

Onderwerp: Gemeentelijke borgtocht voor reorganisatie Stichting Hart
BBV nr: 2014/336999

1. Inleiding

Stichting Hart (hierna: Hart) heeft bij de gemeente Haarlem een aanvraag ingediend voor gemeentelijke borgtocht voor een lening (Bijlage A). Deze lening is bestemd voor het financieren van de frictiekosten als gevolg van de geplande reorganisatie bij Hart. Deze reorganisatie wordt per 1 maart 2015 geëffectueerd, zie voor het reorganisatieplan Bijlage B. Het college heeft eerder kennis genomen van de tussenrapportage over deze voorgenomen reorganisatie (collegebesluit d.d. 9 september 2014, kenmerk 2014/208596). Daarnaast heeft Hart inmiddels een nieuw bedrijfsplan en een meerjarenbegroting ingediend, zie daarvoor bijlagen C en D. Deze aanvraag is daarmee een vervolg op eerdere besluitvorming van het college.

Aanleiding voor de reorganisatie van Hart zijn organisatorische problemen die al langere tijd spelen en die in 2014 tot financiële problemen hebben geleid. De combinatie van een negatief eigen vermogen (doordat het ook de afgelopen jaren niet of nauwelijks is gelukt positieve exploitatiesaldo's te realiseren) en een voorzien tekort op de exploitatie van ruim € 370.000 in 2014, leidt eind 2014 tot onoverkomelijke liquiditeitsproblemen. Bij een onveranderd beleid wordt in 2015 een exploitatietekort van ongeveer € 400.000 voorzien dat in de jaren daarna verder zal groeien. De continuïteit van de organisatie wordt hierdoor bedreigd; hierdoor is een reorganisatie nodig.

Om de reorganisatiekosten ter hoogte van €1,3 miljoen te financieren vraagt Hart een lening aan. De frictiekosten zijn verspreid over de jaren 2014 – 2020. Hart verzoekt de gemeente Haarlem borgtocht te verlenen voor de lening. Daarvoor moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, onder andere omtrent staatssteun en kredietwaardigheid.

Het aangaan van een overeenkomst tot borgtocht is een collegebevoegdheid, op grond van artikel 160 eerste lid, aanhef en onder e van de Gemeentewet.

2. Besluitpunten college

1. Het college besluit aan Stichting Hart een gemeentelijke borgtocht te verlenen van €1.300.000 voor de financiering van de reorganisatie, voor een lineaire lening met een looptijd van maximaal 10 jaar.
2. Het college besluit de uitvoering van dit besluit, zoals het aangaan van een overeenkomst tot borgtocht, te mandateren aan de concerncontroller.
3. De betrokkenen ontvangen na besluitvorming informatie over dit besluit.
4. Het college zendt dit besluit ter informatie aan de commissies Bestuur en Ontwikkeling.

3. Beoogd resultaat

Met de reorganisatie van Hart wordt een belangrijke stap gezet naar een financieel gezond exploitatieresultaat op korte termijn. De lening (en daarmee de gemeentelijke borgtocht) is nodig om de reorganisatie te realiseren.

4. Argumenten

Nieuwe start voor Hart

Door een ingrijpende reorganisatie door te voeren op het onderdeel Cursussen (met name Muziek) beoogt Hart weer financieel gezond te worden. Bij deze afdeling, waar nu ca. 60% van de opbrengst aan lesgeld wordt gerealiseerd, wordt in 2014 een omzet gerealiseerd van bijna € 600.000, bij direct aan de lessen gerelateerde uitgaven van bijna € 1 miljoen, dus een gat van ongeveer € 400.000. Bij de andere disciplines bij de afdeling Cursussen worden de loon- en materiaalkosten wel door de leselden gedekt. Bij muziek wordt traditioneel een meer individuele lesvorm gehanteerd waardoor in tegenstelling tot andere disciplines de inkomsten niet tegen de uitgaven opwegen.

De reorganisatie beoogt het aanbod van cursussen en de werkgelegenheid te behouden door muziekdocenten de kans te geven als zelfstandige hun werk te blijven voortzetten. Daarmee is de reorganisatie ook een kans: de veranderingen stimuleren een ondernemende cultuur die positief werkt op het aanbod en op het aantal klanten. De nieuwe opzet, waarin docenten als zelfstandige docent werken met hun klanten en ook zelf met hen afrekenen, leidt tot eigen verantwoordelijkheid van individuele docenten voor de exploitatie van muziekcursussen. Daarmee wordt beoogd een ondernemend klimaat te realiseren. Dit model is reeds eerder doorgevoerd in andere steden en blijkt daar goed te werken.

