

Public Consultancy

Gilze

&

De Twern

Tilburg

Rapportage

inzake de problematiek van Park 3

**Uitgebracht in opdracht van de
gemeente Harderwijk**

17 november 2005

Auteurs:

G.W.M. van Vugt (Public Consultancy)

E.C.C.M. Rommers (De Twern)

Rapportage Park3

1. Opdracht

Per brief van 21 juli 2005 werd door de gemeente Harderwijk aan Public Consultancy en De Twern een tweetal onderzoeksopdrachten verstrekt met betrekking tot de door de gemeente gesubsidieerde organisatie Park3 (de opdracht is beschreven in bijlage 1).

Tot dan toe verrichtte Park3 activiteiten op het terrein van welzijn (m.n. sociaal-culturele activiteiten voor de jeugd en buurtgericht werk in een tweetal wijken van Harderwijk), opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (verder te noemen: O&O; vooral gericht op allochtone vrouwen en hun jonge kinderen en inburgeraars, de zgn. 'oudkomers') en cultuur (m.n. voor de jeugd).

Park3 heeft medio 2005 van de gemeente Harderwijk de opdracht gekregen om een kostendekkende Productenbegroting 2006 te maken en daartoe kosten te saneren. Mede in dat licht zijn de onderzoeksopdrachten aan ons verstrekt. De kernvragen daarbij zijn:

- is een doorstart van Park3 (redelijkerwijs) haalbaar? Zo ja, hoe dan?
- op welke wijze kan het gebouw van Park3 duurzaam geëxploiteerd worden, mede voor het welzijnswerk?

De eerste opdracht heeft betrekking op een gezonde bedrijfsvoering en de sanering van de kosten. Hierbij staan centraal:

- het (maandelijks) controleren van de liquiditeit van de instelling, tegen de achtergrond van de gesloten kredietovereenkomst;
- het beoordelen van de door Park3 voorgestelde en door te voeren saneringsmaatregelen, zowel in 2005 als ten behoeve van de begroting voor 2006;
- het beoordelen van de Productenbegroting 2006, gelet op de eis van de gemeente dat Park 3 voor 2006 een sluitende begroting moet hebben, en aan moet geven of hiermee het Productenplan 2005 gecontinueerd kan worden.

De tweede opdracht gaat specifiek in op het gebouw van Park3 aan de Parkweg. Daarbij zijn twee opties in beeld: 1. het gebouw Parkweg blijft in gebruik voor welzijn en eventueel cultuur, en 2. het gebouw wordt verkocht of verhuurd buiten de functies welzijn en cultuur.

Bij de eerste optie wordt gevraagd naar:

- de exploitatiemogelijkheden van het gebouw, tegen de achtergrond van de beschikbare middelen;
- de reële ruimtebehoefte van Park3;
- de gebruiks- en exploitatiemogelijkheden van (de rest van) het gebouw, incl. de noodzakelijke ingrepen in het gebouw.

Bij de tweede optie moet het onderzoek zich richten op:

Rapportage Park3

- de mogelijkheden voor een gunstige verkoop of verhuur van het gebouw, reële waarde van het gebouw en potentiële kandidaten;
- realistische opties voor de toekomstige situatie aangaande eigendom, beheer, onderhoud en exploitatie van het gebouw.

2. Werkwijze

Wij hebben de volgende werkwijze gevolgd.

Voor de liquiditeitsprognose heeft maandelijks een controle bij Park3 plaatsgevonden. Bij deze controle werd de maandelijkse update van de liquiditeitsbegroting doorgenomen en beoordeeld op juistheid en volledigheid (bedragen, verplichtingen en tijdstippen) van uitgaven en inkomsten. Tijdens deze controles is de financiële administratie doorgenomen en beoordeeld. Hiervan is maandelijks schriftelijk verslag gedaan aan de gemeente, terwijl de (grote lijnen van de) bevindingen ook aan de orde zijn geweest in de overleggen tussen gemeente, Park3 en de onderzoekers/adviseurs. Nadien, begin oktober 2005, heeft Park3 de beschikking gekregen over de rapportages.

Inmiddels (medio november) zijn er 5 rapportages gemaakt van de bevindingen.

De liquiditeitsonderzoeken lopen door tot het einde van het jaar.

Wij hebben t.b.v. Park3 een "Handleiding inzake de (integrale) kostprijsberekening voor Park3" (29 juli 2005) opgesteld en die besproken met Park3. Bij de toepassing daarvan is Park3 nog enige malen geadviseerd.

Meerdere gesprekken hebben met Park3 plaatsgevonden over de (uit te voeren en beoogde) saneringmaatregelen en de kosten daarvan.

Uitvoerig overleg heeft plaatsgevonden over de vertaling van de huidige productie (Productenplan 2005), varianten in de huisvesting en de saneringmaatregelen in een Productenbegroting 2006 (minimaal 2 varianten daarvan).

Daarnaast is er inhoudelijk nog gesproken over de diverse producten van het Productenplan 2006 met 5 medewerkers van het cluster welzijn en de coördinator van het cluster O&O.

Er heeft met de medewerkers van de afdeling Welzijn en Onderwijs van de gemeente Harderwijk een sessie (en korte vervolgsessie) plaatsgevonden over de positionering van Park3 (o.a. SWOT-analyse gemaakt, die ten grondslag ligt aan de paragrafen 11.2 en 11.3), de gemeentelijke aansturing van Park3 en enkele inhoudelijke thema's.

Park3 is door ons geadviseerd over de meting van het gebruik van het gebouw voor de activiteiten. Park3 heeft dat verwerkt in de Productenbegroting 2006 (de 'blijven'-optie).

Verder hebben wij enkele alternatieve huisvestingsmogelijkheden voor Park3 bekeken (Kiekmure, Volksuniversiteit en De Bogen).

Met de directeur van Park3 hebben gesprekken plaatsgevonden op de mogelijkheden voor verkoop van het gebouw in de 'verhuizen'-optie. Dit gaf voldoende informatie om geen nader onderzoek te doen naar de verkoopoptie, aangezien Park3 hiervoor al stappen had gezet.

Rapportage Park3

Met het bestuur van Park3 heeft op 19 oktober overleg plaatsgevonden over het standpunt van het bestuur over de Productenbegroting en over de 'blijven'- of 'verhuizen'-opties. Tot dan toe, betrof het overigens concept-Productenbegrotingen van de directeur.

Op 24 oktober hebben er gesprekken plaats gevonden met vertegenwoordigers uit de plaatselijke culturele sector, waarbij de mogelijkheden van de samenwerking en gebruik van het pand (m.n. podium) ook belicht zijn vanuit hun visie.

Er heeft tweemaal tussentijd overleg plaatsgevonden over de voortgang van de totstandkoming van de Productenbegroting tussen gemeente (ambtelijk), bestuur en directie van Park3 en de onderzoekers/adviseurs, nl. op 7 september en op 11 oktober.

Terugkijkend op de onderzoeksfase tot op heden, constateren we dat het doorlichten van de financiële administratie heel makkelijk is verlopen. Deze was op orde en toegankelijk. Het opstellen van de Productenbegroting 2006 door Park3 is echter een zeer moeizaam proces geweest, dat tussentijds veel van onze tijd heeft gevegd. Ondanks onze (tijdige) advisering vooraf aan Park3, zijn de concept-begrotingen telkens te laat aangeleverd (en te corrigeren bevatten). Terwijl de opdracht van de gemeente aan Park3 was om op 1 september een (kostendekkende) Productenbegroting in te leveren, en er de afspraak was dat er 2 varianten zouden worden gepresenteerd, was pas 2 dagen voor het overleg tussen Park 3 en gemeente op 7 september de eerste variant ('verhuizen') beschikbaar. De tweede variant ('blijven') is pas op 10 oktober aan ons aangeboden. In beide gevallen bleken er nog vele correcties van fouten in de excel-bestanden door Park3 nodig.

Vertragende factoren bleken onder meer de vakantieperiode van het personeel van Park3 in augustus en het feit dat de directeur slechts 50% arbeidsgeschikt was bevonden; daarnaast was er een week ziekte van de directeur in september.

Van de zijde van Park3 is overigens alle medewerking en informatie gegeven die nodig was voor dit onderzoek.

Ons onderzoek en advisering is gebaseerd op de Productenbegrotingen 2006 die ons op 18 oktober per email en 19 oktober op papier zijn aangeboden. Dat zijn overigens dezelfde begrotingen als door het bestuur van Park3 op 4 november 2005 aan de gemeente zijn aangeboden.

Het Productenplan 2006 van Park3 dateert van 1 september. Het op 4 november aangeboden Productenplan wijkt daar amper van af.

3. Voorgeschiedenis

Eind 1999 betrok Park3 (toen nog: stichting de Drukkerij geheten) het nieuwe gebouw aan de Parkweg. Dit had 885.000 euro gekost (aanschafwaarde per 31 december 2001). Daarnaast is er ruim 500.000 euro geïnvesteerd in inventaris (muziekapparatuur, verwarming, meubilair, computers e.d.).

De eerste jaren werd er in het kader van budgetfinanciering afspraken gemaakt tussen de gemeente en Park3 in een 'Taakstelling stichting Drukkerij voor de periode 1999 t/m 2002' (met een verlenging in 2003).

Door Park3 werden er naast de welzijns- en O&O-activiteiten ook culturele (muziek-)optredens geprogrammeerd. Deze werden in bescheiden mate gesubsidieerd door de gemeente (in de jaren 2000, 2001 en 2002: elk jaar 20.000 gulden). Park3 verwachtte dat de (extra) inkomsten van de bezoekers aan de popmuziekuitvoeringen en muziekkfeesten (entreegelden en horecaomzet) op zouden wegen tegen de extra kosten aan podiumgerelateerde personeel, de uitkoopsommen voor de artiesten, e.d.

Zowel in 2000 als in 2001 was de Drukkerij verliesgevend. Vanwege deze zorgelijke situatie werd besloten om Deloitte & Touche een onderzoek te laten doen naar de financiële en bedrijfsmatige situatie van de organisatie. Het onderzoeksrapport ¹ leverde o.a. de volgende conclusies op:

T.a.v. de aansturing door de gemeente:

- er ontbreekt een samenhangend gemeentelijke welzijnsbeleid
- de gemeente is nauwelijks in staat zijn rol als opdrachtgever te vervullen

T.a.v. de uitvoering van activiteiten door Park3:

- het is onduidelijk tot welke prestaties (output) de door Park3 verleende diensten moeten leiden
- het is niet duidelijk hoe de resultaten zich verhouden tot de met de gemeente gemaakte afspraken

T.a.v. de organisatie en de bedrijfsvoering van Park3:

- te weinig afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen (eilandjescultuur)
- over de structuur en taakverdeling is weinig schriftelijk vastgelegd
- langdurige ziekte van verschillende medewerkers
- komst nieuwe directeur heeft positieve impuls gegeven
- de bedrijfseconomische resultaten van het cultuurpodium zijn matig
- de toerekening van de budgetsubsidie aan de activiteiten sluit niet aan bij de urenverdeling zoals deze in de taakstelling is opgenomen
- binnen de grenzen van het haalbare is een adequate administratieve organisatie gecreëerd
- een splitsing van Park3 in een stichting voor welzijnsactiviteiten en een voor het beheer van het gebouw, incl. het cultuurpodium en de zalenverhuur, is zonder al te veel problemen te realiseren; een dergelijke splitsing is alleen zinvol als beide stichtingen onder gescheiden leiding wordt gebracht; deze splitsing wordt echter door Deloitte & Touche ontraden

¹ Deloitte & Touche (J. Hofmeijer, E.D. van de Weg en R.J.E. Timmers), *Welzijn gewogen*, Zwolle, 19 juni 2003

Eind 2003 besloot de gemeente om voor de reguliere (budget-)subsidie voor welzijn van 350.000 euro (dit is excl. de O&O-activiteiten, daarvoor worden afzonderlijke subsidies verleend) de volgende verdeelsleutel (voor de jaren 2004 en 2005) toe te passen: 200.000 voor het welzijnswerk en 150.000 voor de overhead (incl. gebouw).

In februari 2004 deelde de gemeente aan Park3 mee dat een eenmalige subsidie van 45.000 euro werd verleend ter dekking van de exploitatietekorten over de afgelopen jaren. De gemeente deelde tevens mee ervan uit te gaan dat er in 2004 en volgende jaren geen exploitatietekorten meer zouden zijn, en dat Park3 geen andere producten realiseert dan zijn afgesproken. Daarnaast wenste de gemeente voortaan concrete productafspraken te maken.

In het voorjaar van 2004 zijn door de gemeente met Park3 afspraken gemaakt over een verbetertraject in fasen.²

Deze afspraken betroffen:

- voor 2004 worden globale afspraken gemaakt over de te leveren producten
- voor 2005 worden de afspraken uitgewerkt in concrete prestaties per product
- voor 2006 worden prestatieafspraken gemaakt op basis van een reële kostprijs per product

Voor 2004 en 2005 zouden de overheadkosten (incl. gebouw) buiten beschouwing worden gelaten.

Door de gemeente werd het voor welzijn beschikbare budget van 200.000 euro verdeeld in:

- 100.000 voor algemeen jongerenwerk
- 50.000 voor sociaal-culturele activiteiten in Stadsdennen en Drielanden
- 25.000 voor integraal buurtbeheer
- 25.000 voor aanpak probleemsituaties

In globale zin werd door de gemeente aangegeven waar deze vier activiteitenclusters op gericht moesten zijn. Bij algemeen jongerenwerk werd bedoeld op een aantrekkelijk aanbod voor alle jongeren, en niet een aanbod voor probleemjongeren. Bij het buurtgericht sociaal-cultureel werk moest het gaan om sociaal-culturele activiteiten voor buurtbewoners, en niet om activiteiten gericht op probleemsituaties. Voor wat het buurtbeheer betreft, verwachtte de gemeente dat Park3 participeert in het beleidsteam en buurtteams, buurtbewoners stimuleert, maar uitdrukkelijk niet zelf uitvoerend werk doet.

Park3 heeft deze opdracht voor 2005 vertaald in het Productenplan 2005 voor het cluster welzijn (titel: "Onder(st) boven; schatgraven onder het gras"). Per brief van 9 december 2004 liet het college van B&W weten dat dit Productenplan (offerte genoemd) akkoord was. De gemeente beschouwde deze offerte als een eerste goede stap in het verbetertraject.

In de loop van 2004 ontspon zich de discussie tussen Park3 en de gemeente over de huisvestingskosten en de exploitatie van het cultuurpodium. De inkomsten uit het podium (kaartverkoop en horeca) daalden sterk. Park3 gaf aan dat er geld bij moest en verlangde van de

² Zie brief van de wethouder welzijn aan Park3 d.d. 23 maart 2004

gemeente een uitspraak over het al dan niet financieren ervan. In januari 2004 gaf de wethouder welzijn in een overleg met de voorzitter van Park3 te kennen zijn best te doen voor deze wensen. In een overleg tussen gemeente en Park3 op 28 september 2004 heeft het hoofd Welzijn en Onderwijs van de gemeente aangegeven dat de gemeente het financiële tekort van Park3 niet voor ze kan oplossen.

In de subsidiebeschikking van 9 december 2004 (n.a.v. het ingediende Productenplan 2005) was niet voorzien in extra middelen voor de huisvesting noch voor de podiumactiviteiten.

Op 23 maart 2005 werd de financieel zorgelijke situatie (huisvesting en podiumactiviteiten) van Park3 nogmaals in een bestuurlijk overleg gemeente – Park3 besproken. Door de wethouder welzijn werd aangegeven dat een structurele (extra) subsidie daarvoor er niet in zat. De structurele subsidie zou alleen verhoogd worden met bedragen voor jeugdparticipatie (35.000 euro) en buurtsportwerk (18.500 euro).

Als reactie erop besloot Park3 vlak daarna de podiumactiviteiten per 1 juli 2005 te stoppen en de daarmee gepaard gaande kosten te saneren (opzeggen onderhoudscontracten, niet verlengen personeelscontracten, ontslagaanvragen personeel).³

Tevens gaf Park3 op 23 maart aan liquiditeitsproblemen te hebben, en vroeg aanvullend subsidie.⁴

Als reactie hierop stelde het college van B&W aan de gemeenteraad voor om Park3 niet extra structureel te subsidiëren, maar om tot 31 december 2005 een (fluctuerend) overbruggingskrediet van maximaal 160.000 euro en uiteindelijk 85.000 euro te verstrekken. Op 16 juni ging de raad daarmee akkoord. In de daarop volgende brief werden als voorwaarden voor het krediet o.m. genoemd⁵:

- het uitvoeren van alleen de afgesproken welzijnstaken
- geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen ten laste van de gemeente, voordat een subsidiebeschikking is ontvangen

Tegelijkertijd werd het onderhavige onderzoek aangekondigd.

In de kredietovereenkomst zijn o.m. de volgende afspraken neergelegd:

- aanwending van het krediet alleen voor uitgaven die in de liquiditeitsprognose van 2005 zijn opgenomen
- Park3 dient uiterlijk 1 september 2005 een sluitende productenbegroting 2006 voor welzijn in (binnen de bestaande subsidieafspraken) en een saneringplan voor de overige (niet kostendekkende) activiteiten

Commentaar bij deze ontwikkelingen

De hiervoor geschetste ontwikkelingen overziende, stuiten we op problemen die vaker voorkomen bij overheden die meer taakgericht willen sturen en gesubsidieerde organisaties die een functietransformatie ondergaan. Zeker als er verschillende verwachtingen blijven tussen de subsidiënt en de uitvoeringsorganisatie.

³ Brief van het bestuur van Park3 aan wethouder Eijsinga, d.d. 6 april 2005

⁴ Schriftelijk bevestigd in de brief van de directeur van Park3 aan wethouder Eijsinga, d.d. 26 april 2005

⁵ Brief van het college van B&W d.d. 9 juli 2005

De organisatiekundige Simon maakt een onderscheid tussen enerzijds marktorganisaties en anderzijds taakorganisaties.⁶ Van een *taakorganisatie* is sprake als een 'hoger' orgaan (het beleidsorgaan, in dit geval: de subsidiërende gemeente) beslist over de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie. De taakorganisatie is dan het middel om het doel van het beleidsorgaan te bereiken. De taakorganisatie volgt de opdrachten van het beleidsorgaan op. Indien er sprake is van een *marktorganisatie*, is de gemeente niet de ene bepalende opdrachtgever, maar een van de klanten, die naar believen inkoopt. Het management van de marktorganisatie neemt zelf de strategische beslissingen. Het doel van de marktorganisatie is continuïteit; de productie is een middel om dat doel te bereiken. De (potentiële) afnemer staat het vrij om producten af te nemen. In dit licht kan Park3 primair gezien worden als het uitvoeringsorgaan van de gemeente Harderwijk, ook al is Park3 formeel een zelfstandige organisatie. De gemeente subsidieert ongeveer 80% van de kosten (op rekeningbasis), en bepaalt daarmee de facto het voortbestaan van Park3.

Ten aanzien van de welzijns- en de O&O-producten opereert Park3 over het algemeen als taakorganisatie, waarvoor de basis lag in de overeengekomen Taakstelling voor de jaren 1999 - 2003.

T.a.v. de culturele poot was er onduidelijkheid in verwachtingen. Aanvankelijk kreeg Park3 geen formele opdracht van de gemeente om podiumactiviteiten te programmeren, maar sprak niettemin met Park3 af dat men voor 700 uren inzet van professionals (op een totaal van 4.500 uren) activiteiten mocht organiseren: 500 voor 'jeugdcultuur' en 200 voor 'beoefening popmuziek'.⁷ De taak 'beoefening popmuziek' was echter bedoeld om de Harderwijkse jeugd zelf met (pop)muziek te oefenen en op te laten treden. In totaal zou er sprake zijn van 8 a 10 optredens op jaarbasis. Park3 wilde echter verder gaan en zocht – voor eigen risico – naar een markt voor (kleinschalige) popconcerten. Het was de bedoeling dat de marktinkomsten voldoende zouden zijn voor financiering van het podium, hetgeen niet bewaarheid werd. En hoewel ook de gemeente vraagtekens zette bij het uiteindelijk kostendekkende karakter van de cultuurpoot, verstreekte zij 3 maal 20.000 gulden subsidie voor de "aanloopkosten van het cultuurprogramma in Park3". Als argumentatie werd o.m. gebruikt dat in de vigerende Cultuurnota "een lans werd gebroken voor een actief popbeleid". De gemeente vroeg niet zelf om de cultuurpoot, maar liet wel toe dat Park3 activiteiten in dat licht ging ontwikkelen. Op zijn minst was het beleidsorgaan, de gemeente, onduidelijk in de strekking van de taakopdracht aan Park3 terzake.

Zeker zo belangrijk was dat de gemeente, steeds meer financiële zorgen kreeg over Park3: de financiering van het podium holde de vermogenspositie uit van de organisatie (hetgeen overigens door Park3 'opgelost' kon worden door een hogere hypotheek op het pand - ooit mede bekostigd door de gemeente -, waar een overwaarde op zat). En daarnaast was er het gevoel dat de culturele activiteiten mede gefinancierd werden door de taakonderdelen van Park3, de welzijnsproducten. Gevolg was dat de gemeente, als beleidsorgaan, ontevreden werd over de taakorganisatie, die – in haar ogen - een onverantwoorde marktoptie had opgepakt: de verwachting van kostendekkendheid werd niet waargemaakt.

De bestuurskundige In 't Veld stelt dat de transformatie van taak- naar marktorganisatie als consequentie heeft dat de marktgeoriënteerde activiteiten op den duur de taakgeoriënteerde

⁶ M. Simon, *De Strategische Functie Typologie*, Deventer, 1990; M. Simon, *Taakorganisaties, marktorganisaties en de twilight zone*, in: M. Noordegraaf e.a., *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Bussum, 1995, p. 96-103

processen gaan verdringen ("markt drijft taak uit").⁸ De minimaal in uitstraling aantrekkelijke culturele programmering van Park3 heeft inderdaad veel energie van de organisatie (zeker van het management, dat daarbij ook direct aansturend was) en relatief veel middelen gekost. Ook kwam de goede naam als partner publiekelijk in het geding (problemen met stichting Underground). De sterke vuist die Park3 richting gemeente maakte om het podium financieel ondersteund te krijgen heeft minimaal bij de gemeente de vraag opgeroepen of Park3 wel primair een welzijnsorganisatie wilde zijn. De taakorganisatie kwam er pas laat achter dat het beleidsorgaan, de gemeente, allereerst goed welzijns- en O&O-werk wilde en niet zozeer een cultuurpodium. De gemeente ging daardoor twijfelen aan de taakorganisatie. Dit had voorkomen kunnen worden als Park3 beter beseft had dat zij een taakorganisatie was en zich als zodanig had te gedragen. Voor een echte marktorganisatie waren de marktmogelijkheden en -ontwikkelingen onvoldoende goed ingeschat en maakte men gebruik van een middel (het pand) dat primair welzijnsactiviteiten moest ondersteunen. De inrichting en uitstraling van het pand stonden echter voor een groot deel ten dienste van de slechts beperkt door de gemeente ondersteunde podiumactiviteiten. Het feit dat de culturele activiteiten ook tot doel hadden om ondersteunend te werken voor de welzijnsactiviteiten, kwam onvoldoende uit de verf – althans in de ogen van de gemeente. De relatie tussen de welzijnsactiviteiten is er soms wel, maar deze relatie is niet zo sterk. De ambitie van Park3 om het podium een regionale uitstraling te gaan geven (en dus meer publiek te trekken van buiten Harderwijk) ondersteunt deze waarneming. Door deze ontwikkeling ontstond er een rolverwarring:

- de gemeente verwachtte van de taakorganisatie een volgend gedrag, maar zag dat Park3 daar met zijn cultuurpoot veel verder in ging;
- Park3 verwachtte gemeentelijke support voor haar culturele initiatief, en ging er te makkelijk van uit dat die wel zou komen;
- over en weer bleken de beide partijen elkaar steeds minder te verstaan, hetgeen tot spanningen leidde.

De rol van beleidsorgaan ging de gemeente niet goed af: zij liet richting Park3 meerdere malen onduidelijkheid bestaan over het al dan niet steunen van de culturele ambities.

Park3 ging echter te lang door met het organiseren van (steeds verliesgevender) popconcerten. De hoop was beurtelings gevestigd op onderzoek dat de levensvatbaarheid van een podium voor Harderwijk zou aantonen, dan weer op de steun vanuit de politiek. Park3 ging door zich als podium te profileren en daarin te investeren, zonder dat daarvoor financieel of politiek draagvlak voor bestond. Dat veroorzaakte o.m. de acute liquiditeitsproblemen in 2005.

