

Onderzoek naar verzelfstandiging van het Posthuis Theater

1. Inleiding

In april 2014 hebben de vier professionele culturele instellingen in de gemeente Heerenveen, de Bibliotheken Mar en Fean (afdeling Heerenveen), Ateliers Majeur, het Museum Willem van Haren en het Posthuis Theater, een Samenwerkingsovereenkomst afgesloten. In de Samenwerkingsovereenkomst wordt onder andere een sterk pleidooi gehouden voor de verzelfstandiging van het Posthuis Theater. Door ontvlechting van de gemeente kan het Posthuis Theater het meest effectief samenwerken in een Cultuurbedrijf Heerenveen, aldus de Samenwerkingsovereenkomst.

Bij de besluitvorming over de Samenwerkingsovereenkomst in mei 2014 heeft het college van B&W besloten een onderzoek te doen naar de mogelijke verzelfstandiging van het Posthuis Theater.

In dit rapport worden de bevindingen en conclusies van het onderzoek uiteengezet. Er wordt ingegaan op:

- De opdracht voor het onderzoek die door de directie van de gemeente is vastgesteld
- De theaterfunctie zoals deze nu wordt ingevuld door het Posthuis Theater en de toekomstvisie hierop
- Commerciële activiteiten en het gebouw van het Posthuis Theater
- De belangrijkste overwegingen ten aanzien van verzelfstandiging van het Posthuis Theater
- Conclusies.

2. De opdracht

De wenselijkheid van verzelfstandiging van het Posthuis Theater wordt uiteindelijk bepaald door de bijdrage aan het hoofddoel, namelijk 'het behoud van een duurzame theaterfunctie tegen een zo laag mogelijke financiële bijdrage van de gemeente'. Daaraan gerelateerd dient het onderzoek ook in te gaan op: de organisatievorm die daar recht aan doet; het benutten van de samenwerkingsmogelijkheden van het Posthuis Theater met andere culturele functies en/of instellingen, bijvoorbeeld in een Cultuurbedrijf Heerenveen; en het vergroten van de slagvaardigheid van het Posthuis Theater qua bedrijfsvoering. Het onderzoek dient de (financiële) consequenties in beeld te brengen: korte en lange termijn, primaire proces en overhead, structurele en incidentele kosten.

Hierbij spelen ook de uitspraken in het collegeakkoord: de gemeente als verleider van marktpartijen, het verbinden van marktpartijen en instellingen; en het maken van scherpe keuzes die bij een vernieuwend cultureel concept behoren.

In het onderzoek worden drie scenario's verkend, namelijk:

- *Scenario 1: Behoud van de huidige organisatievorm - het Posthuis Theater toch niet verzelfstandigen;*
- *Scenario 2: Verzelfstandiging waarbij het Posthuis Theater onderdeel wordt van een samenwerkingsverband / Cultuurbedrijf met de overige culturele instellingen in Heerenveen;*
- *Scenario 3: Het afstoten van het Posthuis Theater: de meest vergaande vorm van verzelfstandiging.*

3. De theaterfunctie Heerenveen

3.1 Theaterfunctie zoals nu ingevuld door het Posthuis Theater

Wij onderscheiden de volgende onderdelen van de theaterfunctie in Heerenveen die elk een eigen kostenplaatje kent:

- Het programmeren, organiseren en faciliteren van de professionele podiumkunst in de gemeente
- Het ondersteunen en faciliteren van de amateurkunst in de gemeente
- Het (mede)organiseren en/of faciliteren van de podiumkunst op locatie in de gemeente.