Een andere mogelijkheid is het verlagen van de loonkosten bij behoud van dienstverband. Dit scenario blijkt ondanks de besparingen op salarissen geen positief exploitatieresultaat op te leveren (zie verder het reorganisatieplan in bijlage B). Daarmee biedt dit scenario geen oplossing voor de financiële problematiek van Hart en is het voortbestaan van Hart onzeker (onmogelijk).

Met de reorganisatie van Hart zijn aanzienlijke kosten gemoeid (zie voor een specifieke onderbouwing het reorganisatieplan in bijlage B). Het gaat daarbij om proceskosten in 2014 (€ 225.000). Vanaf 2015 (tot naar verwachting 2020) gaat het om ontslagkosten die gebaseerd zijn op een aanname van het aantal medewerkers dat kiest voor afkoop van het recht op bovenwettelijke uitkering. De (aanvullende) uitkeringen lopen in een enkel geval door tot 2020. De kosten voor afkoop bedragen gemiddeld 50% van de maximale kosten van een bovenwettelijke uitkering. De kosten bedragen tezamen maximaal €1.300.000. Dit is mede afhankelijk van individuele keuzes, dit bedrag kan nog iets lager uitvallen.

Reorganisatie voorwaarde voor financieel gezonde organisatie

De reorganisatie levert een aanzienlijke vermindering van de inkomsten (uit leselden) op; deze worden immers rechtstreeks door leerlingen aan docenten betaald. Echter de kosten dalen navenant meer omdat een groot deel van het personeel niet meer op de payroll van Hart staat. Doordat ook op overhead kan worden bespaard, zoals coördinatie, administratie en personeelszaken, verandert het structurele tekort van Hart van € 400.000 in een structureel overschot van € 200.000 (vanaf 2016).

De exploitatie van Hart is dankzij deze maatregelen naar verwachting vanaf 2015 sluitend. Het begrote exploitatieresultaat bedraagt dan € 100.000 positief. Op dat gebied is Hart dan 'gezonder', namelijk (blijvend) in staat om aan lopende verplichtingen te voldoen.

Dat neemt niet weg dat er nog wel sprake is van een schuldenlast en daarmee negatief eigen vermogen, veroorzaakt door een frictielast om de transitie mogelijk te maken. Bij lineaire aflossing van de lening en rente is Hart binnen 10 jaar schuldenvrij (in 2024) en heeft zij een

bescheiden eigen vermogen opgebouwd (naar schatting € 200.000 in 2024). Het jaarlijkse overschot binnen de exploitatie wordt de eerste jaren ingezet voor het terugbetalen van de lening en rentekosten en het inlopen van het negatief eigen vermogen.

Belang van Hart voor Haarlem

De gemeente Haarlem, grootste subsidiënt van Hart, wil de continuïteit van de organisatie waarborgen en is bereid daarvoor steun te verlenen. De gemeente investeerde in nieuwe huisvesting voor Hart (Kleine Houtweg 18 en 24a), waarmee het belang van Hart is onderstreept (raadsbesluit Huisvesting Stichting Hart, kenmerk 2013/25032). In de Cultuurnota Haarlem 2013-2020 is Stichting Hart opgenomen in de culturele basisinfrastructuur van Haarlem. De voorziening voor zowel cultuureducatie als cultuur in vrije tijd en de vele en diverse activiteiten van Hart zijn van belang voor de gemeente Haarlem. Jaarlijks ontvangt Hart hiervoor een subsidie (€ 1.689.000 voor exploitatie, huur en huurgerelateerde kosten en € 139.000 voor de combinatiefuncties).

Gezien de financiële positie van Hart is het voorlopig niet wenselijk de subsidiebijdrage te verlagen. Pas na een herstelperiode van enkele jaren kan afbouw van de subsidie worden overwogen (zie hiervoor ook de meerjarenbegroting). De gemeente voert de voor Hart opgelegde bezuinigingen uit de Kadernota 2011 (€ 70.000 per 2016) en uit het Coalitieakkoord Haarlem 2014-2018 (naar verwachting € 35.000 per 2018) door.

Hart doet een aanvraag binnen de door de gemeente Haarlem gestelde voorwaarden

In de Nota Garanties en leningen (2013/34361) zijn voorwaarden opgenomen waarbinnen individuele partijen een aanvraag kunnen doen voor gemeentelijke borgtocht. Daarvoor moet zij bijdragen aan een publieke taak, zonder garantie geen lening kunnen ontvangen en in staat zijn rente en aflossing te voldoen. Aan al deze voorwaarden wordt (naar verwachting) voldaan.

