



Haarlem

Rekenkamercommissie



Radeloos, Reddeloos, Radius

*Over de teloorgang van een welzijnsorganisatie
en de rol van de gemeentelijke subsidiegever*

Radeloos, Reddeloos, Radius

*Over de teloorgang van een welzijnsorganisatie
en de rol van de gemeentelijke subsidiegever*

Rekenkamercommissie Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
Telefoon: 023-5113038
E-mail: mvos@haarlem.nl

April 2008

Voorwoord

Inleiding

Onder meer in aansluiting op de motie van de raad (d.d. 6 september 2007) heeft de Rekenkamercommissie (RKC) in oktober 2007 besloten twee onderzoeken te (laten) uitvoeren naar aanleiding van het faillissement van Radius. Hoewel de problemen bij Radius al enige tijd bekend zijn, is er pas met onderzoek gestart na politieke besluitvorming hierover.

Onderhavig onderzoek is gedaan in aansluiting op eerder onderzoek naar prestatieplannen (2002) en opvolging van de aanbevelingen (2007) en dient in dat licht te worden gezien.

Het eerste onderzoeksrapport over Radius wordt u hierbij aangeboden. Het onderzoek is uitgevoerd door bureau Pro Facto uit Groningen, en het rapport (Radeloos, Reddeloos, Radius. Over de teloorgang van een welzijnsorganisatie en de rol van de gemeentelijke subsidiegever, Groningen april 2008) is integraal opgenomen in dit RKC-rapport.

Het tweede onderzoek, over hoe de gemeente erin slaagt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de door welzijnsorganisaties uitgevoerde activiteiten te controleren, volgt later dit jaar.

In dit voorwoord wordt achtereenvolgens ingegaan op de uitvoering van het onderzoek, de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek.

Uitvoering onderzoek

In oktober 2007 heeft de RKC aan drie onderzoeksbureaus offertes gevraagd om onderzoek te doen naar het faillissement van Radius. Aan Pro Facto te Groningen is vervolgens de opdracht verstrekt. Het onderzoek is verricht in de periode van november 2007 tot en met april 2008.

Het onderzoek is ingedeeld in drie fasen: een oriëntatiefase (dossierstudie en oriënterende interviews), een verdiepingsfase (diepgaander dossierstudie en 30 interviews) en een analysefase (analyse, sturingsmodel, rapportage). De 30 interviews heeft Pro Facto gehouden met mensen in de omgeving van Radius zoals gemeenteambtenaren, wethouders en de curator; en met mensen van Radius zelf, zoals directeuren, leden van de ondernemingsraad, de raad van toezicht en het management team.

Belangrijkste bevindingen onderzoek

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek worden hieronder uiteengezet aan de hand van de onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn daarbij steeds cursief gezet.

Vraag 1: Wat zijn de, in het kader van het uiteindelijke faillissement, relevante gebeurtenissen in het bestaan van Radius vanaf de oprichting tot aan het faillissement?

Aan de hand van de ontstaansgeschiedenis wordt onderzoeksvraag 1 beantwoord: Radius is een fusie-organisatie, vanuit drie partners in het Haarlemse welzijnswerk. Radius gaat meteen bij de start reorganiseren en krijgt met de gemeente Haarlem een meer zakelijke relatie op basis van prestatieplannen. Binnen enkele jaren worden er drie taakstellingen opgelegd en wordt het management bij Radius vervangen, waarbij de reorganisatie te langzaam en niet ingrijpend genoeg blijkt te zijn. Het gevolg is een neerwaartse spiraal (2005/2006). Radius is radeloos en reddeloos, met onafwendbaar het faillissement in augustus 2007.

Vraag 2: Hoe verliep de sturing van Radius door de verschillende actoren van de gemeente Haarlem?

Het begrip 'sturing' is vertaald in: doeleinden, informatie, oordeelsvorming en beïnvloeding.

De doeleinden van de sturing zijn volgens de gemeente qua organisatie en bedrijfsvoering een zaak van Radius zelf. Wel worden er prestatieafspraken gemaakt m.b.t. de inhoud van het welzijnswerk. Door de informatiebehoefte van de gemeente moet Radius elke vier maanden rapporteren over de behaalde prestaties. De verantwoording over de financiële en bedrijfsmatige posi-

tie van Radius staat echter niet hoog op de ambtelijke en bestuurlijke agenda, tot aan de financiële rampspoed die zich eind 2005 openbaarde. Van de rapportages over de inhoud van de prestaties is onduidelijk of die voldoen. In ieder geval is de projectverantwoording gebrekkig. De conclusie is dat de gemeente zich geen goed oordeel kan vormen over functioneren van Radius.

Een andere conclusie is dat de gemeente Radius (deels) niet wilde en kon beïnvloeden. Dat geldt voor alle gemeentelijke actoren (ambtelijk apparaat, B&W en de gemeenteraad), behalve voor inhoudelijke randvoorwaarden die de gemeenteraad (achteraf) stelt bij de bezuinigings-taakstellingen.

Wat betreft de sturing wordt daarom de conclusie getrokken, dat er nauwelijks sprake was van sturing op de (financiële) bedrijfsvoering en organisatie en ook geen de inhoudelijke sturing. Ook schort het aan interne sturing bij Radius. De Raad van Toezicht laat de interim-manager te lang zijn gang gaan. Pas als het te laat is – wanneer de begroting voor 2006 niet goedgekeurd wordt - vraagt men ondersteuning van de gemeente. Dat mislukt; Radius komt in een neerwaartse spiraal maar krijgt wel goedkeurende accountantsverklaringen ('geen onjuistheden in de jaarrekeningen van materieel belang').

Vraag 3: Hoe kan deze sturing beoordeeld worden?

De interne sturing door Raad van Toezicht en directie van Radius worden als volstrekt onvoldoende beoordeeld. De sturing door de gemeente van Radius was vrijwel afwezig of althans gebrekkig. Het faillissement van Radius is daarvan het resultaat.

Vraag 4: Welke lessen voor de toekomst kunnen op grond van de ervaringen met Radius geleerd worden voor de sturing door de gemeente op de bedrijfsvoering van gesubsidieerde (externe) organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren?

Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Aanbevelingen

In het onderstaande overzicht van de aanbevelingen wordt steeds begonnen met de letterlijke tekst van de aanbeveling zoals die door Pro Facto is opgenomen in het rapport. Deze teksten zijn hieronder cursief gezet; ze worden gevolgd door aanvullende opmerkingen van de RKC.

Aanbeveling 1: De vraagstelling van de gemeente, als uitgangspunt van het offertetraject en voor het opstellen van de prestatieplannen, behoeft aanscherping.

De eerste aanbeveling van Pro Facto vindt de RKC een 'understatement'. De RKC doet daarom de aanbeveling dat de gemeente in de toekomst bij haar subsidieontvangers er op toeziet dat de kaders voor prestatieplannen en offertes helder zijn geformuleerd en gecommuniceerd. Zowel het college als de gemeentelijke organisatie draagt hiervoor de verantwoordelijkheid.

Aanbeveling 2: De gemeente dient er zorg voor te dragen dat de gesubsidieerde instellingen een interne planning- en controlesystematiek kennen die kwalitatief op niveau is én aansluit op de planning- en controlecyclus van de gemeente. Dit laatste impliceert dat in de gemeentelijke beleidsvoering ruimte wordt vrijgemaakt voor een serieuze dialoog met de gesubsidieerde instellingen over de te behalen doelen en prestatie-eisen, waarbij door de gemeenteraad gestelde kaders uitgangspunt zijn. Daarbinnen moet er echter wel veel meer dan nu ook ruimte zijn voor inhoudelijke inbreng van de instellingen zelf. Zij hebben immers de dagelijkse contacten in het werkveld.

De RKC neemt deze aanbeveling over. De gemeente dient er zorg voor te dragen dat de gesubsidieerde instellingen een interne planning- en controlesystematiek kennen die kwalitatief op niveau is én aansluit op de planning- en controlecyclus van de gemeente.

Aanbeveling 3: Subsidierelaties met gesubsidieerde instellingen behoeven stabilisering. Dat kan ondermeer bereikt worden door de looptijd van subsidiebesluiten te verlengen naar meerdere jaren.

De RKC neemt ook deze aanbeveling over. Subsidierelaties met gesubsidieerde instellingen behoeven stabilisering. Dat kan ondermeer bereikt worden door de looptijd van subsidiebesluiten te verlengen naar meerdere jaren.

Aanbeveling 4: Tegen de achtergrond van het belang van governancevoorschriften en de kwaliteit van de bedrijfsvoering moet overwogen worden het gemeentebestuur een rol te geven bij benoeming en ontslag van toezichthouders in een Raad van Toezicht.

De RKC betwijfelt of het hebben van invloed op benoeming van leden van een Raad van toezicht garandeert dat het toezicht beter wordt uitgevoerd. Bovendien schuilt in een dergelijke constructie het gevaar dat de organisatie het karakter van een door de gemeente aangestuurde organisatie krijgt met alle gevolgen en aansprakelijkheden van dien. Er zijn ook andere vormen om toezicht te organiseren. Te denken valt aan de inzet van een gemeentelijke inspectie die geregeld inspecties verricht bij verbonden partijen en subsidieontvangers. Een andere mogelijkheid is om organisaties die voor een bepaald deel van hun inkomsten (bijvoorbeeld meer dan 10%) afhankelijk zijn van de subsidie van de gemeente, te vragen om een jaarlijks verslag met verantwoordingen van het bestuur en van de Raad van Toezicht over het door hen gevoerde beleid met betrekking tot bedrijfsvoering respectievelijk het toezicht. Voor wat betreft de bedrijfsvoering zou ook de jaarlijkse managementletter van de accountant moeten worden bijgevoegd. Wanneer daartoe aanleiding is, zou een en ander kunnen worden beoordeeld door een door de gemeente benoemde deskundige.

De RKC beveelt de raad aan hierover te debatteren aan de hand van een door het college op te stellen notitie, en nodigt het college daarom uit haar visie hierop in een notitie te verwoorden.

Aanbeveling 5: Contacten tussen de gemeente als subsidieverstrekker en subsidieontvangers moeten niet zodanig frequent zijn dat de subsidieverstrekker mede als gevolg daarvan 'probleemeigenaar' wordt. Voorkomen moet worden dat subsidieontvangers gaan 'leunen' op de subsidieverstrekkers.

De RKC is het eens met de aanbeveling dat leuningdrag moet worden voorkomen, en benadrukt dat het bestaan van 'dubbele petten' moet worden voorkomen. De RKC beveelt aan om de verschillende rollen helder te onderscheiden en goed te definiëren.

Aanbeveling 6: De gemeente kan als opdrachtgever bij subsidierelaties werken met een stoplichten-model. Daarbij krijgt de subsidieontvanger meer of minder aandacht van de subsidieverstrekker naarmate de bedrijfsvoering en de geleverde prestatie achterblijven of aan de norm voldoen.

Deze aanbeveling spreekt de RKC aan, maar de commissie heeft hierbij nog wel enkele vraagpunten, met name over de rol van de raad bij dit model en de mogelijke sancties. Het lijkt wenselijk om voor een getrappt systeem te kiezen waarbij kleine afwijkingen niet meteen grote gevolgen hebben. Te denken valt aan een regeling waarbij één keer rood betekent dat er een melding wordt gedaan aan de raad en vervolgens pas tot een sanctie wordt overgegaan indien de geleverde prestaties onder een vooraf vastgestelde drempel uitkomen. Daarnaast is het ook belangrijk om goed vaststellen wat de mogelijke sancties zijn en dat ook helder te communiceren. In het licht van deze overweging beveelt de RKC aan om door het college een notitie te laten maken waarin het stoplichtmodel is uitgewerkt en die aan de raad voor te leggen.