Kosten van Posthuis Theater conform de begroting 2015

	BEGROTING POSTHUIS 2015		
	Baten	Lasten	Saldo
Omzet voorstellingen	391.310		
Omzet horeca	100.380		
Omzet overig	88.890		
Gages		258.690	
Kosten omzet horeca		25.380	
Overige kosten omzet		15.450	
	580.580	299.520	281.060
Bedrijfsvoering		584.050	
Huisvesting		156.600	
Kapitaallasten		182.834	
Overige kosten		123.940	
	-	1.047.424	-1.047.424
Totaal			-766.364

3.2 Toekomstvisie van de theaterfunctie in (gemeente) Heerenveen

Er is geen visie op de theaterfunctie in Heerenveen vastgelegd door raad of college. Daarvoor is blijkbaar tot nu geen aanleiding geweest dan wel ervaren. In de Cultuurnota van 2007 zijn de speerpunten van cultuurbeleid wel aangegeven. Intern is er natuurlijk wel een beeld van de visie en missie van het theater. Deze zijn richtinggevend voor directie en medewerkers bij de uitvoering van hun werk.

Die visie op de functie theater in Heerenveen staat nu als volgt omschreven:

Het Posthuis Theater staat voor: Ontmoeten, Bewegen, 19e Eeuw (locatie/gebouw) en Avontuur. Thema's die zonder uitzondering benaderd worden vanuit de begrippen: Illusie en Verrassing, omdat dat de kernwaarden zijn van het theater.

Aan de visie is de volgende missie verbonden:

Het Posthuis Theater wil zich verder ontwikkelen als ONTMOETINGSPLAATS voor het delen van dromen en ambities, van illusie en verrassing. En het centrum zijn waar inspiratie, presentatie, educatie, innovatie en creatie samen komen. Wij willen dit bereiken door: oog te hebben voor wat er leeft in de samenleving, met een prioriteit voor het eigen verzorgingsgebied (Zuid Friesland).

Dit heeft zich vertaald in de uitgangspunten voor de programmering van de professionele podiumkunst: "kwaliteit; innoverend; durf; alle genres; nieuw en talent", waarbij binnen elk theaterseizoen een gezonde mix ontstaat tussen onconventioneel complex (nieuw en experimenteel) aan de ene kant en conventioneel eenvoudig (herkenbaar en toegankelijk) aan de andere.

Hierbij is gekozen, naast een programmering gebaseerd op 'voor ieder wat wils', voor de volgende speerpunten: moderne dans (bijzonder bewegingstheater); kameropera (het kleinste operahuis van de Benelux); jeugd/familie (aantrekkelijk uitdagend); locatie (mee-produceren of faciliteren van locatietheater) en docu-theater (documentaire-theater in relatie tot maatschappelijke thema's).

Het Posthuis Theater werkt op dit moment aan een (interne) reorganisatie waarbij functies, taken en kosten tegen het licht worden gehouden om de theatervoorziening voor de toekomst gezond en flexibel te houden. Binnen deze op te stellen reorganisatie zullen de visie en de missie van het theater ook nader worden uitgewerkt.

4. Commerciële activiteiten en het gebouw

In het kader van dit onderzoek maken we onderscheid tussen de kerntaken van de theaterfunctie enerzijds (zie hierboven) en commerciële activiteiten (horeca etc.) en het gebouw anderzijds.

Horeca en verhuur van het theatergebouw voor bijvoorbeeld congressen en andere commerciële activiteiten vormen samen een commerciële entiteit die qua organisatie en financiering los kan staan van de kerntaken van de theaterfunctie, hoewel in de huidige situatie ze ingesloten zijn bij de overige activiteiten van het Posthuis Theater (zie begroting hierboven). Uitbesteding van de commerciële activiteiten is dus een mogelijkheid bij alle drie scenario's.

Ook de huisvesting maakt deel uit van de begroting van het Posthuis Theater. Het pand is voor het grootste deel in eigendom van de gemeente (de entreeruimte en de kantoren daarboven worden gehuurd). Mogelijk afstoten van het gebouw is nu niet aan de orde.

5. Belangrijkste overwegingen bij de drie mogelijke scenario's tav verzelfstandiging van het Posthuis Theater

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overwegingen die aan de orde zijn bij mogelijke verzelfstandiging van het Posthuis Theater. In een tabel worden de voors en tegens kort samengevat.