5. Risico's en kanttekeningen

Financiën Hart: risico borgtocht voor de gemeente

Hart heeft een negatief eigen vermogen van -€31.498 (ultimo 2013). Het verwachte tekort 2014 is € 325.000. Zonder maatregelen is de vermogenspositie eind 2104 dus bijna € 400.000 negatief. Hart heeft geen buffer om tegenvallers op te kunnen vangen.

De voorgestelde maatregel (reorganisatie) betekent dat ten laste van de exploitatie 2014 een voorziening van € 1.300.000 wordt gevormd, waaruit de frictiekosten van de reorganisatie gedekt kunnen worden. Hierdoor is het totale nadeel 2014 dus bijna € 1.700.000 en is het eigen vermogen dus ook bijna € 1.700.000 negatief.

De kosten van de reorganisatie gaan (ruim) voor de baten uit. Als blijkt dat het nieuwe model niet voldoende functioneert, is er nog steeds de kans dat de ongezonde financiële situatie tot problemen leidt en de geldverstrekker gebruik maakt van de borgtocht en de nog openstaande lening (rente en aflossing) bij de gemeente Haarlem int. Immers bij Hart valt verder niets te halen. Het verlenen van een borgtocht brengt in dit geval dus risico's voor de gemeente Haarlem met zich mee.

Beheersing van deze risico's is met name te realiseren via het subsidieproces. Van de voorwaarden die de gemeente eerder aan Hart heeft voorgelegd op basis waarvan steun kan worden verleend wordt verondersteld dat zij worden of zijn doorgevoerd. Hierbij gaat het om

de reorganisatie zelf maar ook vervanging van (een deel van) de Raad van Toezicht. Op deze voorwaarden wordt toegezien en hierover wordt verantwoording afgelegd in het reguliere subsidiekader.

Bij niets doen dreigt een faillissement, dit leidt tot kosten en imagoschade

Aan Hart is gevraagd om een actuele liquiditeitsprognose 2014. Daaruit blijkt dat er eind 2014 sprake is van een negatief saldo liquide middelen van € 370.000. Dit zou feitelijk onvoldoende zijn om aan de lopende verplichtingen te voldoen. Noodmaatregelen door de gemeente met betrekking tot de subsidie 2014 zijn niet meer mogelijk. Alle termijnen 2014 zijn al aan Hart betaald.

De noodmaatregel om (een deel van) de subsidie 2015 vooruit te betalen, wordt door de directie Hart als niet realistisch beschouwd, en door de gemeente als niet wenselijk. Het is een tijdelijke oplossing voor het liquiditeitsprobleem maar de reorganisatie kan niet in gang gezet worden, waardoor er maandelijks ongeveer € 50.000 extra tekort ontstaat. Belangrijker is dat het “momentum” weg is, waardoor de noodzakelijke reorganisatie wordt vertraagd en wellicht uitgesteld. Dan is een faillissement alsnog onvermijdbaar; waarbij de gemeente dan naast alle andere “verliezen” ook de vooruitbetaalde subsidie kwijt is.

Een mogelijk faillissement van Hart betekent voor de gemeente in ieder geval dat de investeringen die voor Hart gedaan zijn in de Kleine Houtweg 24 (ongeveer € 400.000) voor niets zijn geweest en zonder doorstart tot afboeking leiden. Aan het Noord-Hollands Archief is een lening van €200.000 verstrekt (2013/25032) waarmee de Kleine Houtweg 18 is verbouwd voor Hart. Hart betaalt het NHA door middel van de huur de lening terug, waardoor het NHA de gemeente Haarlem kan terugbetalen. Als de terugbetaling door de huurder wegvalt, is er gerede kans dat het NHA de gemeente ook niet meer kan of wil betalen. Het totale verlies bij een faillissement van Hart op dit moment bedraagt voor de gemeente Haarlem €600.000. Uiteraard wordt hier over 2014 op afgeschreven of afgelost. Op de balans per 31 december 2014 kan dit dus iets lager uitvallen.

Dat staat nog los van de imagoschade voor zowel de gemeente als Hart en verlies van de maatschappelijke waarde die Hart vertegenwoordigt. Het verlies daarbij is overigens niet in geld uit te drukken.

Onzekerheid business case

De docenten voor muziekonderwijs gaan verder als zelfstandigen, maar in een collectief wat gebruik kan maken van de voorzieningen van Hart. Hart biedt docenten de gewenste (en ook betaalbare) faciliteiten en heeft voor hen een meerwaarde door o.a. het op te richten muziekcollectief van docenten, de breedte van het aanbod en mogelijkheden tot samenspel en vele gezamenlijke activiteiten in het onderwijs. Desondanks bestaat de kans dat een deel van het personeel met zzp-status toch naar andere aanbieders in de stad vertrekken of een eigen praktijk starten, dan wel uitbreiden (als ze deze al voeren naast hun huidige functie bij Hart).

