interviews gehouden (zie onderstaande lijst) en is documentatie bestudeerd. De onderzoekers danken de leden van de stuurgroep voor hun inbreng en suggesties bij het tot stand komen van dit rapport.

Geïnterviewden

Datum	Naam	Organisatie
01 december 2015	A.W. Bijlsma	Trip Advocaten & Notarissen
01 december 2015	G. Schakel	LAGroup
01 december 2015	J. Haringsma	Toezicht MartiniPlaza
02 december 2015	R. Dalstra	Gemeente Groningen
02 december 2015	K. van der Wal	Gemeente Groningen
02 december 2015	J. van Keulen	Gemeente Groningen / wethouder
07 december 2015	N. Stellingsma	OPSB
07 december 2015	H. van Ees	RUG
08 december 2015	R. van der Bij	MartiniPlaza
08 december 2015	W.J. de Kok	MartiniPlaza
08 december 2015	P. de Rook	Gemeente Groningen / wethouder
16 december 2015	B. Popken	Gemeente Groningen
16 december 2016	H. de Jong	Gemeente Groningen
00 december 2016	S. Hodes	LAGroup
11 januari 2016	J. Lanenga	Gemeente Groningen
23 januari 2016	M. van der Woude	CBK
15 februari 2016	A.W. Bijlsma	Trip Advocaten

Geraadpleegde documentatie

Documentnaam	Datum
Goed bestuur en toezicht in de cultuursector (uitgegeven door Cultuur-Ondernemen)	Amsterdam, 2014
Kadernota Verbonden Partijen	2015
Onderzoeken KPMG inzake verzelfstandiging OPSB, CBK en WSR	2013
Rapporten en raadsbrieven gemeente Groningen	Periode 2014 - 2015
Onderzoeken LAgrouP inzake Podiumkunsten en MartiniPlaza	2016