Zuivere relatie gemeente - theater

- Met verzelfstandiging ontstaat een duidelijkere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en bestuur/directie van het Posthuis Theater (cq de theaterfunctie). Dit past bij de uitspraak in het collegeakkoord over de (nieuwe) rol van de gemeente als 'verleider van marktpartijen'.
- Met verzelfstandiging kan de gemeente op hoofdlijnen sturen op basis van de gewenste theaterfunctie: de uitvoering is in handen gelegd van het theater (directie/bestuur). Conform het collegeakkoord kan gestuurd worden op inhoud: de gemeente financiert naar inhoudelijke doelstellingen van de theaterfunctie (in de vorm van prestatieafspraken) in plaats van naar de instelling, het Posthuis Theater.
- In principe gelden deze argumenten bij verzelfstandiging voor zowel scenario 2 als scenario 3. Met vergaande verzelfstandiging wordt de rolverdeling en de afbakening tussen de gemeente en de externe partij die de theaterfunctie levert het meest helder en zuiver.

Cultuurbeleid / positionering van het theater

- Conform de argumenten in de alinea hierboven zijn er voordelen bij verzelfstandiging doordat een duidelijkere afbakening ontstaat tussen de rol van de gemeente in haar doelstellingen op het gebied van de theaterfunctie en de uitvoering door een externe partij. Anderzijds komt de gemeente op grotere afstand te staan van bijvoorbeeld de meer kwalitatieve aspecten van de theaterfunctie, bijvoorbeeld de aard van het programma, die lastig vast te leggen zijn in prestatieafspraken. Verder zou een meer marktgerichte benadering kunnen conflicteren met een 'maatschappelijke' insteek die optimaal aansluit bij gemeentebeleid.
- Het argument wordt weleens gebruikt dat met verzelfstandiging het theater meer een eigen positie en identiteit krijgt die bijvoorbeeld kan bijdragen aan het aantrekken van sponsors, gezamenlijke initiatieven met het bedrijfsleven of bijvoorbeeld samenwerking met andere theaters. Dit argument lijkt in ieder geval voor het Posthuis Theater echter niet op te gaan: het sterke imago van het Posthuis Theater, de ontwikkeling van initiatieven met maatschappelijke partners en marktpartijen en een breed scala aan samenwerkingsverbanden zijn gerealiseerd, ook als onderdeel van de gemeente.

Bedrijfseconomisch

- Uit het onderzoek concluderen we dat vooral de aard van de beoogde theaterfunctie bepalend is wat betreft de kosten en dat qua bedrijfsvoering het Posthuis Theater niet wordt belemmerd door deel uit te maken van de gemeente, bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijkheden om in te spelen op de markt. De afgelopen 5 jaar heeft het Posthuis Theater circa € 200.000 bezuinigd, vooral door het invoeren van efficiencymaatregelen op het gebied van bedrijfsvoering en door slim in te spelen op marktkansen. Momenteel vindt een (interne) reorganisatie van het Posthuis Theater plaats waarbij functies, taken en kosten tegen het licht worden gehouden om de theatervoorziening voor de toekomst gezond en flexibel te houden (zie para. 3.2 hierboven).
- Bij een andere visie op de theaterfunctie zelf zou een ander kostenplaatje eventueel wel mogelijk zijn. Dat zou door de gemeente ingevoerd kunnen worden met of zonder verzelfstandiging.
- Verzelfstandiging zou kunnen leiden tot een meer bedrijfsmatige bedrijfsvoering door het aan elkaar koppelen van prestaties en kosten. Het verzelfstandigde theater gaat bijvoorbeeld zelf over de inkoop van diensten en producten strikt op basis van bedrijfseconomische afwegingen. Hier biedt scenario 3 logischerwijs de grootste potentiële mogelijkheden wat betreft de voordelen van marktwerving. In een verdiepingsonderzoek zouden deze mogelijkheden nader uitgewerkt kunnen worden.
- De mogelijkheden voor gezamenlijke inkoop van back-office functies met de andere culturele instellingen in Heerenveen (zoals voorgesteld in de Samenwerkingsovereenkomst Cultuurbedrijf) gelden bij scenario 2. In scenario 3 zou de uitvoerende partij mogelijkheden voor gezamenlijke inkoop zelf uitzoeken. Een belangrijke kanttekening hierbij is het volgende: sommige diensten, bijvoorbeeld accountancy en ICT (NB ICT zit deels in exploitatiebegroting Posthuis Theater –computers; ondersteuning, service- en deels in de vervangingsinvesteringen –server-) zijn vaak duurder voor de uitvoerende partij na verzelfstandiging in te kopen dan waar deze diensten door de gemeente worden geleverd.