Tot slot is het opvallend dat de gemeente eind 2004 akkoord ging met het Productenplan 2005. Bij nadere bestudering had toch op moeten vallen dat het capaciteitsbeslag (van het personeel), vergeleken met de budgettoedeling van maart 2004, onevenredig hoog ingezet werd op activiteiten die op jongeren waren gericht. Niet alleen het jongerenwerk zelf, maar ook een groot deel van de buurtgerichte sociaal-culturele activiteiten heeft de jeugd als doelgroep. Afgezien van de ondersteuning van beleids- en wijkteams en nog enkele kleine projecten, is (de welzijnspoot van)

⁷ Neergelegd in de *Taakstelling voor de periode 1999 t/m 2002* (voor 2003 verlengd), p. 7

⁸ R.J. in 't Veld, *Spelen met vuur; over hybride organisaties*, Den Haag, 1995

Park3 vooral een op jongeren gerichte organisatie geworden. Daar is op zich niks mis mee, maar staat minimaal op gespannen voet met de opdracht in 2004. Park3 had dat explicieter moeten communiceren met de gemeente.

Conclusies:

Park3 heeft zich 'verslikt' in de mogelijkheden om de cultuurpoot kostendekkend te maken en heeft zich daarmee in een financieel zorgelijke situatie gemanoeuvreerd. Tevens is door het te lang vasthouden aan deze optie de relatie met de gemeente verslechterd.

Maar ook de gemeente treft blaam, door te lang onduidelijkheid te laten bestaan over het al dan niet steunen van de culturele ambities.

Park3 heeft zich tot medio 2005 verder prima gehouden aan het met de gemeente afgesproken verbetertraject, door het formuleren van prestatieafspraken (die door de gemeente zijn geaccordeerd). Opvallend daarbij is dat Park3 (althans de welzijnsfoot ervan) zich richting een jongereninstelling heeft ontwikkeld, ofschoon het de bedoeling was dat Park3 een brede welzijnsorganisatie zou blijven.

4. Financieel beleid en administratie bij Park 3

Algemeen

Vanuit de gemeente is aangedrongen op een strikter financieel beleid dan Park3 tot op heden voerde. Park3 zette onvoldoende de tering naar de nering en dat heeft geleid tot diverse financiële problemen bij Park3. Medio 2005 moest de gemeente financieel bijspringen via een overbruggingskrediet voor het resterend deel van dit jaar.

In dit kader heeft in de periode juli t/m oktober 2005 maandelijks een controle bij Park3 plaatsgevonden. Na iedere controle werd de conclusie getrokken dat Park3 in de gecontroleerde maand binnen de eerder vastgestelde grenzen had geopereerd. Op grond hiervan is de gemeente overgegaan tot uitbetaling van het geraamde overbruggingskrediet.

Let op! Een liquiditeitsprognose is een overzicht van alle ontvangsten en uitgaven in de desbetreffende maand. In december 2005 wordt de subsidie voor het 1^e kwartaal 2006 ontvangen én uitgegeven (het betreft een bedrag van 95.000 euro). Dit levert een acuut financieel probleem op in het eerste kwartaal van 2006. Hiervoor wordt in de Productenbegroting voor 2006 geen oplossing geboden. Wij hebben dit financieel probleem in hoofdstuk 8 betrokken bij de beoordeling van de Productenbegroting.

Administratie

Een financiële administratie heeft tweetal functies, namelijk

- 1 vastlegging van datgene wat gebeurd is
- 2 als sturings- en controlemechanisme naar de (nabije) toekomst toe.

Ad 1. Vastlegging

De administratie is goed toegankelijk en netjes verzorgd. Aansluitingen tussen subadministraties en administratie worden maandelijks gemaakt en de financieel medewerker is goed ingevoerd in de materie. Tijdens het onderzoek is door de medewerkers, de directie en het bestuur van Park3 alle medewerking verleend. De uitvoering van de financiële administratie is op orde en er zijn geen achterstanden geconstateerd

Ad 2. Sturing en controle

Binnen de organisatie Park3 zijn geen richtlijnen rondom de financiële administratie aangetroffen. Dit leidt tot de conclusie dat er geen financieel beleid is. Het beleid is niet beschreven en er kan dus ook niet naar gehandeld worden. Dit zorgt voor de nodige onduidelijkheid m.b.t. een aantal belangrijke zaken, te weten:

- 1 Wie is waar verantwoordelijk voor?
- 2 Wie is bevoegd tot het doen van welke uitgaven? En tot welk bedrag?
- 3 Wie moet wanneer welke informatie ontvangen, benodigd voor controle en sturing?
- 4 Welke acties moeten wanneer ondernomen worden?

Door het stellen van vragen en het voeren van gesprekken met met name de financieel medewerkerster is het bewustzijn ontstaan dat dit soort zaken ontbreken en dat hier dringend behoefte aan is.

Financieel beleid

Zoals gezegd is er weinig of geen aandacht geweest voor het ontwikkelen van een financieel beleid. Er staat weinig op papier, zodat medewerkers geen houvast hebben. In de gevoerde gesprekken komt duidelijk naar voren dat hier behoefte aan is. Hier moet de komende tijd nadrukkelijk aandacht aan besteed worden. De financiële administratie moet de functie krijgen van controle- en sturingsinstrument bij de uitvoering van het beleid.

Er moet tenminste aandacht besteed worden aan en er moet besluitvorming plaatsvinden met betrekking tot de volgende onderwerpen.

Constateringen en aanbevelingen

1. Begroting

Een begroting wordt ook wel omschreven als 'financiële planning'. Door deze algemene aanduiding wordt duidelijk dat het hier niet alleen gaat om een jaarlijks terugkerende opstelling van een financieel en cijfermatig document. Het is de financiële vertaling van een uitgezet (en vastgesteld) financieel beleid. Wanneer er vooraf met de opdrachtgever over wordt onderhandeld heeft deze financiële planning tevens de vorm van een voorcalculatie.

Binnen Park3 heeft de begroting deze functie(s) niet. Daarom worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Per subsidiebeschikking moet een sluitende voorcalculatie aanwezig zijn, waarin Park3 (formeel: het bestuur) én de opdrachtgever (gemeente) zich moeten kunnen vinden.
- Subsidieverzoeken en andere voorcalculaties moeten door het bestuur worden ingediend. We constateren dat er soms subsidieverzoeken en voorcalculaties door directeur of medewerkers (zelfs per e-mail) worden gedaan.
- Een voorcalculatie moet reëel en kostendekkend zijn. Dat is op dit moment niet altijd het geval. Met name wordt onvoldoende rekening gehouden met opslagen voor overhead, huisvesting en andere bijkomende kosten.
- Bij het opstellen van de voorcalculaties moet het voorzichtigheidsprincipe gehanteerd worden. Dat betekent allereerst dat alle kosten begroot moeten worden die *naar alle waarschijnlijkheid* voor zullen komen. En indien de subsidiebeschikking (nadien) een lager bedrag aangeeft dan is aangevraagd, dan alleen het bedrag dat *definitief* is toegezegd als baten opnemen, en de voorcalculatie neerwaarts bijstellen. Op dit moment hanteert Park3 dit voorzichtigheidsprincipe niet.
- De kosten moeten toegerekend worden aan het jaar / de jaren waarop ze betrekking hebben. Dus rekening houden met een aanpassing in de loon- en prijstarieven wanneer een activiteit in een volgend kalenderjaar plaatsvindt. Tot op heden houdt Park3 hier geen rekening mee.

- Nagedacht moet worden over mogelijke opslagen op de uurtarieven m.b.t. start- & ontwikkelkosten, dan wel m.b.t. innovatie & vernieuwing. Overleg en overeenstemming met de opdrachtgever hierover is gewenst.
- Iedere calculatie (voor- én nacalculatie) bestaat uit de volgende onderdelen:
 1. Personele kosten
 2. Huisvesting
 3. Organisatie
 4. Activiteiten

Ad 4 Hierbij moet rekening gehouden worden met mogelijke vergoedingen voor vrijwilligers en / of stagiaires (let ook op de fiscale consequenties van vrijwilligersvergoedingen) en eigen bijdrage(n) van de deelnemers.
- Afspraken maken over hoe te handelen (en door wie) wanneer er sprake is van afwijkingen t.o.v. de voorcalculatie (deze afspraken zijn er thans niet).

Naast procedurele afspraken die beschreven en vastgesteld moeten worden, moet onderzocht worden welke aanpassingen en/of uitbreidingen binnen het financiële boekhoudpakket (Exact) plaats moeten vinden om de voor- en nacalculatie de benodigde functies te kunnen geven.

2. Procedures

Park3 heeft geen traditie m.b.t. het periodiek verstrekken van financiële overzichten. Duidelijk moet zijn wie op welke tijdstippen welke financiële overzichten ontvangt.

De werkelijke kosten en opbrengsten dienen regelmatig beoordeeld te worden. Tot op heden worden financiële overzichten niet frequent binnen de organisatie verspreid. De betrokken uitvoerend medewerkers zijn hierover niet in gesprek met de financieel medewerker, budgetverantwoordelijkheid is onvoldoende duidelijk. (Bij)sturing is niet mogelijk.

Ook dient de beslissingsbevoegdheid (directie / bestuur), dan wel mogelijk gedelegeerde bevoegdheden (naar coördinatoren / uitvoerend medewerkers) vastgelegd te zijn. Onderdeel hiervan is dat vastgelegd wordt wie welke facturen mag akkorderen.

3. Prijsstelling

Bij het vervaardigen van facturen, c.q. het aanvragen van (project-)subsidies, wordt geen jaarlijkse indexering toegepast, terwijl de kosten jaarlijks toenemen. Deze toe te passen verhoging moet onderbouwd worden en vastgelegd, zodat jaarlijks op eenzelfde wijze de indexering kan worden toegepast.

4. Verhuurcontracten.

Bij het aangaan van verhuurcontracten werd (tot zeer recentelijk) achteraf gefactureerd. Inmiddels werkt Park3 (daar waar mogelijk) met automatische incasso's en/of facturering vooraf. Deze procedure moet op papier gezet worden en deze informatie moet verspreid worden binnen de organisatie. Zo kan iedereen potentiële huurders op een adequate manier informeren.

5. Ziektewetverzekering

Park3 heeft op dit moment een ziekteverzekering afgesloten bij een verzekeringsmaatschappij (looptijd t/m december 2007). De kosten van deze verzekering zijn relatief hoog (premie en eigen risico). Daarnaast keert een dergelijke verzekering pas uit na een 13 ziekte weken. De organisatie draagt hierdoor toch de kosten van korter ziekteverzuim. Geadviseerd wordt om de mogelijkheden te onderzoeken of het mogelijk is om eigen risicodragers te worden. Wanneer dat namelijk het geval is, kunnen de liquide middelen binnen de organisatie behouden blijven.

6. Facturering

Facturering aan derden, sponsoring en verzoeken tot vaststelling van subsidie, geschiedt meestal achteraf, na rapportage en verantwoording. Bij kortdurende projecten is deze handelswijze correct. Bij activiteiten die langer dan 2 maanden duren, wordt geadviseerd met een voorschot(nota) te werken. Op deze wijze worden liquiditeitsproblemen voorkomen en kan (bij grotere bedragen) een rente-nadeel worden voorkomen.

7. Debiteuren

M.b.t. de debiteuren (te ontvangen bedragen) wordt geen actief inningsbeleid gevoerd. Hierdoor zijn er langdurig openstaande facturen die de liquiditeitssituatie nadelig beïnvloeden. Er is sprake van zogeheten 'voorfinanciering', een systematiek waar Park3 niet de financiële middelen voor heeft. Er zijn geen interne afspraken over hoe te handelen als een factuur na een x-aantal weken nog niet betaald is. Inmiddels wordt wel incidenteel actie ondernomen m.b.t. openstaande facturen. Beleid hierop moet nog ontwikkeld worden.

Financiële relatie gemeente - instelling

Omdat er geen uitgaven zonder dekking gedaan mogen worden is het noodzakelijk dat gemeente en Park3 regelmatig met elkaar in gesprek zijn, zodat besluitvormingstrajecten tijdig afgerond kunnen worden. Park3 zal haar verzoeken tot financiering van projecten tijdig in moeten dienen, rekening houdend met de benodigde doorlooptijd bij de gemeente. De Algemene Subsidieverordening 1999 (ASV) schrijft voor dat een eenmalige subsidie schriftelijk bij het college van B&W moet worden ingediend tot 13 weken voordat met de activiteit een begin wordt gemaakt (art. 2.3).

Ook de besluitvormingsprocedure bij de gemeente zal binnen toelaatbare termijnen moeten zijn. In de ASV is bepaald dat het college van B&W binnen 8 weken (en indien de gemeenteraad het subsidieverlenend orgaan is: binnen 13 weken) na ontvangst van de subsidieaanvraag hierop beslist. Dit besluit kan eenmaal ten hoogste 8 weken worden verdaagd (art. 3.3, eerste lid). De gemeente houdt zich echter niet altijd aan deze termijnen.

Park3 en gemeente zullen met elkaar in gesprek moeten gaan rondom mogelijk gewekte verwachtingen omtrent toekenning van subsidie voor bepaalde projecten. Tot slot is het belangrijk dat rekening gehouden wordt met de periode dat de uitvoering plaats zal moeten vinden (e.e.a. opgenomen in het verzoek tot financiering).

Om de afspraken rondom financiën en verantwoording duidelijk met elkaar af te stemmen is het nodig dat deze afspraken zoveel mogelijk schriftelijk (in een beschikking of andere correspondentie) vastgelegd zijn. Aandachtspunten zijn:

- Op welke periode heeft de subsidiering betrekking (maand, jaar)?

- Is het een budgetsubsidie? Andere subsidievorm?
- Moet er een verantwoording plaatsvinden? Zo ja, wanneer wenst de opdrachtgever deze dan te ontvangen?
- Is dit een inhoudelijke verantwoording? Is dit ook een financiële verantwoording? En is er dan sprake van een terugbetalingsverplichting van een mogelijk overschot?

De instelling heeft de verplichting het bedrag dat genoemd staat in de beschikking aan te laten sluiten met de voorcalculatie (worden alle onderdelen gesubsidieerd?) en de middelen vervolgens dienovereenkomstig te besteden.

Personele situatie

De medewerkers van Park3 vallen rechtspositioneel onder de CAO Welzijn. De inschaling van de medewerkers is overeenkomstig deze systematiek. Op basis van de benaming van de functies laat de huidige inschaling geen bijzonderheden zien. In enkele gevallen is de inschaling ietwat aan de hoge kant te noemen. Dit kan veroorzaakt zijn door de wijziging in de beloningssystematiek in de CAO Welzijn op 1 januari 2004 en is dan te wijten aan verworven rechten.

Wat opvalt binnen de personele kosten is dat binnen een tweetal functieomschrijvingen verschillende inschalingen zijn aangetroffen. Daarnaast heeft Park3 de afgelopen periode de huisvestingskosten van een van de medewerkers voor haar rekening genomen. De reden die hiervoor gegeven is dat de nieuw aangetrokken medewerker problemen had met de huisvesting (woonde niet in de regio). Niet bekend is hoe de arbeidsmarkt op het moment van werving van deze functionaris was, m.a.w. of deze uitgaven hierdoor gerechtvaardigd worden. Deze secundaire arbeidsvoorwaarden zijn op een correcte manier in het personele dossier vastgelegd.

Tot slot is geconstateerd dat de declaraties van de directie door de directeur zelf voor akkoord worden geparafeerd. Geadviseerd wordt om de procedures rondom de uitgaven van de directie vast te leggen en de verantwoordelijkheid hiervoor bij het bestuur te leggen.

Doorgemaakte ontwikkeling

De organisatie is zich vandaag de dag bewust van het feit dat er "geen uitgaven zonder dekking" plaats mogen vinden. De inhoud van het werk en de betrokkenheid van de medewerkers maakt dit soms nog moeilijk. Echter, zonder formele besluitvorming van de gemeente (en dus een beschikking) kan en mag de organisatie niet starten met uitvoering van activiteiten. Er is sprake van een beter kostenbewustzijn. Park3 is zuinig(er) en voorzichtiger geworden in het doen van uitgaven. Dit is duidelijk te zien het verloop van het uitgavenpatroon vanaf april t/m september. De omvang van de financiële administratie is de laatste maanden kleiner geworden, omdat er minder mutaties plaatsvinden (een aantal activiteiten is stopgezet). De tering wordt naar de nering gezet.

Conclusies:

Park3 heeft de administratieve vastlegging goed op orde.

Er is (veel te) weinig aandacht voor financieel beleid. Hierdoor vinden (tussentijdse) controles, signalering en sturing niet plaats.

Het ontbreken van dit financieel beleid (en de uitvoering hiervan) is mede-oorzaak van de omvang van de financiële problemen.

De inschaling van de medewerkers lijkt redelijk adequaat.

Binnen Park3 is in de loop van 2005 een beter kostenbewustzijn gegroeid.

Indien de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven conform de liquiditeitsprognose van april 2005 verloopt, zal Park3 in 2006 een bedrag van 95.000 euro tekort komen, zijnde een in 2005 uitbetaald voorschot. In die zin heeft Park3 nog onvoldoende de 'tering naar de nering' gezet.

Aanbevelingen:

1. Er is dringend behoefte aan een financieel beleid, zowel t.a.v. het opstellen van begroting(en) als t.a.v. voor- en nacalculaties, procedures en facturering.

2. Bepaald moet worden wie binnen Park3 welke (financiële) verantwoordelijkheid heeft (met name directie - bestuur).

5. De sturingsrelatie gemeente – Park 3

De inhoudelijke kant: de vormgeving van de sturingsrelatie

Overheden zullen (als subsidiënt) in subsidierelaties, duidelijk moeten aangeven wat zij gerealiseerd willen zien. Hiervoor is inzicht nodig in het 'bestek' dat ten grondslag ligt aan subsidieafspraken: wat verwachten ze eigenlijk van uitvoerende instellingen, op welke problemen moeten deze zich richten, welke resultaten worden nagestreefd, enz.?

Gegevens over de gebleken effectiviteit, efficiency en kwaliteit van voorzieningen zijn van belang om de meerwaarde van voorzieningen, interventieketens en instellingen in beeld te krijgen.

In de praktijk doorloopt het proces waarbij de subsidierelatie vorm wordt gegeven een aantal fasen. Dat geldt met name indien de gemeente inhoudelijk wil sturen.

Grosso modo zijn de volgende zes fasen te onderkennen ⁹:

1. *probleemstelling en vraagarticulatie:*

de lokaal geconstateerde problemen en de vraag van burgers zijn uitgangspunt van de beleidsontwikkeling;

2. *doelformulering:*

op basis van de (politieke) waardering/weging van de problemen en belangen, stelt de gemeente concreet meetbare doelen op, die als referentiekader dienen voor de 'inkoop' van welzijnsproducten;

3. *instrumentenkeuze:*

Om te kunnen bepalen welke producten zinvol zijn, dient er nagedacht te worden over de beste interventies die ingezet kunnen worden: welke hebben het meeste (maatschappelijke) rendement?;

4. *keuze uitvoeringsorganisatie:*

wat voor type organisatie kan het best de uitvoering op zich nemen, en wat is de beste setting waarin deze kan functioneren?;

5. *offertefase en 'inkoop' van producten en diensten;*

de gemeente laat door een of meerdere instellingen een aanbod doen (offerte) en 'koopt' – na vergelijking en onderhandeling – vervolgens de gewenste producten tegen de gewenste prijs in;

6. *verantwoording en bijstelling:*

de uitvoerende instelling legt verantwoording af over de bestede subsidie: zijn de beloofde producten en diensten geleverd aan de afgesproken doelgroep, tegen de overeengekomen kwaliteit, en is het gewenste resultaat bereikt?

In [bijlage 2](#) staat het zes-fasenmodel uitvoeriger beschreven.

Geconstateerd wordt dat de gemeente Harderwijk geen helder beeld heeft wat zij met welzijn naar toe wil. Er is geen duidelijke analyse van de problematiek in Harderwijk, noch van probleemsituaties, noch van doelgroepen (fase 1). Er ontbreken over het algemeen cijfers over ontwikkelingen, trends en over de omstandigheden waarin mensen verkeren, dan wel waar zij behoefte aan hebben.

⁹ Zie uitvoerig hierover: G.W.M. van Vugt, *Budgetsubsiëring in theorie en praktijk*, Alphen aan den Rijn, 1997, hoofdstuk 8

Ook heeft de gemeente geen duidelijke (meetbare) doelen op basis van een visie gesteld (fase 2). Het ontbreekt de gemeente over het algemeen aan inzicht welke interventies het meest geëigend zijn (fase 3). Voor een belangrijk deel is zij daarbij afhankelijk van maatschappelijke organisaties, zoals Park3, die dichterbij de problematiek en de mensen met bepaalde behoeften staan. Maar de gemeente lijkt onvoldoende op zoek naar die kennis.

Vanwege het onvoldoende heldere referentiekader voor een organisatie als Park3, lukt het ook niet om Park3 goed aan te sturen.

Veel tijd is er afgelopen jaren besteed aan financiële perikelen rond Park3, en daarmee is verzuimd om voldoende aandacht te besteden aan de inhoudelijke kant van deze instelling: welke betekenis moet Park3 voor de samenleving hebben? Wat voor type organisatie moet Park3 eigenlijk zijn (fase 4).

Vanuit de gemeente wordt onvoldoende gestuurd in de offertefase en bij de 'inkoop' van producten (fase 5). Dat geldt m.n. bij de welzijnsproducten, en minder bij de O&O-producten. Dit blijkt bijv. uit het amper tot niet analyseren van het Productenplan 2005, terwijl daar best kritiek op had kunnen zijn, zelfs vanuit de globale beleidskaders van de gemeente (zie hoofdstuk 7).

Op deze wijze weet de gemeente ook niet of de opdracht van de gemeente ook voldoende resultaat voor de samenleving oplevert (fase 6). Voor de O&O-activiteiten zijn er diverse relevante evaluatieverslagen en rapportages beschikbaar, voor de welzijnsactiviteiten ontbreken die over het algemeen. De gemeente heeft daar onvoldoende op gestuurd, noch aangedrongen op verbetering van deze situatie. Ook het Jaarverslag van de instelling geeft onvoldoende informatie over het resultaat van de activiteiten.

Met een tussentijds verslag over de uitvoering van het Productenplan 2005 (uitgebracht op 5 juli 2005) is door de gemeente niets gedaan. De gemeente stuurt daarom ook onvoldoende bij.

De praktische kant: het maken en nakomen van afspraken

De gemeente is, als opdrachtgever, ook verantwoordelijk voor helderheid in de subsidierelatie, het stellen van regels en het nakomen ervan.

Wij constateren dat de gemeente op verschillende momenten in het subsidieproces te losjes omgaat met de eigen regels, zoals bijv. neergelegd in de Algemene Subsidieverordening (ASV).

Soms gaat het om formele zaken. Zoals het feit dat alle subsidiebeschikkingen door het college van B&W worden genomen ("wij hebben besloten U een subsidie te verlenen van"), terwijl dit een bevoegdheid is van de gemeenteraad, tenzij de raad het college daartoe bevoegd heeft verklaard (art. 1.3 ASV). Ons is van een dergelijke delegatie niets gebleken.

Soms wordt subsidie verstrekt op basis van informatie van onbevoegden, bijv. op grond van een email van een medewerkster van Park3, terwijl dat toch n.a.v. een subsidieverzoek van het bestuur van Park3 moet gebeuren.¹⁰

Onduidelijker wordt het voor gesubsidieerde instellingen, indien niet aangegeven wordt welke subsidievorm het betreft. In de meeste subsidiebeschikkingen die wij onder ogen kregen ontbrak de aanduiding van de subsidievorm (budgetsubsidie of eenmalige subsidie).

¹⁰ Zie: beschikking monitoring brede school aanpak in Drielanden voor het schooljaar 2005-2006 (ongedateerd)

Ronduit onzorgvuldig zijn de gevallen waarbij de gemeente in ambtelijke en/of bestuurlijk overleg verwachtingen wekt over de honorering van een projectaanvraag, maar vervolgens verzuimt om tijdig tot besluitvorming te komen.