Dit kan nadelige effecten hebben op zowel het aanbod – en daarmee de aantrekkelijkheid van Hart – als de huurinkomsten – doordat ruimtes delen van de tijd leeg komen te staan. Het slagen van de business case is essentieel voor het voortbestaan van Hart: mocht dit mislukken dan zal de organisatie alsnog niet in staat zijn om het exploitatieresultaat om te buigen. Daarmee is zij ook niet in staat de aangegane lening af te lossen. Hiermee valt die verplichting bij Haarlem als borgsteller.

Lange terugverdientijd tot financiële onafhankelijkheid

Er bestaat een risico met betrekking tot de duur tot volledige financiële gezondheid. Die kan in werkelijkheid langer zijn dan nu berekend. Dit leidt tot een 'lock-in effect': op een gegeven moment stapelt het financiële belang van de gemeente zich op en is uitstappen zonder grote financiële gevolgen niet mogelijk.

Dit zou kunnen worden geminimaliseerd door fasering van de geleverde steun of druk op meer bezuinigingen en een snelle terugverdientijd. Fasering bleek na verkenning geen realistische en werkbare oplossing. Ook schatten we in dat sneller terugverdienen door nog meer te bezuinigen niet realistisch is. Personeel in vaste dienst is er voor een groot deel niet meer en in de overhead zijn de hardste maatregelen al genomen.

Er is geen sprake van staatssteun

Bij het verlenen van een gemeentelijke borgtocht is het van belang te onderzoeken of er sprake kan zijn van staatssteun door de gemeente. In de Europese Unie geldt een staatssteunverbod. Wil er sprake zijn van staatssteun, dan moet de steun aan 5 cumulatieve voorwaarden worden voldaan (VWEU, art 107 lid 1). Dat is hier niet het geval: aan het criterium voor vervalsing van mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU wordt niet voldaan.

In het geval van Hart gaat het om lokale stichting die (cursus)activiteiten op het gebied van kunst, kennis, cultuur en muziek aanbiedt op een lokale (Haarlem), hooguit regionale (Zuid-Kennemerland) markt. Er is geen concurrentie met in het buitenland gevestigde vergelijkbare culturele centra. Daarbij is ook de geografische ligging relevant: ver van de grensstreken met België en Duitsland. Hart ontplooit geen internationale activiteiten en de voertaal is Nederlands. De conclusie is dat Hart activiteiten ontplooit met een puur lokaal/regionaal karakter en de borgtocht om die reden geen staatssteun oplevert.

Naast Europese regelgeving is ook de Mededingingswet relevant. Met name ten aanzien van het kartelverbod verdient dit aandacht: er mag geen sprake zijn het verstoren van de markt en beoordelen van één marktpartij ten opzichte van concurrenten. Hiermee zou de gemeente een onrechtmatige daad jegens concurrenten in de markt plegen. Daarbij is het van belang om te kijken naar vergelijkbaar aanbod van activiteiten.

Hart opereert op de lokale, eventueel regionale, markt voor cursusaanbod cultuur en muziek. Deze markt is verdeeld tussen Hart en enkele particulieren. Dit marktevenwicht bestaat al geruime tijd. Ook wordt Hart al geruime tijd ondersteund door de gemeente in haar activiteiten, die van belang worden geacht voor bevordering van cultuur en muziek. Van oudsher komt dit tot uitdrukking in een subsidierelatie tussen de gemeente Haarlem en Hart. Gesteld kan worden dat het verlenen van borgtocht geen dermate impact heeft op dit marktevenwicht en daarmee geen (mogelijke) concurrenten benadeelt, dat de gemeente onzorgvuldig of onrechtmatig zou handelen.

6. Uitvoering

Na het collegebesluit kan Hart een overeenkomst aangaan voor een lening bij een bank, na toetsing van de offerte(s) door de gemeente. Hart staat onder verscherpt toezicht van de gemeente, waarbij de voortgang van de reorganisatie regelmatig wordt besproken. De uitvoering van de reorganisatie van Stichting Hart start per 1 januari 2015.

De concerncontroller wordt gemandateerd om namens het college de overeenkomst te tekenen.

7. Bijlagen

- Bijlage A: aanvraag borgtocht Hart
- Bijlage B: Reorganisatieplan Stichting Hart, september 2014;
- Bijlage C: Bedrijfsplan Stichting Hart, september 2014;
- Bijlage D: Meerjarenbegroting Stichting Hart.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester