

Onderwerp Quick scan verzelfstandiging OPSB
M.O.S. Floor
Steller



De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 69 3754 Bijlage(n) 1 Ons kenmerk 6175833
Datum 17 mei 2017 Uw brief van Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Graag bieden wij u het rapport aan van de quick scan die in onze opdracht is verricht naar de mogelijke voor- en nadelen van verzelfstandiging van onze werkmaatschappij De Oosterpoort en Stadsschouwburg (OPSB). In deze brief gaan we verder in op de volgende vragen:

1. Wat is de aanleiding voor de quick scan?
2. Wat is samengevat het resultaat?
3. Wat doen we met dit resultaat?

Aanleiding

De discussie over verzelfstandiging van OPSB en de voor- en nadelen hiervan speelt al enige tijd. Zo gaf de Kunstraad in diverse adviezen (zoals het recente cultuurnota-advies 2017-2020) aan voordelen in een verzelfstandiging te zien, en is de kwestie meermaals bij ons college en uw raad aan de orde geweest.

In 2012 gaven we al aan een verzelfstandiging van OPSB breed te willen onderzoeken. Mede op basis van externe advisering (boekenonderzoek 2013 KPMG) concludeerden we vervolgens dat verzelfstandiging nog een stap te ver was. Zoals we uw raad destijds meldden (OS13.4006052), was er op dat moment voor privatisering geen werkbare business case te realiseren.

Wel gaven we aan verder te willen werken aan de interne verzelfstandiging van werkmaatschappijen, zoals ingezet in 2011. Doel was onze relatie met de werkmaatschappijen meer gelijk te trekken aan die met gesubsidieerde instellingen. Voor OPSB betekende dat bijvoorbeeld het maken van jaarlijkse prestatieafspraken (Programma van Eisen) en het overdragen van het vastgoed aan de (toen nog) afdeling Vastgoed Management van ons Shared Service Center (SSC).



De kwestie werd opnieuw actueel met het externe onderzoek dat LaGroup in 2015/2016 naar de podiumkunsten verrichtte voor onze nieuwe cultuurnota. In onze discussie naar aanleiding van dit rapport (reg.nr. aanbiedingsbrief 5550028) zegden wij uw raad in onze cultuurnota 2017-2020 *Cultuurstad Groningen. City of Talent* toe de consequenties van een eventuele verzelfstandiging van OPSB in kaart te brengen. Met bijgevoegd rapport presenteren wij u het resultaat.

Samenvatting en uitkomst

De onderzoekers is gevraagd de voor- en nadelen van een verzelfstandiging van OPSB in kaart te brengen, evenals mogelijke aandachtspunten op weg naar een eventuele privatisering. Voor het onderzoek zijn onder meer ons college, OPSB, interne specialisten (zoals in vastgoed, recht en financiën), de Kunstraad Groningen en het culturele veld geraadpleegd.

Voor de quick scan zijn drie modellen in kaart gebracht:

- A. Voortzetting van de huidige situatie (afdeling binnen gemeente): begroting en inkoop bij het gemeentelijk concern, doorbelaste ondersteuning vanuit het SSC, aansturing vanuit het concern.
- B. Intern (volledig) verzelfstandigen: eigen begroting en inkoop, ondersteuning vanuit SSC tegen kostprijs, sturing gelijk aan cultuurveld, toegerekend weerstandsvermogen vanuit concern.
- C. Extern verzelfstandigen: gemeentelijke subsidie- en huurrelatie met OPSB, eigen weerstandsvermogen, gemeentelijke invloed beperkt tot benoeming directie en raad van toezicht.

Daarbij doen de onderzoekers de volgende constatering:

1. De interne verzelfstandiging kan nog een stap verder worden gebracht. Er is nog onvoldoende aansturing via beleid, OPSB is onderhevig aan (te veel) gemeentelijke regelgeving, een deel van de kosten van OPSB is onderdeel van onze concernbegroting, en OPSB heeft geen eigen weerstandsvermogen.
2. Er is geen 'level playing field': onze omgang met OPSB is anders en minder open dan die met de gesubsidieerde instellingen (wat leidt tot - niet altijd terecht - onvrede bij de cultuursector).
3. Binnen de gemeente is het enthousiasme voor verzelfstandiging beperkt. Oorzaken zijn ervaringen uit het verleden (Martiniplaza) en het besef dat OPSB vanwege haar belang voor de stad onder alle omstandigheden een gemeentelijke verantwoordelijkheid blijft.
4. Er is geen historische koers inzake privatisering: sommige gemeenten hebben een eenduidig beleid op dit vlak, onze gemeente ziet het vooral als maatwerk op de bestaande of gewenste situatie.



Het onderzoek herkent de volgende voor- en nadelen van verzelfstandiging:

Voordelen	Nadelen
Transparante financiering vanuit gemeente	Ondernemerschap kan doorschieten (commercialisering, verschraling aanbod)
Op termijn meer efficiëntie en effectiviteit OPSB	Meer kans op stellen eigen belang OPSB boven stedelijk belang (o.a. m.b.t. samenwerking sector)
OPSB flexibeler door minder gemeentelijk regels en bureaucratie	Vraagt substantiële bruidsschat, verantwoordelijkheid gemeente blijft
Meer mogelijkheden en kansen op sponsoring OPSB	Geen <i>overall</i> financieel voordeel te verwachten in exploitatie OPSB
	Te verwachten voordeel sponsoring bij privatisering relatief klein.

Advies rapport

Na afweging van voornoemde constatering en voor- en nadelen is het advies te kiezen voor model B (volledige interne verzelfstandiging). Dit zorgt voor meer transparantie en biedt meer kans op maatwerk dan model A (huidige situatie), maar beperkt de inhoudelijke en financiële risico's van model C (daadwerkelijke verzelfstandiging).

Aanbevelingen (bij model B)

Het rapport benoemt tevens elementen van de gewenste eindsituatie:

- een eigenstandige begroting en weerstandsvermogen voor OPSB;
- meedraaien in de P&C-cyclus met de cultuursector;
- een knip tussen de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid vanuit ons concern.

Om een en ander te realiseren, wordt geadviseerd deze ambitie projectmatig ter hand te nemen, met een horizon van zo'n twee jaar.

Vervolg

We onderschrijven de conclusies van het onderzoek. Deze zijn ook in lijn met onze eerdere besluitvorming, op basis waarvan we al veel in gang hebben gezet. Zo herkennen we het beeld van een beperkte sturing op inhoud, die bij OPSB vaak zelfs minder is dan bij gesubsidieerde instellingen. We maken OPSB nu met een jaarlijks Programma van Eisen tot onderdeel van onze reguliere P&C cyclus, niet alleen voor een betere sturing, maar ook als bijdrage aan het gewenste 'level playing field'.

Verder werkt ons Shared Service Center al aan een betere aansluiting van de dienstverlening op een interne verzelfstandiging van OPSB. Ook OPSB zelf



is bezig met het anders inrichten van de organisatie, inclusief aansturing en de financiële structuur, in het kader van verdere interne verzelfstandiging. Voorts hebben we stappen gezet in het inzichtelijk maken van het vastgoed en de overdracht hiervan aan het gemeentelijk Vastgoedbedrijf. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan een onderzoek naar de kosten voor onderhoud en exploitatie van OPSB, vooral gericht op De Oosterpoort. Doel is een goed zicht krijgen op de kosten voor het in stand houden van De Oosterpoort. We verwachten dat dit onderzoek voor de zomer is afgerond en na de zomer met uw raad kan worden besproken.

Mede op basis van de quick scan richten we ons nu op het nader uitwerken van de interne verzelfstandiging van OPSB. Daadwerkelijk verzelfstandigen is voor ons voorlopig niet meer aan de orde. Voor het vervolg formeren we conform de aanbevelingen een projectteam. We informeren uw raad na de zomer over dit traject, dat naar verwachting zo'n 2 jaar in beslag zal nemen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Peter den Oudsten

de secretaris,
Peter Teesink



BIJLAGE

RAPPORTAGE



KokxDeVoogd

Ontdek de staat van morgen

Verzelfstandiging OPSB

Quick scan voor- en nadelen

Rapportage

Gemeente Groningen

6 februari 2017

rīnconsult



INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	De onderzoeksverantwoording	3
3.	Schets voorgeschiedenis	4
4.	Huidige situatie	4
	De Interne verzelfstandiging is 'blijven hangen'	4
	Roep om meer transparantie bij de sector	5
	Geen groot enthousiasme voor externe verzelfstandiging	6
	Geen heldere gemeentelijke koers	6
5.	Voor- en nadelen	7
	De voordelen	7
	De nadelen	7
6.	Drie mogelijke modellen en beoordeling	9
7.	Conclusies	11

BIJLAGE

Bijlage 1. Samenvatting kosten en opbrengsten OPSB begroting 2016

1. Inleiding

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Groningen heeft de gemeenteraad toegezegd scenario's en effecten van een verzelfstandiging van de Oosterpoort en de Stadsschouwburg (OPSB) aan te reiken.

De gemeente Groningen heeft Rijnconsult / KokxDeVoogd gevraagd een quick scan uit te voeren naar de mogelijke verzelfstandiging van OPSB. In deze rapportage geven wij beknopt de resultaten van de quick scan weer.

Eerst gaan wij in op de aan ons gestelde vraag en schetsen we de voorgeschiedenis. Wij vervolgen met een beschrijving van de huidige situatie (§ 4). In paragraaf 5 geven wij een samenvatting van de voor- en nadelen van een verzelfstandiging, waarna wij in paragraaf 6 drie mogelijke modellen uitwerken, die wij beoordelen aan de hand van enkele criteria. Wij sluiten dit rapport af met een conclusie.

2. De onderzoeksverantwoording

Het onderzoek heeft het karakter van een quick scan en levert daarmee op zichzelf geen besluitvormingsdocument op voor het wel of niet verzelfstandigen van OPSB. Het doel is om het college en de raad in staat te stellen een koers te bepalen voor de OPSB, die dan verder uitgewerkt moet worden.

U heeft de volgende opdracht geformuleerd:

1. *Onderzoek de voor- en nadelen van een verzelfstandiging van OPSB*
 - a) *Voor de stad en regio (cultuurklimaat)*
 - b) *Voor de gemeente*
 - c) *Voor OPSB*
 - d) *Voor de medewerkers van OPSB*
 - e) *Voor de cultuurmarkt/andere cultuurinstellingen*
2. *Schets de route naar een mogelijke verzelfstandiging op hoofdlijnen en geef aan welke aandachtspunten aan de orde moeten komen. Hierbij maken wij steeds een onderscheid tussen de 'latende' partij (de gemeente) en de 'verlatende' partij, OPSB.*

In het onderzoek, dat heeft plaatsgevonden in oktober en november 2016, zijn gesprekken gevoerd (bij drie mensen telefonisch) met de wethouders voor Cultuur en Financiën, de opdrachtgever, diverse mensen vanuit Vastgoed, de directie van OPSB, financials vanuit de gemeente en OPSB, beleid, juridische zaken, concern control, SSC en met de Kunstraad en vier vertegenwoordigers van het culturele veld in Groningen. In totaal zijn er 17 gesprekken gevoerd. Daarnaast heeft er desk research plaatsgevonden op eerdere onderzoeken, beleidsdocumenten

en financiële gegevens. Onder meer het podiumonderzoek van LAGroup d.d. 26/01/2016 en het advies van de Kunstraad, waarin de verzelfstandiging van OPSB aan de orde is gebracht, zijn bestudeerd.

3. Schets voorgeschiedenis

De afgelopen jaren is diverse malen aan de orde geweest of OPSB moet worden verzelfstandigd. Dit is op zich een voor de hand liggende vraag, vrijwel alle theaters in Nederland zijn inmiddels op eigen benen komen te staan. In Groningen is er in 2013 serieus onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van verzelfstandiging van OPSB. De conclusie toen was dat er nog te veel technische obstakels waren om een verzelfstandiging door te zetten. Wel werd aanbevolen de weg naar interne verzelfstandiging in te zetten¹. Het college heeft vervolgens in januari 2014 besloten dat een traject van interne verzelfstandiging moest worden ingezet opdat in een latere fase een externe verzelfstandiging mogelijk zou kunnen zijn. Het GMT (gemeentelijke managementteam) heeft besloten in oktober 2015 te gaan onderzoeken hoe dat vorm moest krijgen. Dit heeft niet tot duidelijke resultaten geleid. Recentelijk is het thema weer op de bestuurlijke agenda gekomen, enerzijds doordat in het collegeprogramma wordt aangekondigd dat de verzelfstandiging onderwerp van onderzoek zal zijn, anderzijds doordat zowel de Kunstraad als LAGroup (in hun podiumonderzoek) het advies geven OPSB extern te verzelfstandigen. De portefeuillehouder Cultuur heeft in de Cultuurnota, die in november in de raad is besproken toegezegd dat het college de resultaten van deze quick scan aan de raad stuurt zodat er bestuurlijk richting kan worden gegeven aan dit dossier.

4. Huidige situatie

In onze rondgang langs bestuurlijke, ambtelijke en culturele actoren en op basis van de deskresearch doen wij de volgende constatering.

De Interne verzelfstandiging is 'blijven hangen'

Het advies uit 2013 om eerst intern te verzelfstandigen is maar ten dele in uitvoering genomen. Daardoor is er nu een situatie ontstaan waarbij OPSB feitelijk nog een gemeentelijke afdeling is, maar ook kenmerken heeft van een interne verzelfstandiging. De volgende zaken kenmerken de huidige diffuse situatie:

- De bestuurlijke aansturinglijn loopt van wethouder rechtstreeks naar de directeur OPSB, de ambtelijke aansturinglijn van concerndirecteur naar directeur OPSB.
- Vanuit de gemeentelijke beleidsafdeling wordt nauwelijks sturing gegeven aan de inhoudelijke programmering van OPSB, terwijl voor de externe cultuurinstellingen geldt dat beleid sturing kan geven via de subsidierelatie. Pogingen van de zijde van OPSB om fictief mee te doen aan de subsidiesystematiek door een 'subsidieaanvraag' in te dienen

¹ Zie het collegevoorstel d.d. 14/1/2014 over het boekenonderzoek van de werkmaatschappijen CBK, PPSB en WSR.

bij de gemeente zijn om onduidelijke redenen niet door de gemeente gehonoreerd door het afgeven van een 'beschikking'.

- De begroting van OPSB loopt mee in de gemeentelijke begrotingssystematiek, waardoor er geen duidelijkheid bestaat over de totale kosten van OPSB. Zo worden aard, omvang en kosten van de ondersteunende diensten voor OPSB vanuit het SSC niet meegenomen in de cultuurbegroting. Het gaat dan om een bedrag van circa 1,9 mln., op basis van een generieke doorrekening die voor alle gemeentelijke onderdelen van toepassing is. Dit zijn dus niet noodzakelijkerwijs de werkelijke kosten van de ondersteuning die aan OPSB wordt geleverd. Ook de huisvestingslasten zijn niet compleet weergegeven, althans niet op een manier die zou passen bij een interne verzelfstandiging. Voor dit laatste is er wel een traject gestart om een huur te gaan berekenen en deze intern door te rekenen.
- OPSB valt ook onder allerlei interne gemeentelijke regelingen, bijvoorbeeld voor inkoop, die niet goed passen bij de kenmerken het theaterbedrijf. En noodzakelijkerwijs ook onder de cao CAR UWV, welke het duur maakt om gemeentelijk personeel buiten kantooruren in te zetten. Dat vergt vanuit de directie van OPSB regelmatig overleg om afwijkingen toe te staan. Ook is er vanuit de begrotingsregels nu geen mogelijkheid om te werken met een meerjarenbegroting en het vormen van een geoordeeld weerstandsvermogen.
- De directie van OPSB heeft manieren gevonden om enkele nadelen (waarover verderop meer) van het zijn van een gemeentelijk onderdeel te mitigeren. Zo zijn er stichtingen gevormd die financiële bijdragen van anderen beter mogelijk maken en worden er via payrollingen mensen ingehuurd die in de cao Nederlandse Podia vallen.

Roep om meer transparantie bij de sector

In de gesprekken met andere cultuurinstellingen in Groningen en met de Kunstraad wordt regelmatig door actoren genoemd dat er geen 'level playing field' is en dat een verzelfstandiging daaraan zou bijdragen. De argumentatie die daarbij wordt gebruikt is driedelig:

1. We kunnen niet goed zien hoeveel de gemeente nu uitgeeft aan OPSB en hoe zich dat verhoudt met de subsidies aan de andere culturele instellingen
2. OPSB heeft veel meer mogelijkheden van binnen uit om het bestuur te beïnvloeden, ziet ontwikkelingen binnen de gemeente eerder aankomen.
3. Wij worden gedwongen te bezuinigen en OPSB hoeft dat niet of minder

Deels is dat perceptie ("we kunnen het niet hard bewijzen, maar denken het wel te zien"), deels ook feitelijk vast te stellen. Overigens zijn er zeker ook actoren in het veld die indifferent staan tegenover verzelfstandiging. In het algemeen wordt geconstateerd dat OPSB in het verleden niet gemakkelijk was om mee samen te werken, maar dat dit in de laatste jaren beter gaat.

Wij herkennen het eerste punt, het gebrek aan transparantie, vanuit de schets van de huidige situatie bij OPSB. Een level playing field in termen van transparantie is wel te realiseren door

OPSB beter vergelijkbaar te maken in financiering en beleidsbesturing met de andere culturele instellingen.

Het tweede argument, dat door de huidige positionering van OPSB deze betere beïnvloedingsmogelijkheden heeft en in een verzelfstandigde organisatie niet, herkennen wij echter niet. Als het gaat om de beïnvloedingsmogelijkheden hangt een level playing field niet zozeer af van de positionering maar van de omvang van de organisatie en de uitstraling en impact op stad en regio. De grotere culturele instellingen zullen hierdoor altijd, verzelfstandigd of niet, een grote stempel drukken op het beleid en meer beïnvloedingsmogelijkheden hebben.

Het derde argument komt voort uit de eerste twee argumenten. Door gebrek aan transparantie kan buiten de gemeentelijke organisatie niet worden vastgesteld, of OPSB bezuinigingen worden opgelegd of niet. In de praktijk dient zij net als de andere gemeentelijke afdelingen bij te dragen aan taakstellingen. Het is echter de vraag of deze worden gerealiseerd. Wij hebben in het kader van dit onderzoek niet kunnen vaststellen of hierop door de gemeente op gelijke wijze wordt gestuurd als bij de andere cultuurinstellingen in Groningen.

Geen groot enthousiasme voor externe verzelfstandiging

We merken in de gesprekken lauwe reacties binnen de gemeente Groningen bij een mogelijk voornemen tot verzelfstandiging. Daarbij wordt genoemd dat er matige ervaringen zijn opgedaan bij eerdere verzelfstandigingen (zoals MartiniPlaza en het onderwijs), het besef dat OPSB ook als verzelfstandigde organisatie een risico blijft voor de gemeente ("too big to fail"), de transitiekosten die moeten worden gemaakt en de constatering dat OPSB nog onvoldoende intern is verzelfstandigd om nu ook extern te worden verzelfstandigd. Ook wordt gewezen op de vastgoedproblematiek bij de Oosterpoort, waar stevige investeringen nodig zijn in het gebouw. Bij het uitgangspunt dat het vastgoed bij de gemeente blijft, is dat op zich geen argument om niet te verzelfstandigen. Wel zou er dan snel helderheid moeten komen over de plannen en moeten er vooraf scherpe afspraken komen over de gewenste investeringen. Indien er bestuurlijk zou worden gekozen voor externe verzelfstandiging, dan is de meest gehoorde opvatting dat dit binnen twee jaar kan worden gerealiseerd.

Geen heldere gemeentelijke koers

We zien in de recente geschiedenis van de gemeente dat er op verschillende manieren verzelfstandigingen zijn geweest, verschillend in aanleiding en in aanpak. Deze lijken meer situationeel ingegeven dan voorkomend uit een dwingende visie op de gemeente en de gemeentelijke organisatie. Zo heeft bijvoorbeeld Amersfoort een heldere visie op uitvoerende taken: deze worden op afstand gezet en er zijn uitgangspunten en richtlijnen voor de manier waarop. De gemeente Alkmaar kent, ook als voorbeeld, een bestuurlijke visie op de netwerkorganisatie, waarbij verzelfstandigde bedrijven 'op armslengte' worden gezet om zo een zeer compact bestuurscentrum te creëren en een netwerk van uitvoerende organisaties. In de gemeente Groningen hebben we geen heldere uitspraak hierover aangetroffen, waaruit we een

redenering zouden kunnen bouwen dat een verzelfstandiging past in een bestuurlijke opvatting of ambtelijke visie op de gemeentelijke organisatie.

5. Voor- en nadelen

Op basis van de gevoerde gesprekken en onze desk research, zien wij de volgende voor- en nadelen voor een externe verzelfstandiging:

De voordelen

- Er ontstaat meer transparantie in de financiering door de gemeente van de culturele instellingen.
- De bedrijfsvoering kan beter worden afgestemd op het primair proces en zal op termijn leiden tot hogere effectiviteit en efficiëntie. Bijvoorbeeld door lagere ondersteuningskosten en door (op termijn) lagere personeelskosten door het hanteren van de in de sector gebruikelijke arbeidsvoorwaarden.
- Het management van OPSB hoeft niet meer mee te draaien in gemeentelijke overlegvormen en zich te houden aan hinderende gemeentelijke regels. Hierdoor kan zij zich (nog meer) focussen op het primair proces.
- Het wordt gemakkelijker om sponsors te werven, er is bij bedrijven en particulieren altijd een aarzeling om geld te geven aan een overheidsorganisatie en er is meer mogelijk, bijvoorbeeld in de naamgeving van zalen.
- Het bevordert het ondernemerschap bij management en medewerkers, zelfstandig in de wind staan in plaats van onder de gemeentelijke vleugels geeft vaak een energie-boost en leidt tot ondernemender gedrag, waar ook bij hoort: zelf verantwoordelijk zijn voor de resultaten.

De nadelen

- Het ondernemerschap kan ook doorschieten in verzakelijking die het cultureel aanbod verschaalt, bijvoorbeeld door te gaan voor de meer commerciële producties. Dat is bij te sturen in de subsidies of door gemeentelijke invloed te hebben op benoeming en ontslag van bestuurder en raad van toezicht, maar nooit helemaal.
- De positie als gemeentelijke instelling geeft ook de ruimte om te denken en te handelen vanuit het cultureel belang van Groningen. Als verzelfstandigde organisatie gaat het eigen belang een grotere rol spelen, ook in de samenwerking met andere instellingen.
- Er zal een eigen vermogen ('bruidsschat') moeten worden meegegeven om te voorkomen dat de zelfstandige organisatie bij tegenwind omvalt. Dit vermogen wordt in de regel voor een groot deel door de moederorganisatie geleverd (de bank zal hierin terughoudend zijn of hier teveel kosten aan verbinden). Dit terwijl er in de gemeentelijke risicotaxatie nog altijd rekening moet worden gehouden met een financieel risico ten aanzien van OPSB, omdat het niet waarschijnlijk is dat er bij een dreigend faillissement er bestuurlijk draagvlak zal zijn om dat te laten gebeuren. Eerdere ervaringen in Groningen (en daar



buiten) laat zien dat er dan toch uiteindelijk een helpende financiële hand vanuit de gemeente komt.

- Een financieel voordeel op de exploitatie valt er niet te verwachten, ervaringen met verzelfstandigingen van culturele instellingen in den lande laat zien dat budgettair neutraal het best haalbare is. Dit wordt deels ook veroorzaakt dat er zeker in de eerste jaren de transitiekosten moeten worden terugverdiend. Maar deels ook omdat naast winst in kosten en opbrengsten er ook kosten bijkomen, zoals btw, governance, accountancy, werkgeverslasten en het mogelijk mislopen van inkoopvoordelen vanuit de gemeente.
- Hoewel het gemakkelijker wordt om in een extern verzelfstandigde situatie sponsoren te werven, is het aandeel sponsorgelden in de totale begroting bij zelfstandige cultuurinstellingen doorgaans relatief klein en meestal is de groei eruit.

6. Drie mogelijke modellen en beoordeling

Om een betere vergelijking te maken tussen wat voor OPSB een goede structuur zou zijn vergelijken we drie modellen, te weten (A) een afdeling binnen de gemeentelijke organisatie, (B) een interne verzelfstandiging en (C) een externe verzelfstandiging. De belangrijkste kenmerken schetsen wij in onderstaande tabel. Voor de externe verzelfstandiging gaan we uit van een stichting, dat is de meest gebruikte structuur voor een culturele instelling zonder winstoogmerk (lees: zonder subsidie niet levensvatbaar). Het vastgoed blijft in alle modellen in gemeentelijke handen.

Huidige situatie	Verzelfstandigde situatie	
A Afdeling binnen gemeente	B Intern	C Extern (stichting)
<ul style="list-style-type: none"> Begroting vervlochten, exploitatie beperkt transparant Inkoop gemeente Budget gemeente Gemeentesecretaris eindverantwoordelijk, sturing door concerndirecteur Pluriforme sturing cultuurveld Groningen Maximale grip gemeente CAR-UWO Ondersteuning vanuit SSC op basis van generieke doorbelasting (en compensatie) 	<ul style="list-style-type: none"> Eigen begroting Inkoop binnen gemeentelijke regels Budget gemeente Huur Gemeentesecretaris of directeur 'eigenaar' Meedoen in subsidieaanvragen: eenduidige sturing gemeente op cultuurveld Toegerekend weerstandsvermogen (deels zelf op te bouwen) CAR-UWO Ondersteuning vanuit SSC op basis van kostprijs 	<ul style="list-style-type: none"> Eigen meerjarenbegroting en jaarrekening Eigen regels rond inkoop e.d. Subsidierelatie Exploitatieovereenkomst Eigen weerstandsvermogen Raad van Toezicht Gemeentelijke grip op eigenaar door invloed op benoeming en ontslag bestuurder en RvT Eigen cao (Nederlandse podia) Eigen ondersteuning

In situatie C is er een exploitatieovereenkomst tussen de stichting en de gemeente, waarin wordt bepaald dat de stichting de exploitatie doet van de gebouwen en de gemeente (vastgoedbedrijf) de gebouwen in goede staat houdt om de functie van het gebouw te ondersteunen.

Deze modellen beoordelen we op basis van criteria, die relevant zijn in de Groningse discussie over een mogelijke verzelfstandiging.

Deze criteria zijn als volgt:

1. Effect op het culturaanbod (diversiteit van het aanbod, bijdrage aan toppositie in Nederland, samenwerking tussen de podia)
2. Bevordering van transparantie (en hierdoor een meer gelijk speelveld voor culturele instellingen in Groningen)
3. Ondernemerschap: mate waarin het model dat bevordert
4. Kosten (publieke middelen)
5. Grip van de gemeente op koers en continuïteit
6. Transitieaspecten, zoals draagvlak, desintegratiekosten, projectkosten en frictiekosten

CRITERIUM	HUDIGDE SITUATIE	VERZELFSTANDIGDE SITUATIE	
	A. Afdeling gemeente	B. Intern	C. Extern
1. Effect op culturaanbod	Geen.	Geen.	Risico op vercommercialisering aanbod.
2. Bevordering transparantie	Niet transparant.	Transparant.	Volledig transparant.
3. Ondernemerschap	Begrensd door gemeentelijke regels.	Meer ruimte voor door verbijzondere positie, maar begrensd door het zijn van een overheid(sonderdeel)	Alle ruimte voor ondernemerschap. Begrensd door de bepalingen in de subsidiebeschikking.
4. Kosten	Gelijkblijvend, want binnen de gemeentelijke context is het niet mogelijk maatwerkafspraken SSC en inkoop te realiseren.	Maatwerkafspraken hulpdiensten SSC en inkoop zouden kunnen leiden tot voordeel t.o.v. huidige situatie.	Beperkt exploitatievoordeel is mogelijk.
5. Grip van gemeente	In beginsel volledige grip op programma en bedrijfsvoering OPSB.	Meer vrijheidsgraden voor directie OPSB, maar uiteindelijk is de gemeente de baas.	Beperkte invloed via subsidiebeschikking. Grip op benoemen en ontslaan directie OPSB.
6. Transitie aspecten	Geen.	Aanpassingen nodig in de gemeentelijke context, zal leiden tot budgetverschuivingen binnen de begrotingprogramma's.	Desintegratiekosten (afbouw ondersteunende diensten) bij SSC. Sociaal plan kosten medewerkers naar andere cao (afbouw secundaire arbeidsvoorwaarden) Financiering weerstandsvermogen ($\pm 25\%$ totale begroting = € 4 mln.) Projectkosten (raming €200.000). Draagvlak binnen gemeente is beperkt.

7. Conclusies

Indien wij de huidige situatie in ogenschouw nemen, de voor- en nadelen op een rij zetten en de criteria matchen met de drie modellen, is onze conclusie dat de tijd nu niet rijp is voor een externe verzelfstandiging. Wel zou er binnen een jaar een interne verzelfstandiging volledig kunnen worden gerealiseerd. Dit komt voor een belangrijk deel tegemoet aan de bezwaren uit de culturele sector in Groningen, waar de behoefte is aan meer transparantie. De hoofdelementen van die interne verzelfstandiging zijn:

- Een eigenstandige complete begroting, inclusief werkelijke overheadkosten en huur. Dit bevordert de transparantie. Hierbij moet wel worden bedacht dat de vergelijking met een zelfstandige organisatie voor wat betreft de overheadkosten nooit helemaal zuiver is te maken: een onderdeel van een gemeente heeft andere, vaak hogere, overheadkosten dan een kleine zelfstandige organisatie, omdat de gemeentelijke onderdelen gebonden zijn aan hogere kwaliteits- en rechtmatigheidseisen en daarnaast ook meebetalen aan generieke voorzieningen van de gemeente (concern- en stafdiensten).
- Een eigen weerstandsvermogen binnen het gemeentelijke weerstandsvermogen, waarmee het mogelijk wordt met een meerjarenbegroting te werken (en dus tegenvallers en meevallers in enig jaar met andere jaren te kunnen verrekenen). De raad dient hiervoor de ruimte te creëren in de gemeentelijke begrotingssystematiek. Dit ondersteunt het ondernemerschap.
- Inhoudelijk meedraaien met de subsidieaanvragen en beleidsturing vanuit Beleid voor de culturele sector. Deze is dan de ambtelijke opdrachtgever. De portefeuillehouder Cultuur is dan de bestuurlijke opdrachtgever. De aandacht van de opdrachtgever gaat uit naar het maximale inhoudelijke resultaat voor de cultuur in Groningen.
- Een concerndirecteur als ambtelijk 'eigenaar', het college van B&W is de bestuurlijk eigenaar. De aandacht van de eigenaar gaat uit naar de continuïteit van het interne bedrijf (efficiency, kwaliteit organisatie).

Dit advies is in wezen hetzelfde advies als vier jaar geleden, zij het dat er toen vooral 'technische' overwegingen waren, terwijl er nu ook meer inhoudelijke argumenten worden gehanteerd. Om de interne verzelfstandiging te laten slagen is er meer sturing nodig, in de vorm van een plan van aanpak, deadlines, keuzemomenten en eigenaarschap. De concerndirectie zou hiervoor verantwoordelijkheid moeten nemen en een projectorganisatie kunnen inrichten om binnen een jaar de interne verzelfstandiging volledig te realiseren.

BIJLAGE 1. SAMENVATTING KOSTEN EN OPBRENGSTEN OPSB