Case Mission impossible

Zo was in januari 2005 Park3 met de gemeente op ambtelijk niveau tot overeenstemming gekomen om het project Mission impossible te steunen, maar liet de formele afwikkeling lang op zich wachten. Tussen de gemeente en Park3 was de gewoonte gegroeid bij projecten waar ambtelijke overeenstemming was, dat Park3 alvast wel aan de slag kon, ook al had men formeel nog geen subsidiebeschikking ontvangen. In het geval van Mission impossible, werd de subsidieaanvraag formeel op 23 juni aangevraagd, aangezien de gemeentelijke akkoordverklaring op zich liet wachten (hetgeen dus ook aan Park3 te wijten is dat deze aanvraag niet eerder werd ingediend). Pas eind augustus kreeg Park3 bericht van de gemeente dat dit project en een andere jeugdparticipatieproject stopgezet moesten worden "tot de financiële dekking van de projecten rond is". Als er meer duidelijkheid is, zo stelde de gemeente, zouden nieuwe afspraken worden gemaakt. Een formele beslissing was dit ook niet, aangezien de gemeente de intentie hield om het project bij Park3 onder te brengen. Park3 moest het project echter definitief afblazen aangezien het gepland was voor de herfst van 2005. Vanwege het feit dat de voorbereiding met vele participanten in volle gang was, lijdt Park3 forse schade, niet in de laatste plaats imagoschade.

Case Inburgering Oudkomers

Tot het voorjaar 2005 was Park3 gewend te kunnen starten met de werving van oudkomers voor het nieuwe schooljaar. Ofschoon de gemeente al in april 2005 toestemming had van het Rijk om met een nieuwe groep te starten (33 deelnemers) werd deze beslissing pas op 5 september aan Park3 bekend gemaakt. Op dat moment kon de werving pas beginnen, gelet op de nieuwe gedragslijn van de gemeente: niet met uitvoering starten voordat de subsidiebeschikking ontvangen is. Enkele (in vast dienst zijnde) medewerkers van Park3 hebben in de tussentijd nog amper iets kunnen doen, terwijl door de late start van de werving het te bereiken aantal deelnemers kwetsief wordt. Dit kan zowel voor de gemeente als voor de uitvoerende instellingen die betrokken zijn bij de oudkomerstrajecten financieel negatief uitpakken, gelet op de strenge rijksregelgeving.

Ons is gebleken dat vele medewerkers van de gemeenten die met subsidies werken, onvoldoende op de hoogte zijn van de regels terzake. Er is zowel bij de gemeente als bij Park3 een gewoonte ontstaan zich niets gelegen te laten aan gestelde termijnen en andere voorwaarden. Dit is niet bevorderlijk voor een goed subsidiebeheer, noch voor een correcte opdrachtgevers - opdrachtnemers verhouding.

Het accounthouderschap

Een cruciale rol in de contacten gemeente - Park3 speelt de accounthouder. Deze is het directe (ambtelijke) aanspreekpunt voor Park3, en moet zorg dragen voor o.m. de coördinatie vanuit de gemeente.

In de praktijk blijkt er op ambtelijk niveau soms onduidelijkheid wie voor welke aspecten van het Productenplan van Park3 verantwoordelijk is; dat geldt m.n. voor de wijkgerichte activiteiten. Ook constateren we dat de accounthouder niet altijd ingeschakeld wordt door de collegae bij de afstemming met Park3, waardoor de accounthouder niet in staat is bij te sturen of te coördineren. De ambtenaren die zich bezig houden met Park3 opereren over het algemeen als eilandjes, die onvoldoende voeling houden met de accounthouder. Aan de andere kan stimuleert deze ook geen beleidsdialoog over de ontwikkelingen van Park3. Zo is het Productenplan 2005 nooit goed geanalyseerd door de betrokken ambtenaren gezamenlijk.

Verder verzuimt de accounthouder soms ook om de collegae te informeren over relevante informatie van Park3; wij noemen het tussentijds verslag door Park3 van het Productenplan 2005.

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat het accounthouderschap aan verbetering toe is.

Conclusies:

De gemeente maakt haar rol opdrachtgever niet goed waar.

Refererend aan de genoemde zes fasen, zien we dat (bij de welzijnsissues overigens meer dan bij de O&O-thema's):

- er onvoldoende probleemanalyses en vraaganalyses ten grondslag liggen aan de subsidierelatie met Park3 (fase 1);*
- de gemeente geen duidelijke (meetbare) doelstellingen heeft (fase 2);*
- het over het algemeen aan inzicht ontbreekt welke interventies effectief zijn (fase 3);*
- er geen duidelijk beeld is wat voor type organisatie Park3 moet zijn (fase 4);*
- vanuit de gemeente onvoldoende wordt gestuurd bij het 'inkopen' van diensten bij Park3 (fase 5);*
- de gemeente onvoldoende weet wat er per product of project gerealiseerd is (fase 6).*

Bovendien schort het ook aan het zich houden aan de regels van de subsidieverordening.

Hierdoor wordt de aansturing richting Park3 diffuus, zowel op het inhoudelijke vlak als op het vlak van praktische afspraken.

Het accounthouderschap komt thans onvoldoende tot zijn recht, en levert daardoor geen bijdrage aan de verbetering van de geconstateerde problemen.

Aanbevelingen:

1. De gemeente doet er goed aan om veel gestructureerder dan nu het geval is de sturingsrelatie met Park3 vorm te geven. Daarvoor is er heldere en politiek gedragen beleidsvisie nodig, die gebaseerd is op een grondige beleidsmonitoring en -analyse. Ook dient er meer aandacht te komen voor het 'inkoopproces' dat meer sturing vooraf nodig heeft (bijv. door het opstellen van een 'programma van eisen') en een adequate verantwoording achteraf.

2. Het is raadzaam om de ambtenaren te trainen op hun rol in het zesfasen-model.

3. Het subsidiebeheer, in termen van het zich houden aan de regels conform de subsidieverordening, vergt de nodige aanscherping.

4. Het accounthouderschap dient beter gepositioneerd en ingevuld te worden.

6. Saneringsmaatregelen in 2005

Zoals in hoofdstuk 3 al is aangegeven, is Park3 medio 2005 overgegaan tot het saneren van de kosten. Dat was overigens tamelijk laat, aangezien de financiële problemen bij Park3 al lang bestonden, en nooit afdoende waren aangepakt.

Hieronder zijn deze maatregelen en de financiële consequenties ervan op een rij gezet (de structurele kosten zijn op jaarbasis, alle kosten prijspeil 2005).

Wat het podium betreft:

		<u>structureel</u>	<u>eenmalig</u>	
personele lasten:	p/w			
medewerker techniek	18 uur	€ 19.216		
medewerker programmering	22 uur	€ 19.232		
medewerker horeca	15 uur	€ 10.863		
kassa medewerker	16 uur	€ 18.276		
		€ 67.587		€ 67.587
overige:				
stoppen programmering podium activiteiten		€ 25.000		
terugdringen energielasten		€ 6.000		
reclame(posters etc)		€ 8.000		
staken onderzoek double2			€ 10.000	
beveiligingskosten		€ 16.000		
geen onderhoud technische apparatuur			€ 2.500	
		€ 55.000	€ 12.500	€ 67.500
totaal saneringen podium		€ 122.587	€ 12.500	€ 135.087

Aanvullende saneringen n.a.v. financiële situatie:

		<u>structureel</u>	<u>eenmalig</u>	
personele lasten:				
coördinator welzijn	32 uur	€ 49.833		
secretariaatsmedewerker	22 uur	€ 15.261		
geen vervanging medewerker schoonmaak	18 uur	€ 13.330		
geen vervanging vacature jongerenwerker	12 uur		€ 11.063	
coördinator eetcafé	27 uur	€ 10.800		
oproepkrachten eetcafé	4 uur	€ 3.000		
		€ 92.224	€ 11.063	€ 103.287
overige:				
geen feest vrijwilligers & personeel aan het einde van het seizoen			€ 1.500	
geen bestuursdiner			€ 500	
sanering abonnementen		€ 500		
geen kerstpakket 2005			€ 1.350	
stoppen ontwikkeling website			€ 2.500	
		€ 500	€ 5.850	€ 6.350
aanvullende saneringen n.a.v. financiële situatie		€ 92.724	€ 16.913	€ 109.637
		€ 215.311	€ 29.413	€ 244.724

Geconstateerd kan worden dat de per eind maart 2005 aangekondigde en op 6 april door Park 3 schriftelijk bevestigde sanering medio 2005 onverwijld is ingegaan en vanaf toen slagvaardig is ter hand genomen. Dat was niet te vroeg, aangezien de continuïteit van de organisatie gevaar liep. De totale sanering bedraagt op jaarbasis (structureel) 215.311 euro, hetgeen een fors bedrag is te noemen voor een organisatie als Park3. Daarnaast zijn er eenmalige saneringsopbrengsten voor een bedrag van ongeveer 29.000 euro.

De in 2005 doorgevoerde sanering werkt structureel door in 2006. Daarnaast zijn er ook in de Productenbegroting 2006 enkele saneringen opgenomen, althans in de varianten waarbij het cluster O&O tot 1 juli 2006 gesubsidieerd wordt. Hiervoor verwijzen wij naar hoofdstuk 10.

Overigens zullen we in hoofdstuk 8 zien dat de genomen saneringsmaatregelen niet voldoende blijken te zijn om een kostendekkende begroting voor 2006 te presenteren. We zien dat ook in onderstaand staatje.

Vergelijking saneringsuitkomst met financiële ontwikkeling

Normaliter zou verondersteld kunnen dat een dermate grote sanering voldoende moeten zijn om financieel weer op orde te zijn. Er moet echter bij bedacht worden dat niet alleen de uitgaven van Park 3 zijn verlaagd, maar in de loop der jaren ook de inkomsten flink verminderd. We zien dat wanneer we de Jaarrekening 2003 en 2004 vergelijken met de financiële ontwikkeling van na de sanering in 2005 (optie blijven in 2006).

	Jaarrekening 2003	Jaarrekening 2004	Optie blijven 2006 (raming)
Budgetsubsidies en projectsubsidies gemeente Harderwijk	€ 727.907	€ 689.792	€ 543.753
Bijdragen m.b.t. eetcafe en subsidies van andere instanties (scholen / provincie e.d.)	€ 130.772	€ 39.630	€ 47.868
Opbrengsten m.b.t. kaartverkoop, horeca, zaalverhuur, opbrengsten bezoekers, leerlingen	€ 214.652	€ 115.641	nul
Totaal ontvangsten	€ 1.073.331	€ 845.063	€ 591.621
Alle kosten, benoemd in de Jaarrekeningen 2003 en 2004 c.q. de Productenbegroting 2006 *)	1.054.902	€ 952.378	€ 695.588
Resultaat	€ 18.429 overschot	€ 107.315 tekort	€ 103.957 tekort

*) incl. een correctie onzerzijds en de kosten van leegstand m.b.t. de Productenbegroting 2006 (zie paragraaf 8.2)

In 3 jaar tijd (bezien vanuit 2006) zijn dus de inkomsten (voor 2003 en 2004 werkelijk, voor 2006 geraamd) met ruim 4 ton teruggelopen. Daarvan is bijna 2 ton verklaarbaar door het verminderen van subsidie door de gemeente Harderwijk (uitgaande van stopzetting O&O per 1 juli 2006), en ruim 2 ton door het wegvallen van de inkomsten uit het podium en de horeca.

De sanering van de kosten in 2005 weegt daar niet tegen op. Sterker nog: door het stopzetten van de podiumactiviteiten zijn de daarmee gepaard gaande inkomstenbronnen (entreegelden en horeca) ook opgedroogd. Al met al is zichtbaar dat Park3 veel te laat de tering naar de nering heeft gezet. De financiële problemen zijn daardoor nog steeds niet afdoend opgelost.

Gevolgen sanering

De saneringsoperatie heeft nogal wat gevolgen voor Park3 gehad: enkele personeelsleden zijn inmiddels ontslagen, bij anderen is hun contract niet verlengd, terwijl door het schrappen van de podiumactiviteiten en sommige jongerenactiviteiten het gebouw voor een deel 'doods' aandoet. Al met al een flinke aderlating voor een organisatie die – gelet op de noodzakelijke uitstraling op m.n. de doelgroep jeugd – het voor een groot deel van zijn 'swingend' imago moet hebben.

De sanering bracht een beperkt aantal kosten mee: 8.500 euro afkoopsommen voor 2 medewerkers in vaste dienst en ongeveer 6.000 euro advocatenkosten i.v.m. de ontslagprocedure.

Voorzover wij hebben kunnen beoordelen, zijn er bijna geen vervolgcosten vanuit deze saneringsoperatie voor 2006 te verwachten (uitzondering: risico voor beperkte wachtgeldaanvulling voor een medewerker).

Door de sanering zijn enkele producten uit het Productenplan 2005 komen te vervallen (Expectable, Late juice, Mission impossible) of verminderd (Young ones).

Door de sanering van bepaalde activiteiten, heeft Park3 ook afscheid genomen van een grote groep vrijwilligers, die daarbij actief was.

Conclusies:

De saneringoperatie die Park3 noodgedwongen ter hand nam, kwam veel te laat. Park3 had eerder moeten ingrijpen.

Niettemin is- vanaf de aankondiging in maart/april 2005 – deze operatie slagvaardig opgepakt en uitgevoerd.

De gevolgen waren ingrijpend voor de organisatie.

Het totale bezuinigingsbedrag op jaarbasis (structureel) is ruim 215.000 euro. Hier tegenoverstaan ook minder inkomsten uit het podium en de horeca. In 3 jaar tijd zijn de inkomsten substantieel, nl. met ruim 4 ton teruggelopen.

De sanering is nog onvoldoende voor een (gezonde) balans in de inkomsten en uitgaven voor de toekomst. Derhalve is Park3 nog steeds geen financieel gezonde organisatie.

7. Productenplan voor 2006

Park3 heeft op 1 september voor het eerst het concept- Productenplan 2006 aangeboden. Bij de brief van 4 november aan de gemeente, heeft het bestuur van Park3 een ietwat gewijzigde versie daarvan bijgevoegd, maar noemt dit in zijn brief, vreemd genoeg, nog steeds een concept-Productenplan 2006. Dit plan is op dezelfde wijze samengesteld als het Productenplan 2005. Het Productenplan vloeit voort uit de afspraak van maart 2004, inhoudende dat Park3 in haar offerte (subsidieaanvraag) concrete prestaties per product zou gaan aangeven. Dit is eind 2004 voor het eerst gedaan t.b.v het begrotingsjaar 2005 (zie ook hoofdstuk 3).

De gemeente was indertijd heel tevreden met de inzichtelijke wijze waarop Park3 de producten had beschreven in het Productenplan 2005. Bovendien was er tevredenheid over de wijze waarop de door de gemeente gestelde kaders waren vertaald in de producten.¹¹

Wij zijn nagegaan of dit inzicht er inderdaad is, en in welke mate de gestelde kaders nu zijn vertaald.

Opgemerkt zij dat Park3 voor haar welzijnproducten een structurele financiering kent (de gemeente spreekt van een "reguliere subsidie" in haar beschikking van 9 december 2004), en voor de producten van het O&O-cluster een projectmatige financiering.

Geeft het Productenplan voldoende inzicht?

De producten zijn opgebouwd volgens een format, met daarin:

- voor welke doelgroep bedoeld?
- omschrijving van het product
- beoogde effecten
- resultaten
- personele inzet
- samenwerkingspartners
- activiteitenbudget

De onderdelen doelgroep, omschrijving product, personele inzet, samenwerkingspartners en activiteitenbudget zijn ons inziens goed beschreven. De koppel tussen de personele inzet (in netto-productieve uren) en activiteitenbudget enerzijds en de productenbegroting is goed gelegd. Hierbij merken wij op dat het Productenplan 2005 de eerste keer was dat Park3 op een dergelijke wijze inzicht gaf in haar (voorgenomen) productie. De transparantie van het productenassortiment werd daardoor sterk vergroot, hetgeen een goede ontwikkeling was.

Er zijn naast deze algemene waardering ook enkele kritische opmerkingen te maken.

De indeling in beoogde effecten en resultaten is nl. niet overal even logisch gevolgd.

Waar het om gaat is dat in een Productenbegroting minimaal de volgende 3 elementen opgenomen dienen te zijn:

¹¹ Brief van het college van B&W d.d. 9 december 2004

- a. *de aantallen van de (te leveren) producten (c.q. de diensten)*. Een product is een afgebakende eenheid, die de (welzijns)onderneming levert (aan de klant), bijv. cursus, open inloop activiteit, groepsbegeleiding (bijv. bij opbouwwerk), huisbezoek, advies;
- b. *de aantallen bereik*, d.w.z. het aantal malen dat het product wordt 'gebruikt' (bv. aantal bezoekers van de open inloop activiteit (per keer), dan wel het aantal personen dat gebruik maakt van het product of reeks van producten (bijv. aantal deelnemers dat gebruik maakt van de open inloop activiteiten);
- c. *het beoogde resultaat* van de producten, liefst ook gekwantificeerd. Het resultaat is de aanwijsbare verandering c.q. gerealiseerde baat, die een of meerdere diensten/producten bij de klanten teweegbrengt, en daarmee bijdraagt aan de vooraf bepaalde beleidsdoelstelling / effect. Bijv. doorstroming van georganiseerde (buurt)sportactiviteit naar reguliere sportverenigingen, mate waarin informatie wordt gebruikt, mate waarin advies wordt overgenomen, mate waarin cursisten vinden dat ze voldoende opgestoken hebben van de cursus, tevredenheid met de activiteit.

In het Productenplan 2006 valt het volgende op.

Ad a

Soms zijn de producten duidelijk en voldoende gekwantificeerd (bijv. 35 Café fris bijeenkomsten, met 15 rap workshops, 5 andersoortige activiteiten, 5 voorstellingen/tentoonstellingen, etc), maar vaak ook niet. Zo is het bijv. onduidelijk welke en hoeveel CKV-activiteiten zullen worden georganiseerd, wat het JIP-project precies inhoudt, welke en hoeveel diensten geboden worden voor het Servicepunt gewoon meedoen, wat gedaan wordt in het project Young meets old, of welke eisen gesteld worden aan het project Operatie Doornroosje. Genoemd projecten zijn onvoldoende gekwantificeerd, waardoor niet nagegaan kan worden wat de gemeente nou precies 'inkoopt', noch kan er achteraf op 'afgerekend' worden.

Ad b

Soms is het (verwachte) bereik prima aangegeven, zoals bij enkele GOA-projecten (x aantal gezinnen) of bij enkele ontmoetingsactiviteiten, zoals Young ones, Café fris of Late juice. Maar soms ontbreekt deze informatie, zoals bij Café frisje, Expactable, CKV-activiteiten, JIP, Ladies only, en de Brede schoolactiviteiten.

Ad c

Bijna nergens zijn (meetbare) resultaten geformuleerd. Onder het kopje 'resultaten' staan meestal aantallen producten en geschat bereik, maar geen resultaten. Er staan er wel (beoogde) effecten genoemd, maar die zijn heel algemeen gesteld, zonder dat duidelijk wordt welk resultaat nu concreet verwacht wordt. Uit gesprekken met medewerkers van het cluster welzijn bleek dat er ook geen resultaten worden gemeten. Dit wordt alleen gedaan bij enkele projecten van O&O, zoals doorstroming van doelgroepopleerlingen, het bezoek van ouderavonden, het gebruik maken van de bibliotheek of de peuterspeelzaal, de doorstroom van het project Oudkomers. De enige evaluatieverslagen van projecten die kwantitatieve informatie bevatten over de resultaten bij de doelgroep hebben betrekking op O&O-projecten, zoals de jaarlijkse verslaglegging over Instapje en Opstapje.

Mij is niet gebleken dat de medewerkers (m.n. van het welzijncluster) even nauwgezet de cijfers, van m.n. het bereik, registreren. Men houdt soms niet bij welke jongeren aan een activiteit deelnemen, waardoor het totale bereik niet gemeten kan worden. De resultaten (effecten genoemd) worden niet geoperationaliseerd naar meetbare elementen, waardoor het bereiken van effecten (lees: resultaat), zoals het vergroten van vaardigheden, vergroten van betrokkenheid bij de buurt, bevorderen van interculturele omgang, alleen slogans blijven, maar niet aangetoond worden. Er zijn ook geen kwalitatieve evaluaties die inzicht geven in de effectiviteit van de welzijnsactiviteiten.

Conclusies:

Park3 heeft eind 2004 een verdienstelijk Productenplan 2005 opgesteld, dat de transparantie van de productie heeft verhoogd.

Het Productenplan 2006 kan echter verbeterd worden door consequenter informatie te verschaffen over aantallen producten (diensten), het daarmee te verwachten bereik en de te bereiken resultaten.

De kwantitatieve informatie wordt thans onvoldoende systematisch bijgehouden.

Park3 heeft onvoldoende geïnvesteerd in het ontwikkelen van instrumenten om het resultaat zichtbaar te maken, in kwalitatieve of kwantitatieve zin.

Deze opmerkingen gelden met name voor het cluster welzijn.

Aanbevelingen:

- 1. De gemeente zou in overleg met Park3 moeten aangeven op welke wijze zij de informatie over de te realiseren diensten, het bereik en het resultaat verbeterd dient te worden.*
- 2. Park3 moet meer investeren in het monitoren van de afgesproken prestaties.*
- 3. Gemeente en Park3 zouden frequent overleg moeten hebben (bv. een keer per kwartaal) om de voortgang van de prestaties te bespreken.*

Deze punten zouden in de subsidiebeschikking voor 2006 geregeld moeten worden.

De producten nader bezien

De vraag hierbij is: sluiten de producten aan het beleid? En wat valt er inhoudelijk over op te merken, mede gelet op de ervaringen tot op heden?

In 2004 zijn afspraken gemaakt over de productafspraken binnen het cluster welzijn.¹² Daaruit blijkt onder meer dat de helft van de inzet gericht moet zijn op het algemeen jongerenwerk, een kwart op sociaal-culturele activiteiten in twee wijken, een achtste op integraal buurtbeheer en ook een achtste op de aanpak van probleemsituaties.

Het blijkt echter dat Park3 binnen het cluster welzijn (excl. de later toegevoegde projecten buurtsportwerk, jongerenparticipatie en BOS-impuls, die overigens ook allemaal op de jeugd zijn gericht) ongeveer 85% van de activiteiten jongeren als doelgroep heeft. In de praktijk is dat percentage nog hoger omdat er in de buurtondersteuning ook veel activiteiten voor de jeugd zitten.

¹² Zie de brief van de wethouder welzijn d.d. 23 maart 2004

De wijkgerichte sociaal culturele activiteiten, voor zover die niet op jongeren zijn gericht, en buurtbeheer samen, beslaan ongeveer 15% van de capaciteitsinzet.

Vergeleken met de oorspronkelijke opdracht is Park3 dus geëvolueerd naar een jongerenorganisatie met een franje aan buurtgerichte activiteiten.

Als we naar de inhoud van m.n. de jongerenactiviteiten kijken, dan zien we veel ruimte om nader vorm te geven aan de inhoud van de producten. Uit de gesprekken met de jongerenwerkers blijkt dat men probeert met de jongeren een vertrouwensband te kweken om van daaruit hen actief te krijgen als vrijwilliger, vaardigheden - zoals het zelf opzetten van cultuuractiviteiten - aan te leren of om overlast in buurten op te lossen. Het is onduidelijk of, en zo ja, welke methoden men daarbij gebruikt, laat staan of deze effectief zijn.

Wat wel duidelijk wordt is dat er groepjes jongeren zijn die intensief van Park3 gebruik maken, maar erg groot is deze doelgroep ook weer niet. Met name VMBO-leerlingen zijn oververtegenwoordigd binnen de populatie. De opdracht om een breed (jongeren-)publiek binnen te krijgen lukt tot op heden niet. Waarschijnlijk speelt hier in mee dat Park3 een bepaalde 'naam' binnen de bevolking heeft, die sommigen afschrikt om het centrum te bezoeken.

Medewerkers van de afdeling Welzijn en onderwijs van de gemeente merken op dat de producten te weinig aansluiten bij de problemen in Harderwijk. Zij vinden dat een welzijnsorganisatie bij moet dragen aan het voorkomen en bestrijden van achterstanden. Terwijl Park3 er wel in slaagt om de potentieel kwetsbare groepen te bereiken, ligt huns inziens de focus in het Productenplan onvoldoende op het bestrijden van achterstand.

Wij zijn van mening dat sommige producten wel degelijk probleemgeoriënteerde zijn, maar dat Park3 er, m.n. bij de welzijnsproducten, onvoldoende in slaagt dat operationeel te maken in het Productenplan.

Conclusies:

Park3 is vooral een jongerenorganisatie geworden, hetgeen op gespannen voet staat met de gemeentelijke opdracht uit 2004.

Park3 kan onvoldoende duidelijk maken welke methoden nodig zijn om de gewenste resultaten te bereiken.

Park3 bereikt slechts een bepaalde doelgroep, van vooral kwetsbare jongeren. Betwijfeld wordt of zij succesvol is in het bestrijden van die kwetsbaarheid.

Aanbeveling:

Indien besloten wordt tot een doorstart van Park3, zouden gemeente en Park3 zich nader moeten beraden over de vraag of Park3 een brede welzijnsinstelling moet zijn of vooral een jongerenorganisatie. En op welke doelgroep(en) de organisatie zich zou moeten richten (in hoofdstuk 11 wordt daar overigens een voorzet voor gegeven).

Die keuze zou zijn vertaling moeten krijgen in het Productenplan 2006.

8. Productenbegrotingen voor 2006

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de thans voorliggende Productenbegrotingen van Park3. Park3 heeft nl. niet een, maar meerdere varianten van Productbegrotingen opgesteld.

Deze worden getoetst aan de criteria die er vanuit de gemeente aan worden gesteld. Bovendien wordt ingegaan op de financiële consequenties van de twee varianten die het meest binnen de voorwaarden van de gemeente blijven.

Tot slot worden aanbevelingen gedaan hoe de beide varianten (meer) kostendekkend kunnen worden gemaakt.

8.1 Globale beoordeling van de aangeboden Productenbegrotingen

Park3 heeft op basis van de afspraken enkele begrotingen opgesteld. Het betreft begrotingen die, na afsluiting van het onderzoek bij Park3, begin november 2005 - bij brief van 4 november aan de gemeente Harderwijk door het bestuur van Park3 zijn geaccordeerd.

Wij brengen in herinnering dat in de brief van de gemeente van 23 maart 2004 aan Park3 gevraagd is om voor het jaar 2006 een Productenbegroting te maken (zie hoofdstuk 3). Dit houdt in een zodanige begroting dat "prestatieafspraken worden gemaakt op basis van een reële kostprijs per product, d.w.z. dat dan alle overheadkosten naar de producten zijn toegerekend".

Uitgangspunten voor de Productenbegroting 2006 waren de volgende:

1. De kosten moeten aansluiten bij de activiteiten, zoals opgenomen in het Productenplan 2005.
2. Het moet een begroting betreffen, waarbij de alle kosten (dus ook die van de overhead) zijn toegerekend naar de producten.
3. De begroting mag alleen uitgaan van die producten waarvan de gemeente vooraf heeft aangegeven dat er subsidie voor beschikbaar is, dus wel voor welzijn (helemaal), maar niet O&O (slechts subsidiegarantie tot 1 juli 2006).
4. De begroting moet dekkend zijn; waarbij een uitzondering is gemaakt voor eventuele saneringskosten of kosten van verhuizing.

Op basis van de diverse Productenbegrotingen die wij hebben ontvangen, constateren we het volgende.

Ad 1 Aansluiting bij Productenplan 2005

De kosten sluiten aan bij het Productenplan 2006, dat qua beschreven prestaties een voortzetting is van het Productenplan 2005; hier en daar zijn mutaties aangebracht, deze zijn echter niet ingrijpend.

Een mogelijke verhuizing kan wel gevolgen hebben voor enkele producten (zie paragraaf 10.2).

Ad 2 Toerekening van kosten: integrale kostprijsberekening

Het betreft een integrale kostprijsberekening per product, waarbij praktisch helemaal onze Handleiding ¹³ terzake is gevolgd.

Daarmee is er inzicht gekomen in:

- de netto-productiviteit en de inzet van deze capaciteit (over de producten) per uitvoerend medewerker;
- de totale benodigde capaciteit (Productenplan), afgezet tegen de beschikbare capaciteit van Park3 in netto-productieve uren;
- de verdeling van de directe kosten (waaronder loonkosten) en van de indirecte kosten (voornamelijk overhead) van Park3, die toegerekend worden naar de afzonderlijke producten;
- de benodigde activiteiten en kantoorruimten, zowel in een 'blijven'-optie als in een 'verhuizen'-optie;
- een preciezere toerekening van de huisvestingslasten (zowel directe als indirecte);
- bij dit alles: een uitsplitsing van kosten over de clusters welzijn en O&O;
- de resultante van bovenstaande: een (integrale) kostprijsberekening per product;
- de mate van kostendekkendheid van de welzijns- en van de O&O-producten.

Wat betreft het begrip 'overhead', wijzen wij er op dat wij daarvoor de volgende begripsbeschrijving hebben gehanteerd, waarbij wordt aangesloten bij de beschrijving van Huijben en Geurtsen.¹⁴ Zij geven aan dat het doel van de overhead van een organisatie is "het sturen van de organisatie en het ondersteunen van het primaire proces.(...). De overheadfuncties staan derhalve niet rechtstreeks ten dienste van de klant". Vandaar dat het indirecte kosten betreft, zoals de kosten van het management, en van de ondersteuningsfuncties personeel en organisatie, informatisering, financiën & control en de facilitaire ondersteuning.

Via een verdeelsleutel worden de indirecte kosten toegerekend aan de producten. Alle kosten van de genoemde overheadfuncties (personeel, huisvesting en overige materiele kosten) worden in de overhead meegenomen.

Ad 3 Uitgaan van de producten waarvoor er subsidie beschikbaar is

Twee Productenbegrotingen (varianten 1 en 2, waarbij O&O tot 1 juli 2006 gegarandeerd is) houden conform afspraak alleen rekening met te verwachten subsidies.

Wij maken hierbij de volgende opmerkingen:

- de reguliere budgetsubsidie voor welzijnsproducten is structureel
- de subsidies van het O&O-cluster zijn incidenteel
- er zijn aanvullende projectsubsidies, die we ook als incidenteel beschouwen
- nog niet voor alle projectsubsidies voor 2005 liggen er al subsidiebeschikkingen
- er zijn ook nog subsidies toegezegd van derden

¹³ G.W.M. van Vugt, *Handleiding inzake de (integrale) kostprijsberekening voor Park3*, 29 juli 2005 (gewijzigd: 26 augustus 2005)

Rapportage Park3

In het navolgende overzicht zijn de subsidies van de gemeente Harderwijk aangeduid met een s voor een structureel subsidie en een i voor een (projectmatig) incidenteel subsidie. Bij de structurele subsidies is rekening gehouden met een bezuiniging van gemeentewege van 3% voor 2006 (en in 2007 komt daar nog een bezuiniging van 2% bovenop).

De inkomsten betreffen de volgende taken:

Welzijn:

-	budgetsubsidie:	366.993 euro (s)
-	buurtsportwerk:	17.945 euro (s)
-	jongerenpersbureau (uren):	20.435 euro (i)
-	jongerenpersbureau (act.kosten):	8.500 euro (i)
-	ondersteuning brede school (aanvull.) ¹⁵ :	1.880 euro (i)
-	BOS-impuls ¹⁶ :	50.000 euro (i)
<i>Subtotaal:</i>		<i>465.753 euro</i>

(Overige) financiering welzijn:

-	uitbr. Gewoon meedoen (via Mee Veluwe):	31.000 euro
---	-----------------------------------------	-------------

O&O:

subsidie Harderwijk(tot 1 juli 2005) voor:

-	oudkomers ¹⁷ :	53.000 euro (i)
-	GOA-activiteiten:	25.000 euro (i)
<i>Subtotaal:</i>		<i>78.000 euro</i>

(Overige) financiering O&O (tot 1 juli 2005):

-	subsidies/bijdragen scholen:	16.018 euro
-	deelnemersbijdragen:	850 euro
<i>Subtotaal:</i>		<i>16.868 euro</i>

Totaal aan geraamde subsidies: 591.621 euro

Van dit bedrag is 47.868 euro (= 8,1%) niet afkomstig van de gemeente Harderwijk.

Twee Productenbegrotingen (varianten 3 en 4) gaan uit van de aanname dat O&O voor heel 2006 gesubsidieerd blijft, hetgeen dus niet binnen de gemeentelijke randvoorwaarde valt. De andere Productbegrotingen a fortiori niet, aangezien deze uitgaan van een aanname van een volledige garantie t/m 2007, resp. 2009. Zij hebben primair als doel de kostenontwikkeling t.a.v. de huisvestingslasten in beeld te brengen voor de langere termijn.

¹⁴ M. Huijben en A. Geurtsen, *Overhead in publieke organisaties*, in: Tijdschrift voor controlling

¹⁵ Dit bedrag is voor de taken die Park3 in 2006 uitvoert; de subsidie is al uitbetaald, Park3 zal deze op de balans zetten

¹⁶ Subsidie voor de BOS-impuls zal een periode van 4 jaar omvatten (elk jaar 50.000 euro)

Deze varianten komen daarom slechts in beperkte zin in de navolgende analyse aan de orde.

Ad 4 Productenbegroting moet voor 2006 kostendekkend zijn

Als we alle 7 Productenbegrotingen op een rij zetten, dan zien we het volgende beeld.

	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5	Variant 6	Variant 7
Begroot resultaat	- 11.767	- 66.933	- 59.809	+ 9.217	- 51.692	+ 13.119	+ 42.238
Kosten leegstand	- 89.751			- 86.456		- 81.129	- 44.929
Netto resultaat	-101.518	- 66.933	- 59.809	- 77.239	- 51.692	- 68.010	- 2.691

NB. Opgemerkt zij dat Park3 de varianten 1 en 2 juist andersom heeft betiteld: de eerste variant bij Park3 is onze variant 2, en de tweede variant is onze variant 1.

De varianten 1, 4, 6 en 7 gaan allen uit van het blijven zitten in het huidige gebouw aan de Parkweg; bij deze varianten zijn de (niet aan de producten toegerekende) kosten van huisvesting ('leegstandskosten' genoemd) bij het uiteindelijke (netto-)resultaat meegenomen.

De varianten 2, 3 en 5 gaan uit van verhuizen (en hebben derhalve geen leegstandskosten).

De varianten 1 en 2 voldoen aan de gemeentelijke voorwaarde dat de O&O-activiteiten doorlopen tot juli 2006; de varianten 3 en 4 gaan ervan uit dat de O&O-activiteiten doorlopen tot eind 2006.

De begrotingen 5, 6 en 7 zijn eigenlijk geen aparte varianten, maar geven een doorkijkje naar 2009, resp. 2007 en weer 2009.

We zien aldus dat er zijn 2 hoofdvarianten zijn, nl. variant 1 ('blijven' in het huidige gebouw, dit heeft de voorkeur van Park3) en variant 2 ('verhuizen', zowel kantoor- als activiteitenruimten), die voldoen aan de gemeentelijke aanname dat de O&O-activiteiten doorlopen tot juli 2006, aangezien de gemeente voor de periode daarna geen garantie op subsidie kan of wil geven. Beide varianten zijn echter niet sluitend: ze kampen elk met een tekort, dat in paragraaf 8.2 verder becijferd wordt.

De 2 varianten waarbij de O&O-activiteiten het hele jaar 2006 blijven bestaan (de varianten 3 en 4), zijn financieel iets gunstiger, dan de voornoemde hoofdvarianten, maar kampen ook nog steeds met een fors tekort.

Indien gekeken wordt naar de doorrekening door Park3 van de begroting 2006, incl. het O&O-cluster, op basis van het kostenniveau 2006 (en prijspeil 2006!) naar 2007 (in de blijven-optie, variant 6), dan zien we dat het resultaat, incl. leegstand, nog erg hoog blijft.

Kijken we naar de doorrekeningen voor 2009, dan valt op dat de verhuizen-optie (variant 5) nog steeds een fors negatief resultaat geeft, maar dat de blijven-optie (variant 7) op den duur bijna kostendekkend is.

¹⁷ Onder voorbehoud van ondertekenen Projectovereenkomst (is thans bezwaar tegen aangetekend door Park3); overigens met een risico van 20% teruggave subsidie indien onvoldoende deelnemers zijn begeleid

Het is echter de vraag of dergelijke varianten voor 2007 en 2009 realistisch zijn, aangezien de omstandigheden sterk kunnen gaan veranderen. Zo kunnen er bijv. wijzigingen komen in het Productenplan, de subsidies die daarmee gepaard gaan, de kostenstructuur of het prijspeil. Vandaar dat we ons in dit onderzoek allereerst (in paragraaf 8.2) gericht hebben op realistische varianten voor 2006. Daarna gaan we nog kort in op de Productenbegroting die door Park3 als uitgangspunt voor de subsidieaanvraag is genomen: variant 4. Volledigheidshalve gaan we ook nog in op variant 3.

Conclusies:

Alle aangeboden Productenbegrotingen voldoen aan de eisen inzake het aansluiten bij de Productenplan 2005 en inzake de integrale kostprijsberekening.

Vier van de aangeboden zeven varianten hebben betrekking op alleen 2006, waarvan twee als uitgangspunt hebben dat alleen van de toegezegde subsidies is uitgegaan (i.c. O&O t/m juli 2006). Deze twee laatste varianten (varianten 1 en 2) zijn echter niet kostendekkend. Daarmee heeft Park3 niet voldaan aan alle voorwaarden van de gemeente.

De doorrekeningen van varianten, waarbij O&O het hele jaar gegarandeerd wordt, levert mutatis mutandis zowel in 2006, 2007 als 2009 nog steeds geen sluitende begroting op, zij het dat de blijven-optie op den duur financieel het gunstigst wordt.

8.2 Nadere beschouwing van de varianten 1 en 2

Park3 heeft twee varianten geschetst, die – op de kostendekkendheid na – voldoen aan de randvoorwaarden van de gemeente.

De meeste van onze opmerkingen en voorstellen tot correctie zijn door Park3 overgenomen.¹⁸

In de eerste optie blijft Park3 gehuisvest in het gebouw aan de Parkweg, en in de tweede wordt er zowel voor het kantoorpersoneel elders ruimte gezocht (in een kantoorgebouw), als voor de activiteiten (in andere gebouwen met sociaal-culturele bestemming). Op de huisvestingssituatie wordt nader ingegaan in hoofdstuk 9.

In beide opties is het Productenplan 2006 het inhoudelijke richtsnoer. De beide varianten gaan uit van dezelfde producten, die in dezelfde mate geleverd gaan worden.

Wat krijgt de gemeenschap dus in beide varianten?

In het kort, dit:

- alle geoffreerde activiteiten, zoals opgenomen in het Productenplan 2006
- een organisatie, die bestaat uit 4,6 fte welzijn, 2,7 fte O&O en 2,8 fte overhead (althans tot juli 2006)

Op de wijze waarop Park3 als welzijnsorganisatie gepositioneerd kan worden (in een sterke – zwakte analyse, en gelet op de ontwikkelingen die er gaande zijn), komen we terug in hoofdstuk 11.

¹⁸ Zie o.a. onze notitie inzake de concept-begroting aan de directeur van Park3 d.d. 6 sept. 2005

Variante 1 (blijven; O&O voor een half jaar)

Financieel ziet deze variant er als volgt uit:

Jaar 2006	Begroting Welzijn	Begroting O&O	Totale begroting
Subsidies gemeente Harderwijk	€ 465.800	€ 78.000	€ 543.800
Overige opbrengsten	€ 31.000	€ 16.900	€ 128.900
Totaal opbrengsten	€ 496.800	€ 94.900	€ 591.700
Directe kosten	€ 345.800	€ 74.500	€ 420.300
Indirecte kosten	€ 138.200	€ 44.900	€ 183.100
Totaal kosten	€ 484.000	€119.400	€ 603.400
Begroot resultaat door Park3	€ 12.800 overschot	-/- € 24.500 tekort	-/- € 11.700 tekort
Aanpassing onzerzijds			-/- € 2.500 ¹⁹
Niet begrote kosten van leegstand			-/- € 89.700
Begroot resultaat incl. leegstand en correctie			-/- € 103.900 tekort

Commentaar bij deze begroting

Allereerst valt op dat het gecorrigeerd tekort van bijna 104.000 euro hoofdzakelijk veroorzaakt wordt door de niet (aan welzijn noch O&O) toe te rekenen kosten van huisvesting. M.a.w. de huisvestingskosten zijn veel te hoog voor het huidige activiteitenpakket.

Dat komt doordat er geen podiumactiviteiten meer plaatsvinden, waardoor tegenover de eertijds aan cultuur toe te rekenen huisvestingslasten die op de begroting blijven drukken, geen inkomsten (noch vanuit de cultuurinkomsten noch horeca-omzet) meer staan (ook al was cultuur niet kostendekkend).

Op de tweede plaats valt op dat welzijn een klein overschot heeft, tegenover een groter tekort op O&O. O&O werkt dus verliesgevend. De huidige subsidie voor de O&O-activiteiten is niet gebaseerd op vergoeding van de overheadkosten; het is echter wel redelijk dat dit gebeurt, zeker nu van Park3 een begroting wordt verlangd waarin alle kosten (ook die van de overhead verdisconteerd zijn). Wordt dit wel gedaan (dus extra subsidie gegeven), dan wordt het negatieve resultaat van de O&O-activiteiten positiever (of zelfs tot nul gereduceerd). Er zijn dus redenen om voor de O&O-activiteiten in totaliteit extra subsidie te geven. Wij komen hier nog op terug in paragraaf 8.4

Daarnaast wijzen wij op twee (verborgen) kostenposten, die in de toekomst onherroepelijk aan de orde (zullen) komen.

We doelen met name op de volgende zaken:

a. Te plegen investeringen

Voor een drietal problemen zullen op relatief korte termijn aanpassingen gepleegd moeten worden, vanwege de arbo-omstandigheden op m.n. het kantoor. Het betreft: luchtbehandeling, zonwering en de verwarming. De totale kosten hiervan (voor het hele gebouw) worden door een technisch bureau globaal op (maximaal) 100.000 euro geraamd.

Uitgaand van dit bedrag, betekent dit het volgende voor de extra financieringslasten. Wij gaan daarbij uit van een afschrijvingstermijn van 10 jaar ²⁰ en een rente van 5,5% (Park3 leent thans tegen 5,05%). In bijlage 4 hebben wij de rente- en aflossinglasten van een lening van 100.000 euro in beeld gebracht bij de verschillende rentetarieven.

De financieringskosten bedragen in het eerste jaar: € 10.000 (aflossing) + € 5.500 = € 15.500.

b. Post voor groot onderhoud

De staat van het onderhoud van het pand is niet helemaal in beeld. Op het eerste gezicht oogt het redelijk, maar er zijn de afgelopen jaren alleen de noodzakelijke bouwkundige onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd, o.a. voortvloeiend uit brandweereisen en arbo-voorwaarden, en vanwege slechte oplevering.

Wij adviseren een onderhoudsplan op te stellen, waarbij het dak en het binnen- en buitenschilderwerk deel van uitmaken. Pas dan wordt duidelijk voor welke onderhoudskosten Park3 de komende jaren nog komt te staan.

Wij constateren dat er in de Productenbegroting 2006 geen post (reservering) groot onderhoud is geraamd. Gelet op het ontbreken van een onderhoudsplan is het niet te becijferen hoe groot deze post zou moeten zijn. Aansluitend op de advisering van Deloitte & Touche in 2003 ²¹, stellen wij voor om minimaal het daar genoemde bedrag van € 8000 per jaar als dotatie aan het onderhoudsfonds in de begroting op te nemen.

Extra verhuurmogelijkheden

Verder valt op dat er geen rekening is gehouden met inkomsten uit verhuur. Wij adviseren om minimaal de inkomsten die mogelijk zijn zonder de faciliteiten van de podiumzaal in de begroting op te nemen. Wij stellen hiervoor een bedrag voor van € 4.000. Dit wordt door de directeur van Park3 haalbaar geacht. Hij geeft daarvoor enkele mogelijke opties:

- extra cursusaanbod voor oudkomers (i.s.m. Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Harderwijk en ROC Landslede), waarvoor bij fondsen subsidie is aangevraagd;
- mogelijkheid om t.b.v. het ROC een leerwerktraject op te zetten voor horeca (2^e kans onderwijs)
- meer verhuur van de oefenruimte
- samenwerking met de muziekschool (voor 2006 zijn er al 2 opties)
- het organiseren van concerten met lokale muziekbeoefenaars (zangkoren, bandjes)

¹⁹ De post Overige personele kosten is in de totaalstaat van Park3 geraamd op € 20.917, terwijl uit de overheadbegroting blijkt dat deze € 23.5000 bedraagt, dus ongeveer € 2.500 te laag

²⁰ Ofschoon wij beseffen dat Park3 het pand en de bijkomende verbouwingen in 40 jaar afschrijft, lijkt ons dat veel te lang voor genoemde investeringen. De installaties en inventaris worden in 10 jaar afgeschreven.

E.e.a. staat los van potentiële substantiële verhuurmogelijkheden door de leegstand vanwege het wegvallen van de podium- en horeca-activiteiten (zie hierna in paragraaf 8.4).

Afbetalingskosten

Dan zijn er nog de afbetalingskosten die zullen voortvloeien uit het overbruggingskrediet. De restschuld op 31 december 2005 zal naar verwachting 85.000 euro bedragen. Dit bedrag dient in 5 jaar te worden terugbetaald, dus 17.000 euro per jaar, te starten op 30 juni 2006.

Voorschot op subsidie 2006 al in 2005 gebruikt

Tot slot is er nog het tekort waarmee het begrotingsjaar 2006 start, nl. het bedrag van het voorschot op de subsidie voor het eerste kwartaal. Dit zal eind 2005 betaalbaar worden gesteld, maar is nodig voor de liquiditeitsproblemen in 2005. Dit bedrag van 95.000 euro komt Park3 dus in 2006 tekort (zie ook de conclusie van hoofdstuk 4)

Wachtgelden

De kans is groot dat Park3 na 1 juli 2006 te maken krijgt met wachtgeldverplichtingen vanwege personeel dat ontslag krijgt. Het betreft 2 categorieën:

- a. overbodige overhead vanwege het wegvallen van het cluster O&O (i.c. directeursfunctie voor 18 uur en administratieve functie voor 32 uur);
- b. wegvallen coördinatie (28 uur) en uitvoerende uren voor O&O (71 uur).

Daarnaast zijn voor de ontslagprocedure advocaatkosten te rammen (€ 3.500 per ontslaggeval ²²) en zijn er wellicht aanvullende financiële claims vanuit de medewerkers. Het is echter lang niet zeker dat alle O&O-activiteiten per 1 juli 2006 zullen verdwijnen. De verwachting is dat dit risico vooral voor het oudkomersproject en sommige GOA-projecten bestaat. In paragraaf 10.1 wordt dieper op de wachtgeldproblematiek ingegaan.

Voor 2006 zijn de uit te keren wachtgeldsuppleties en aanvullende kosten als volgt:

Incidentele kosten vanwege ontslag vast personeel	
Wachtgeld overheadfuncties	-/- € 13.400
Wachtgeld O&O-cluster	-/- € 9.700
Raming advocaatkosten (9x)	-/- € 31.500
Financiële claims	PM
Totaal	-/- € 54.600

Opgemerkt zij dat de totale wachtgelden in 2007 (nog) hoger zullen zijn (nl. € 35.900) dan in 2006 (€ 23.100), indien de betrokken ontslagen medewerkers nog steeds geen nieuwe baan hebben gevonden.

²¹ Deloitte & Touche (J. Hofmeijer, E.D. van de Weg en R.J.E. Timmers), *Welzijn gewogen*, Zwolle, 19 juni 2003, p. 28.

Resumé

Verdisconteren wij bovengenoemde aspecten in de Productenbegroting 2006, dan ontstaat het volgende beeld:

Begroot resultaat	-/- € 103.900 tekort
Financieringslasten investeringen	-/- € 15.500 (s)
Dotatie groot onderhoud	-/- € 8.000 (s)
Verhuurmogelijkheden	+ € 4.000 (s)
Gecorrigeerd begroot resultaat	-/- € 123.400 structureel tekort
Kosten wachtgelden c.a.	-/- € 54.600 (i)
Kosten aflossing krediet gemeente	-/- € 17.000 (i)
Tekort aan subsidie 1 ^e kwartaal	-/- € 95.000 (i)
Tekort in 2006 totaal	-/- € 290.000

Kort gezegd, vertoont variant 1 een groot structureel tekort van 123.000 euro, komen er mogelijk nog hoge (en olopende) wachtgeldverplichtingen bij, en is er geen oplossing voor een eenmalig tekort van ruim een ton.

Dit lijkt ons geen goed (financieel) uitgangspunt voor een doorstart van de organisatie.

Variant 2 (verhuizen; O&O voor een half jaar)

Financieel ziet deze variant er als volgt uit:

Jaar 2006	Begroting Welzijn	Begroting O&O	Totale begroting
Subsidies gemeente Harderwijk	€ 465.800	€ 78.000	€ 543.800
Overige opbrengsten	€ 31.000	€ 16.900	€ 128.900
Totaal opbrengsten	€ 496.800	€ 94.900	€ 591.700
Directe kosten	€ 378.200	€ 90.900	€ 469.100
Indirecte kosten	€ 143.200	€ 46.300	€ 189.500
Totaal kosten	€ 521.400	€ 137.200	€ 658.600
Begroot resultaat door Park3	-/- € 24.600 tekort	-/- € 42.300 tekort	-/- € 66.900 (tekort)
Aanpassing onzerzijds			-/- € 2.500
Begroot resultaat incl. correctie			-/- € 69.400 (tekort)

²² Hier is het bedrag genomen dat 500 euro hoger ligt dan de kosten waren van de ontslagprocedures ingevolge de sanering van de cultuurpoot in 2005

Commentaar bij deze begroting

We zien dat zowel het cluster welzijn als het cluster O&O een tekort hebben, zij het dat dat van O&O bijna 2x zo groot is. Ook hier geldt de opmerking die gemaakt is bij variant 1, nl. dat de huidige subsidie voor de O&O-activiteiten is niet gebaseerd op vergoeding van de overheadkosten; wordt dit wel gedaan (dus extra subsidie gegeven), dan wordt het negatieve resultaat van de O&O-activiteiten positiever (of zelfs tot nul gereduceerd).

Het totale tekort is minder groot dan dat in de eerste variant, omdat de leegstandskosten van Park3 hier niet op het resultaat drukken. Bovendien is er in variant 2 geen sprake van verborgen kosten i.v.m. te plegen investeringen noch voor onderhoud.

Het is echter de vraag of de kosten van huur (zowel kantoor- als activiteitenruimten) wel zo hoog moeten worden geraamd. Kosten voor huur kantoorruimten zijn geraamd op 35.000 euro, de kosten van de activiteitenruimten op ruim 43.600 euro. Dit laatste bedrag kan lager worden, aangezien korting mogelijk is voor langdurig gebruik. Deze korting hebben wij niet verdisconteerd. Hier zal over onderhandeld dienen te worden met de verhuurder.

Uit paragraaf 9.2 zal blijken dat de kantoorruimte globaal 16.000 euro (structureel) goedkoper kan. Wij hebben een correctie voor deze lagere huisvestingslasten opgenomen; dat betekent wel dat Park3 naar goedkopere kantoorruimte moet uitkijken dan de opties die men nu in beeld heeft.

Park3 krijgt - net als in variant 1 - te maken met waarschijnlijkheid van de *wachtgeldverplichtingen* en *aanverwante kosten*.

En natuurlijk geldt ook in deze variant dat er *afbetalingskosten* zijn en dat het jaar met een *tekort* wordt gestart vanwege het opsouperen van de subsidie voor het eerste kwartaal 2006 in 2005.

Verhuiskosten

Verder moet in deze variant rekening gehouden worden met eenmalige kosten in verband met verhuizing. In paragraaf 10.2 wordt daar dieper op in gegaan. In totaal kost deze verhuis-variant 58.900 euro extra in 2006.

Resumé

Het verdisconteren van deze elementen, levert het volgende resultaat op:

Begroot resultaat	-/- € 69.400 tekort
Lagere kosten huisvesting	+ € 16.000 (s)
Gecorrigeerd begroot resultaat	-/- € 53.400 structureel tekort
Kosten wachtgelden c.a.	-/- € 54.600 (i)
Kosten aflossing krediet gemeente	-/- € 17.000 (i)
Tekort aan subsidie 1 ^e kwartaal	-/- € 95.000 (i)
Kosten i.v.m. verhuizing	-/- € 58.900 (i)
Tekort in 2006 totaal	-/- € 278.900

Samengevat, vertoont ook variant 2 nog een flink structureel tekort, in dit geval van ruim 53.000 euro (indien er voor een goedkopere huisvesting wordt gekozen, anders is het tekort groter), komen er mogelijk ook hoge (en oplopende) wachtgeldverplichtingen bij, en is er geen oplossing voor een eenmalig tekort van ruim een ton. Bovendien kost de verhuizing bijna 59.000 euro.

Ook deze variant lijkt ons geen goed (financieel) uitgangspunt voor een doorstart van de organisatie.

Conclusies:

Variant 1 heeft, incl. diverse correcties, een structureel tekort van 123.400 euro; incl. kosten van wachtgelden, aflossing krediet en tekort aan subsidie voor het 1^e kwartaal komt het tekort uit op 290.000 euro.

Variant 2 heeft, incl. diverse correcties, een structureel tekort van 53.400 euro; incl. kosten van wachtgelden, aflossing krediet en tekort aan subsidie voor het 1^e kwartaal en verhuizing komt het tekort uit op 278.9000 euro.

Variant 1 is dus 70.000 (structureel) negatiever dan variant 2. Maar de incidentele kosten zijn in variant 2 bijna 59.000 euro hoger.

Per saldo kost variant 1 in 2006 ruim 11.000 euro meer dan variant 2.

Beide varianten lijken ons geen goed (financieel) uitgangspunt voor een doorstart van Park3.

Kijkend naar de aansluiting van de Productenbegroting op het Productenplan (zie hoofdstuk 7), en gelet op onze bevindingen in dit hoofdstuk, zijn we van mening dat de kosten nu reëel in kaart zijn gebracht, incl. verborgen kosten, kosten i.v.m. verdere sanering en verhuizing en zijn er correcties in positieve (opbrengstverruimende) zin aangebracht.

De vraag of dergelijke tekorten voor de gemeente Harderwijk acceptabel zijn, is een politieke vraag, die niet door ons beantwoord kan worden.

Vanuit het uitgangspunt dat de organisatie zelf verantwoordelijk is voor zijn exploitatie, lijkt ons een doorstart niet realistisch.

Vergelijkende cijfers van referentiegemeenten op het gebied van aantal fte's, omzet of verleend subsidie per producteenheid zijn er niet. Allereerst niet omdat deze niet centraal bijgehouden worden. Bovendien heeft elke lokale welzijninstelling een ander takenpakket, zodat een vergelijking ondoenlijk wordt, ook al zouden er wel cijfers over zijn.

Daarnaast zijn er soms gemeentelijke bijdragen a fonds perdu beschikbaar gesteld, zodat deze niet meer terugkoken in de jaarlijkse lasten.

Wel is het mogelijk om kritisch te kijken naar de kosten van het productiepakket. Ook hier zijn geen vergelijkende cijfers (bv. kosten per eenheid product) te maken, aangezien de producten van Park3 anders geformuleerd zijn, andere activiteiten inhouden dan elders het geval is. Op 2 punten is er overigens wel een vergelijking mogelijk:

- a. het gemiddeld uurtarief
- b. de overheadkosten

Ad a. Uurtarief

Het uurtarief (per netto-productief uur) ligt gemiddeld bij welzijn op bijna 37 euro en bij O&O op 30 euro. Dat zijn relatief lage tarieven.

Ad b. Overhead

In variant 1 zijn de personele kosten in de overhead 22 % van de totale personele kosten. Bij variant 2 is dit ook 22 %.

In diverse sectoren ligt dit verschillend:

- welzijn: 18 %
- gehandicaptenzorg: 19%
- onderwijs: 20 %
- gemeenten: 34 %
- ministeries: 45 %

De cijfers zijn gebaseerd op een onderzoek van Berenschot²³). De overhead is dus wat hoger dan normaal is in de welzijnsector, maar niet schrikbarend veel hoger. Positief in deze heeft de sanering van 2005 gewerkt: toen is relatief veel overhead gesaneerd. Overigens zijn de overheadkosten van relatief kleine welzijnsinstellingen (zoals Park3) meestal wat hoger dan die van grotere instellingen.

Tot slot kan bekeken worden naar het totale capaciteitsbeslag per product of project. Precies uitsluitsel over de benodigde capaciteit (in netto-productieve uren) per product is in het bestek van dit onderzoek niet mogelijk, want dat zou een grondige taakanalyse vergen. Toch zijn er ons inziens wel redenen om op basis van een quick scan daarover uitspraken te doen. Dat doen we in paragraaf 8.4.

Conclusies:

Een vergelijking van Park3 met andere welzijnsinstellingen op het gebied van product – prijs verhouding is niet mogelijk gebleken.

Wel kan worden geconstateerd dat het gemiddeld uurtarief van Park3 relatief laag is, en dat de overhead (in personele kosten) maar een fractie hoger ligt dan elders.

8.3 Nadere beschouwing van varianten 3 en 4

Aangezien het bestuur van Park3 opteert voor variant 4, zetten wij deze financieel op een rij. Ter vergelijking gaan we ook in op variant 3.

Nogmaals merken wij op dat beide varianten niet conform de opdracht van de gemeente zijn, nl. om slechts uit te gaan van de subsidies die voor 2006 te verwachten zijn (i.c. voor het cluster O&O slechts voor de eerste helft van het jaar). In beide varianten blijft het cluster O&O dus intact, en wordt er ook geen sanering uitgevoerd t.a.v. de directeursfunctie (halvering), noch t.a.v. de administratieve functie, zoals sprake was in de varianten 1 en 2.

²³ M. Huijben en A. Geurtsen, *Overhead in publieke organisaties*, in: Tijdschrift voor controlling

Variant 3 (verhuizen; O&O voor een heel jaar)

Financieel ziet deze variant er als volgt uit:

Jaar 2006	Begroting Welzijn	Begroting O&O	Totale begroting
Subsidies gemeente Harderwijk	€ 465.700	€ 156.000	€ 621.700
Overige opbrengsten	€ 31.000	€ 32.900	€ 63.900
Totaal opbrengsten	€ 496.700	€ 188.900	€ 685.600
Directe kosten	€ 372.800	€ 173.200	€ 546.000
Indirecte kosten	€ 121.900	€ 77.500	€ 199.400
Totaal kosten	€ 494.700	€ 250.700	€ 745.400
Begroot resultaat door Park3	€ 2.000 overschot	-/- € 61.800 tekort	-/- € 59.800 tekort
Aanpassing onzerzijds			-/- € 2.500
Begroot resultaat incl. correctie			-/- € 62.300 tekort

Commentaar bij deze begroting:

Het structurele tekort zit helemaal bij het cluster O&O. Het is hoger dan in variant 2, aangezien het O&O-cluster relatief meer indirecte kosten toebedeeld krijgt. Een ander financiële verschil met variant 2 (ook verhuizen-optie) is dat er geen wachtgelden opgevoerd hoeven te worden.

Er is, net als in de varianten 1 en 2, een incidenteel tekort van ruim een ton.

Gelet op het niet doorgaan van de sanering in de directie-uren en in de administratie, is de overhead hoger dan in de varianten 1 en 2.

Kosten voor huur kantoorruimten zijn geraamd op 35.000 euro, de kosten van de activiteitenruimten op (afgerond) 59.600 euro. Net als bij variant 2 is het de vraag of de kosten van huur (zowel kantoor- als activiteitenruimten) wel zo hoog moeten worden geraamd. De korting op de huur van activiteitenruimte hebben wij niet verdisconteerd. Voor de kantoorruimte hebben wij weer een correctie van 16.000 euro op deze huisvestingslasten opgenomen.

Resumé

Het verdisconteren van deze elementen, levert het volgende beeld op:

Begroot resultaat	-/- € 62.300 tekort
Lagere kosten huisvesting	+ € 16.000 (s)
Gecorrigeerd begroot resultaat	-/- € 46.300 structureel tekort
Kosten aflossing krediet gemeente	-/- € 17.000 (i)
Tekort aan subsidie 1 ^e kwartaal	-/- € 95.000 (i)
Kosten i.v.m. verhuizing	-/- € 58.900 (i)
Tekort in 2006 totaal	-/- € 217.200

Variant 4 (blijven; O&O voor een heel jaar)

Financieel ziet deze variant er als volgt uit:

Jaar 2006	Begroting Welzijn	Begroting O&O	Totale begroting
Subsidies gemeente Harderwijk	€ 465.700	€ 156.000	€ 621.700
Overige opbrengsten	€ 31.000	€ 32.900	€ 63.900
Totaal opbrengsten	€ 496.700	€ 188.900	€ 685.600
Directe kosten	€ 342.700	€ 140.500	€ 483.200
Indirecte kosten	€ 117.900	€ 75.300	€ 193.200
Totaal kosten	€ 460.600	€215.800	€ 676.400
Begroot resultaat door Park3	€ 36.100 overschot	-/- € 26.900 tekort	€ 9.200 over
Aanpassing onzerzijds			-/- € 2.500
Niet begrote kosten van leegstand			-/- € 86.500
Begroot resultaat incl. leegstand en correctie			-/- € 79.800 tekort

Commentaar bij deze begroting:

In variant 4 zien we dat de welzijnsplaat flink positief sluit, tegenover een tekort bij het O&O-cluster. Ook hier komt dit door het doorberekenen van de indirecte kosten. Ook zien we het verschil met variant 1 (ook blijven-optie), nl. dat er geen wachtgeld opgevoerd hoeven te worden. Er is, net als in de varianten 1 en 2, een incidenteel tekort van ruim een ton. Gelet op het niet doorgaan van de sanering in de directie-uren en in de administratie, is net als in variant 3 de overhead hoger dan in de varianten 1 en 2.

Resumé

Het verdisconteren van deze elementen, levert het volgende resultaat op:

Begroot resultaat	-/- € 79.800 tekort
Financieringslasten investeringen	-/- € 15.500 (s)
Dotatie groot onderhoud	-/- € 8.000 (s)
Verhuurmogelijkheden	+ € 4.000 (s)
Gecorrigeerd begroot resultaat	-/- € 99.300 structureel tekort
Kosten aflossing krediet gemeente	-/- € 17.000 (i)
Tekort aan subsidie 1 ^e kwartaal	-/- € 95.000 (i)
Tekort in 2006 totaal	-/- € 211.300

Conclusies:

Variant 4 (waarop de subsidieaanvraag van Park3 is gebaseerd) heeft, incl. diverse correcties, een structureel tekort van 99.300 euro.

Incl. kosten van aflossing krediet en tekort aan subsidie voor het 1^e kwartaal komt het tekort uit op 211.300 euro.

Variant 3 heeft, incl. diverse correcties, een structureel tekort van 46.300 euro.

Incl. kosten van aflossing krediet en tekort aan subsidie voor het 1^e kwartaal en verhuizing komt het tekort uit op 217.200 euro.

Beide varianten lijken ons geen goed (financieel) uitgangspunt voor een doorstart van Park3.

8.4 Mogelijkheden om het tekort te verminderen

We hebben gekeken naar mogelijkheden om het structurele tekort te verminderen.

Extra subsidie voor het cluster O&O

De huidige subsidie voor de O&O-activiteiten is niet gebaseerd op vergoeding van de overheadkosten; dit merken wij al op in paragraaf 8.2, bij de bespreking van variant 1.

Het is echter wel redelijk dat dit gebeurt, zeker nu van Park3 een begroting wordt verlangd waarin alle kosten (ook die van de overhead verdisconteerd zijn). Er zijn dus redenen om voor de O&O-activiteiten in totaliteit extra subsidie te geven.

Zoals we in de vier varianten zagen, is het tekort van de O&O-poot telkens anders. De extra subsidie is dan ook niet precies te bepalen, want het tekort op O&O is mede afhankelijk van de doorberekening van de indirecte kosten (voornamelijk overhead) en die is afhankelijk van keuzes van Park3.

Het bestuur van Park3 vraagt in zijn brief van 4 november een bedrag van 26.870 euro als aanvullend subsidie (op jaarbasis). Gelet op de hiervoor behandelde varianten, lijkt ons dit bedrag aannemelijk.

Dat zou betekenen dat in de varianten 1 en 2 er een aanvullend subsidie van ongeveer 13.500 euro (O&O voor een half jaar) bij zou moeten, en in de varianten 3 en 4 een bedrag van ongeveer 27.000 euro.

Ruimte in de formatie

Op basis een analyse van het Productenboek en n.a.v. de gesprekken met de medewerkers van Park3, denken wij dat er enige ruimte zit in de capaciteitstoerekening (uren) naar bepaalde welzijnsproducten in het Productenboek.

Hoewel dit slechts een quick scan is, denken wij dat redelijkerwijs hier en daar in de capaciteit geschrapt kan worden, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de essentie van het betreffende product.

In bijlage 4 geven wij een aantal suggesties voor het schrappen in de capaciteit.

Het gaat dan, samengevat, om:

a. Schrappen van uren uitvoerende formatie voor welzijnsproducten

Voor een groot aantal producten is een fors aantal uren geraamd. We wijzen op: Café fris, Club interactief, de Wijkkookgids, het product Beleidsteams, buurtbeheer en buurtondersteuning en op Ladies only.

Suggestie: in totaal 200 uren minder ramen

b. Schrappen of forse vermindering van enkele welzijnsproducten

Een product zou kunnen vervallen (het product Roefeldag Stadsdennen en in Drielanden): besparing 270 uren.

Indien de verhuizing doorgaat, zal de animo voor Late juice en Expectable waarschijnlijk afnemen en wellicht geen bestaanrecht meer hebben (200 uren minder).

c. Generieke vermindering ureninzet

Op alle andere projecten zou ± 10% van de uren geschrapt kunnen worden: Dit levert 400 uren minder op.

Totale vermindering in uren mogelijk: 1.070 uren

Extra benodigde capaciteitsuitbreiding volgens de begroting (in netto-uren):

- vacature sociaal-cultureel werk:	292
- coördinator BOS-impuls:	291
- regionetwerk/sociaal cultureel:	183
- regionetwerk sport:	<u>291</u>

Totale uitbreiding volgens de begroting: 1.057 uren

Ons inziens zijn er dus voldoende mogelijkheden om zodanig te herprioriteren en daardoor te schrappen in de ureninzet, zodat de middelen die door Park3 geraamd worden voor capaciteitsuitbreiding niet (meer) nodig zijn. Het oppakken van de drie voornoemde nieuwe taken kan dus binnen de formatie van Park3 opgelost worden, en er is geen vacature meer.

Besparing hiermee:

- vacature sociaal-cultureel werk:	€ 6.776
- coördinator BOS-impuls:	€12.015
- regionetwerk/sociaal cultureel:	€ 5.935
- regionetwerk sport:	<u>€ 8.688</u>

Totale besparing: € 33.414

Meer acquisitie verhuur

In variant 1 staat het gebouw voor een groot gedeelte leeg. De leegstand is begroot op 89.700 euro. Op de eerste plaats zou daarom meer werk gemaakt kunnen worden van de verhuurmogelijkheid. Een aantal opties voor verhuur zijn al opgenomen in variant 1 (voor 4.000 euro). Maar het gebouw heeft substantieel meer verhuurpotentie dan voor de genoemde mogelijkheden. Dat geldt zowel voor de activiteitenruimten (met name de grote zaal) als voor de kantoorruimten.

Met een duidelijke inzet op het aantrekken van nieuwe huurders, met name voor een vaste huurder die zowel kantoorruimte zoekt als gebruik maakt van het gebouw, zou een substantieel bedrag tot

de mogelijkheden behoren. We hebben het dan over een vaste (mede-)gebruiker van het pand. Een kandidaat daarvoor is (nog) niet in zicht, maar kan de podiumorganisatie zijn waarvan sprake is in de rapportage Toekomst poppodium Harderwijk.²⁴

We doelen dan op het model 2: 'Podium en welzijnsorganisatie gescheiden, maar wel onder een dak'. Een dergelijke culturele (mede-)gebruiker zou de kosten van het pand aanmerking doen verminderen.

Dit vergt dan wel inschikken van Park3 als organisatie en herprioriteren van plannings van de activiteiten. We komen hier nog op terug in het volgende hoofdstuk.

Conclusies:

Allereerst is een aanvullend subsidie voor de O&O-activiteiten van ongeveer 27.000 euro op jaarbasis reëel.

Daarnaast zijn mogelijkheden om het tekort te verminderen, door sommige producten niet of minder uit te voeren, en daardoor minder (netto-)ureninzet te plegen. Dit kan evenveel capaciteit besparen als nodig is voor de uitbreiding van taken door nieuwe subsidies (dit bespaart een bedrag van ruim 33.000 euro).

Bovendien zou het vinden van een vaste (mede-)gebruiker substantieel soelaas kunnen bieden; te denken valt aan de op te richten podiumorganisatie, indien deze financieel ondersteund gaat worden door de gemeente.

Aanbevelingen:

1. Indien tot een doorstart wordt besloten, zouden de O&O-activiteiten voor een bedrag van 27.000 euro (op jaarbasis) aanvullend gesubsidieerd moeten worden.

2. Indien tot een doorstart wordt besloten, gaan gemeente en Park3 nader overleggen over de prioritering binnen het Productenplan 2006. Daarbij krijgt Park3, binnen randvoorwaarden door de gemeente te stellen, de opdracht om voor ongeveer 1.100 uren capaciteit vrij te maken, die ingezet gaat worden voor de nieuwe (gesubsidieerde) taken.

2. Indien de gemeente besluit om het Model 2 ('Podium en welzijnsorganisatie gescheiden, maar wel onder een dak') uit de Rapportage Toekomst poppodium Harderwijk te ondersteunen, krijgt Park3 het verzoek om dit model in goed overleg met de initiatiefnemers, dan wel de gemeente, te accommoderen; dit alles binnen de veronderstelling dat tot doorstart wordt besloten.

²⁴ DSP-groep (E. Lagendijk), *Toekomst poppodium Harderwijk*, november 2005.

9. Duurzaam gebruik van het pand Parkweg3 mogelijk?

9.1 Blijven of niet?

Bestuur en directie van Park3 blijven het liefst gehuisvest aan de Parkweg. Dat is begrijpelijk, gelet op de mogelijkheden die het pand heeft voor de diverse activiteiten. Het pand heeft een prima uitstraling/ inrichting voor de jeugdgerelateerde projecten. De grote zaal is zeer geschikt voor de muziekfeesten, zij het dat het wegvallen van de technisch medewerkers de mogelijkheden beperkter zijn geworden.

Opgemerkt zij dat het pand ook zeer geschikt was (en blijft) voor de culturele activiteiten. Alle faciliteiten daarvoor zijn aanwezig. De gebruikers van het podium zijn daar zeer enthousiast over. De grote zaal kan een groter publiek aan, zij het dat op last van de brandweer de bezoekerscapaciteit beperkt is geworden tot 217 personen (incl. bandleden en personeel); de oorspronkelijke zaalcapaciteit was 350 personen.

In principe kiest het bestuur van Park3 voor variant 4 (blijven), maar geeft daarbij wel aan dat hier minimaal het voortbestaan van het cluster O&O voor nodig is, dat kostendekkend wordt gefinancierd. Blijven zitten in het huidige pand is dus gekoppeld aan de ambitie een brede welzijnsinstelling te zijn, met een financiële garantie van de gemeente voor O&O. Blijft er alleen de welzijnspoot over, dan acht het bestuur van Park3 verhuizen de aangewezen optie. Een goede reden om te blijven kan volgens het bestuur echter zijn dat het pand alsnog gebruikt gaat worden voor culturele activiteiten (los van de organisatievorm), die de daarbij behorende inkomsten genereren (de geraamde kosten van leegstand zijn dan lager of niet meer aanwezig).

Verhuizen is in de ogen van het bestuur ook aan de orde, indien Park3 zich gesteld ziet voor het betalen van de wachtgelden aan ontslagen medewerkers, indien het cluster O&O per 1 juli 2006 ophoudt. Deze kosten zijn voor 2006 geraamd op 54.600 euro (incl. advocaatkosten, excl. eventuele financiële claims) – zie paragraaf 8.2. Deze kosten lopen de jaren daarna alleen nog maar verder door (indien de ontslagen medewerkers geen nieuwe baan krijgen). Het bestuur ziet in deze situatie geen andere keus dan het verkopen van het pand, en met de verwachte overwaarde ervan voldoen aan de wachtgeldverplichtingen ingevolge de CAO Welzijn.

De keuze 'blijven of niet' heeft dus volgens het bestuur zowel een inhoudelijke kant (alleen als het pand gebruikt kan worden voor een brede welzijnsinstelling, al dan niet in combinatie met culturele activiteiten) als een financiële (opbrengst verkoop wellicht nodig voor sanering).

Onzerzijds voegen wij hier aan toe dat de kosten van leegstand (op 89.700 euro geraamd – zie paragraaf 8.2) erg zwaar drukken op de begroting. Als deze niet substantieel verlicht kunnen worden door gebruik van het gebouw voor andere activiteiten (dan welzijn en O&O), dan lijkt verhuizen de aangewezen optie. Het rendement van het gebouw is dan te laag. Met name het kostendekkend gebruik voor culturele activiteiten, incl. goed benutten van de aanwezige horecafunctie, is noodzakelijk om het rendement van het gebouw substantieel te verhogen. Opgemerkt zij dat het perceel de bestemming 'maatschappelijke doeleinden' heeft. Dit staat het specifiek commercieel uitbaten van een horecafunctie, gecombineerd met een culturele functie, in de weg.

9.2 Consequenties van de beide varianten

De varianten 1 en 2 hebben elk verschillende consequenties voor de huisvestingssituatie van Park3 en voor de financiën.

Variant 1 (blijven)

Deze variant is het minst ingrijpend voor Park3.

In paragraaf 8.2 is al aangegeven dat er enkele investeringen nodig zijn i.v.m. arbo-normen. Het pand is groot genoeg voor de beide clusters en de overheadfuncties van Park3, er is zelfs nog enige kantoorruimte over.

Indien de gemeenteraad van Harderwijk ervoor kiest om een popcultuurpodium te bekostigen, en het oog valt daarbij op Parkweg 3, dan kan dit zowel in een constructie dat Park3 met zijn welzijns- en O&O-clusters in dit pand blijft, als in een constructie dat het pand alleen voor cultuur wordt gebruikt. De kostenplaatjes hiervan zijn uiteraard zeer verschillend: in de tweede situatie zal beduidend meer geld in het podium moeten worden gestopt dan in de eerste, gelet op het al dan niet medegebruik van het pand door Park3. Verder zij hiervoor verwezen naar de rapportage over het poppodium.

Variant 2 (verhuizen)

In deze variant zoekt Park3 nieuwe huisvesting voor zowel de activiteiten als voor het personeel (kantoorruimte).

Wat de activiteitenruimten aangaat, zijn er voldoende mogelijkheden in Harderwijk. Er zijn diverse gebouwen die gebruikt worden voor sociaal-culturele activiteiten, die nog ruimte over hebben.

Park3 denkt zelf aan het huren van ruimte voor les aan oudkomers en voor GOA-activiteiten bij de Volksuniversiteit, en aan de buurthuizen/sociaal-culturele centra voor de overige projecten. Met name wordt gedacht aan de Kiekmure (zeer geschikt voor diverse activiteiten, zeker ook door de grote zaal). Maar eventueel is ook aan een combinatie met De Roef en de Bogen zinvol. Bijkomend voordeel voor de beheerders van die gebouwen is dat de huurinkomsten van Park3 een zeer welkome bijdrage zouden zijn voor de exploitatie.

Opgemerkt zij dat de Kiekmure niet de uitstraling heeft richting jongeren zoals het huidige pand dat heeft (minder laagdrempelig). Ook de faciliteiten zijn niet op hetzelfde niveau. Dit zal in bepaalde gevallen zeker consequenties hebben voor het voortbestaan of minstens het bereik van bepaalde jongerenactiviteiten.

Er zal bijv. rekening mee gehouden dienen te worden dat jongeren(muziek)feesten als Late juice en Expactable niet meer in de eigen ruimte gehouden zullen worden (uitstraling en mogelijkheden niet meer interessant voor de jongeren), en deswege gestopt worden (zie ook paragraaf 8.4). Eventueel is voortzetting bij een commerciële uitbater mogelijk (dancing De Mac).

In de Productenbegroting 2006 is rekening gehouden met het huren van de benodigde activiteitenruimten. In totaal is hiervoor 43.600 euro geraamd. Dit bedrag zou mogelijk nog wat lager kunnen worden, door:

- onderhandeling over de huurtarieven (er is uitgegaan van de prijslijst, bij structurele huur is hier korting op mogelijk);
- eventueel niet doorgaan van activiteiten in de eigen ruimte, zoals Late juice en Expectable.

Wat de kantoorruimten betreft is in de Productenbegroting uitgegaan van het huren van een kantoorruimte van 200 tot 300 m². Er is daarvoor een bedrag aangehouden van 35.000 euro, gebaseerd op de mogelijkheden die er thans zijn voor het huren van een pand aan de Gelreweg (335 m² voor 26.800 euro; is 80 euro per m²) of aan de Touwbaan (320 m² voor 33.900 euro; is 106 euro per m²). Het laatste pand is geschikter aangezien dan een combinatie mogelijk is met de balie en activiteiten van de Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Harderwijk, terwijl het eerste pand op een industrieterrein staat.

Onzerzijds worden er vraagtekens gezet bij de ruimtebehoefte voor het kantoor. Uitgaande van de arbo-norm van 7,5 m² per medewerker (incl. kasten) voor 10 medewerkers, grotere kamers voor de 2 leidinggevendenden, en nog een vergaderruimte, ruimte voor archief/ kopiëren en algemene ruimten, komen we globaal op 150 m².

In feite is daarvoor slechts de helft nodig van de beschikbare ruimte aan de Touwbaan. Daardoor valt er globaal 16.000 euro te bezuinigen op de kantoorplannen.

Gebruik door Park3 en andere gebruikers

Wij hebben nog overleg gehad met de directeur van Park3 over de mogelijkheden van verhuur van een substantieel deel van het pand aan een andere organisatie, met het oog op de forse leegstand. Eerder in deze rapportage (paragraaf 8.4, slot) hebben we aangegeven dat het pand nog diverse verhuurmogelijkheden heeft. Maar de vraag is of zo makkelijk nieuwe huurders kunnen worden gevonden.

Een interessante optie zou zijn als er een andere organisatie gevonden wordt die een groot deel van het pand zou willen huren, bijv. voor kantoor en activiteiten. Park3 zet hier echter vraagtekens bij, aangezien er dan extra verbouwkosten komen (scheidingswanden e.d.) en het moeilijk zal zijn om afspraken te maken over medegebruik. Bovendien - zo stelt de directeur - is het thans niet mogelijk om het café en de zaal commercieel te gebruiken.

Niettemin achten wij deze optie belangrijk genoeg om verder inspanningen op te verrichten. Zoals eerder is aangegeven (paragraaf 8.4), ligt hier ook een relatie met de een van de modellen uit de rapportage Toekomst popodium Harderwijk.

Dan is er nog de optie dat de gemeente het gebouw koopt en - al dan niet gedeeltelijk - weer verhuurt aan Park3. Of deze optie voor Park3 financieel interessant is hangt af van de vraag hoe hoog de huur dan gaat worden. Indien deze gebaseerd is op het aankoopbedrag voor de gemeente (k.k.) dan is deze optie voor Park3 minder interessant, aangezien de huisvestingslasten van het pand verminderen. Financieel schiet Park er dan niet veel mee op, terwijl zij nu het pand nog als vermogen hebben. In de ogen van Park3 ontstaat er wel een voor Park3 levensvatbare situatie indien de gemeente het pand na aankoop om niet of tegen een aanzienlijk lagere huur (dan gebruikelijk zou zijn bij het aankoopbedrag) aan Park3 ter beschikking zou stellen.

Natuurlijk is het ook mogelijk dat de gemeente het pand koopt en Park3 niet de hoofdhuurder (exploitant) van het pand wordt. Alle modellen uit de rapportage over de toekomst van het poppodium gaan van deze aanname uit.

In het genoemde Model 2 wordt Park3 onderhuurder. Dan verandert de zaak financieel sterk, aangezien Park3 dan beduidend minder hoge (huur-)lasten heeft dan thans aan huisvestingslasten. Indien de gemeente besluit om een poppodium structureel financieel te ondersteunen, ligt er dus een goede mogelijkheid om het gebouw duurzaam te blijven gebruiken. In dat geval is er een exploitant die zijn huur (en overige huisvestingskosten) kan betalen uit de gemeentelijk subsidie en zijn omzet, en is er Park3 die ook een substantieel bedrag aan huur kan inbrengen (zowel voor de kantoorruimten als voor activiteitenruimten). Zie de varianten 2 en 3 (de beide verhuizen-varianten).

De huisvestingskosten van het pand zijn dan deelbaar en reëel op te vangen in de begrotingen van de nieuwe poporganisatie en van Park3.

Afweging tussen de varianten

Indien het pand aan de Parkweg onvoldoende gebruikt zal worden door Park3 voor de welzijns- en O&O-activiteiten en feitelijk grotendeel onbenut zou blijven, dan is de verhuizen-optie ons inziens de aangewezen weg. Het rendement van het pand is dan te laag.

Dat zou anders worden indien er een mede-gebruiker wordt gevonden die voor een substantieel deel gebruik van het gebouw gaat maken en waarbij de huuropbrengsten voor een belangrijk deel de leegstandskosten verminderen.

Daarbij speelt ook mee dat voor een groot deel van activiteiten van Park3 en voor de doelgroep jeugd het huidige pand een duidelijke (intrinsieke) meerwaarde heeft. Deze meerwaarde wordt nog groter indien de gemeente extra middelen beschikbaar stelt voor een poppodium. Ook voor een zelfstandige, maar kleine podiumorganisatie zal het pand relatief (te) duur zijn. Maar tezamen met Park3 ontstaat er dan voldoende 'massa' die nodig is voor de financiële haalbaarheid.

Gelet op het voorgaande is er dus veel voor te zeggen om, als het enigszins mogelijk is, in het pand te blijven, indien er inderdaad een mede-gebruiker gevonden wordt. Bovendien hoeven er dan geen eenmalige verhuiskosten worden gemaakt (59.000 euro).

Komt er een nieuwe podiumorganisatie, zoals geschetst in de rapportage over het poppodium, dan zou het goed zijn dat Park3 meewerkt aan de verkoop van het gebouw aan de gemeente, en onderhuurder wordt. Dan is er voldoende 'massa' die nodig is voor de financiële duurzaamheid van het gebouw. In dat geval worden feitelijk de financiële consequenties het duidelijkst in de beschreven varianten 2 en 3 (Park3 heeft dan immers een huurderstatus, zij het dat ze in hetzelfde pand blijven)

Conclusies:

Park3 blijft het liefst gehuisvest aan de Parkweg, tenzij er alleen de welzijnspoot over blijft, of wanneer Park3 zich gesteld ziet tot het betalen van substantiële wachtgeldkosten.

De verhuis-variant is qua beschikbaarheid aan geschikte sociaal-culturele ruimten in Harderwijk goed uitvoerbaar. Er zijn voordelen aan verbonden (bijdrage aan exploitatielasten van de desbetreffende gebouwen), maar ook nadelen (gebouwen zijn minder laagdrempelig en minder geschikt voor

jongerenmuziekfeesten).

Er zijn thans kantoorgebouwen beschikbaar voor het personeel van Park3. De beschikbare ruimten zijn echter voor Park3 aan de grote kant c.q. te duur, gelet op de benodigde m2.

Indien de gemeente besluit om een poppodium structureel financieel te ondersteunen, ligt er een goede mogelijkheid om het gebouw duurzaam te blijven gebruiken. In dat geval is er een podiumexploitant die zijn huur (en overige huisvestingskosten) kan betalen uit de gemeentelijk subsidie en zijn omzet, en is er Park3 die ook een substantieel bedrag aan huur kan inbrengen.

Aanbevelingen:

- 1. Bij de keuze verhuizen of niet, moet ook gelet worden op de functionaliteit van de opties (laagdrempeligheid, uitstraling, gebruiksmogelijkheden).*
- 2. Park3 zou voor de benodigde kantooruimte, in de verhuizen-optie, beter kunnen mikken op (kleinere) panden, of onderdelen daarvan, met een lagere huur.*
- 3. Ugaande van de continuering van (veruit de meeste) welzijns- en O&O-activiteiten en gelet op de mogelijkheid om een medegebruiker (bijv. een nieuwe podiumorganisatie) te vinden, of zelfs onderhuurder te worden van een mogelijke podiumexploitant, is het het aantrekkelijkst om in het pand te blijven. Dit gaat echter alleen op indien de gemeente besluit om een poppodium structureel financieel te ondersteunen.*

10. Sanerings- en implementatiekosten 2006 e.v. jaren

10.1 Wachtgelden

In paragraaf 8.1 is aangegeven dat er zowel in variant 1 als in variant 2 waarschijnlijk sprake zal zijn van wachtgelden, aangezien er personeel overbodig wordt en niet te verwachten is dat allen meteen een nieuwe baan zullen hebben.

Het betreft 2 categorieën:

a. *overbodige overhead vanwege het wegvallen van het cluster O&O*

De directeurssanering betreft een loonsom van plm. 35.190 (salaris) + 1.110 (reiskosten) = 36.300 euro op jaarbasis. De sanering van een administratief medewerker betreft een loonsom van 31.200 euro op jaarbasis.

b. *overbodige coördinatie en uitvoerende uren voor O&O*

In totaal betreft het 107.300 euro aan loonsom op jaarbasis.

Ad a. Sanering overhead

Deze kosten hebben altijd in de lump sum (van 150.000 euro) van de overhead gezeten. Bezuiniging hierop betekent het alsnog reduceren van de (te hoge) overheadkosten. In de verleende subsidies was in het verleden geen rekening gehouden met deze overhead, zodat bij een eventuele beëindiging van de O&O-activiteiten het eventuele wachtgeld volledig voor rekening van Park3 komt (er ligt immers geen bezuiniging van de gemeente aan ten grondslag).

De wachtgeldsuppletie is in totaal maximaal ²⁵ 144.200 euro (voor de directeursfunctie t/m 2009, voor de administratieve functie t/m 2014). Daarbij is nog geen rekening gehouden met eventuele financiële claims; de advocaatkosten zijn op 3.500 euro per persoon te ramen.

Voor 2006 zijn de verwachte kosten:

Wachtgelden en bijkomende kosten voor overheadfuncties	
Wachtgeld overheadfuncties	€ 13.400
Raming advocaatkosten	€ 7.000
Financiële claims	PM
Totaal	€ 20.400

Ad b. Sanering O&O

Indien de wachtgeldverplichtingen ontstaan, zijn deze het gevolg van beëindiging van de subsidierelatie. Het is de vraag wie deze kosten uiteindelijk moet betalen.

Voorzover het gaat om het afbouwen van het Oudkomersproject, zal dat vooral het gevolg zijn van de (bij de 2^e Kamer ingediende) wetsontwerp dat voorziet in een andere financiering van het

²⁵ De mate dat de wachtgeldsuppletie (= aanvulling op de NWW vanwege de CAO Welzijn) zich voordoet is m.n. afhankelijk van de vraag of de betrokken ontslagen medewerker weer een baan krijgt. De hoogte is afhankelijk van aantal werkzame jaren bij Park3 en de leeftijd. De administratieve medewerker is ouder dan 50 jaar en meer dan 10 jaar in dienst en heeft derhalve volgens de CAO recht op wachtgeld tot zijn 65^e jaar.

inburgeringstelsel. Volgens de kabinetsplannen zullen oudkomers normaliter zelf verantwoordelijk worden voor de inkoop van hun inburgeringstraject. De vraag is of dat niet zal leiden tot forse vraaguitval. De financiering vanuit het Rijk komt dan te vervallen (wellicht met uitzondering van personen die een uitkering hebben). Bij vraaguitval zullen er minder trajecten nodig zijn. De kwestie is er dan of er van rijkswege hiervoor compensatie wordt gegeven. Zo niet, dan resteert de vraag of de gemeente zich hiervoor verantwoordelijk voelt.

T.a.v. de GOA-projecten is de situatie zo dat de verantwoordelijkheid (en de bekostiging) verschillend geregeld is of wordt.

Voor het *project Schoolstap* komt de verantwoordelijkheid per medio 2006 bij de scholen te liggen. Dit project zal volgens de coördinator van O&O in het nieuwe schooljaar zeker doorgang vinden. Het *project Betere leeromgeving in het VMBO* wordt bekostigd door het Christelijk VMBO, en de verwachting van de coördinator is dat dit project zal stoppen.

T.a.v. het *project Instapje*, gesubsidieerd door de gemeente, is de verwachting dat - indien goede afspraken gemaakt worden - ook het schooljaar 2006-2007 het project gecontinueerd wordt (minimaal het 2^e jaar van de 'oude' groep). Opgemerkt zij dat de deelname voor het schooljaar 2005-2006 is teruggelopen. Het *project Opstapje* loopt goed qua deelname. Onduidelijk is of de gemeente dit wil continueren. Opgemerkt zij dat er in principe GOA-middelen bij de gemeente beschikbaar zijn (voor Instapje en Opstapje).

De *Taal-o-theek* wordt ingekocht door de Vereniging Christelijk Onderwijs Harderwijk. De toekomst is onduidelijk.

De wachtgeldsuppletie voor het O&O-cluster is in totaal maximaal 65.800 euro (t/m 2010). Daarbij is nog geen rekening gehouden met eventuele financiële claims; de advocaatkosten zijn op 3.500 euro per persoon te ramen.

Voor 2006 zijn de verwachte kosten maximaal:

Wachtgelden en bijkomende kosten voor O&O-functies	
Wachtgeld O&O-cluster	€ 9.700
Raming advocaatkosten	€ 24.500
Financiële claims	PM
Totaal	€ 34.200

Naar verwachting zal de wachtgeldproblematiek voor O&O echter meevallen, aangezien er - zoals we hiervoor aangaven - een kans bestaat dat diverse projecten nog doorlopen in het schooljaar 2006-2007.

De totale (maximale) wachtgeldverplichtingen en de (verwachte) advocaatkosten voor 2006 zijn al in het financiële resultaat voor 2006 meegenomen (zie paragraaf 8.2). Deze bedragen in totaal 54.600.

Voorzover de subsidie voor projecten door de gemeente beëindigd wordt, is er de vraag wie dan verantwoordelijk is voor de wachtgelden. In formele zin is dat Park3, als werkgever. We zien vaak

dat gemeenten (of andere subsidiënten zich moreel verantwoordelijk voelen voor de hiermee gepaard gaande kosten. Tot op heden is dat niet het standpunt van Harderwijk.²⁶ Strikt juridisch gezien is deze verantwoordelijkheid er niet. Hierbij zijn twee aspecten namelijk van groot belang:

- a. Wat geldt rehtens bij het beëindigen of verminderen van een subsidie?
- b. In hoeverre is de gemeente verantwoordelijk voor wachtgelden?

Ad a Subsidiebeëindiging of -vermindering

De wetgeving bepaalt dat bij beëindigen of verminderen van een subsidie (althans als de subsidierelatie minimaal drie jaar geduurd heeft) er een redelijke (afbouw-)termijn in acht wordt genomen. Bepalend is dan het moment van bekendmaking. Op dit moment is door de gemeente Harderwijk nog niet bepaald dat de O&O-activiteiten niet verder gesubsidieerd gaan worden, een garantie daarvoor is echter ook nog niet gegeven. In een overzicht van de gemeente van de verwachten subsidies in 2006 is aangegeven: "geen zekerheid m.b.t omvang en continuïteit" voor deze activiteiten.²⁷ Belangrijk is dat de gemeente hier op zo kort mogelijke termijn uitsluitel geeft, zodat Park3 daarmee rekening kan houden.

Zie voor een uitvoeriger juridisch betoog hieromtrent: bijlage 5.

b. Gemeentelijke verantwoordelijkheid voor wachtgelden?

Bij het wachtgeld dat aan werknemers van gesubsidieerde instellingen wordt verstrekt, gaat het bij de meeste instellingen om een bovenwettige aanvulling op de uitkering waar iemand recht op heeft ingevolge de Werkloosheidswet c.a. De CAO Welzijn kent bijvoorbeeld onder bepaalde voorwaarden aan werknemers een recht op wachtgeld toe, indien zij door de werkgever worden ontslagen. In principe is de CAO en daarmee de wachtgeldverplichting een zaak tussen werkgever en werknemer: een CAO kan derden en dus ook de subsidiënt niet binden. Subsidiënten zijn alleen verplicht wachtgeldkosten te subsidiëren, indien zij zichzelf daartoe hebben verplicht, bijvoorbeeld in een nota, in de subsidieverordening of specifiek in de subsidiebeschikking. Voorzover ons bekend is dat in Harderwijk niet het geval.

In 2003 heeft de Afd. Bestuursrechtspraak van de Raad van State e.e.a. bevestigd.²⁸ De RvS was van mening dat in het onderhavige geval (stopzetting van de subsidiering van een muziekschool) de gemeente geen verplichting aan de instelling had opgelegd om de CAO (in dit geval voor kunstzinnige vorming) in acht te nemen. Daarnaast had het gemeentebestuur geen enkele invloed gehad op het aannamebeleid noch op de arbeidsovereenkomsten van de instelling. Derhalve rustte volgens de hoogste bestuursrechter dan ook geen enkele verplichting een garantie te verstrekken voor wachtgeldverplichtingen. De reeds toegestane afbouwregeling was voldoende.

De vraag is of per se een afbouwregeling nodig was geweest, maar die had de gemeente bij de beschikking tot subsidiebeëindiging reeds toegezegd.

²⁶ Zie o.a. de (ambtelijke) mededeling in het overleg met Park3, d.d. 11 juli 2005: "De verwachting van Park3 dat de gemeente de wachtgelden betaalt is onjuist."

²⁷ Zie (ambtelijke) notitie Profiel gewenste welzijnsinstelling Park3, d.d. 14 juli 2005.

²⁸ Zie: Administratiefrechtelijke Beslissingen 2003/172.

Conclusies:

Indien de sanering in de overheadfuncties plaatsvindt, gaat het om een maximaal wachtgeldbedrag van ruim 144.000 euro over 14 jaar, waarvan in 2006: 13.400 euro, excl. advocaatkosten (eenmalig 7.000 euro) en financiële claims (PM). De verantwoordelijkheid daarvoor ligt alleen bij Park3.

Een complete sanering in de O&O-functies is niet te verwachten. Niettemin is het totale potentiële risico maximaal ruim 65.800 euro over 5 jaar, waarvan in 2006: 9.700 euro, excl. advocaatkosten (eenmalig 24.500 euro) en financiële claims (PM). De verantwoordelijkheid daarvoor ligt divers (er zijn meerdere bekostigingsrelaties), maar ligt in formele zin uiteindelijk bij Park3.

10.2 Verhuizen

In de variant 2 komen er kosten vanwege de verhuizing van de organisatie Park3 naar een nieuwe locatie en vanwege het feit dat er waarschijnlijk enige tijd (uitgegaan wordt van een half jaar in de berekening) dubbele huisvestingslasten zijn. Deze kosten zijn door Park3 als volgt geraamd:

Verhuiskosten	
Stoffering nieuwe locatie	€ 15.000
Aanleg telefoon en ICT-netwerk	€ 5.000
Verhuisbedrijf	€ 2.500
Aanpassingen huisstijl en website	€ 2.500
Verhuisberichten	€ 1.000
Onvoorzien	€ 5.000
Totaal	€ 31.000

Dubbele huisvestingslasten	
Rentelasten leegstand Parkweg 6 mnd.	€ 23.000
Doorbetalen energie Parkweg 6 mnd.	€ 3.000
Bewaking Parkweg 6 mnd.	€ 900
OZB Parkweg	€ 1.000
Totaal	€ 27.900

In totaal betreft het 58.900 euro aan extra kosten.

Tegenover de lasten van verhuizing staan ook inkomsten vanwege de verwachte opbrengst van het pand aan de Parkweg en de inventaris.

Park3 gaat uit van een meerwaarde van het pand van 300.000 euro en een bedrag van 75.000 euro voor de inventaris.

Wij denken echter, op basis van informatie die Park3 ons verstrekt heeft over de mogelijkheden van verkoop van het pand (waaraan een taxatie van een makelaar en diens verkenning van potentiële

koper(s) aan ten grondslag ligt), dat een hogere meerwaarde voor het pand mogelijk moet zijn: plm. 500.000 euro.

Dit bedrag is de resultante van een geschatte verkoopprijs (k.k.) van 1.2000.000 euro en af te lossen hypotheek ter grootte van in totaal 680.000 euro.²⁹

Voor de verkoopwaarde van de inventaris gaan we uit van het door Park3 geschatte bedrag.

Indien we van deze bedragen uitgaan, zijn de overwaarde van het pand en de verkoopwaarde van de inventaris samen plm. 575.000.

De boekwaarde van pand en inventaris is echter anders.³⁰ De meerwaarde in boekwaarde is in dit verband echter niet relevant. Het gaat er om welk bedrag Park3 uiteindelijk in handen krijgt, en niet de eventuele boekwinst.

Conclusies:

De verhuizing in variant 2 zal naar verwachting ongeveer 59.000 euro kosten.

Daar staat tegenover dat de verwachte meerwaarde na verkoop van het pand en de inventaris zo'n 575.000 euro zal bedragen.

De meerwaarde van het gebouw en de inventaris in variant 2 is meer dan hoog genoeg om de kosten van verhuizing en eventuele wachtgelden, ook voor de komende jaren, te dekken.

In variant 1 zijn er echter geen extra reserves aanwezig om de eventuele wachtgelden uit te bekostigen.

²⁹ Cijfers zijn uit de Jaarrekening 2004 van Park3, p 7 (balans per 2004, minus aflossing in 2005).

³⁰ Volgens Park3 is de boekwaarde van het pand ultimo 2004 (incl. verbouwingen) 884.000 euro en die van de inventaris 307.000 euro, tezamen 1.132.000 euro.

11. Huidige positionering van Park 3 als organisatie

11.1 Capaciteits- en/of productenorganisatie?

De in hoofdstuk 2 aangehaalde organisatiekundige Simon maakt het onderscheid tussen organisaties met een capaciteitsfunctie enerzijds en organisatie met een productfunctie anderzijds. Bij organisaties met een *capaciteitsfunctie* worden de opdrachten uitgevoerd op basis van specificatie van de klant. De capaciteit van de organisatie wordt ingezet om maatwerk te leveren. Dat vergt de nodige flexibiliteit om aan de wensen te voldoen (en dus vaak ook de nodige 'massa' om op verschillende typen wensen in te kunnen spelen). Een organisatie met een *productfunctie* ontwerpt zijn eigen producten en zet deze in de markt; er is sprake van standaardwerk op basis van een zeker specialisme.

Indien een welzijnsorganisatie heel specifiek aangeeft welke producten zij levert en de gemeente wil die wel 'inkopen' (denk bijv. aan opvoedingsondersteuning of aan inburgeringstrajecten) en deze producten gaan vervolgens een tijdje mee, dan is er sprake van een productfunctie.

Weet de gemeente zelf niet hoe een bepaald probleem opgelost moet worden (bijv. de problemen van rondhangende jongeren) en de expertise van de uitvoeringsorganisatie daarvoor wil aanspreken, dan is een organisatie met een capaciteitsfunctie het meest aangewezen.

Er zit geen vooropgestelde voorkeursvolgorde tussen beide functies – elk kan goed zijn in een bepaalde context.

Voor een belangrijk deel opereert Park3 vanuit een productfunctie. De meeste producten zijn immers ontwikkeld door Park3 en als zodanig aan de gemeente aangeboden op basis van een toedeling van uren naar werksoorten c.q. doelgroepen .

De capaciteitsfunctie is wel aanwezig, maar wordt tot op heden veel minder aangesproken. Het meest duidelijk zien we de capaciteitsfunctie bij het buurtgericht werken.

Aangezien het steeds moeilijker wordt om als gemeente de gewenste interventies zelf te bepalen, aangezien de problemen complex zijn en hiervoor in de praktijk maatwerk nodig is, is de verwachting dat een welzijnsinstelling als Park3 een ontwikkeling door zal (moeten) maken richting een capaciteitsfunctie. Dit zal in de toekomst wel het nodige vergen van de flexibiliteit van de organisatie: de inzet zal dan weer hier, en dan weer daar gewenst zijn, de benodigde competenties om problemen op te lossen c.q. op vragen in te spelen zullen verschillend zijn in de diverse contexten.

Onzerzijds wordt geadviseerd om de nadruk meer te leggen op de capaciteitsfunctie van Park3, en daarom de sturing van gemeentewege meer te richten op scherpere probleemstellingen en vraagformuleringen voor Park3 en daar vervolgens beoogde resultaten aan te koppelen. Park3 zal dan beoordeeld moeten worden op het punt van probleemoplossing, innovatievermogen, omgevingsgevoeligheid en flexibiliteit.

Gelet op de positieve waardering voor Park3 (zie hierna in paragraaf 11.3) op het punt van laagdrempeligheid, ideeënrijkdom voeling met de doelgroep, netwerkvermogen en (recent) voor het snel organisatorisch kunnen schakelen (afbouwen cultuurfunctie) zijn er goede ingrediënten voor deze capaciteitsfunctie aanwezig.

Aan de andere kant zijn er ook twijfels t.a.v. het strategisch vermogen. Daar komt bij dat Park3 een relatief kleine organisatie is, die thans zeer sterk is gespecialiseerd in de doelgroep jongeren en allochtone vrouwen. De vraag is of ook andere doelgroepen net zo makkelijk bediend kunnen worden.

Conclusies:

Park3 heeft in de praktijk iets meer weg van een organisatie met een productfunctie, dan met een capaciteitsfunctie.

Gelet op de positieve waardering voor Park3 op het punt van laagdrempeligheid, ideeënrijkdom voeling met de doelgroep, netwerkvermogen en (recent) voor het snel organisatorisch kunnen schakelen (afbouwen cultuurfunctie) zijn er goede ingrediënten voor deze capaciteitsfunctie aanwezig.

Aanbevelingen:

1. *Gelet op de ontwikkelingen zou Park3 zich wat meer richting een organisatie met een capaciteitsfunctie moeten bewegen.*

2. *Park3 zal dan door de gemeente beoordeeld moeten worden op het punt van probleemoplossing, innovatievermogen, omgevingsgevoeligheid en flexibiliteit.*

11.2 Kansen en Bedreigingen

Hierna worden enkele ontwikkelingen geschetst, en daarbij bezien of deze een kans of een bedreiging voor Park3 vormen.

Schematisch:

Ontwikkelingen	Kansen	Bedreigingen
WMO	<i>Betrokken bij uitvoering WMO: m.n. bij vrijwilligersbeleid</i>	<i>Concurrentie Weinig feeling met doelgroep kwetsbare volwassenen</i>
Wet Inburgering		<i>Individuele inkoop i.r.t. landelijke afbouw</i>
Wet op de Jeugdzorg	<i>Versterking preventieve aanpak</i>	
Ketenaanpak	<i>Goede schakel ketens t.a.v jongeren en allochtonen</i>	<i>Niet ingespeeld op andere ketens</i>
Vermaatschappelijking onderwijs	<i>Rol bij Brede-schoolactiviteit</i>	<i>Autonomie school, die zelf taken gat uitvoeren</i>
Beweging maatsch. middenveld en individualisering	<i>Erosie maatschappelijk middenveld → behoefte aan algemene voorzieningen</i>	<i>Aanwezigheid van organisaties met levensbeschouwelijk achtergrond</i>
Verhuizing	<i>Producten meer leidend i.p.v. de locatie, kansen voor integratie</i>	<i>Wegvallen laagdrempeligheid voor doelgroepen</i>

WMO

Door de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) krijgt de gemeente een verantwoordelijkheid ten aanzien van welzijn, zorg en wonen. Eén van de kerngedachten van de WMO is het bevorderen van de participatie van burgers, met name van de kwetsbare burgers. Om te komen tot participatie moet een gemeente zich zowel richten op activering als op preventie. Park3 zou een belangrijke rol kunnen spelen in de uitvoering van de activering en preventie. Ook zou deze welzijnsorganisatie een deze rol kunnen spelen met betrekking tot een andere kerngedachte van de WMO. Deze gedachte betreft de veel grotere nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers wat betreft het ontvangen en verrichten van zorg en maatschappelijke participatie. Die nadruk leidt tot een groter beroep op vrijwilligers en mantelzorgers. Park3 zou de ondersteuning van het vrijwilligerswerk, waarbij de nadruk ligt op activering, op zich kunnen nemen. Park3 heeft echter minder feeling met de zorgkant.

De WMO heeft ook een bedreigende kant voor Park3. De WMO gaat ook gepaard met meer mogelijkheden voor concurrentie voor zorg en welzijnsaanbieders. Concreet zou dit kunnen betekenen dat wat betreft de WMO Park3 niet meer de automatische aanbieder van welzijnsproducten voor de gemeente blijft.

Wet inburgering

De Wet inburgering zal volgens planning per 1 januari 2006 ingaan. Hierdoor wordt het voor nieuwkomers mogelijk om zelf een organisatie te kiezen waar zij hun inburgeringstraject gaan doorlopen. De gemeente Harderwijk nam tot op heden onderdelen van deze trajecten af bij Park3. Het is zeer waarschijnlijk dat Park3 na 1 januari 2006 te maken krijgt met vraaguitval t.a.v. inburgering.

Wet op de Jeugdzorg

De Wet op de Jeugdzorg is mede bedoeld om de preventieve aanpak van problemen bij jongeren te versterken. Voor Park3 ligt hier een marktgebied waar ze producten op kan afzetten.

Ketenaanpak

Het concept van de ketenaanpak wordt op allerlei maatschappelijke terreinen steeds meer toegepast. Ook op de terreinen waarop Park3 werkzaam is. Daarbij heeft Park3 bewezen een goede ketenpartner en een goede netwerkorganisatie te zijn. Een voorbeeld hiervan is het goede functioneren Park3 binnen de keten van inburgering en in het jongerenwerk.

Daarbij is het wel van belang dat Park3 een goede naam heeft in het netwerk en daarin flexibel kan opereren. Deze ontwikkeling zal zich door moeten zetten, ook richting andere doelgroepen, anders wordt Park3 als ketenpartner niet interessant genoeg in andere domeinen

Vermaatschappelijking scholen

De maatschappelijke verantwoordelijkheid van scholen neemt toe. Kinderopvang, naschoolse activiteiten en integratiebevordering zijn opdrachten die op het bordje van de school komen te liggen. In Harderwijk is recentelijk een start gemaakt met verbreding van scholen. Daaruit vloeien activiteiten voort die mede door Park3 georganiseerd en uitgevoerd kunnen worden.

Tegelijkertijd neemt de autonomie van scholen toe. Het beleidsvoerend vermogen en de mogelijkheden van scholen van scholen worden daardoor groter. Deze ontwikkeling leidt er toe dat scholen steeds meer in staat zijn allerlei activiteiten, waaronder Brede-schoolactiviteiten, zelf te organiseren.

Beweging maatschappelijk middenveld en individualisering

Maatschappelijk-middenveldorganisaties staan mede door de individualisering en de nog steeds voortschrijdende secularisatie onder druk. Een deel van deze organisaties houdt zich bezig met activiteiten die ook door Park3 uitgevoerd kunnen worden, bijv. jeugdwerk dat kerken verrichten. Indien de maatschappelijk middenveldorganisaties niet meer in staat zijn genoemde activiteiten te leveren dan biedt dit kansen voor Park3.

Overigens houdt het maatschappelijk middenveld, zoals dat in Harderwijk aanwezig is, ook een bedreiging voor Park3 in. Religieuze organisaties zijn traditioneel zeer sterk in deze gemeente. Ondanks de individualisering en secularisatie weten zij nog veel burgers geïnteresseerd te krijgen voor hun activiteiten. Die burgers komen dan niet naar activiteiten van Park3.

Verhuizing

Indien Park3 naar een andere locatie zou verhuizen verliest ze het café en het podium. Dat heeft de bedreiging in zich dat de laagdrempeligheid van deze welzijnsorganisatie voor een aantal doelgroepen wegvalt. Sommige activiteiten dreigen te verdwijnen (Expectable en Late juice). Hoewel een verhuizing door ons niet als beste optie wordt gezien, biedt deze echter ook kansen. Door het wegvallen van het café en het podium wordt Park3 voor een aantal producten aangewezen op samenwerking met andere organisaties. Dit bevordert op het gebied van welzijn de totstandkoming van integraal werken. Verder leidt de verhuizing er toe dat de keuze van de producten minder ingegeven zal zijn door de huidige locatie van Park3.

11.3 Sterkten en zwakten

We zien de volgende sterkten en zwakten bij Park3:

Sterkten

Laagdrempeligheid

Mede door de locatie is Park3 voor de burgers van Harderwijk een makkelijk toegankelijke voorziening. Mocht Park3 verhuizen dan is het voor haar een aandachtspunt om de huidige kwaliteit van de toegankelijkheid vast te houden.

Feeling/betrokkenheid

De medewerkers van Park3 zijn op een goede manier betrokken bij hun werkzaamheden. Ze hebben feeling voor hun klanten en hun problemen. Vanwege de vele contacten van de medewerkers van Park3 heeft deze organisatie een goed beeld van de Harderwijker samenleving (vooral de jeugd) en daarmee een signalerende functie.

Integraal werken

Park3 is in staat om vraagstukken en problemen integraal te benaderen. Dit komt mede door de netwerkkwaliteiten van haar medewerkers. Een voorbeeld van integraal werken is het project Brede School in Drielanden. Mede door de inzet van Park3 zijn bij dit project een groot aantal organisaties betrokken.

Materiedeskundig

De medewerkers van Park3 hebben inhoudelijk kennis van zaken heeft wat betreft de terreinen waarop deze organisatie actief is. Maar eerder is al aangegeven dat dit terrein wel wat beperkt is. Zo heeft men weinig kennis van de doelgroep ouderen, en ook niet van het zorgterrein.

Ideeënrijkdom

Het management van Park3 kenmerkt zich wat betreft de zachte kant van haar werkzaamheden door creativiteit en ideeënrijkdom.

Zwakten

Geen tering naar de nering kunnen zetten / hand ophouden

Park3 is niet in staat gebleken om begrotingsdiscipline op te brengen. Bij overschrijding wendt zij zich snel naar de gemeente om financieel over de brug te komen. Overigens raakt deze mentaliteit ook aan de bestuurlijke cultuur die de gemeente uitstraalt. Die cultuur is te weinig zakelijk. Dit leidt bij Park3 tot de overtuiging dat wat er ook gebeurt de gemeente wel financieel 'bij past'. Deze zwakte is minder geworden vanaf medio 2005; zie de daadkrachtig ingezette sanering van kosten.

Financieel management onder de maat; onduidelijke verhoudingen

Het management van Park3 is niet in staat geweest om de basic werkzaamheden die horen bij financieel beleid naar behoren uit te voeren.

Er zijn veel financiële beheerszaken die onvoldoende geregeld zijn (zie hoofdstuk 4). Er is geen directiestatuut, waarin de verhouding bestuur – directie geregeld is. Dit zijn een potentiële risico's.

Continuïteit en kwetsbaarheid op managementniveau

Het management van Park3 heeft de laatste jaren weinig continuïteit gekend (wisseling van diverse managers, langdurige ziekte directeur) Dit is ongunstig voor de (financiële en personeelsmatige) ontwikkeling van deze organisatie.

De directeur runt veel zaken in zijn eentje. Dat maakt de organisatie kwetsbaar, hetgeen onlangs nog bleek bij het opstellen van de Productenbegroting 2006.

Zwak in verantwoording

De verantwoordingen van Park3 voldoen niet aan de eisen die daar tegenwoordig aan gesteld worden. In hoofdstuk 7 is daar op ingegaan. Deze zwakte betreft vooral het cluster welzijn, en veel minder het cluster O&O.

Daarbij moet aangetekend worden dat de gemeente als subsidieverstrekker in veel gevallen onduidelijk is geweest in haar vraag aan Park 3 (zie hiervoor hoofdstuk 5).

Onvoldoende tactisch vermogen

De directeur van Park3 ontbeert vaak de vaardigheid om voldoende tactisch te opereren richting gemeente of andere organisaties. Dat bemoeilijkt de samenwerking.

Onvoldoende inzicht in politiek/bestuurlijke verhoudingen

Het bestuur en het management van Park3 hebben een te laag omgevingsbewustzijn, zeker waar het gaat om politieke en bestuurlijke verhoudingen. De afgelopen anderhalf jaar illustreert dit. Terwijl de gemeente diverse malen richting bestuur en management aangaf dat het vijf voor twaalf is wat betreft het voortbestaan van Park3, werd de houding van Park 3 aanvankelijk gekenmerkt door lijdzaamheid en het rekenen op steun van de gemeente. Pas in het voorjaar van 2005 veranderde deze houding.

Kleine organisatie

Park3 is qua personeelsomvang een kleine organisatie, met ruim 10 fte. Een kleine organisatie kan zich vaak onvoldoende specialiseren op 'moeilijke gevallen' en is ook te klein om voldoende generalisten te hebben die overal inzetbaar zijn. Het is schipperen met de beschikbare mensen, en het wegvallen van goede krachten betekent meteen een aderlating voor de organisatie. In hoeverre Park3 opgewassen zal zijn tegen snelle veranderingen zal nog moeten blijken, maar de kleine omvang is een potentieel risico.

Conclusies:

Voor Park3 liggen er diverse kansen, maar heeft als nadeel dat de organisatie te eenzijdig gericht is op de doelgroepen jongeren en allochtone vrouwen.

Park3 is een organisatie die de huidige doelgroepen goed bedient, maar zou een bredere welzijnsorganisatie moeten zijn, wil zij overleven.

Park3 kent diverse zwakten, die met name te maken hebben met het management, de grootte (te klein) en het feit dat Park3 er financieel niet goed voorstaat (zoals uit hoofdstuk 8 is gebleken).

Aanbevelingen:

1. Indien tot een doorstart wordt besloten, dan zou Park3 zich moeten ontwikkelen naar een bredere welzijnsorganisatie, met een capaciteitsfunctie, d.w.z. dat zij flexibel in moet kunnen spelen op de vraag naar projectuitvoering van uiteenlopende opdrachtgevers.

2. De diverse zwakten van Park3 vergen een omslag binnen de organisatie, met name aan de top.

3. Maar zelfs dan nog is Park3 erg kwetsbaar om als relatief kleine organisatie te overleven. Juist om de kansen te pakken, is een grotere organisatie nodig, die veelzijdig van aard is. Park3 zou daarom beter kunnen samengaan met een andere welzijnsorganisatie, waarbij de zwakten van Park3 gecompenseerd worden

12. Afwegingen en conclusies voor de toekomst

Inleiding

In de diverse hoofdstukken zijn reeds conclusies getrokken over het Productenplan 2006, de Productenbegroting 2006, het saneringsplan (zowel over 2005 als over 2006 en volgende jaren) en over de diverse opties die te maken hebben met de opties verhuizen of blijven in het huidige pand. Tevens is Park3 gepositioneerd als organisatie, tegen het licht van de ontwikkelingen die er in welzijnsland gaande zijn, en gelet op de sterkten en zwakten van deze organisatie.

Dat zullen we hier niet gaan herhalen.

Maar we willen in dit slothoofdstuk wel enige grote lijnen schetsen en aangeven hoe Park3 past binnen de mogelijkheden die een 'goede' welzijnsorganisatie te bieden moet hebben voor de gemeente en haar burgers.

We doen dat aan de hand van de onderzoeksvragen:

- is een doorstart van Park3 mogelijk en haalbaar, en wordt er dan een gezonde basis voor de toekomst gelegd? Zo nee, wat moet er dan gebeuren?
- kan Park3 de functie van projectorganisatie en een ontwikkeltaak hebben, naast de (structureel gefinancierde) welzijnsorganisatie?
- op welke wijze kan het pand duurzaam geëxploiteerd worden?

Doorstarten of niet?

Uiteraard is dit primair een vraag voor Park3 zelf om te beantwoorden. Bestuur en directie geloven in de ontwikkeling naar een brede welzijnsorganisatie, mits daar (m.n. ook financieel) de basis voor ligt.

De ambitie is dus duidelijk aanwezig, maar dat is niet voldoende. De beantwoording van deze vraag hangt bijv. ook af van de positionering van Park3 binnen het welzijnsveld en richting gemeente.

Hier past een zorgelijk beeld.

Park3 heeft een redelijk goede naam bij de samenwerkingpartners, zo hebben wij de indruk. De medewerkers zijn goed in netwerken. Men kent ook de doelgroep goed, en men organiseert voor hen laagdrempelige activiteiten. Aan de andere kant is de doelgroep ook beperkt qua variëteit en qua omvang. Zo zagen we dat het wegvallen van enkele podiumactiviteiten ook snel tot een vermindering van vrijwilligers leidde. Andere doelgroepen dan jeugd en allochtone vrouwen maken weinig gebruik van de producten.

Park3 heeft enkele sterke punten, maar die zijn slechts voor een beperkt deel van de Harderwijkse bevolking zichtbaar. Indien Park3 er in zou slagen om een echt brede welzijnsorganisatie te worden, dan zou dat de overlevingskansen sterk verhogen. Er zijn ontwikkelingen die dit kunnen stimuleren (zie paragraaf 11.2), maar het is moeilijk. Dat vereist ons inziens dat er twee ontwikkelingen nodig zijn:

- mentaal schakelwerk van de organisatie, om veranderingen door te voeren;
- het opgaan in een grotere organisatie.

Met name dat laatste zal wellicht op problemen stuiten bij Park3, maar ondoenlijk is dat niet. Onder druk wordt alles vloeibaar.

Is een doorstart financieel gezien nog wel realistisch?

Zoals we aangaven in de paragrafen 8.2 en 8.3 staat Park3 er niet florissant bij. De aangeboden Productenbegrotingen kampen allemaal met tekorten. De meest binnen de randvoorwaarden van de gemeente liggende opties (de varianten 1 en 2) vertonen een structureel tekort van 123.400 (variant 1, blijven), resp. 53.400 euro (variant 2, verhuizen), exclusief de eenmalige tekorten die kunnen oplopen tot 166.600 (variant 1) en 225.400 euro (variant 2).

Nu zijn er echter mogelijkheden om het structurele tekort te verminderen, bijv. door prioriteiten te stellen in het Productenplan (in beide opties) of door een groot deel van het gebouw te verhuren (alleen bij variant 1).

De eenmalige kosten zouden fors lager kunnen worden als Park3 niet voor wachtgeld en bijkomende kosten t.b.v ontslagen medewerkers komt te staan (in beide varianten voor 2006 maximaal 54.600 euro).

Maar voor het gemis aan subsidie voor het eerste kwartaal van 2006, dat immers al in 2005 wordt gebruikt, en de aflossing van het overbruggingskrediet (samen voor 112.000 euro) is dan nog geen oplossing.

In paragraaf 8.2 concludeerden wij al dat vanuit financieel opzicht er geen goed uitgangspunt is voor een doorstart.

Park3 heeft financieel flink gesaneerd in 2005, maar het blijkt onvoldoende te zijn.

Zelfs als het Park3 lukt om financieel orde op zaken te stellen door verder te bezuinigen op de Productenbegroting (bijv. beperking van de kantoor- en overheadkosten en – samen met de gemeente – herprioriteren van de uitvoeringscapaciteit) en daarmee het structurele tekort te verkleinen, dan nog resten er enkele financiële molenstenen (het eenmalige tekort van ruim een ton, en de mogelijke wachtgeldverplichtingen). Deze financiële last kan Park3 zelf niet wegwerken, tenzij het pand met flinke winst wordt verkocht.

Kortom, alleen als de gemeente financieel gaat bijspringen (al op korte termijn, aangezien Park3 in januari opnieuw met een groot liquiditeitsprobleem te maken krijgt) zou een oplossing te bereiken zijn. Bovendien zou ter financiering van de eenmalige tekorten de verkoop van het pand geboden zijn.

Wat voor organisatie kan Park3 in de toekomst zijn?

Gelet op de geschetste ontwikkelingen in de paragrafen 11.1 en 11.2 is er in de toekomst behoefte aan een organisatie met vooral een capaciteitsfunctie, die uiteenlopende (welzijns-)projecten kan uitvoeren. Gelet op de positieve waardering voor Park3 op het punt van laagdrempeligheid, ideeënrijkdom voeling met de doelgroep, netwerkvermogen en (recent) voor het snel organisatorisch kunnen schakelen zijn er goede ingrediënten voor deze capaciteitsfunctie aanwezig. Maar Park3 moet dan wel de nodige flexibiliteit opbrengen om ook andere doelgroepen te kunnen bedienen. Want voor een welzijnsorganisatie heeft bijv. de ondersteuning van behoeftigen en hun mantelzorgers de toekomst (WMO-ontwikkeling).

Kan Park3 een projectenorganisatie zijn?

In principe wel, aangezien Park3 tot op heden flexibel genoeg is gebleken om snel op wensen van subsidiënten in te kunnen spelen. Hier liggen nog diverse mogelijkheden, al kan de kleinschaligheid van Park3 parten spelen om regionaal grote projecten binnen te slepen.

In ieder geval kan elk nieuw binnengehaald project bijdragen aan de kosten van overhead en huisvesting, en het is alleen al daarom een must dat Park3 op het vinkentouw blijft zitten als het om het binnenhalen van subsidies gaat.

De ontwikkeltaak is duidelijk aanwezig waar het gaat om de huidige doelgroepen en werkvelden. Deze ontwikkeltaak is duidelijk minder vanzelfsprekend op andere terreinen. Hier wreekt zich het feit dat Park3 een relatief kleine, eenzijdig gerichte organisatie is, die daardoor moeilijk op andere domeinen (zoals de WMO) ontwikkelproducten kan genereren.

De conclusie is dat Park3 als uitvoeringsorganisatie wel mogelijkheden heeft, maar eigenlijk te klein is om in te spelen op de gewenste ontwikkelingen.

Park3 heeft dus vooral een toekomst als onderdeel van een grotere organisatie.

Realistische opties voor het pand

Indien het pand aan de Parkweg onvoldoende gebruikt zal worden door Park3 voor de welzijns- en O&O-activiteiten en feitelijk grotendeel onbenut zou blijven, dan is de verhuizen-optie de aangewezen weg. Het rendement van het pand is dan te laag.

Dat zou anders worden indien er een mede-gebruiker wordt gevonden die voor een substantieel deel gebruik van het gebouw gaat maken en waarbij de huuropbrengsten voor een belangrijk deel de leegstandskosten verminderen.

Daarbij speelt ook mee dat voor een groot deel van activiteiten van Park3 en voor de doelgroep jeugd het huidige pand een duidelijke (intrinsieke) meerwaarde heeft. Deze meerwaarde wordt nog groter indien de gemeente extra middelen beschikbaar stelt voor een poppodium. Ook voor een zelfstandige, maar kleine podiumorganisatie zal het pand relatief (te) duur zijn. Komt er een nieuwe podiumorganisatie, zoals geschetst in de rapportage over het poppodium, dan zou het goed zijn dat Park3 meewerkt aan de verkoop van het gebouw aan de gemeente, en onderhuurder wordt. Dan is er voldoende 'massa' die nodig is voor de financiële duurzaamheid van het gebouw. In financiële zin is dit de meest solide oplossing.

Conclusie en oplossingsmogelijkheden

Het voorgaande overziend, is de conclusie dat – met name vanwege financiële redenen – een doorstart niet realistisch is.

Wil Park3 levensvatbaar worden, dan zouden er ons inziens op zijn minst twee zaken moeten gebeuren:

1. financiële sanering
2. zoeken naar een samenwerkingspartner

ad 1. Financiële sanering

Voor de financiële sanering zijn een paar elementen van belang:

- verkoop van het gebouw, teneinde het eenmalige tekort te saneren
- het kostendekkend maken van de Productenbegroting 2006

Indien een dergelijke sanering niet tijdig start en afgerond wordt, dreigt onherroepelijk een faillissement voor Park3.

Daarbij kan de gemeente helpen door:

- het pand aan te kopen, indien de gemeente het podium financieel gaat ondersteunen
- de subsidie voor het O&O-deel te verhogen
- voorlopig continuïteit van het cluster O&O te garanderen
- Park3 bij te springen inzake het liquiditeitsprobleem, indien Park3 meewerkt aan een duurzame oplossing

Wat de continuïteit van O&O betreft: het geven van een garantie aan Park3 dat het cluster O&O (voorlopig) kan blijven bestaan zal veel druk van de ketel halen. En dat is goed want er is best een kans op doorgaan, als gemeente en scholen de GOA-activiteiten blijven afnemen. Ook is het lang niet zeker dat de kabinetsplannen inzake het inburgeringstelsel de eindstreep halen. Een garantie zorgt ervoor dat de medewerkers niet weggelopen, en voorkomt een zeer dure wachtgeldregeling. Dit weegt op tegen de (extra) gemeentelijke subsidie indien het rijk zijn financiering staakt. De O&O-activiteiten betreffen belangrijke maatschappelijke functies (integratie in brede zin). Ook is het cluster nodig voor een brede welzijnsinstelling, die 'van alle markten thuis is'.

Ad 2. Zoeken naar een samenwerkingspartner

Eigenlijk is Park3 qua personele omvang aan de kleine kant. We gaven dat al aan in paragraaf 11.3. Het zou om verschillende redenen beter zijn als Park3 zou samengaan met een andere welzijnsorganisatie. Dat versterkt de mogelijkheden voor een brede welzijnsorganisatie, er komt nieuwe expertise binnen en de organisatie wordt minder kwetsbaar, zowel in de management- als in de uitvoerende functies.

Samengaan kan via de vrijwillige weg, indien Park3 naar een geschikte fusiepartner zoekt en deze vindt.

Het kan ook via de afgedwongen route, indien de gemeente zou besluiten om in de toekomst de welzijns- en O&O-activiteiten 'op de markt' te brengen, en aldus concurrentie toe te staan. Indien een andere welzijnsorganisatie, via een gunstiger offerte dan Park3 uitbrengt, het werk voortaan gegund krijgt, gaat in principe het personeel over naar de nieuwe aanbieder.

Voor de vrijwillige weg (de fusie) is een (financieel) gezonde Park3-organisatie nodig. Dat is Park3 thans nog niet, en wordt dat alleen als de hiervoor geschetste financiële sanering wordt doorgevoerd. Maar het kan ook zijn dat Park3 geen fusie wil, of dat er geen fusiepartner wordt gevonden. In al deze gevallen, is het wenselijk om de afgedwongen route te nemen.

Die zorgt er immers voor dat het personeel, dat thans in dienst is, behouden kan blijven voor de uitvoering van de taken. Zou niet voor deze route worden gekozen, dan rest het faillissement van Park3, en verdwijnt de know how en de netwerken die de uitvoerend medewerkers van Park3 hebben. Dit laatste lijkt ons ongewenst, gelet op de sterkten die wij schetsten in paragraaf 11.3. De weg van marktwerking kan alleen tot een nieuwe uitvoeringsorganisatie leiden, indien zich een nieuwe uitvoerder aandient en deze gunstig offreert. De nieuwe aanbieder is dan (wettelijk) verplicht om de medewerkers over te nemen, zolang dezelfde taken of nagenoeg dezelfde taken zullen worden uitgevoerd. Deze rechtsbescherming voor de medewerkers is gunstig voor het behoud van hun know how op het welzijnsterrein, en daarmee voor de continuïteit van de activiteiten van (voormalig) Park3.

Bijlage 1

Beschrijving onderzoeksopdrachten ivm besluitvorming Park3

5 juli 2005, J. Theunis

De opdrachten A en B worden gecombineerd uitgevoerd. De opdracht voor het poppodium wordt separaat opgepakt. Op basis van de uitkomsten van de onderzoeken moet door de politiek een antwoord te geven zijn op de vragen: Wat willen we, hoe kunnen we dat bereiken en wat gaat dat kosten?

A. Onderzoekopdracht Sanering en financiële bedrijfsvoering

Kernvraag: Op welke wijze is een doorstart mogelijk of is dat (redelijkerwijs) niet mogelijk?

Deze opdracht heeft betrekking op liquiditeit, saneringsplan en produktbegroting 2006. Basis bij toetsing en advies is het profiel van de welzijnsinstelling zoals de gemeente dat voor ogen heeft (zie aparte bijlage). Belangrijke vragen zijn:

- Is er een doorstart mogelijk of is dat niet haalbaar?
- Worden/zijn niet-kostendekkende activiteiten daadwerkelijk gesaneerd?
- Wordt/is er een goede, financieel gezonde, basis gelegd voor de toekomst? Voldoet de welzijnsinstelling daarbij aan het profiel dat de gemeente voor ogen heeft?
- Is er een projectenorganisatie en ontwikkeltaak mogelijk naast de structurele welzijnsorganisatie? Hoe flexibel kan ingespeeld worden op veranderende omstandigheden?
- Wat zijn de structurele kosten? Hoeveel overhead is acceptabel en hoe is die overhead opgebouwd en hoe wordt hij toegerekend?
- Hoe verhouden (gewenste en feitelijke) kosten en prestaties zich tot "gemiddelde prestaties en kosten in de markt"?
- Wat zijn aanbevelingen voor aansturing, opdrachtverlening, opdrachtneming en beheersing?

Taken/opdracht adviseur:

1. Controleren van de liquiditeitsbegroting van april 2005 op juistheid en volledigheid (bedragen, verplichtingen, tijdstip). Hierbij wordt een overzicht van subsidies en te leveren producten gebruikt, dat door de gemeente is opgesteld.
2. Controleren van de maandelijkse update van de liquiditeitsbegroting op juistheid en volledigheid en de feitelijke realisatie. Kritische vragen stellen bij begroting die van belang kunnen zijn voor sanering en doorstart.
3. Adviseren aan gemeente over maandelijkse betaling, op basis van punten 1 en 2: Uitbetaling ja/nee en waarom. Dit adviseren gebeurt na het leveren van de maandelijkse updates en voor het maandelijkse overleg.
-
4. Beoordeling van de door het bestuur van Park3 voorgestelde en uitgevoerde saneringsmaatregelen op realiteitsgehalte, tijdigheid, (duurzame) effectiviteit en consequenties.
5. Beoordeling van de door het bestuur opgestelde saneringsplan en de produktbegroting op duidelijkheid, realiteitsgehalte, (duurzame) effectiviteit en consequenties.
6. Advies aan gemeente over saneringsplan, saneringsmaatregelen en produktbegroting 2006. Advisering gebeurt tussentijds, voorafgaand aan maandelijks overleg (zie punt 3) en "aan het einde", bij het voorbereiden van de finale besluitvorming. De belangrijke vragen zijn bovenstaand benoemd.
7. Vanuit de toetsende en adviserende rol aan de gemeente, tevens aan het bestuur van Park3 suggesties doen over de uitwerking van het saneringsplan, de saneringsmaatregelen en de produktbegroting 2006.

De adviseur neemt deel aan het maandelijkse overleg tussen gemeente en Park3. Tijdens dat overleg worden liquiditeitsbegroting, saneringsmaatregelen, (concept-)saneringsplan en (concept-) produktbegroting besproken. De adviseur adviseert en rapporteert aan afdelingshoofd W&O, heeft binnen de gemeente het afdelingshoofd F&C als klankbord en overlegt waar nodig binnen Park3.

Profiel

Financiële kennis op niveau accountant of daar tegenaan.

Ervaring met saneringssituatie welzijns- en mogelijk andere maatschappelijke organisaties (cultuur).
Ervaring met budgetsubsiëring en produktbegroting.
Visie op welzijnsinstelling: rol, relatie tot gemeente en andersom, bedrijfsvoering.
Krijgt partijen in korte tijd mee in oplossing.

Doorlooptijd

Juni-december voor maandelijks advies updates en saneringsmaatregelen (periodes: tweede week juli, derde week augustus, tweede week september)

Juni – (sept/okt): de commissiebehandeling, voor advies op saneringsplan en produktbegroting.

B. Onderzoeksoopdracht “gebouw”

Kernvraag: Op welke wijze kan het gebouw duurzaam geëxploiteerd worden, mede t.b.v. het welzijnswerk?

Basis voor advies is het profiel van de welzijnsinstelling zoals de gemeente dat voor ogen heeft.

Optie 1: gebouw blijft op de één of andere manier gebruikt voor functies op het gebied van welzijn en eventueel cultuur.

1. Hoe ziet de exploitatie van het gebouw er nu en over de afgelopen jaren uit? Kosten, baten, gebruik!
2. Hoeveel geld is er (nu) beschikbaar voor de huisvesting van welzijnsactiviteiten, uitgaande van het gewenste profiel?
3. Wat is de reële ruimtebehoefte voor de welzijnsactiviteiten van Park3 op basis van het gewenste profiel?
4. Gezien 1, 2 en 3: wat is het gat (in geld en ruimte)?
5. Wat zijn de (concrete!) gebruiks- en exploitatiemogelijkheden voor (de rest van) het gebouw? Met concreet bedoelen we: wie zijn mogelijke gebruikers, wat levert dat op, wat zijn randvoorwaarden?
6. Wat wordt dan het profiel van het pand in relatie tot andere “maatschappelijke” accommodaties?
7. Wat zijn dan gewenste of noodzakelijke ingrepen in het gebouw (bouwkundig, arbo, etc) en de gebruiksmogelijkheden (techniek en vergunningen)?

Optie 2: verkoop of verhuur buiten functie welzijn en cultuur.

8. Wat zijn de mogelijkheden voor een zo gunstig mogelijke verkoop of verhuur van het gebouw (hoge opbrengst, snel, mogelijkheden/beperkingen ivm bestemming)? Wat is een reële waarde van het pand in dit scenario en wat is een geschatte verkooptijd en wat of wie zijn potentiële kandidaten?
9. Uitgaande van de twee opties, werk voor elke optie een realistisch scenario uit (eventueel twee) voor de toekomstige situatie aangaande eigendom, beheer en onderhoud en exploitatie. Denk daarbij aan de rol van Park3, gemeente en eventuele andere partijen. Kijk in ieder geval naar:
 - wat zijn de mogelijkheden voor de gemeente om het pand over te nemen en terug te verhuren aan Park3? Wat lost dat op? Wat zijn de financiële gevolgen en risico's?
 - wat zijn de mogelijkheden voor eigendom, beheer en/of exploitatie door een andere of een aantal maatschappelijke organisatie(s)?

Profiel

Ervaring met exploitatie maatschappelijke accommodaties. Relevante marktkennis en inzicht.
Krijgt partijen in korte tijd mee in een oplossing.

Doorlooptijd

Juni-september

Klankbordgroep

In deze onderzoeksvragen zal een kleine groep van Harderwijkse maatschappelijk ondernemers gevraagd worden mee te denken.

Bijlage 2

Het zes-fasenmodel

Bij elke fase wordt een groot aantal vragen gesteld (en beantwoord), die relevant zijn voor de vertaling van het beleidsprobleem en de gesignaleerde vragen naar de gekozen oplossing.

Fase 1. Probleemstelling of vraagarticulatie; causale veldanalyse

De probleemstelling of vraagarticulatie vormen de start van het beleidsproces. Het spreekt voor zich dat het van groot belang is om scherp zicht te krijgen op de aard, duur, omvang, trendmatige ontwikkelingen en effecten van de problemen en de aantallen en hoedanigheden van de probleemhebbers. Onderzoek naar de vraag van gebruikers is wezenlijk om deze sturend te laten zijn voor het aanbod van voorzieningen.

Een belangrijk hulpmiddel is daarbij het causaal veldmodel. Hierbij zijn de causale relaties weergegeven: het gaat dan om de vraag wat een bepaald verschijnsel heeft veroorzaakt.

Een probleemstelling zal altijd aan de doelformulering vooraf gaan en qua zwaarte hiermee correleren: hoe groter de (perceptie van) de problemen, des te ambitieuzer zullen meestal de gestelde doelen zijn. Het spreekt voor zich dat de gemeente aan zal moeten geven of bepaalde problemen of waargenomen vragen belangrijk genoeg zijn om als basis voor beleid te dienen.

Fase 2. Doelformulering

Bij doelformulering worden de algemene (strategische) doelen van de gemeente gerelateerd aan het probleem of de gearticuleerde vragen.

Wanneer de gemeente vindt iets aan het probleem te moeten doen of de gesignaleerde vraag te honoreren, dient onderzocht te worden welk ambitieniveau reëel is. Dit leidt tot operationalisering in meetbare beleidsdoelen (SMART).

Fase 3. Instrumentenkeuze: doel-middelen relatie

De instrumentenkeuze houdt een zoektocht in naar de juiste middelen (beleidsinstrumenten) om het doel te bereiken: van welke oplossingen kan er voldoende resultaat verwacht worden, wat werkt het beste? Het gaat hier om het achterhalen van het geheel van veronderstellingen dat aan een bepaald beleid ten grondslag ligt. Dit wordt in de bestuurskunde ook wel met de term beleidstheorie aangeduid. Bij de reconstructie van een beleidstheorie gaat het in essentie om de vertaling van causale en finale veronderstellingen naar doel-middel relaties. Welke variabelen uit het causaal model kunnen worden veranderd teneinde de doelen te bereiken?

Het gaat erom te bepalen op welke wijze de gemeente (al dan niet door het inzetten van het subsidie-instrument) moet ingrijpen:

- welke variabele uit het causaal veldmodel leent zich (het best) voor interventie? hierbij moet men zich bedenken dat krachtige variabelen niet altijd manipuleerbare zijn;
- op welke manier, met welk instrument?
- in welke mate worden de middelen ingezet: licht of zwaar?

Het gaat er dus om dat de gemeente achterhaalt welke interventietypen zinvol zijn: welke beleidsinstrumenten hebben het hoogste rendement?

Fase 4. Keuze setting van de uitvoeringsorganisatie

In deze fase wordt allereerst bekeken hoe de setting waarin de uitvoering plaats moet gaan vinden, eruit komt te zien. Uitvoering door een overheidsinstantie (al dan niet 'op afstand'), door een taakorganisatie of door een marktorganisatie (aanbestedingsmodel), sturing van de uitvoeringsorganisatie of op bedrijfsvoering)?

In deze fase wordt onder andere gezien of er reden is om op afzonderlijke activiteiten te sturen of op de totale keten van interventies (bijv. m.b.t. de doelgroep jongeren). Soms zal een instelling aan bepaalde kwaliteitseisen moeten voldoen.

Fase 5. Offertefase en 'inkoop' van producten en diensten

Op basis van de gemeentelijke doelen (fase 2) en gewenste interventietypen (fase 3) gaat een uitvoerende instelling (of meerdere, als er sprake is van marktwerking) offren: tot welke concrete producten (diensten) leidt de beoogde interventie?

Men gaat na welke prestaties de instelling moet leveren (en achteraf of deze geleverd zijn): de productspecificatie, in termen van: doel, duur, intensiteit, locatie, kwaliteit, doelgroep en prijs. Prestaties worden geformuleerd in termen van output, bereik of resultaat.

De gemeente maakt een keuze tussen de aangeboden productpakketten (bij marktwerking) of gaat met de uitvoerende instelling onderhandelen over de prijs/kwantiteit/kwaliteit-verhouding. Dit leidt al dan niet tot overeenstemming over de gesubsidieerde prestaties.

Fase 6. Verantwoording en bijstelling

De instelling legt verantwoording af over de bestede subsidie: zijn de afgesproken prestaties geleverd en voldoen ze aan de gestelde eisen? Belangrijk is om na te gaan of de geleverde producten en diensten resultaat hebben gehad.

Men onderzoekt dan wat met de producten is bereikt bij de afnemers ervan. Gekeken wordt naar het aantal afnemers van de producten of daarmee de beoogde doelgroep is bereikt. Men stelt enerzijds vast of de afnemer er persoonlijk iets aan gehad heeft en anderzijds de waardering die men aan het product of de dienst toekent.

De gemeente gaat na of de geleverde prestaties en het daarmee bereikte resultaat in het verlengde ligt van de gestelde doelen.

Dat levert weer informatie op voor de volgende subsidiecyclus.

Bijlage 3

Rentelasten van lening van 100.000 euro, die in 10 jaar wordt afgelost, bij 2 rentetarieven

stand lening begin jr	aflossen in 10 jr?	stand lening einde jaar	5,05% rente p jaar
100.000	10.000	90.000	5.050
90.000	10.000	80.000	4.545
80.000	10.000	70.000	4.040
70.000	10.000	60.000	3.535
60.000	10.000	50.000	3.030
50.000	10.000	40.000	2.525
40.000	10.000	30.000	2.020
30.000	10.000	20.000	1.515
20.000	10.000	10.000	1.010
10.000	10.000	0	505
			<u>27.775</u> totale rente lasten

stand lening begin jr	aflossen in 10 jr?	stand lening einde jaar	5,50% rente p jaar
100.000	10.000	90.000	5.500
90.000	10.000	80.000	4.950
80.000	10.000	70.000	4.400
70.000	10.000	60.000	3.850
60.000	10.000	50.000	3.300
50.000	10.000	40.000	2.750
40.000	10.000	30.000	2.200
30.000	10.000	20.000	1.650
20.000	10.000	10.000	1.100
10.000	10.000	0	550
			<u>30.250</u> totale rente lasten

Bijlage 4

Mogelijkheden tot het schappen van capaciteit in het Productenplan 2006

a. Schrappen van uren uitvoerende formatie voor welzijnsproducten

Voor een groot aantal producten is een redelijk groot aantal uren geraamd. Te wijzen valt op:

- Café fris: gebeurt door 2 jongerenwerkers, zou ook met één kunnen
- Club interactief: planning was afbouw van uren naar 70 uur (en meer inzet vrijwilligers), nu toch weer 95 uur
- Wijkkookgids: erg dure activiteit (125 uur) voor relatief weinig deelnemers
- Beleidsteams, buurtbeheer en buurtondersteuning: te weinig duidelijk wat er gepland is voor activiteiten/ondersteuning voor dit grote aantal uren; hier zit veel 'vrije ruimte' in die de mogelijkheid geeft tot prioritering (425 uur)
- Ladies only: 10 bijeenkomsten i.p.v. 20 (in 2005); toch nog 211 uur (tegenover 240 in 2005)

Suggestie: in totaal 200 uren minder

c. Schrappen of forse vermindering van enkele welzijnsproducten

Er worden ambtelijk vraagtekens gezet bij het product Roefeldag Stadsdennen en in Drielanden: onduidelijk welk probleem hiermee opgelost wordt (270 uren).

Overigens is het aantal uren per Roefeldag uitgebreid met 45 uur (voor overigens meer groepen)

Indien de verhuizing doorgaan, zal de animo voor Late juice en Expectable waarschijnlijk afnemen. Het is de vraag, ook voor bestuur en directie van Park3, of deze activiteiten in de Kiekmure bestaansrecht heeft. Schrappen betekent 200 uren minder.

c. Generieke vermindering ureninzet

Op alle andere projecten zou $\pm 10\%$ van de uren geschrapt kunnen worden: Dit levert op 400 uren minder op.

Totale vermindering in uren mogelijk: 1.070 uren.

Bijlage 5

Gevolgen van subsidiebeëindiging of –vermindering

Art. 4:51 Awb is hier aan de orde. Deze bepaling zegt het volgende:

"Lid 1. Indien aan een subsidie-ontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten, geschiedt gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak op de grond, dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, slechts met inachtneming van een redelijke termijn.

Lid 2. Voorzover aan het einde van het tijdvak waarvoor subsidie is verleend sedert de bekendmaking van het voornemen tot weigering voor een daarop aansluitend tijdvak nog geen redelijke termijn is verstrekt, wordt de subsidie voor het resterende deel van die termijn verleend, zo nodig in afwijking van art. 4:25, tweede lid" (dit laatste gaat over de eventuele overschrijding van en subsidieplafond – hier niet relevant).

Als zorgvuldigheidseis stelt de wet dus dat bij stopzetting van een subsidierelatie (althans als deze minimaal drie jaar geduurd heeft) dat er een redelijke (afbouw-)termijn in acht wordt genomen. Het tweede lid geeft duidelijk aan dat voor de bepaling van de redelijke termijn de datum van bekendmaking (aankondiging) van het voornemen relevant is, en dus niet de weigeringsbeschikking zelf.

Ook de Memorie van Toelichting van dit wetsartikel is duidelijk: "Weigering met inachtneming van een redelijke termijn betekent, dat de weigering tijdig moet worden aangekondigd" (Kamerstukken II, 1999-1994, 23700, nr. 3, p.81).

Blijkens deze Memorie van Toelichting is deze 'redelijke termijn' vaste jurisprudentie. "De lengte van die termijn zal afhangen van de aard van de subsidie en de gesubsidieerde activiteiten. In het algemeen zal de ontvanger de tijd moeten worden gegund om verplichtingen die hij jegens derden is aangegaan en redelijkerwijs mocht aangaan, op zorgvuldige wijze af te wikkelen. Indien de ontvanger als gevolg van de intrekking personeel moet ontslaan, zal hij ten minste in staat moeten worden gesteld de voorgeschreven opzegtermijnen in acht te nemen." (p. 79)

De rechter kijkt bij het bepalen van de mate dat er sprake is van een redelijke termijn niet alleen naar de datum van de definitieve beschikking die de subsidie beëindigt, maar ook naar aankondigingen die daarvóór zijn gedaan. Zo heeft de rechter een termijn van één maand geaccepteerd, aangezien de gesubsidieerde instelling al veel langer op de hoogte was dat voortzetting van de subsidie niet te verwachten was (ARRvS, 12.9.2001; AB 2001/335).

Opgemerkt zij dat ook de aankondiging dat een subsidie zal worden beëindigd, een besluit is waartegen bezwaar en beroep mogelijk is (ARRvS, 24.2.2002; AB 2002/270).