Personeel en organisatie (HRM)

- Kostenbesparing cq efficiencywinst ten aanzien van het personeel is in principe mogelijk met of zonder verzelfstandiging. Momenteel vindt bij het Posthuis Theater een (interne) reorganisatie plaats (zie laatste alinea, para. 3 hierboven). De procedures voor een dergelijke reorganisatie zijn vastgelegd in het Sociaal Statuut.

- In scenario 2 gaan we ervan uit dat de medewerkers van het Posthuis Theater in ieder geval niet meer in dienst zullen zijn van de gemeente. Of ze in dienst komen van een stichting Cultuurbedrijf Heerenveen of op een andere manier worden gedetacheerd vanuit een verzelfstandigd theater is afhankelijk van de insteek bij het Cultuurbedrijf. In scenario 3 is er sprake van een externe partij en bij de verzelfstandiging vindt onderhandeling plaats tussen de gemeente en deze partij over het wel/niet onderbrengen van bestaande medewerkers bij deze partij. Hiervoor zijn ook procedures vastgelegd waarbij voor de gemeente geldt dat zij het tot het uiterste zal inspannen om de bestaande medewerkers bij de nieuwe instantie onder te brengen.
- Mogelijke extra financiële voordelen op personeel zijn vooral gerelateerd aan de inhoud/aard van de theaterfunctie. Bij de nu lopende interne reorganisatie worden deze mogelijkheden onderzocht vanuit de gemeentelijke organisatie. Eventuele frictiekosten zijn hierbij voor de rekening van de gemeente. Bij een organisatieverandering is te verwachten dat er sprake zal zijn van boventallige medewerkers die nu deel uitmaken van het personeel van het Posthuis Theater.. Het personeel komt in dienst bij een nieuwe werkgever en moeten afspraken worden gemaakt over compensatie en andere aspecten in een Sociaal Plan. Vaak is dit een kostbaarder traject dan de frictiekosten bij een interne organisatie omdat bepaalde toelagen en garanties over een lange periode moeten worden afgekocht. Op de langere termijn zijn er misschien wel structurele financiële voordelen te halen omdat de uitvoerende partij meer ruimte krijgt om personeel te matchen aan hun functie-eisen.

Overheadkosten / back-office functies

Voor de back-office functies van het Posthuis Theater (ICT, HRM, Financiën/accountancy etc.) wordt gebruik gemaakt van de diensten van de gemeentelijke organisatie. In totaal gaat het om een bepaald bedrag dat als overhead wordt toegerekend aan het Posthuis Theater. De overhead bestaat uit een aantal componenten waarvan in principe alleen de personeelkosten beïnvloedbaar zijn. Geschat wordt dat in het geval van verzelfstandiging van het Posthuis Theater in de gemeentelijke organisatie circa 0,5fte hierdoor kan worden geschrapt. Dit betekent op termijn een potentiële besparing van circa € 33.000. De overige overheadkosten zijn niet, of slechts op zeer lange termijn, beïnvloedbaar.

In het geval van verzelfstandiging dient een bedrag voor de overheadkosten opgenomen te worden in de aanbestedingsprijs. De ervaring leert dat het bedrag dat de uitvoerende partij nodig heeft voor de overhead hoger is dan de overheadkosten van toen het nog deel uitmaakte van de gemeentelijke organisatie. Dit is te verklaren door de hogere, commerciële prijzen van dit type back-office diensten en het schaalvoordeel (zie laatste bullet onder 'Bedrijfseconomisch' hierboven). Waarbij het de vraag is of bij een toekomstige samenwerking met andere partijen deze extra kosten kunnen worden afgedekt door het voordeel "gezamenlijke inkoop".

Op basis van de oude toerekeningsystematiek voor overhead werd circa 1/36 deel van de overhead toegerekend aan het Posthuis. Voor bijvoorbeeld de accountantkosten houdt dit op basis van het begrote budget over 2015, circa € 50.000, een toerekening in van circa € 1.400. Indien het Posthuis als zelfstandig onderdeel verder gaat zal dit bij lange na niet toereikend zijn.

Bruidschat

In het geval van verzelfstandiging komt het vaak voor dat een bruidsschat moet worden betaald als dekking voor geanticiperde extra kosten en mogelijke tegenvallers gedurende de eerste paar jaar na verzelfstandiging. Deze kosten kunnen als een incidentele kostenpost bij verzelfstandiging worden beschouwd tegenover eventueel lagere structurele kosten bij verzelfstandiging. De noodzaak voor en omvang van een eventuele bruidsschat zou onderdeel uitmaken van een verdiepingsonderzoek.

Risico's

Bij verzelfstandiging schuift het financiële risico van de gemeente naar de partij die de verantwoordelijkheid overneemt voor het aanbieden van de theaterfunctie. Dit kan uiteraard een belangrijk voordeel zijn voor de gemeente. Hierbij hoort wel een belangrijke kanttekening: het maatschappelijke belang van de theaterfunctie (voor de gemeente, voor de plaats en het centrum van Heerenveen, voor de lokale economie etc.) betekent dat als verzelfstandiging tegenvalt, bijvoorbeeld in financiële zin voor de uitvoerende partij, dit tot een dilemma leidt voor de gemeente. De gemeente kan zelf opdraaien voor deze extra kosten of het risico nemen dat de uitvoerende partij of zelfs de theaterfunctie zelf omvalt. Er zijn verschillende voorbeelden elders in het land, waaronder in Noord-Nederland (Koornbeurs in Franeker, MartiniPlaza in Groningen, De Harmonie in Leeuwarden, De Nieuwe Kolk in Assen) waar de gemeente financieel moet/moest bijspringen om het voortbestaan van het podium niet in gevaar te brengen.

Vennootschapsbelasting:

Per 1 januari 2016 dient de gemeente over behaalde winsten op economische activiteiten vennootschapsbelasting af te dragen. Parkeeropbrengsten en opbrengsten uit het grondbedrijf zijn hier voorbeelden van. Ook het exploiteren van een theater valt onder deze activiteiten. Ondanks dat hier sprake is van een verliesgevende exploitatie, is het wel mogelijk deze tekorten in te zetten om winsten van andere activiteiten te compenseren. Hierdoor kan het interessant zijn om vpb-belaste activiteiten onder te brengen in bijvoorbeeld een apart rechtspersoon. Uitsluitend bij het gezamenlijk onderbrengen van belaste activiteiten heeft verzelfstandiging een toegevoegde waarde. De in dit onderzoek genoemde scenario's 2 en 3 dragen niet bij om de fiscale druk te dempen.

Kort overzicht voors en tegens van verzelfstandiging Posthuis Theater

Niet verzelfstandigen (scenario 1)	Verzelfstandigen (scenario's 2 en 3)
<i>Relatie gemeente – theater</i>	
Conform de huidige situatie	Zuivere relatie gemeente-theater (afbakening rollen, gemeente verleidt marktpartijen). Gemeente stuurt op hoofdlijnen op basis van gewenste theaterfunctie maar bedrijfsvoering theater zelfstandig
<i>Cultuurbeleid / positionering van theater</i>	
Flexibiliteit: gemeente kan (bij)sturen conform actueel gemeente cultuurbeleid en ontwikkelingen. Inspelen op de markt toch goed mogelijk zoals in afgelopen jaren is bewezen	Uitvoerende partij vrij om in te spelen op de markt
<i>Bedrijfseconomisch</i>	
Eventueel bedrijfseconomische voordelen op basis van interne reorganisatie (zoals gerealiseerd in afgelopen periode)	Kostenverlaging mogelijk indien uitvoerende partij extra bedrijfseconomische / efficiency voordelen kan halen uit marktwerking
<i>Personeel en organisatie</i>	
Mogelijkheden via interne reorganisatie (vindt momenteel plaats). Alleen als boventallig personeel niet binnen een 2 jaar WNW traject ander werk niet krijgen, zou er sprake zijn van frictiekosten	Medewerkers in dienst van uitvoerende partij. Onderhandeling met gemeente over hoeveel hun baan zullen houden. Voor gemeente frictiekosten (afhankelijk van aantal personeelsleden dat niet terecht kan bij nieuwe werkgever) korte termijn tegenover mogelijke structurele lagere personeelskosten langere termijn
<i>Overheadkosten / back-office functies</i>	
Conform de huidige situatie	Kosten hoger: a) overheadkosten gemeente gerelateerd aan het Posthuis Theater worden deels verlaagd b) verzelfstandigd theater moet 'back-office functies' extern inkopen, vaak tegen hogere tarieven (dan meegerekend in aanbestedingsprijs)
<i>Bruidschat</i>	
Nvt	Mogelijke bruidschat van gemeente om verplichtingen af te kopen, dekking extra kosten in overgangsfase
<i>Risico's</i>	
Risico's blijven bij gemeente	Risico's bij uitvoerende partij
<i>Vennootschapsbelasting</i>	
Zie alinea hierboven	

6. Conclusies

Wij concluderen dat de belangrijkste reden om voor verzelfstandigen te kiezen, zou de zuiverdere relatie zijn die dan ontstaat tussen de gemeente en het theater. Als de theaterfunctie losgekoppeld wordt van de gemeentelijke organisatie richt het theater zich volledig op haar kerntaken. De gemeente beperkt zich dan juist tot haar kerntaak op dit gebied, dat wil zeggen het bepalen van het cultuurbeleid dat past bij Heerenveen / deze gemeente en op basis daarvan het vastleggen van de criteria waaraan de theaterfunctie moet voldoen - en via prestatieafspraken met de uitvoerende partij daarop aansturen. Overigens ligt er nu geen uitspraak dat het een doel van deze gemeente zou zijn om zich op haar kerntaken terug te trekken maar dat sluit niet uit dat dit op cultureel gebied wel een streven zou kunnen zijn.

Naast deze reden constateren we dat de argumenten die bij verzelfstandiging worden gebruikt in feite een sterke relatie hebben met de aard en kwaliteit van de theaterfunctie zelf. Het is deze functie die vooral bepalend is voor de kosten, of het theater van de gemeente is of zelfstandig. Een duidelijke visie van de gemeente op de gewenste theaterfunctie is dus van belang. Op basis daarvan kunnen prestatieafspraken gekoppeld aan gemeentemiddelen worden gemaakt, met of zonder verzelfstandiging.

Het is lastig om een heldere uitspraak te doen over de vraag in hoeverre marktwerking op de langere termijn tot kostenverlaging voor de gemeente zou kunnen leiden. Aannames spelen hierbij altijd een belangrijke rol. Wij zien wel dat in andere steden cq bij andere gemeenten verwachtingen niet altijd zijn waargemaakt en wij constateren verder dat ook als onderdeel van de gemeente het Posthuis Theater de afgelopen periode een bezuiniging van ca. € 200.000 heeft gerealiseerd zonder dat dit ten koste is gegaan van de (kwaliteit van de) programmering of van diverse initiatieven met marktpartijen.

Wij constateren verder dat vanuit het perspectief van de gemeente verzelfstandiging met extra investeringen gepaard zal gaan, vooral op de korte termijn. Verder zouden onze overheadkosten maar beperkt dalen.

Mogelijk kan op de langere termijn de extra investering terugverdiend worden. Ook hier wordt het 'resultaat' bepaald door de aannames waarvan men uitgaat. Onze conclusie is dat vooral de aard van de theaterfunctie bepalend is en dat aannames over verdien capaciteit in feite niet gekoppeld hoeven te worden aan de gekozen organisatievorm.

Tot slot verwijzen we naar de relatie tussen dit onderzoek en het samenwerkingstraject van de vier culturele instellingen. De toekomstige theaterfunctie kan niet los worden gezien van de visie op de culturele functie als geheel.