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Radeloos, Reddeloos, Radius

Over de teloorgang van een welzijnsorganisatie en de rol van de gemeentelijke subsidiegever

April 2008

Pro Facto BV

Rijksuniversiteit Groningen

Oude Boteringestraat 17a

9712 GC Groningen

050 313 98 53

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	10
1.1	Aanleiding	10
1.2	Onderzoeksvragen	10
1.3	Aanpak	11
1.4	Dit rapport	11
2.	Radius van 1999 tot 2007	13
2.1	De start: fusie van drie wijkorganisaties	13
2.2	Radslag: van wijkgericht naar productgericht werken	14
2.3	Bezuinigingen 2003/2004	15
2.4	Een plan van aanpak: begin 2005	15
2.5	Directiewisselingen	18
2.6	Tijdelijke projecten, structurele formatie	19
2.7	Het eind in zicht	20
2.8	Surseance van betaling en faillissement	21
3.	De gemeente Haarlem van 1999 tot 2008	23
3.1	Van informele relaties naar prestatiefinanciering	23
3.2	Taakstellingen:2003 – 2004	23
3.3	De gemeente en Radius' bezuinigingsmaatregelen	24
3.4	Januari 2006: de 'brandbrief'	26
3.5	Het eindspel	29
4.	Radius: uitblijvende professionalisering en leungedrag	31
4.1	Frisse start of met hypotheek belast?	31
4.2	Gebrekkige bedrijfsvoering	32
4.3	Falend leiderschap	32
4.4	Verkeerde strategie	34
5.	Gemeente: van shocktherapie naar faillissement?	37
5.1	Verzakelijking en prestatiecontracten	37
5.2	De rol van de gemeente als opdrachtgever	37
5.3	De verstorende werking van bezuinigingstaakstellingen?	38
5.4	De politiek als verstorende factor?	39
6.	Overkoepelende analyse en aanbevelingen	41
6.1	Samenvattende analyse	41
6.2	Beantwoording onderzoeksvragen	42
6.3	Aanbevelingen	43

Bijlage: Lijst van geïnterviewde personen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met het uitspreken van het faillissement door de rechtbank Haarlem is er op 16 augustus 2007 een einde gekomen aan het bestaan van welzijnsorganisatie stichting Radius. Naar aanleiding daarvan is in de gemeenteraad van de gemeente Haarlem op 6 september 2007 een motie aangenomen waarin de rekenkamercommissie wordt verzocht onderzoek uit te voeren naar de gang van zaken rond de teloorgang van Radius. De rekenkamercommissie besloot dat verzoek te honoreren en te bewerken tot een onderzoeksvoorstel. De rekenkamercommissie concludeerde dat twee onderzoeken zouden moeten worden uitgevoerd. Het eerste onderzoek zou zich moeten richten op de rol van het gemeentebestuur bij de ondergang van Radius. Het tweede onderzoek zou moeten gaan over de vraag hoe goed de gemeente Haarlem er in slaagt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activiteiten van welzijnsorganisaties te controleren. Dit is het onderzoeksverslag van het eerste onderzoek.

Het onderzoek heeft als doelstelling het formuleren van aanbevelingen voor verbetering van het toezicht op de bedrijfsvoering van externe organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren en daarbij afhankelijk zijn van subsidie van de gemeente. Om die doelstelling te kunnen realiseren zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd, die in paragraaf 1.2 aan de orde komen.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van Pro Facto BV. Pro Facto is een bestuurskundig en juridisch onderzoeks- en adviesbureau dat is gelieerd aan de Rijksuniversiteit Groningen. Namens Pro Facto trad dr. Heinrich Winter op als projectleider. Mr. Niko Struiksmā en mr. Ina Middelkamp hebben bijdragen geleverd aan het onderzoek. Drs. Willem Smink heeft namens Smink Advies vanuit zijn politiek-bestuurlijke achtergrond in het onderzoek geparticipeerd.

Gedurende de looptijd van het onderzoek (medio november tot medio maart) is een viertal malen overleg gepleegd en gerapporteerd aan een begeleidingscommissie, samengesteld uit een deel van de leden van de rekenkamercommissie, ondersteund door de secretaris van de rekenkamercommissie. De onderzoekers danken de leden van de begeleidingscommissie en de secretaris van de rekenkamercommissie voor de prettige en constructieve wijze waarop tijdens het onderzoeksproject is samengewerkt.

1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van het door de rekenkamercommissie opgestelde *Onderzoeksvoorstel Radius* zijn de volgende onderzoeksvragen onderscheiden:

1. Wat zijn de, in het kader van het uiteindelijke faillissement, relevante gebeurtenissen in het bestaan van Radius vanaf de oprichting tot aan het faillissement?
2. Hoe verliep de sturing van Radius door de verschillende actoren van de gemeente Haarlem?
3. Hoe kan deze sturing beoordeeld worden?
4. Welke lessen voor de toekomst kunnen op grond van de ervaringen met Radius geleerd worden voor de sturing door gemeente op de bedrijfsvoering van gesubsidieerde (externe) organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren?

Ad 1. Wat zijn de, in het kader van het uiteindelijke faillissement, relevante gebeurtenissen in het bestaan van Radius vanaf de oprichting tot aan het faillissement?

Onderzoeksvraag 1 wordt beantwoord door het geven van een feitelijke beschrijving van de relevante gebeurtenissen. Deze beschrijving is opgenomen in hoofdstuk 2, voor zover het betreft de handelingen van Radius, en in hoofdstuk 3, voor zover de gemeente Haarlem de handelende actor is.

Ad. 2 Hoe verliep de sturing van Radius door de verschillende actoren van de gemeente Haarlem?

Bij ‘sturing’ zijn altijd ten minste twee actoren betrokken: degene die stuurt en degene die gestuurd wordt. Bij de beantwoording van deze beschrijvende onderzoeksvraag wordt een analytisch onderscheid gemaakt tussen vier aspecten van sturing: doeleinden, informatie, oordeelsvorming en beïnvloeding. Deze onderzoeksvraag komt aan de orde in de analyserende hoofdstukken 4 (vanuit het perspectief van Radius) en 5 (vanuit het perspectief van de gemeente Haarlem). Daarbij wordt in ieder geval aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de (kwaliteit van de) bedrijfsvoering;
- de rechtmatigheid van bestedingen (accountantscontrole);
- het functioneren de Raad van Toezicht en de directie.

Ad. 3 Hoe kan de sturing door de gemeente Haarlem beoordeeld worden?

Naast de beschrijving van de feitelijke sturing, vindt ook een analyse en beoordeling ervan plaats: was de sturing door de gemeente van Radius adequaat en zo niet, wat waren hiervan de gevolgen en de oorzaken? In de hoofdstukken 4 en 5 is deze meer beoordelende vraag aan de orde.

Ad. 4 Welke lessen voor de toekomst kunnen op grond van de ervaringen met Radius geleerd worden voor de sturing door gemeente op de bedrijfsvoering van gesubsidieerde (externe) organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren?

Radius kan worden beschouwd als een *case study* die aanbevelingen kan opleveren voor de wenselijke sturing door de gemeente van andere instanties die taken voor de gemeente uitvoeren en waarmee een subsidierelatie bestaat. Op basis van de feitelijke beschrijving van de gebeurtenissen rond Radius en een beschrijving, analyse en beoordeling van de sturing worden aanbevelingen geformuleerd voor de sturing van andere organisaties. Deze aanbevelingen worden in hoofdstuk 6 geformuleerd.

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door uitvoerige bestudering van bronnenmateriaal en door middel van het afnemen van interviews met een groot aantal direct en indirect betrokkenen.

Eén van de gevolgen van het faillissement van Radius was – uiteraard – dat de werknemers op straat kwamen te staan. Velen van hen hebben inmiddels ander werk gevonden, anderen zijn (vervroegd) met pensioen, weer anderen zitten nog thuis. Consequentie daarvan is dat de interviews zijn afgenomen op verschillende plaatsen, in onder meer Haarlem, Amsterdam, Almere, Lelystad, Muiderberg, Diemen en Landsmeer. Wij danken de gesprekspartners voor het beschikbaar stellen van hun (vaak privé-)tijd voor het voeren van de gesprekken, die allemaal een open, maar vertrouwelijk karakter hadden.

1.4 Dit rapport

In de hoofdstukken 2 en 3 wordt de gang van zaken in de periode 1999 – 2007 feitelijk beschreven. In hoofdstuk 2 spitst de beschrijving zich toe op Radius en in hoofdstuk 3 op de gemeente Haarlem. In de hoofdstukken 4 en 5 volgt de analyse. In hoofdstuk 4 wordt geanalyseerd welke factoren bij Radius van belang zijn geweest als het gaat om de verklaring van het uiteindelijke

faillissement. In hoofdstuk 5 wordt de analyse toegespitst op de rol die (betrokkenen binnen) de gemeente Haarlem speelde(n). In hoofdstuk 6 volgt de overkoepelende analyse, op basis waarvan lessen voor de toekomst worden geformuleerd voor de mogelijke vormgeving van de relatie tussen de gemeentelijke subsidiegever en subsidieontvangende maatschappelijke instellingen.

Met het oog op het vermijden van mogelijke schade voor de betreffende personen, is er voor gekozen betrokkenen niet met naam en toenaam in het rapport te laten figureren.

2 Radius van 1999 tot 2007

2.1 De start: fusie van drie wijkorganisaties

De stichting Radius was een Haarlemse welzijnsorganisatie, die in 1999 is voortgekomen uit een fusie van drie welzijnsorganisaties die ieder in een deel van Haarlem opereerden. Het welzijnswerk in Haarlem was van oudsher georganiseerd in vijf stadsdeelorganisaties (sdo's): Haarlem-Noord, Haarlem-Oost, Haarlem-Zuid, Haarlem-Zuidwest en Haarlem-Schalkwijk. De welzijnsorganisaties in de wijk Schalkwijk gingen in 1986 op eigen initiatief en harmonieus op in één wijkbrede welzijnsorganisatie. Na het faillissement van de welzijnsorganisatie Haarlem-Oost in 1999 besluiten Schalkwijk en Haarlem-Noord te fuseren tot de stichting Radius.¹ De nieuwe stichting neemt personeel en middelen van Haarlem-Oost over.. De gemeente heeft bij de genoemde fusiebewegingen geen rol gespeeld. Radius wordt operationeel per 1 januari 1999. De directeur van de welzijnsorganisatie Schalkwijk wordt directeur van Radius.

In het concept-fusieplan is voor de nieuwe organisatie de volgende missie opgenomen:

“De organisatie draagt bij aan de instandhouding en verbetering van de sociale samenhang in haar werkgebied.”²

In de statuten is dit als volgt uitgewerkt:

“De stichting heeft ten doel:

- a. het leveren van een systematische bijdrage aan het welzijn van de inwoners van Haarlem en omstreken;
- b. het scheppen van noodzakelijke respectievelijk gewenste voorwaarden en mogelijkheden hiertoe;
- c. het bevorderen van samenhang en samenwerking in het welzijnswerk in Haarlem en omstreken;
- d. het behartigen van de gezamenlijke belangen van de tot de stichting behorende werksoorten en onderdelen op het terrein van het welzijnswerk in Haarlem en omstreken;
- e. haar voorzieningen en faciliteiten open te stellen voor alle personen en organisaties, ongeacht de politieke, godsdienstige of maatschappelijke voorkeur van deze personen of organisaties, behoudens voor die personen of organisaties die onwettige doeleinden nastreven, alsmede al hetgeen met het vorenstaande verband houdt en daaraan dienstig kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.”

¹ Overigens, niet geheel onbelangrijk, is al eerder in Haarlem, medio jaren negentig, een welzijnsorganisatie failliet gegaan.

² Compliance Consult en Deloitte en Touche, *Welzijnswerk Stedelijk sterk, conceptfusieplan*, 24 maart 1998, p. 8.

2.2 Radslag: van wijkgericht naar productgericht werken

Nadat daarover met het bestuur van de stichting van gedachten is gewisseld, besluit het managementteam (verder: MT) van Radius eind 1999 opdracht te verlenen aan de Transfergroep Rotterdam voor een coachingstraject. Eindresultaat daarvan is dat werkwijze en organisatie van Radius in de periode 2001/2002 kantelen. Van een wijkgerichte organisatie maakt Radius de omslag naar een productgerichte organisatie; ofwel van gebiedgericht, naar functiegericht werken. De nieuwe stichting huurt een centraal in het werkgebied gelegen kantoorruimte ten behoeve van staf en directie. De kantoren in Oost (Berlagelaan) en Schalkwijk (Frieslandlaan) worden afgestoten. Medewerkers krijgen in het nieuwe kantoor tevens een werk- en vergaderplek, maar blijven het uitvoerend werk gebiedsgebonden uitvoeren.

Radius wordt aanvankelijk gesubsidieerd door middel van budgetsubsidie waarbij een lumpsum financiering aan Radius werd verstrekt. De hoogte van die subsidie is gebaseerd op de budgetten van de drie voorgangers van Radius. Voor de gemeentelijke subsidiegever is niet erg duidelijk welke prestaties voor de structurele subsidie worden geleverd. Om daarop meer zicht op te krijgen wil de gemeente Haarlem al vanaf 1996 bij subsidierelaties werken met prestatiefinanciering en –plannen. Rond 2001 wordt Radius door de gemeente financieel ondersteund, door middel van een door Hordijk & Hordijk verzorgd coachingstraject, bij het ontwikkelen van prestatieplannen, ook wel offertes genoemd. De bedoeling is dat Radius zijn producten benoemt en zijn werkzaamheden ten behoeve van die producten in termen van een kostprijs beschrijft. Eind 2002 brengt Radius een offerte nieuwe stijl uit waarbij de in termen van kostprijs te leveren diensten voor het jaar 2003 worden beschreven. Op basis van de ervaringen met het eerste offertejaar brengt Radius in oktober 2003 een volledig doorberekende offerte 2004 uit, conform de inmiddels door de gemeente Haarlem opgestelde richtlijnen. Overigens wordt in 2006 door Ernst & Young over het prestatieplan voor 2006 opgemerkt:

“Het prestatieplan met de gemeente Haarlem zou een belangrijk uitgangspunt moeten vormen voor de begroting van stichting Radius (zowel aantallen prestaties als geld). Wij hebben vastgesteld dat de begroting 2006 in financiële zin aansluit op het prestatieplan. (...). De in het prestatieplan opgenomen eenheden zijn vastgesteld volgens het Hordijk & Hordijk model. In de begroting is geen overzicht opgenomen van de te leveren diensten / producten met daarbij tevens een inschatting van de aan die te leveren producten toe te rekenen kosten die samenhangen met de producten. Een dergelijk overzicht alsmede de hieraan ten grondslag liggende calculatie kon ons niet worden overlegd. Hierdoor bestaat onvoldoende inzicht in de daadwerkelijk geraamde lasten in relatie tot het met de gemeente Haarlem overeengekomen prestatieplan voor 2006. Een dergelijk inzicht is van belang om vast te stellen in hoeverre de overeengekomen prestaties kunnen worden uitgevoerd binnen het door de gemeente Haarlem vastgestelde budget. (...) Vooralsnog bestaat de indruk dat het prestatieplan meer een product is van de gemeente dan van de stichting Radius zelf. Dit ondanks het feit dat de gemeente reeds een aantal jaren intensief overleg voert met de sdo's over de implementatie van het Hordijk & Hordijk model bij de instellingen. Tot op heden heeft dit voor de stichting Radius nog onvoldoende rendement opgeleverd.”³

Dat Radius niet met de systematiek van prestatieplannen uit de voeten kan past overigens in de uitkomsten van eerder onderzoek door de rekenkamercommissie. In 2003 wordt op basis van onderzoek door IOO geconcludeerd dat de systematiek van prestatieplannen in Haarlem onvoldoende goed functioneert. De rekenkamer formuleert naar aanleiding daarvan verschillende aanbevelingen, waarvan de rekenkamercommissie in 2007 na gaat in hoeverre die inmiddels tot

³ Ernst & Young, *Beoordeling financiële situatie stichting Radius*, 28 juli 2006, p. 22-23.

verbetering hebben geleid. De conclusies uit het rapport uit 2007 over de systematiek van prestatieplannen zijn somber:

“Alles overziend blijkt dat er met betrekking tot prestatieplannen in de praktijk weinig of niets is veranderd na het verschijnen van het RKC-rapport in 2003. Het is ook duidelijk dat de meeste aanbevelingen niet zijn opgevolgd.”⁴

2.3 Bezuinigingen 2003/2004

De gemeente Haarlem kondigt eind 2002 bezuinigingsmaatregelen aan. Over 2004 tot en met 2006 zou er jaarlijks circa 75.000 euro op het wijkgerichte welzijnswerk ingeleverd moeten worden. Eind 2003 worden de volgende bezuinigingen aangekondigd. Ditmaal gaat het om de bewonersondersteuning door de bouw bureaus in verband met het funderingsherstel. Per 1 januari 2006 wordt de structurele subsidierelatie vervangen door projectmatige bewonersondersteuning. In totaal ging het bij deze activiteiten om een begrotingspost in 2004 van 800.000 euro. Eind 2004 worden andermaal bezuinigingen (bezuinigingen 2^e tranche genoemd) aangekondigd voor de periode na 1 januari 2008, ditmaal ter hoogte van een bedrag van 500.000 euro. In totaal betekenen deze maatregelen dat Radius van een begroting ter grootte van 5,1 miljoen euro over 2004, moet krimpen naar een begroting die 1.262.000 euro lager is per 1 januari 2008.⁵

De bezuinigingen treffen overigens niet slechts Radius, maar ook de twee andere welzijnsorganisaties in Haarlem.

2.4 Een plan van aanpak: begin 2005

In reactie op de bezuinigingsmaatregelen van 2005 wordt door de directeur en de interim-manager van Radius een visiedocument opgesteld: *‘Radius: Maatschappelijke ondersteuning en sociale samenhang in Haarlem’*. Dit document ligt ten grondslag aan het *‘Reorganisatieplan Radius 2006’*.

De Ondernemingsraad ontvangt het reorganisatieplan, inclusief een sociaal statuut/mobiliteitsplan, in februari 2005 ter advisering. Over het sociaal statuut adviseert de OR positief. De andere onderdelen (visiedocument, reorganisatieplan, organogrammen, formatieplan, begrotingen) worden door de OR voorzien van een voorwaardelijk negatief advies. Enkele passages uit het advies:

“Over deel A van de reorganisatieplannen, het visiedocument, is de ondernemingsraad van mening dat het hierin ontbreekt aan een op eigen deskundigheid gestoelde visie van Radius op het welzijnswerk, op de noodzakelijke voorwaarden voor kwalitatief aanvaardbaar welzijnswerk in Haarlem en op de manier waarop dit zou moeten worden vormgegeven. Over dit onderdeel adviseert de ondernemingsraad dan ook negatief, tenzij binnen een jaar na heden een nieuw of aangepast visiedocument wordt aangeboden dat wel aan deze eisen voldoet. (...) De ondernemingsraad onderschrijft in grote lijnen de nieuwe opzet voor de organisatie zoals omschreven in deze delen [*Reorganisatieplan, Organogrammen, Formatieplan en Be-*

⁴ Rekenkamercommissie Haarlem, *Prestatieplannen: de stand van zaken*, Haarlem: september 2007, p. 15.

⁵ Genoemde bedragen zijn gebaseerd op het overzicht in de bijlage ‘Schema Bezuinigingstaakstelling’ (p. A14), bij de adviesaanvraag Ondernemingsraadadvies over het reorganisatieplan van stichting Radius, 17 februari 2005.

grotingen – pfl]. Hier speelt echter met name het probleem van de vele onbeantwoorde vragen en de niet weggenomen onduidelijkheden wat betreft de verdere invulling en uitwerking. De ondernemingsraad adviseert op dit onderdeel dan ook negatief, tenzij (...) er binnen zes maanden na dagtekening van dit advies een duidelijke en voor de ondernemingsraad aanvaarde methode wordt beschreven waarmee de geldstromen van, naar en tussen de verschillende bedrijfsunits helder en controleerbaar voor alle betrokkenen in beeld kunnen worden gebracht. (...) er binnen zes maanden na dagtekening van dit advies een duidelijke en voor de ondernemingsraad aanvaardbare uitwerking van alle randvoorwaarden voor de verschillende bedrijfsunits met betrekking tot hun positie in de organisatie wordt bekendgemaakt (...).”⁶

In mei 2005 wordt het reorganisatieplan vastgesteld door directie en Raad van Toezicht.

Volgens het reorganisatieplan dient de bezuinigingstaakstelling – zie hierboven, vermeerderd met € 200.000 in verband met de consequenties van de introductie van het nieuwe loonfunctiegebouw dat voortvloeit uit de landelijk vastgestelde CAO – te worden gerealiseerd vanaf eind 2005 en voorts gedurende heel 2006. De taakstelling moet op drie manieren worden gerealiseerd:

1. Verhogen van de inkomsten (ouderbijdragen, verwerven nieuwe private en publieke opdrachtgevers);
2. Reduceren van de kosten door het afstoten van accommodaties en optimalisering van de bezettingsgraad van de accommodaties die gehandhaafd blijven;
3. Reduceren van de loonkosten door afslanking van de personeelsformatie.

Door middel van het visiedocument en het reorganisatieplan wordt beoogd de bezuinigingstaakstelling uit te voeren, onder meer door een concentratie te realiseren van het werk op twee kernfuncties: maatschappelijke ondersteuning en jeugd- en jongerenwerk. Behalve op personele lasten, ter grootte van meer dan 1 miljoen euro, moet er in 2005 90.000 euro worden bezuinigd op de huisvesting en in 2006 180.000 euro. Volgens het reorganisatieplan is er sprake van “...gefaseerde uitvoering, zodat eind 2005 een groot deel, en in 2006 de overige taakstelling volledig gerealiseerd wordt”. De gevolgde methodiek blijkt uit enkele bepalingen uit het mobiliteitsplan/sociaal plan, dat onderdeel van de reorganisatieplannen is:

- “4.1 In het formatieplaatsenplan wordt functies en aantallen fte’s vastgelegd die Radius als gevolg van de bezuiniging op de kortst mogelijke termijn wenst te realiseren.
- 4.2 Mens volgt functie; waar sprake is van (nagenoeg) gelijkblijvende functies worden medewerkers rechtstreeks geplaatst.
- 4.3 Wanneer bij plaatsing er meer medewerkers dan beschikbare functies zijn dan ontstaat boventalligheid.
- 5.1 Boventallige medewerkers worden opgenomen in de mobiliteitspool.
- 6.1 Met degenen die in de mobiliteitspool worden opgenomen wordt een mobiliteitsovereenkomst gesloten.
- 6.2 Een mobiliteitsovereenkomst kent een maximale duur van 1 jaar. Daarna wordt de arbeidsovereenkomst ontbonden volgens de daarvoor algemeen geldende regels.”

Een plaatsingscommissie, waarin vakbonden, OR en de directie zitting hebben, plaatst de medewerkers. Medio 2005 resulteert dit in een lijst met ‘boventalligen’. Daarop staan 33 personen. Het gaat om ruim 18 fte. Met enkele van de betreffende medewerkers worden afspraken ge-

⁶ Brief Ondernemingsraad Radius aan de bestuurder van Radius, van 15 april 2005.

maakt over een vertrekregeling, als gevolg waarvan in de loop van 2005 enkele formatieplaatsen kunnen worden geschrapt. Duidelijk is wel dat in 2005 geen sprake is van realisatie van een groot deel van de taakstelling, zoals wel het plan was.

Belangrijk is ook het verhogen van de inkomsten door het binnenhalen van nieuw werk. De organisatie is daarin redelijk succesvol. De interim-manager stelt in het met hem gevoerde gesprek dat mede daarom in de loop van 2005 binnen de organisatie een ‘hosanna stemming’ zou zijn ontstaan. Een brief van de Ondernemingsraad aan de bestuurder van Radius van 6 september 2005 spreekt echter heel andere taal. Enkele citaten:

“Gezien de precare situatie waarin Radius verkeert heeft de Ondernemingsraad zich in het afgelopen jaar zeer terughoudend opgesteld met betrekking tot het naar buiten brengen van twijfels en bezwaren die bij ons leefden over het bestuur van Radius en de gang van zaken binnen de organisatie. Wij hebben deze twijfels en bezwaren wel regelmatig geuit in de overleggen met u. Wij zijn er daarbij vanuit gegaan dat de vragen, adviezen, bezwaren en voorstellen die wij in de overleggen, en in een enkel geval schriftelijk, bij u naar voren brachten, tot actie van uw kant zouden leiden. In de praktijk hebben we echter helaas de indruk gekregen dat dit lang niet altijd het geval is geweest. Vragen en verzoeken om informatie onzerzijds werden niet beantwoord, of slechts na zeer lange tijd en na meerdere malen aandringen, en dan nog soms onvolledig of weinigzeggend. Besluiten zijn genomen en uitgevoerd met voorbijgaan aan het wettelijk instemmings- of adviesrecht van de Ondernemingsraad. (...) Daarnaast maken wij ons ernstig zorgen over de financiële situatie van Radius. Van de bezuinigingen op personeelskosten waar de reorganisatie toe zou moeten leiden zien wij tot nu toe weinig terecht komen. Voor zover wij kunnen nagaan is er voor het merendeel van de boventallige medewerkers geen kostenbesparende oplossing gevonden, zodat de omvangrijke post boventalligheidskosten van 2005 niet incidenteel is, maar ook in 2006 en wellicht 2007 terugkeert. (...) Wij vragen ons dan ook af in hoeverre er feitelijk uitvoering is gegeven aan het sociaal plan.”

De ingrepen in de organisatie blijven vooral van papier. Pas als het eigenlijk te laat is, worden enkele ogenschijnlijk paniekerige maatregelen genomen. Als eind juni 2006 duidelijk is dat de gemeente niet de helpende hand wil bieden en de gemeente een onderzoek naar de financiële situatie van Radius aankondigt, maakt de interim-manager aan het voltallige personeel bekend dat er voor 33 functies ontslag zal worden aangevraagd bij het CWI. Uit een nieuwsbrief van de Ondernemingsraad van juli 2006:

“De werkgever schat in dat de gemeente niet te hulp schiet met de gevraagde lening. Sterker nog, hij verwacht (nog meer) tegenwerking. Hij vindt het daarom onverantwoord om langer te wachten met het nemen van maatregelen. Dat was de reden voor de (onverwachte) collectieve ontslagmelding. In de aanvraag worden geen namen genoemd, maar “slechts” de volgende functies die zouden moeten vervallen: managementfuncties schaal 12, sportleiders, toezichthouders en MO-ers. Bij zijn afweging speelde tevens een rol dat een ontslagaanvraag voor een collectief (20 of meer) pas na een wachttijd van een maand in behandeling wordt genomen; hoe eerder de aanvraag daar lag, hoe beter, was zijn redenatie. (...) In eerste instantie hebben onze inspanningen zich erop gericht dat de melding voor het collectief ontslag wordt ingetrokken. Wij hebben immers in het sociaal plan het uitgangspunt vastgelegd dat er geen gedwongen ontslagen vallen. Als één van de partijen dit uitgangspunt wil wijzigen, moeten er nieuwe afspraken worden gemaakt. De werkgever handelde dus in de verkeerde volgorde. De werkgever heeft dit erkend en de aanvraag ingetrokken.”

De ontslag aanvraag wordt dus al snel weer ingetrokken. In overleg tussen de interim-manager en de vakbonden wordt vervolgens afgesproken het voltallige managementteam te ontslaan. Vanaf augustus 2006 gebeurt dat ook. De managers vinden vanaf eind 2006 – al dan niet na een periode van detachering – elders een baan.

2.5 Directiewisselingen

In 2003 wordt de overstap gemaakt van het bestuursmodel met een directie en een stichtingsbestuur naar een bestuursmodel waarbij de bevoegdheden in handen komen van de bestuurder, die zich moet verantwoorden richting de raad van toezicht. In personele zin wijzigen de posities overigens niet. In juridische zin betekent de wijziging van het bestuursmodel dat (een aantal van) de bevoegdheden overgaat van het stichtingsbestuur naar de directeur/bestuurder. De raad van toezicht komt in die zin op afstand te staan. Dat is van belang gelet op het vervolg van de ontwikkelingen rond Radius.

Vanaf 2003 is de toenmalige directeur met enige regelmaat ziek. Telkens wordt hij vervangen door de financieel controller. Mede ter begeleiding van de door de bezuinigingen onafwendbaar geworden reorganisatie, wordt de directeur vanaf 1 januari 2005 ondersteund door een interim-manager. De betreffende interim-manager, die zichzelf als bedrijfseconoom presenteert, wordt ondanks een negatief advies van de OR⁷ en tegen de zin van (een groot deel van) het MT door de Raad van Toezicht aangesteld voor de periode januari – augustus 2005. Argumenten die leden van het MT aanvoeren tegen het aantrekken van een tweede bestuurder zijn onder meer het ontbreken van een functieprofiel voor de tweede bestuurder, ontbrekende financiële dekking en onvoldoende uitwerking van de tijdsduur waarvoor de interim-manager zal worden aangesteld.⁸ De Ondernemingsraad adviseert om de volgende redenen negatief:

“In de adviesaanvraag wordt op geen enkele manier duidelijk gemaakt op grond van welke kwaliteiten de kandidaat geschikt zou zijn voor de beoogde functie en taken. Ook in de gesprekken hebben wij niet veel meer vernomen dan dat de kandidaat uitstekende communicatieve eigenschappen zou hebben. Uit het ons verstrekte CV van de kandidaat blijkt vooral ervaring op administratief en financieel gebied en niet of nauwelijks op het gebied van welzijnswerk of bedrijfsorganisatie- en vernieuwing. De ondernemingsraad heeft sterk de indruk dat de voordracht van deze kandidaat niet ondersteund wordt door een groot deel van het Management Team, terwijl nauwe samenwerking met dit team toch een vereiste zal zijn bij het uitvoeren van de voorgestelde taken.”⁹

De gemeente Haarlem verleent met het oog op het aantrekken van een interim-manager financiële steun, ter hoogte van 35.000 euro. Aan dit bedrag zijn door de gemeente Haarlem geen voorwaarden gesteld in termen van te realiseren prestaties waarover na verloop van tijd verantwoording zou moeten worden afgelegd. De enige voorwaarde die aan de ‘verleningsbeschikking eenmalige ondersteuning Radius’ is verbonden is dat de juiste aanwending van de subsidie dient te worden verantwoord als een aparte aantekening/bijlage in de jaarrekening 2005.¹⁰ Overigens gaat de gemeente er getuige de verleningsbeschikking van uit dat het bedrag van 35.000 euro wordt gebruikt...

⁷ De OR adviseerde tweemaal negatief; bij brief van 29 november 2004 over het aantrekken van een tweede bestuurder, bij brief van 22 december 2004 over het aantrekken van deze kandidaat.

⁸ Verslag Managementoverleg Radius d.d. 2 december 2004.

⁹ Brief van de Ondernemingsraad van 22 december 2004 aan de bestuurder van Radius.

¹⁰ Brief van B&W aan de stichting Radius, t.a.v. de heer Jansen, van 14 december 2004. Het lijkt er niet op dat Radius zich aan deze voorwaarde houdt; in het financieel jaarverslag 2005 is van een dergelijke verantwoording in ieder geval geen sprake.

“...ter dekking van de kosten voor interim-management voor de reguliere bedrijfsvoering. Hierdoor is het mogelijk dat de huidige bestuurder van Radius zich vrijmaakt van de dagelijkse leiding van de organisatie en ruimte krijgt zich te concentreren op de uitwerking van de taakstellingen en de vernieuwing van Radius in het kader van de heroriëntatie welzijnswerk Haarlem.”

De directeur en de interim-manager functioneren gedurende de eerste helft van 2005 beiden als bestuurder. De directeur wordt belast met de opdracht te zoeken naar strategische allianties met externe partijen. Vanaf 2004 zijn er gesprekken over samenwerking en fusie met collega-welzijnsorganisaties als Welsaen (Zaanstad) en Meerwaarde (Haarlemmermeer), maar uiteindelijk – medio 2006 – blijkt dat niets op te leveren (zie verder daarover paragraaf 2.7). De interim-manager heeft de dagelijkse leiding en is belast met de reorganisatie.

Per 1 juli 2005 is de directeur niet langer bestuurder. Het tijdelijke dienstverband van de interim-manager wordt – na een positief beoordelingsgesprek met een delegatie uit de Raad van Toezicht in juni 2005 en een evaluatie door de Raad van Toezicht – verlengd van 1 augustus 2005 tot 31 december 2005. De interim-manager functioneert vanaf 1 juli 2005 als de enige bestuurder van Radius. Na een – opnieuw positief – beoordelingsgesprek in december 2005 wordt de aanstelling van de interim-manager na 1 januari 2006 opnieuw verlengd.

2.6 Tijdelijke projecten, structurele formatie

Behalve door het ontwikkelen van een reorganisatieplan, reageert Radius ook op de financiële taakstellingen van de gemeente Haarlem door het verwerven van incidentele projecten. In het reorganisatieplan is verhoging van de inkomsten genoemd als één van de manieren om de bezuinigingstaakstelling te kunnen realiseren. In het jaar 2005 wordt daarmee een begin gemaakt door de oprichting van een projectenbureau. Op dat vlak is de interim-manager redelijk succesvol, ondersteund door één van de leden van het MT. In 2005 wordt een behoorlijk groot bedrag (mogelijk enkele tonnen) ‘verdiend’ aan incidentele projecten.

De projectgelden die worden verdiend, worden gebruikt om de structurele overbezetting te kunnen bekostigen. Dat dit de expliciete strategie was mag blijken uit het volgende citaat, afkomstig uit het verslag van een bijeenkomst tussen de gemeente Haarlem en Radius:

“De (interim-manager) geeft aan dat Radius uitvoering geeft aan het overeengekomen sociaal plan. Kosten voor scholing/outplacement in 2005 (70.000 euro) zijn binnen de exploitatie opgevangen (vooral via inkomsten uit externe opdrachten). Er is binnen Radius weinig natuurlijk verloop. De boventalligen (waarvan de wachtgeldperiode al loopt) worden via externe opdrachten ingezet om zo te voorkomen dat wachtgeldaanspraken ontstaan. (...) Van de kant van de gemeente wordt de vraag gesteld of Radius de policy heeft om haar formatie te handhaven op het huidige niveau en aansluitend daarop gedwongen is tot het verwerven van een aanzienlijke orderportefeuille. De (interim-manager) geeft aan dat slechts sprake is van het tijdelijk in stand houden van boventallige formatie met het oog op voorkomen van wachtgelden.”¹¹

Zoals hierboven bleek, zijn er medio 2005 inderdaad functies boventallig verklaard. Concrete ontslagen zijn echter nog niet gevallen op het moment waarop de bijeenkomst wordt gehouden waaruit dit een citaat is. De interim-manager probeert via afspraken met individuele medewerkers tot reductie van de formatie te komen, maar dat gaat niet snel genoeg. Inkomsten uit incidentele projecten moeten daarom de kosten als gevolg van de boventallige formatie dekken.

¹¹ Verslag overleg tussen de gemeente Haarlem en de stichting Radius, 3 februari 2006.

2.7 Het eind in zicht

In 2005 kon de organisatie nog enigszins staande blijven, mede door de incidentele projectgelden. Ingrepen in de structurele formatie, ook ten aanzien van ‘boventalligen’, blijven uit. In 2005 zijn er ruim 18 fte boventallig. De totale gemiddelde bezetting is begin 2006 wel iets, met 5 fte, gedaald, maar onvoldoende om op te kunnen wegen tegen de dalende inkomsten. Als het jaar 2006 nadert, blijkt dat deze strategie voor de langere duur onhoudbaar is. Zoals eind 2004 al werd aangekondigd, worden de gemeentelijke bezuinigingen voor het gehele welzijnswerk vanaf januari 2006 geïntensiveerd met circa 700.000 euro.¹² De begroting, die in november 2005 aan de Raad van Toezicht wordt voorgelegd, vertoont een tekort van circa 600.000 euro. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de in de loop van 2006 te verwerven projectgelden, waardoor het tekort mogelijk gehalveerd zou kunnen worden. De Raad van Toezicht besluit de begroting 2006 niet goed te keuren en Radius schrijft daarover op 10 januari 2006 een door de voorzitter van de Raad van Toezicht en de interim-manager ondertekende *brandbrief* aan de gemeente.¹³ Enkele citaten uit de brief geven aan hoe hoog de nood is:

“Aanleiding voor deze tussentijdse rapportage is dat de Raad van Toezicht van Radius heeft besloten om de begroting 2006 niet goed te keuren. Er zijn onvoldoende zekerheden over een aantal zaken zoals: garanties dat de gemeente daadwerkelijk de frictiekosten voor de bezuinigingen wil afdekken in geval deze niet uit de bedrijfsvoering kunnen worden bekostigd, een hoge structurele last tegenover een beperkt verzekerd opdrachtenpakket met bovendien een looptijd van in de meeste gevallen een jaar. (...) Afspraken die tot nu toe gemaakt zijn met betrekking tot het oplossen van de frictiekosten bleven beperkt tot een bijdrage van 35.000 euro voor het inhuren van een interim-manager en de erkenning van de medeverantwoordelijkheid van de gemeente voor het oplossen van tekorten. (...) Radius heeft heldere bezuinigingstaakstellingen van de gemeente gekregen maar voor 2006 en verder bestaat geen helderheid over de feitelijke invulling van de verantwoordelijkheid van de gemeente ten aanzien van de frictiekosten. (...) In plaats van een jaren durende tactische strijd om Radius ternauwernood overeind te houden stellen wij voor nu af te rekenen, b.v. in de vorm van een garantstelling (...) zodat de gemeente ook haar verantwoordelijkheid neemt en behoorlijk bestuur toont.”

De gemeente reageert bij brief van 24 januari 2006 afwijzend op dit schrijven. De analyse van Radius wordt niet gedeeld en evenmin is de gemeente bereid tot een garantstelling. Wel worden naar aanleiding van de briefwisseling gesprekken gevoerd tussen de gemeente Haarlem (waaraan in een enkel geval onder meer de toenmalige wethouder van Welzijn deelnam) en Radius (waarbij de eerste keer onder meer de voorzitter van de Raad van Toezicht aanwezig was). Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 worden de gesprekken voortgezet met een nieuw college, waarin andere wethouders Financiën en Welzijn aantreden. Het college geeft Ernst & Young opdracht een onderzoek uit te voeren naar de bedrijfsvoering van Radius. De uitkomst van het onderzoek is in essentie dat de interne bedrijfsvoering bij Radius niet op orde is en de sturing onvoldoende. Verschillende parameters wijzen op een zeer ongunstige financiële situatie.

Radius blijft van mening dat de gemeente Haarlem te hulp zou moeten schieten door een overbruggingskrediet te verlenen. In dat verband wordt door onze gesprekspartners melding gemaakt van een bedrag ter hoogte van circa 300.000 euro. In de stukken – zie paragraaf 3.4 – worden ook wel andere bedragen aangetroffen. De rest van het tekort op de begroting 2006 zou

¹² Vastgesteld bij de begrotingsbehandeling 2005, bron: brief gemeente Haarlem aan de gezamenlijke maatschappelijk organisaties in Haarlem, d.d. 2 december 2004.

¹³ Brief van de Raad van Toezicht en bestuurder van Radius aan het college van burgemeester en wethouders, van 10 januari 2006, kenmerk HZ/141/60024.

gedekt kunnen worden met incidentele projectgelden. De onderbouwing van het bedrag voor het overbruggingskrediet was naar oordeel van de gemeente onvoldoende. Een respondent:

“Voordat je om geld vraagt, moet je een plan hebben waarin staat hoe het zover heeft kunnen komen en vooral hoe het in de toekomst beter moet gaan. Zo’n plan was er niet.”

De gemeente Haarlem weigert de helpende hand toe te steken. De Raad van Toezicht van Radius besluit in september 2006 dat Radius als zelfstandige organisatie geen toekomst meer heeft en dat de organisatie opgeheven moet worden. Met dat doel sluiten Radius en de gemeente in november 2006 een intentieverklaring waarin wordt afgesproken dat gezocht wordt naar een manier om de taken van Radius elders onder te brengen. Afgesproken wordt dat het college alleen bij zwaarwegende argumenten af kan zien van instemming met de overdracht van taken aan een derde partij.

Hoewel Radius al langere tijd met andere welzijnsinstellingen (Welsaen, Meerwaarde) in gesprek was over samenwerking en fusie, was medio 2006 duidelijk geworden dat die gesprekken op niets uitlopen. Daarbij speelt de door een externe rapporteur in beeld gebrachte verzwakte financiële positie van Radius zeker een rol.¹⁴ Ter uitwerking van het voornemen tot opheffing van de Raad van Toezicht en de met de gemeente gesloten intentieverklaring worden vervolgens gesprekken gevoerd met thuiszorgorganisatie Zorgbalans uit Haarlem. Zorgbalans blijkt eind 2006 serieus te willen praten over overname van de taken van Radius, waarbij ook de verantwoordelijkheid voor al het personeel wordt overgenomen, inclusief de overhead. In het boekenonderzoek constateert Zorgbalans een negatief eigen vermogen. Niettemin is Zorgbalans bereid verder te praten over de overname. De organisatie wenst wel enige zekerheid van de kant van de gemeente. Met dat doel verzoekt de voorzitter van de Raad van Toezicht, het college van B&W van de gemeente Haarlem “gezamenlijk met Radius en op basis van exclusiviteit gesprekken aan te gaan met Zorgbalans”.¹⁵ De gemeente weigert echter deze door Radius als ‘kans voor open doel’ getypeerde gesprekken aan te gaan. In hoofdstuk 3 wordt hierop nader ingegaan.

2.8 Surseance van betaling en faillissement

Als de gemeente verdere gesprekken met Zorgbalans blokkeert stapt de voltallige Raad van Toezicht per 1 januari 2007 op. Uit de brief van 19 december 2006 aan het college van B&W:

“U heeft geen zwaarwegende argumenten aangedragen tegen het voorstel van de directie, gesteund door de RvT, om voor de enige goed gepositioneerde kandidaat te kiezen die Radius als geheel wil overnemen. Integrale overname is de eerste optie in onze beleidslijn zoals beschreven in onze brief van 15 september jl. Dit streven is nog eens herhaald in het overleg waarin wij de intentieverklaring hebben vastgesteld. Tijdens dit overleg is het woord zwaarwegend met instemming van uw college in de tekst geplaatst om aan te geven dat Radius selecteert en bij u sondeert of er – zwaarwegende – bezwaren zijn. (...) Bij deze delen wij u daarom mede dat wij als voltallige Raad van Toezicht zullen opstappen.”¹⁶

¹⁴ Compliance Consult, *Resultaten boekenonderzoek. Samenwerking welzijnsorganisaties Meerwaarde, Radius en Welsaen*, juni 2006, Woerden.

¹⁵ Brief van de voorzitter RvT aan het college van B&W, van 30 november 2006, kenmerk AJ/150/60975.

¹⁶ Brief van de Raad van Toezicht van Radius aan het college van B&W, van 19 december 2006, kenmerk AJ/111/61020.

De Raad van Toezicht is wel bereid mee te werken aan een soepele overdracht. Daarbij wordt – op basis van cijfers van de accountant van Radius – gesteld dat Radius – zij het met enige moeite – zijn eigen financiële problemen kan oplossen. De gemeente komt in de subsidiebeschikking 2007 echter de financiële afspraken uit de intentieverklaring niet na, hetgeen als ‘nekslag’ voor Radius wordt beschouwd. Volgens een respondent:

“Bewust hebben ambtenaren van de gemeente gewerkt aan het financieel kwetsbaar houden en uiteindelijk het opsplitsen van Radius, de drie stadsdeelorganisaties bij elkaar waren te groot, een bovenlokale fusie al helemaal en een overname door een grote organisatie met een stevig eigen vermogen maakte ook al dat de grip op de organisatie wel eens verloren kon gaan. Politiek leefde er de wens om na de zeer omvangrijke bezuinigingen de subsidie nog verder te verlagen (‘niet meer...wel minder’, vlg. de intentieverklaring). Te samen met het welzijnswerk dat op een verouderde leest was geschoeid en de nieuwe politieke wensen om wijkgericht te gaan werken, was er geen toekomst meer voor Radius.”

De gemeente vindt de toenmalige burgemeester van Bennebroek, Van Leeuwen, bereid voorzitter te worden van de Raad van Toezicht. Omdat het contract met de interim-manager per 1 januari 2007 niet wordt verlengd, moet er ook een nieuwe bestuurder worden gevonden. Van Leeuwen concludeert na enkele weken dat de organisatie geen behoefte heeft aan een interim-manager, maar aan een accountant die Radius financieel door kan lichten. Deze wordt via Ernst & Young gevonden.

De bestuurder en de voorzitter van de Raad van Toezicht concluderen na enkele weken dat Radius, hoewel financieel wellicht nog net in leven, inhoudelijk en organisatorisch in feite ‘failliet’ is. Het complete middenmanagement is verdwenen, in de personeelsdossiers ontbreken functiebeschrijvingen, verslagen van beoordelings- en functioneringsgesprekken en aanstellingen blijken veelal niet te kloppen. Medewerkers op de werkvloer zijn iedere richting kwijt en de cliënten van Radius zijn ontevreden over de prestaties van Radius. Bovendien geeft Radius meer geld uit dan er binnen komt. De inschatting is dat circa 20 % van het personeel ‘boventalig’ is, zonder dat overigens precies duidelijk is wie het betreft. Een respondent: “Niets klopte. Het was een chaos.”

Op 23 maart 2007 besluiten de nieuwe Raad van Toezicht en de nieuwe bestuurder dat er gezien de slechte bedrijfseconomische en financiële situatie van Radius geen verder perspectief meer is voor Radius. Op 5 april 2007 verleent de rechtbank Haarlem op verzoek van de Raad van Toezicht, die voorafgaand overleg heeft met het college, surséance van betaling.¹⁷ Op 6 april 2007 treedt een bewindvoerder aan. Samen met de bestuurder gaat de bewindvoerder op zoek naar overnamekandidaten. Daartoe worden geïnteresseerde partijen breed gepeild. Na twee gesprekkenrondes stelt de bewindvoerder voor de taken van Radius te verdelen over de stichting DOCK uit Rotterdam en de stichting SKOS uit Haarlem. Hoewel het college aanvankelijk een voorkeur heeft voor Haarlemse partijen stemt het college op 24 juli 2007 toch in met deze voordracht. Voorafgaand daaraan wordt hierover tijdens het zomerreces overleg gevoerd met de fractievoorzitters. DOCK neemt het wijkgerichte welzijnswerk over en SKOS het peuterspeelzaalwerk. DOCK en SKOS nemen het merendeel van de werknemers van Radius over, met uitzondering van de overheadfuncties. De gemeente, UWV en CWI stellen middelen beschikbaar voor de begeleiding naar ander werk voor de medewerkers die overblijven. In januari 2008 zijn er nog 8 ex-medewerkers zonder werk.

Na de afronding van de overnamegesprekken vraagt de bestuurder het faillissement aan van Radius. De rechtbank Haarlem spreekt op 16 augustus 2007 het faillissement uit.¹⁸

¹⁷ Rechtbank Haarlem, 5 april 2007, rekestnummer S.134095.

¹⁸ Stcrt. 2007, 159, p. 17.

3 De gemeente Haarlem van 1999 tot 2007

3.1 Van informele relaties naar prestatiefinanciering

Al snel na het ontstaan van Radius stelt de gemeente vast dat de bedrijfsvoering van de organisatie versterking behoeft. Om die reden probeert de gemeente de organisatie te ondersteunen. Een coachingstraject, verzorgd door het bureau Hordijk & Hordijk, wordt door de gemeente ingekocht en gefaciliteerd. Doel is dat de drie wijkgerichte welzijnsorganisaties, waaronder Radius, prestatieplannen opstellen op basis waarvan duidelijk wordt welke producten de gemeente 'koopt' tegen welke prijs. Ook steunt de gemeente de drie organisaties bij de financiering van software.

Vanaf 2000 probeert de gemeente Haarlem met Radius tot een zakelijker relatie te komen. Dat blijkt onder meer uit de besluitenlijst van het MT van Radius, van 16 maart 2000, waarin over het overleg met de afdeling Welzijn het volgende wordt gemeld:

“Met (...) de afdeling Welzijn wordt gesproken over de ervaringen rond de halfjaarlijkse rapportages en de consequenties naar de politiek; ook wordt gesproken over de communicatie tussen Radius en gemeente. Rapportages moeten zakelijker, minder op detailniveau worden opgesteld. Naast het constateren van afwijkingen in de halfjaarlijkse rapportages verdient het aanbeveling om daarnaast te komen tot een analyse van de oorzaken waardoor onderdelen van het reguliere prestatieplan niet uitgevoerd zijn. Het betekent ook dat prestaties, waarvan het nog niet duidelijk is of die daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd, in een aparte bijlage worden opgenomen. Radius zal in de toekomst een prestatieplan indienen voor reguliere prestaties, aparte projecten (o.a. GSB) worden separaat opgevoerd.”

De 'professionalisering' van Radius duurt van 2000 tot 2003. Voor het jaar 2003 komt Radius voor het eerst met een prestatieplan. Naar het oordeel van de geïnterviewde ambtenaren heeft Radius moeite met de meer zakelijke verhoudingen. Naar het oordeel van Radius slaan de ambtenaren door in gedetailleerd 'boekhouden' in plaats van beleidsmatig sturen op hoofdlijnen. De verantwoordingslast was volgens Radius te hoog: ieder kwartaal een uitgebreide en gedetailleerde financiële en inhoudelijke tussentijdse rapportage en vervolgens een jaarverslag. De financiële verslaglegging is volgens gemeentelijke respondenten te mager en niet transparant.

3.2 Taakstellingen: 2003 - 2004

De gemeente communiceert met Radius door middel van afspraken over het prestatieplan (offertes) en door middel van tussentijds overleg over (financiële) rapportages. In 2003 en 2004 krijgt Radius met een drietal bezuinigingsmaatregelen te maken.

Begin november 2002 informeert het hoofd van de afdeling Onderwijs, Welzijn en Gezondheid de directeuren van de welzijnsorganisaties in Haarlem over de bezuinigingstaakstelling voor 2004.¹⁹ De vermindering van de subsidie van de stadsdeelorganisaties betreft 300.000 euro in de periode 2004-2006. Het eerste deel daarvan, 100.000 euro, wordt in 2004 geëffectueerd. Voor Radius gaat het om bijna 75.000 euro. Eerder was Radius al geïnformeerd over het voorstel dat het college met die strekking richting gemeenteraad zou doen. Daarbij is ook aangegeven dat activiteiten voor de doelgroepen jongeren, ouderen en allochtonen dienen te worden ontzien.²⁰

¹⁹ Brief van 11 november 2002 met kenmerk MO/Welzijn 2002/523.

²⁰ Brief van 16 oktober 2002 met kenmerk SFI 2002/142.

Ten tweede wordt eind 2003 door het college aan de gemeenteraad voorgesteld de subsidies aan de sdo's te beëindigen voor de activiteiten van de bouwbureaus. De consequenties voor Radius van die maatregel zijn dat Radius vanaf 1 januari 2005 slechts gesubsidieerd wordt voor het verbouwwerk (in verband met funderingsherstel) en het opbouwwerk in het kader van bewonersondersteuning op basis van de omvang van de vraag vanuit de gemeente. Vanaf 1 januari 2006 wordt de subsidie ten behoeve van het verbouwwerk en het daaraan gerelateerde opbouwwerk beëindigd. Beoogd wordt dat Radius vanaf dat moment op project- of programmabasis in concurrentie offreert. In 2004 gaat het bij deze activiteiten om een totaal volume van ongeveer 800.000 euro.²¹

In de derde plaats besluit de gemeenteraad op basis van adviezen van een tweetal ambtelijke werkgroepen eind 2004 de sdo's vanaf 1 januari 2006 opnieuw een taakstelling op te leggen. Deze bezuinigingsmaatregelen worden ook wel aangeduid als bezuinigingen tweede tranche. De omvang daarvan is voor Radius ongeveer 500.000 euro.

Bij het aankondigen van de bezuinigingen waarmee de gemeente Radius confronteert, is telkens ten minste een overgangperiode van een jaar in acht genomen. De omvang van de taakstellingen en de ingangsdatum daarvan zijn duidelijk. Ter uitwerking van de verschillende maatregelen is overleg gevoerd tussen Radius en de gemeentelijke organisatie. Bij die gesprekken benadrukte de gemeente telkens dat Radius zelf verantwoordelijk is voor de eigen bedrijfsvoering. In reactie op de bezuinigingstaakstelling stelt Radius in 2005 een reorganisatieplan op. Dat plan is ook besproken met de gemeente. De gemeente geeft daarbij aan slechts kennis te nemen van het plan en er zelf geen opvatting over te hebben. Wel neemt de gemeente waar dat voor het realiseren van het sociaal plan dat in het kader van de reorganisatie is opgesteld, geen gelden zijn vrijgemaakt.

3.3 De gemeente en Radius' bezuinigingsmaatregelen

De gemeente Haarlem wordt door de door ons geïnterviewde ex-medewerkers van Radius verweten dat een visie op het welzijnswerk ontbreekt, waardoor de randvoorwaarden waarbinnen Radius zijn werk moest doen onduidelijk waren. Er zouden onvoldoende prioriteiten zijn bepaald, waardoor Radius niet in staat zou zijn geweest keuzes te maken bij de invulling van de gemeentelijke taakstellingen. In de zienswijze die de directeur van Radius bij brief van 14 november 2002 bij het college indient naar aanleiding van de eerste aangekondigde bezuinigingen, brengt hij dat als volgt onder woorden:

“U moet aangeven waarop u wilt bezuinigen, ‘boter bij de vis’. Concrete bezuinigingsvoorstellen zijn er niet, alleen een bedrag. Daarmee ontloopt u een heldere politieke keuze. U deelt ons en de Haarlemse gemeenteraad mee dat bij de invulling van de bezuinigingstaakstelling de activiteiten voor de doelgroepen jongeren, ouderen en allochtonen ontzien dienen te worden. U geeft echter niet aan op welk onderdeel van ons dienstenpakket er naar uw oordeel wél bezuinigd dient te worden. U volstaat met het noemen van drie ‘doelgroepen’. Hier spreekt geen visie uit, een relatie met uw eigen stadsdeelanalyses ontbreekt. (...) Uw college heeft eerder aangekondigd de kaasschaaf in de keukenla te laten liggen. Dus verwacht ik van uw college dat u duidelijk maakt welke prestaties u de komende jaren niet langer wenst te financieren door middel van gemeentelijke subsidie, ongeacht de organisatie die deze prestatie uitvoert.”

²¹ Dit bedrag is afkomstig uit een nota die de directeur van Radius op 5 december 2003 ter kennisname stuurt aan de Ondernemingsraad en uit het voorstel dat het college op 18 november 2003 stuurt aan de gemeenteraad (registratienummer ros2003/2112).

Van gemeentezijde wordt aangegeven dat Radius grote vrijheid heeft bij het vaststellen van de bezuinigingsmaatregelen ter uitwerking van de taakstelling, met dien verstande dat inderdaad jongeren, ouderen en allochtonen zouden moeten worden ontzien. Daarover wordt door Radius opgemerkt dat dit voor een belangrijk deel de doelgroepen zijn waarvoor Radius werkt. Er zijn daarnaast ook geluiden dat de politiek op nog weer andere onderdelen tracht te sturen. In dat verband wordt door verschillende gesprekspartners gewezen op activiteiten van politieke partijen rond de voorgenomen sluiting van buurthuizen. In 2005 speelt dit bijvoorbeeld rond het buurtcentrum 'De Zuiderparker' en 'De Ringvaart'. Daarom is in 2005 ook een motie in de gemeenteraad ingediend. Na 'overleg' met Radius werd sluiting van buurthuis 'De Zuiderparker' opgeschort. De opstelling van de politieke partijen kan goed worden begrepen, maar brengt Radius in een bijna onmogelijke positie. Enerzijds legt de gemeente een taakstelling op, anderzijds worden bezuinigingsmaatregelen van Radius kritisch bejegend. Aldus één van onze gesprekspartners:

“Er moest bezuinigd worden, maar vervolgens stond de raad wel op z'n achterste benen als er doorgepaktd werd door bijvoorbeeld een buurthuis te sluiten. Dat mocht dan weer niet.”

Een belangrijke tegenwerping die door Radius naar voren is gebracht in reactie op de vastgestelde taakstellingen is dat bezuinigingsmaatregelen zullen leiden tot boventallig personeel. In een memo voor de Raad van Toezicht naar aanleiding van de bezuinigingstaakstelling tweede tranche verwoordt de directeur dit als volgt:

“Het rapport [*het advies van de stuurgroep Taken- en doelmatigheidsdiscussie 2^e tranche – pf*] legt het risico-element n.a.v. deze boventalligheid bij de instelling. Gedoeld wordt mijns inziens op de kosten van sociaal beleid en wachtgeld. Wel zal de gemeente, zo staat in het rapport, een nader standpunt moeten bepalen over de financiële gevolgen van boventalligheid bij instellingen n.a.v. deze bezuinigingen. Bij de in de voorstellen genoemde besparingen is geen rekening gehouden met de financiële gevolgen van boventalligheid.”

In het overleg over de prestatieplannen wijst de gemeente – zo stellen betrokkenen vanuit de gemeente – Radius meerdere keren op de mogelijkheid een opslag op de producten in rekening te brengen ten behoeve van een reservering voor wachtgeld. Andere subsidieontvangers doen dat ook, en de gemeente verwacht van Radius eigenlijk niet anders. In een schrijven van 19 mei 2005 toetst de gemeente, op verzoek van Radius, de voorstellen ter uitwerking van de gemeentelijke taakstelling. Enkele citaten:

“U geeft aan dat Radius per 1-1-2008 een personeelsreductie realiseert van 18,8 fte. Dit komt overeen met een vermindering van het personeelsbestand van 33 medewerkers, een vermindering van ongeveer 20%. (...) Deze aanpak sluit geheel aan bij de positie van Radius als maatschappelijk ondernemende organisatie met eigen verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering. Van die verantwoordelijkheid maakt het personeelsbeleid (inclusief financiële gevolgen) deel uit. Radius is in de afgelopen jaren via het systeem van productsubsidie in staat gesteld de kosten van (reservering voor) wachtgeldaanspraken te verrekenen in de kostprijs van de producten en daarmee in de hoogte van de subsidieaanvraag. (...) De gemeente staat op het standpunt dat vanaf 1 januari 1999 de instelling zelf verantwoordelijk is voor de financiering van eventuele wachtgeldaanspraken. Dit betekent dat de gemeente nog slechts zal subsidiëren in de kosten van nieuwe wachtgeldaanspraken voor zover wet- en regelgeving of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dit eisen.”²²

²² Brief van het college van B&W, van 19 mei 2005, kenmerk OWG 2005/431

Vergelijkbare teksten zijn ook aanwezig in eerdere gemeentelijke stukken, waarover Radius beschikte. De benodigde reserveringen zijn echter nooit gemaakt. Van de zijde van Radius wordt daarover opgemerkt dat de opbouw van enige reserve door een ‘opslag’ op de kostprijs door de gemeente niet werd toegestaan, of alleen bij een gelijkblijvende totale subsidie en gelijkblijvende prestaties.

Ondertussen staan de financiële parameters er niet goed voor. Zowel het boekjaar 2004 als het boekjaar 2005 is afgesloten met een exploitatietekort. Op het eigen vermogen is volgens de rekening 2005 behoorlijk ingeteerd. Van het vermogen ultimo 2004 van 345.000 euro resteert ultimo 2005 nog slechts 97.000 euro. En dat terwijl de vooruitzichten bepaald niet rooskleurig zijn.

3.4 Januari 2006: de ‘brandbrief’

Eind 2005 worden tussen de interim-manager van Radius en één van de betrokken ambtenaren van de afdeling Welzijn gesprekken gevoerd over de offerte 2006. Die bevindt zich binnen de kaders van de financiële ruimte van de gemeente voor 2006. Op basis daarvan wordt door het college van B&W dan ook een verleningsbeschikking budgetsubsidie 2006 vastgesteld die bij brief van 22 december 2005 aan Radius wordt gestuurd. Tegen die achtergrond voelt de gemeente zich overvallen door de gebeurtenissen van januari 2006. Betrokkenen binnen de gemeente Haarlem hebben al enige tijd het gevoel dat het financieel niet goed gaat met Radius. Men weet dat vereiste maatregelen uitblijven. Toch is de gemeente onaangenaam verrast door de brief van 10 januari 2006 waarin wordt aangegeven dat de Raad van Toezicht de begroting 2006 niet te wil goedkeuren en waarin de gemeente om een garantstelling wordt gevraagd. In de brief van 24 januari 2006, waarin het college van B&W reageert, is de irritatie als volgt verwoord:

“Op 22 december 2005 hebben wij u ter afronding van de onderhandelingen over het prestatieplan 2006 een verleningsbeschikking toegekend. Deze beschikking is gebaseerd op de zakelijke verhouding tussen uw instelling en de gemeente Haarlem. Wij zijn dan ook van mening dat u uw analyse en de risico’s tijdens de onderhandelingen over het prestatieplan 2006 had moeten melden.”²³

Het is duidelijk dat bij de gemeente alle alarmbellen afgaan. Door de gemeente worden die brief en de gesprekken die daarop volgen opgevat als een poging een onbeperkte subsidiegarantie te verkrijgen. Radius verpakt dat in het verzoek om een overbruggingskrediet van enkele tonnen. Bij Radius is de beleving een andere. Eén van onze respondenten:

“Wij wilden in een vroegtijdig stadium graag weten van de gemeente of zij ons konden steunen in onze tijdelijke financiële problemen en toekomstplannen en verwachtten daarop een zakelijke reactie. Pas in de zomer en later definitief in september gaf de gemeente een negatieve reactie. (...) De gemeente was overduidelijk, maar ten onrechte in paniek geraakt en Radius kreeg weer geen helder en zakelijk antwoord op een formeel verzoek uit januari 2006”.

Duidelijk is dat de verhoudingen verstoord zijn; de gesprekken verlopen volgens de betrokkenen in een onaangename sfeer. Een gemeentelijke respondent:

²³ Brief van het college van B&W aan de stichting Radius, van 24 januari 2006, kenmerk MO/OWG/2006/27.

“De Raad van Toezicht zat heel hoog te paard. De problemen lagen vooral aan de gemeente Haarlem. Door de gemeente zou Radius niet in staat zijn geweest een eigen vermogen en reserves op te bouwen.”

De gemeente geeft aan steeds te hebben benadrukt bereid te zijn tot ondersteuning, maar alleen wanneer Radius met een goede onderbouwing kwam. Die onderbouwing in de vorm van een uitgewerkt plan blijft Radius – in de ogen van de gemeente – echter schuldig.

In de loop van 2006 worden verschillende gesprekken gevoerd tussen de bestuurder van Radius en de betrokken ambtenaren. Soms zijn daarbij één of meer wethouders betrokken. De gesprekken verlopen niet constructief. Dat mag blijken uit de brief die de wethouder van Welzijn stuurt aan Radius naar aanleiding van een verslag van een op 8 juni 2006 gevoerd overleg. Dat verslag is door Radius opgesteld.

“In de derde Alinea staat omschreven: ‘Oorzaak van de financiële problematiek is de bezuiniging van de gemeente in een hoger tempo dan ingeschat op basis van de informatie van de gemeente’. Naar ons oordeel heeft de gemeente Haarlem bij het opleggen van de taakstelling gehandeld in overeenstemming met de uitgangspunten van behoorlijk bestuur. Op pagina 2 staat dat de (voorzitter van de Raad van Toezicht) het volgende meldt: ‘Nu in hoog tempo bezuinigen betekent waarschijnlijk drastische maatregelen in Radius wat weer ten koste kan gaan van de uitvoering van het welzijnswerk.’ In het gesprek heb ik samen met mijn college Van Velzen gevraagd waarom Radius in zo’n slechte positie verkeert. Het bevreemdt ons dat Radius nu in hoog tempo bezuinigingen doorvoert, terwijl met deze ingrepen al in voorafgaande jaren begonnen had moeten worden.”²⁴

In de loop van 2006 is sprake van verschillende bedragen die nodig zouden zijn om Radius te ondersteunen. Zoals gezegd is er in de *brandbrief* van januari 2006 sprake van een tekort op de begroting van “minimaal 577.000 en maximaal 861.000 euro”. In een verslag van een gesprek dat op 13 september 2006 is gehouden, wordt melding gemaakt van het afwijzen door het college van B&W van het in een overleg op 10 augustus 2006 door Radius geformuleerde verzoek om een lening van 800.000 euro. Dat bedrag zou zijn genoemd als antwoord op de vraag wat Radius nodig zou hebben om echt helemaal uit de problemen te komen. In gesprekken met ons noemen de voorzitter van de Raad van Toezicht en de interim-manager een bedrag van 300.000 euro dat nodig zou zijn... “indien er niet genoeg nieuwe opdrachten binnengehaald zouden worden en als uitloop van de verwerking van de bezuinigingen”.

Uiteindelijk leiden de gesprekken tot het formuleren van een ‘intentieverklaring’, die in november 2006 wordt ondertekend door de burgemeester van Haarlem en de interim-manager van Radius. Kern van die afspraak is dat Radius en de gemeente Haarlem gezamenlijk op zoek gaan naar partijen die bereid zijn de taken van Radius uiterlijk per 1 januari 2008 geheel of gedeeltelijk over te nemen. Op die datum zou de subsidierelatie met Radius formeel worden beëindigd. De gemeente formuleert twee uitgangspunten: zoveel mogelijk behoud van werkgelegenheid en handhaving van het welzijnswerk in de stad.

In de tussentijd hebben de burgemeester en de interim-manager van Radius in augustus 2006 een ‘convenant’ getekend op grond waarvan de gemeente meer toezicht zal uitoefenen op de werkzaamheden van Radius en waarin Radius zich verplicht periodiek aan de gemeente te rapporteren over een aantal onderwerpen. De gemeente is daartoe gekomen op basis van de analyses uit het rapport van Ernst & Young, dat in opdracht van de gemeente is opgesteld naar aanleiding van de *brandbrief* over de financiële positie van Radius. De ambtelijke toelichting in

²⁴ Brief van het college van B&W aan de stichting Radius, van 26 juni 2006, kenmerk MO/OWG/2006/737.

een e-mailbericht aan de interim-manager van Radius geeft een goed inzicht in de verhoudingen op dat moment:

“Het convenant is bedoeld om in de gegeven omstandigheden waarin Radius verkeert, te komen tot een verscherpt toezicht van gemeentezijde. Het toezicht is bedoeld om enerzijds de nakoming van de prestaties intensiever te monitoren, anderzijds scherper zicht te houden op de continuïteit van Radius als bedrijf. Noch de ASV [*Algemene subsidieverordening* – pf] noch de beschikking 2006 laten hiertoe juridische ruimte. (...) Het verbaast me dat je als het ware een preambule aan het convenant wilt verbinden van een aard die niets met toezicht te maken heeft. Mijns inziens is het een vruchteloze poging om langs deze weg wederom van de gemeente financiële steun los te krijgen. Wethouder Van Velzen is namens het college volstrekt duidelijk geweest in de stellingname dat Radius zelf zijn probleem moet oplossen.”²⁵

Bij brief van 30 november 2006 aan het college van B&W komt Radius met het voorstel het gehele takenpakket over te laten nemen door thuiszorgorganisatie Zorgbalans, die – volgens de brief die is ondertekend door de voorzitter van de Raad van Toezicht – al bezig zou zijn met een ‘boekenonderzoek’. Uit de brief:

“Zorgbalans acht de gesprekken met uw college en uw ambtenaren van groot belang om met de gemeente na te gaan hoe en in welke mate gedacht wordt over de bestending c.q. ontwikkeling van gemeentelijk beleid en financiering en over het aangaan van een relatie met Zorgbalans.”

De gemeente maakt bij brief van 13 december 2006 duidelijk dat wordt geweigerd op basis van exclusiviteit met thuiszorgorganisatie Zorgbalans te gaan praten.²⁶ De reden hiervoor is dat de gemeente de voorkeur geeft aan een splitsing van de taken van Radius over (ten minste) twee andere (nieuwe) organisaties, omdat daarmee de uitvoering van het welzijnswerk voor Haarlem beter beheersbaar zou zijn en de risico's kleiner. Zorgbalans was naar het oordeel van het college onvoldoende geworteld in de Haarlemse samenleving. Enkele citaten:

“Ons is gebleken dat de (interim-manager), hoewel hij aangeeft dat ‘deelaanbieders’ op hun schaalniveau uitstekend zijn toegerust om gelijksoortige onderdelen van Radius over te nemen, zich vrijwel geheel heeft geconcentreerd op Zorgbalans. Wij zien het als onze taak om er op toe te zien dat de overdracht van bedrijfsonderdelen van Radius op zorgvuldige wijze plaats vindt. Dit betekent dat wij niet enkel wensen af te gaan op de conclusies uit de inventarisatie van de (interim-manager). (...) Dit betekent dat wij op korte termijn zullen starten met de gesprekken met kandidaten. Wij verzoeken u ervoor zorg te dragen dat een vertegenwoordiger van Radius daarbij aanwezig is die beschikt over kennis van zaken.”

Zoals hiervoor in paragraaf 2.8 werd besproken, treedt de Raad van Toezicht in reactie op deze brief eind december 2006 in zijn geheel af. Ook de interim-manager vertrekt, volgens daarvoor al gemaakte afspraken, per 1 januari 2007. Het lukt de gemeente op korte termijn een nieuwe Raad van Toezicht te laten benoemen en een nieuwe interim-manager aan te trekken.

²⁵ Mailbericht van het hoofd van de afdeling Onderwijs, Welzijn en Gezondheid van 23 augustus 2006 aan de interim-manager van Radius.

²⁶ Brief van het college van B&W, van 13 december 2006 aan de voorzitter van de Raad van Toezicht van Radius, kenmerk MO/OWG 2006/1507.

3.5 Het eindspel

Diverse gesprekspartners uit de Radius-hoek geven in de interviews aan dat de gemeente in 2006 al besloten had “de stekker uit Radius te trekken”. De gemeente ontkent dit. Dat blijkt volgens gemeentelijke gesprekspartners uit het feit dat de gemeente in 2006 is gestopt met het innen van (een deel van) de huur voor gemeentelijke panden. Er zijn inderdaad verschillende stukken die getuigen van huurachterstanden van Radius, tot tienduizenden euro’s. Daarbij is overigens door de gemeente wel een deurwaarder ingeschakeld. Ook zijn subsidiebedragen versneld uitbetaald, zodat de liquiditeit verbeterde. Dat ligt wellicht ook wel voor de hand gezien in het licht van de hiervoor besproken intentieverklaring en de motieven van de gemeente daarbij – in stand houden werkgelegenheid en handhaving van het welzijnswerk.

De nieuwe Raad van Toezicht en de nieuwe bestuurder komen al na enkele weken tot de conclusie dat voortbestaan van Radius onhaalbaar is. Die conclusie werd ook gedeeld met het college. Daarop is surséance van betaling aangevraagd; vervolgens werd samen met de bewindvoerder gezocht naar geschikte overnamekandidaten. Nadat die gevonden werden – zie paragraaf 2.8 – werd vervolgens het faillissement aangevraagd, dat op 16 augustus 2007 is uitgesproken.

4 Radius: uitblijvende professionalisering en leuningdrag

4.1 Frisse start of met hypotheek belast?

Radius is een fusieorganisatie. Fusieorganisaties hebben het lastiger dan andere (welzijns)organisaties omdat ze bestaan uit voorheen zelfstandige organisaties, die ieder hun eigen bedrijfscultuur en werkwijzen meebrengen. Met het oog daarop is al snel na de start van Radius aan een extern bureau de opdracht gegeven te zorgen voor een ingrijpende organisatieverandering. Van een wijkgerichte organisatie moest Radius een productgerichte organisatie worden. Radius is druk verwickeld in die omslag als de organisatie een volgende omslag moet maken, dit keer op het vlak van de bedrijfsvoering. De gemeente Haarlem, verreweg de belangrijkste subsidiegever van Radius, wenst de relatie met de subsidieontvanger voortaan op een zakelijker leest te schoeien. Radius moet in de toekomst prestatieplannen gaan indienen op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt. Met die verzakelijking is Radius druk bezig als de organisatie vanaf eind 2002 tot eind 2004 met een drietal bezuinigingsrondes wordt geconfronteerd. Zoals achteraf vastgesteld moet worden heeft Radius die uitdagingen – cultuurverandering, professionalisering en bezuinigingen – niet overleefd. Radius is ten onder gegaan omdat de organisatie niet adequaat heeft gereageerd op de ‘uitdagingen’ waarvoor zij gesteld werd. De ‘uitdagingen’ waarmee de organisatie in de periode 2003-2005, dus in een relatief korte periode, mee werd geconfronteerd, zijn onder de volgende noemers samen te vatten:

- naweeën van een fusieoperatie;
- fundamentele wijziging van de werkwijze (Radslag);
- veranderingen in het management;
- een verzakelijkte subsidierelatie;
- elkaar snel opvolgende bezuinigingstaakstellingen.

De bezuinigingsmaatregelen leiden tot een reorganisatie. Daarbij treden de volgende verschijnselen aan het licht:

- een fors deel van het personeel raakt boventallig;
- structurele overbezetting wordt (deels) gefinancierd met incidentele projectgelden;
- als gevolg van ontbrekende wachtgeldvoorzieningen en reserveringen voor een sociaal plan blijven concrete maatregelen vervolgens (te lang) uit.

Hoe kan het dat de organisatie niet adequaat reageerde op interne en externe veranderingen? Waardoor is de teloorgang van Radius te verklaren? In dit hoofdstuk wordt de rol van Radius belicht. Dat wil zeggen dat wordt geanalyseerd welke factoren aan de kant van Radius van belang zijn geweest als het gaat om de verklaring van het uiteindelijke faillissement.

In de hiernavolgende analyse wordt het faillissement van Radius door een drietal factoren verklaard:

- gebrekkige bedrijfsvoering (4.2);
- falend leiderschap (4.3);
- verkeerde strategie (4.4).

4.2 Gebrekkige bedrijfsvoering

Eén van de opgaven van een gefuseerde organisatie is de zorg voor een goed functionerende planning & control-cyclus, een inzichtelijke financiële administratie en heldere werkwijzen. Dat geldt evenzeer voor Radius als product van een fusie van drie welzijnsorganisaties. Het is de vraag of de bedrijfsvoering van Radius voldoende sterk was. Betrokkenen laten weten bij Radius eigenlijk nooit inzicht te hebben gehad in de bestedingsruimte van afdelingen. Bij de directeur overheerst al te sterk het gevoel dat alles wat met cijfers te maken heeft, de verantwoorde-

lijkheid is van de financieel controller, terwijl het in feite vaak juist gaat om besturingsvragen. Tot aan het eind speelt de gebrekkige inzichtelijkheid en betrouwbaarheid van de financiële administratie Radius parten. Nacalculatie van de kostprijs van projecten vindt niet plaats. Betrokkenen binnen de gemeente schetsen telkens met verschillende cijfers geconfronteerd te zijn als het gaat om de tekorten van Radius.

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond is het des te opmerkelijker dat de interim-manager en de voorzitter van de Raad van Toezicht tot op dit moment volhouden dat de financiën bij Radius op orde waren en dat Radius niet failliet had hoeven te gaan. De rapportage van Ernst & Young van juli 2006 schetst echter een zeer negatief beeld van de financiën en de bedrijfsvoering van Radius. De voorzitter van de Raad van Toezicht en de interim-manager doen dit rapport als ‘broddelwerk’ van de hand. Het rapport zou naar de wens van de opdrachtgever zijn toegeschreven. Toch wordt de analyse van Ernst & Young in essentie bevestigd in de rapportage van het boekenonderzoek dat is opgesteld in het kader van het onderzoek naar de fusie met welzijnsorganisaties Meerwaarde en Welsaen. Enkele citaten uit dat rapport:

“De Stichting Radius scoort met haar bedrijfsvoering slecht in de bedrijfsdiagnose van 2005 en 2006. Het eigen vermogen is eind 2005 nog net positief. Door een substantieel begroot exploitatieverlies over 2006 verdampt het hele eigen vermogen. De Stichting belandt duidelijk in de gevarenzone. Het negatieve werkkapitaal neemt sterk toe en de Stichting is theoretisch niet meer in staat aan haar direct opvraagbare verplichtingen te voldoen. Zonder bijzondere ingrepen staat de continuïteit op het spel. (...) De risico's zijn ook hier de grote afhankelijkheid van één opdrachtgever en een aantal niet uit de balans blijkende mogelijke verplichtingen, zoals afvloeiingskosten boventallig personeel en andere niet voorziene mogelijke personeelskosten.”²⁷

Compliance Consult stelt dat Radius niet aan de normen voldoet voor zowel het eigen vermogen als voor solvabiliteit en liquiditeit.

Behalve de bedrijfsvoering wordt ook de personeelsfunctie binnen Radius door gemeentelijke betrokkenen en diverse voormalige personeelsleden van onvoldoende kwaliteit geacht. De personeelsdossiers zijn niet op orde, er worden geen functionerings- en beoordelingsgesprekken gehouden en in basale zaken als arbeidscontracten zitten vaak fouten.

4.3 Falend leiderschap

Achteraf heeft iedereen gemakkelijk praten, maar feit is dat vastgesteld moet worden dat achterevolgens de directeur van Radius, zijn plaatsvervanger en de later aangetreden interim-manager onvoldoende greep op de organisatie hebben kunnen krijgen.

De eerste directeur van Radius is afkomstig uit het welzijnswerk, waar hij de fusie van de wijkorganisaties in Schalkwijk coördineerde. Hij wordt door velen, waaronder zichzelf, getypeerd als ‘eerder een capabele welzijnscoördinator, dan een directeur’. Radius is voor hem duidelijk een maatje te groot. De directievoering zou wellicht nog goed kunnen zijn afgelopen als hij met de besturing van een staande organisatie was belast, met een goed ontwikkelde bedrijfscultuur en een uitgekristalliseerde planning & control-cyclus. Van dat alles is bij Radius echter geen sprake. Juist in de periode waarin de externe problemen in de vorm van bezuinigingstaakstellingen zich opstapelen moet de directeur vanwege ziekte regelmatig verstek laten gaan. In die periode is het beeld dat, terwijl de tijd voortschrijdt, de organisatie aan zijn lot wordt overgelaten.

²⁷ Compliance Consult, *Resultaten boekenonderzoek. Samenwerking welzijnsorganisaties Meerwaarde, Radius en Welsaen*, juni 2006, Woerden, p. 19.

Ingrepen in de organisatie laten op zich wachten. Het bestuur, later de Raad van Toezicht, wijst de financieel controller aan als plaatsvervanger, maar deze blijkt evenmin in staat tot ingrijpen.

Als eind 2004 duidelijk wordt dat de leiding van de organisatie dringend versterking behoeft, besluit de Raad van Toezicht een interim-manager te benoemen. De tweede helft van 2004 staat een kandidaat 'in de coulissen'. In de zomer van 2004 heeft deze kandidaat op verzoek van de voorzitter van de Raad van Toezicht een financiële analyse gemaakt van de situatie bij Radius. Obstacle is dat het MT zich verzet tegen de voorgestelde interim-manager. Ook de Ondernemingsraad brengt een negatief advies uit. Toch wordt de betreffende persoon benoemd als interim-manager. De achtergrond van die benoeming is niet helemaal helder geworden. Waarom deze interim-manager? Hij heeft ervaring met welzijnswerk noch met gesubsidieerde instellingen. Hij heeft nooit een grote organisatie aangestuurd. Hij heeft wel ervaring met ICT-projecten en met financiële projecten en het opzetten van planning & control-systemen. Door verschillende betrokkenen is gesteld dat de interim-manager naar voren is geschoven door een lid van de Raad van Toezicht, dat net als hij op dat moment deel uitmaakt van de PvdA-fractie in de Provinciale Staten van Noord-Holland.

Het werk van een interim-manager kan worden getypeerd als het maken van een analyse van de situatie, het opstellen van een plan van aanpak en het vaststellen en implementeren van (vaak ingrijpende) maatregelen. Dat moet veelal snel en het moet direct resultaat hebben. Worden de inspanningen van de interim-manager tegen die achtergrond bezien, dan valt als eerste op dat hij heel erg lang is gebleven. Terwijl hij aanvankelijk wordt binnengehaald – en door de gemeente Haarlem gefinancierd – van januari tot augustus 2005, blijft hij uiteindelijk tot 1 januari 2007, dus precies twee jaar. Hoe heeft hij voor het overige gefunctioneerd? Vrij snel na zijn komst presenteert de interim-manager een visiedocument en een reorganisatieplan, dat in februari 2005 aan de Ondernemingsraad ter advisering wordt voorgelegd. Het plan is voorbereid door de directeur en de financieel controller, maar de interim-manager zal daaraan zeker zijn bijdrage hebben geleverd. In mei 2005 staat het reorganisatieplan vast. Uitvoering is voorzien in de tweede helft van 2005 en in 2006. Dan volgt echter een oorverdovende stilte.

Waarom heeft de interim-manager niet doorgepakt? Daarvoor worden door verschillende betrokkenen uiteenlopende verklaringen gegeven, variërend van 'zorg voor het personeel' tot 'ontbrekende reserveringen voor de kosten van het sociaal plan'. Dat er nauwelijks eigen vermogen (meer) was en dat er geen reserveringen waren gemaakt, is juist. Dat kan vervolgens maar tot één conclusie leiden en die luidt dat het reorganisatieplan ondeugdelijk, te duur en daarom uiteindelijk onuitvoerbaar was. Die vaststelling had vervolgens natuurlijk nog niet onafwendbaar tot de ondergang van Radius hoeven te leiden. Ingrijpen op een andere manier – in afwijking van het sociaal plan – had ook dan voor de hand gelegen. Door de direct betrokkenen aan de zijde van Radius wordt daarover opgemerkt dat de gemeente Haarlem en de vakbonden zo'n stevige ingreep niet zouden hebben geaccepteerd.

Wat ook zij van het voorgaande, de kern van het werk van een interim-manager is in ieder geval een organisatie 'weer aan de praat krijgen'. In die opdracht is de interim-manager niet geslaagd.

Waarom wordt de interim-manager niet tot de orde geroepen door de Raad van Toezicht en aangezet tot het nemen van ingrijpende maatregelen? Het antwoord op die vraag is mogelijk betrekkelijk simpel. De interim-manager slaagt erin de Raad van Toezicht te doen geloven dat 'het lek boven was'. Zijn enigszins vertekende zin voor de werkelijkheid mag blijken uit zijn recente uitspraak dat er – naar zijn waarneming terecht – in de loop van 2005 een 'hosanna-stemming' heerste binnen de organisatie, veroorzaakt door het binnenhalen van tijdelijke projecten. Ook de voorzitter van de Raad van Toezicht meent dat de problemen binnen Radius bekend waren, dat de diagnose was gesteld en het nog slechts wachten was op het treffen van maatregelen. De interim-manager wordt door onze gesprekspartners wel getypeerd als een leidinggevende die vlot communiceert en bij relatieve buitenstaanders gemakkelijk de indruk wekt

de organisatie onder controle te hebben. Niet uitgesloten moet worden dat de Raad van Toezicht in het verhaal van de interim is gaan geloven. Uit de verslagen van verschillende beoordelingsgesprekken blijkt dat de waardering voor het werk van de interim, vrijwel zonder nuancering, positief was. Zelfs op 8 november 2005, dus op het moment dat een begroting voor 2006 op tafel ligt die een tekort van circa 600.000 euro vertoont en er op zijn minst sprake is van vertraging in de voortgang van de uitvoering van het sociaal plan, is er een zeer positief beoordelingsgesprek. Dat leidt uiteindelijk tot verlenging van de aanstelling van de interim. In dat licht bezien is er maar één conclusie mogelijk en die luidt dat de Raad van Toezicht heeft gefaald in het houden van adequaat toezicht. Men opereert op te grote afstand, laat zich onvoldoende informeren door de interim-manager en op het moment dat informatie wel doorkomt – zoals bij de dreigende tekorten in 2006 – werd de interim-manager niet ter verantwoording geroepen.

Eind 2005 wordt duidelijk hoe groot de financiële problemen van Radius daadwerkelijk zijn. Andermaal wordt niet ingegrepen, maar kiest de interim-manager, daarin gesteund door de Raad van Toezicht voor een vlucht naar voren. Daarover meer in de volgende paragraaf.

4.4 Verkeerde strategie

Zoals ook in andere gemeenten, is het welzijnswerk in Haarlem van oudsher een sterk aan de gemeente gelieerde subsidie-afhankelijke activiteit. Verreweg het grootste deel van het budget is afkomstig van de gemeente Haarlem. Ook in personele zin zijn er vele dwarsverbanden met de gemeentelijke organisatie en – niet in de laatste plaats – met de politiek. Het aantal netwerken waarin sleutelfiguren een rol spelen is opvallend. Daarbij is het PvdA-netwerk niet het minst belangrijke. De voorzitter van de Raad van Toezicht, een lid van deze zelfde raad en de interim-manager zijn gekende PvdA'ers. Het welzijnswerk wordt in Haarlem – maar Haarlem is daarin in Nederland beslist niet uniek – getypeerd als een 'PvdA-bolwerk'. Het bestaan van dat netwerk, de van oudsher korte lijnen tussen welzijnswerk en het stadhuis (lees: de politiek) en de informele omgangsvormen die dat in het verleden met zich mee brachten ('dat lossen we samen wel op') hebben er uiteindelijk mede toe geleid dat Radius in 2005/2006 de fatale keuze maakt voor een verkeerde strategie.

Een citaat uit het verslag van een MT-vergadering van Radius van 2 juni 2005 geeft de lijn waarlangs wordt gedacht weer. Ter sprake is een brief van het hoofd van de afdeling Welzijn van de gemeente Haarlem over de invulling van de taakstelling door Radius.

“Volgens (de interim-manager) wil de Gemeente weten welke kosten er noodzakelijk zijn voor het frictiefonds en de mobiliteitspool. Volgens de managers stelt de Gemeente dat vanaf 1996 het uitgangspunt is geweest dat Radius zelf wachtgeld moest reserveren. (De interim-manager) vermoedt dat onderhandelingen met wethouder Grondel en Divendal andere mogelijkheden bieden dan wat deze ambtelijke brief suggereert.”

De eerste directeur van Radius is groot geworden in het Haarlemse welzijnswerk. Hij heeft goede informele relaties met het stadhuis en de PvdA-bestuurders. De traditie binnen het Haarlemse welzijnswerk is dat problemen in onderling overleg worden opgelost. Aan die informele cultuur wil de gemeente Haarlem vanaf 2002/2003 een eind maken door subsidierelaties zakelijker te benaderen. Dat houdt onder meer in dat subsidieontvangers een prestatieplan moeten opstellen, waaruit de subsidiegever kan opmaken welke producten voor de subsidie zullen worden geleverd. Dit verzakelijkte model geldt uiteraard ook voor Radius. Dat neemt niet weg dat de leiding van Radius, als het lastig wordt, ook geneigd is de 'informele kaart te spelen'. Dat betekent dat men er vanuit gaat dat als de nood hoog is, de gemeente wel bij zal springen. Bovenstaand citaat getuigt daarvan. In feite is die strategie in 2005/2006 gevolgd. Radius reageerde niet of nauwelijks op de tijdig aangekondigde bezuinigingen, realiseert zich op een laat mo-

ment dat er grote financiële problemen dreigen en doet dan een dringend appel op de gemeente om de nood te lenigen. De brandbrief van 10 januari 2006 kan in die zin worden gelezen. Men vertrouwt dermate op welwillendheid van de zijde van de gemeente dat de houding van de verantwoordelijke wethouder van Welzijn ook in die zin wordt verstaan. Als de gesprekken met het college na de verkiezingen worden voortgezet, signaleert Radius dat er onder het nieuwe college een 'andere wind' is gaan waaien. De brieven van de gemeente en de verslagen van de gevoerde gesprekken rechtvaardigen die conclusie echter niet. Ook betrokkenen vanuit de gemeente wijzen er op dat er in feite sprake is van een consistente lijn. Radius zou worden gesteund als de organisatie met een plan van aanpak komt. Er wordt geen blanco cheque afgegeven, maar wel gerichte steun. Plannen komen echter niet op tafel.

5 Gemeente: van shocktherapie naar faillissement?

5.1 Verzakelijking en prestatiecontracten

Het faillissement van Radius komt in een periode waarin de gemeente Haarlem inzet op het verzakelijken van subsidierelaties en het verbeteren van de sturing van subsidieontvangers. Die professionalisering beoogt de gemeente te realiseren door van subsidieontvangers prestatieplannen te eisen, op basis waarvan subsidie wordt verstrekt voor geoffreerde producten tegen tevoren vastgestelde prijzen. Het is, zo moet achteraf worden geconstateerd, niet gelukt het welzijnswerk op deze meer zakelijke wijze te sturen, voor zover Radius voor dat werk verantwoordelijk was. De vraag is waaraan dat ligt. In dit hoofdstuk zoeken we naar een verklaring gebaseerd op de rol die de gemeente Haarlem speelt. Die valt in een aantal factoren uiteen:

- de rol van de gemeente als opdrachtgever (5.2);
- de versturende werking van bezuinigingstaakstellingen (5.3)?;
- de politiek als versturende factor (5.4)?

5.2 De rol van de gemeente als opdrachtgever

De gemeente Haarlem is subsidieverstrekker op talloze terreinen. Op het terrein van welzijn, waarop Radius opereerde, is sprake van posities van wederzijdse afhankelijkheid. Radius is sterk afhankelijk voor zijn subsidies van de gemeente Haarlem. Anderzijds is de gemeente voor de uitvoering van onder meer peuterspeelzaalwerk, jongeren- en ouderenwerk sterk afhankelijk van Radius. Anders dan die wederzijdse afhankelijkheid zou doen vermoeden, is er geen sprake van een stabiele subsidierelatie. Subsidiebeslissingen hebben steeds een looptijd van een jaar. In de verzakelijkte verhoudingen waarop de gemeente Haarlem vanaf 2003 heeft aangestuurd, moet Radius op basis van een bij de gemeente in te dienen prestatieplan de subsidie voor het komende kalenderjaar aanvragen. Zekerheid over de subsidieverstrekking over een langere periode is er daarmee dus niet.

Van de verzakelijkte subsidierelatie kan enerzijds worden vastgesteld dat die helderheid biedt. De informele relaties van voorheen, waarbij zaken in onderling overleg op ad hoc-basis werden geregeld, boden immers ook geen enkele duidelijkheid. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat een voorwaarde voor een verzakelijkte subsidierelatie is dat het kader waarbinnen de prestatieplannen moeten passen, helder moet zijn. Dat betekent dat de gemeente periodiek prioriteiten aangeeft en dat sprake is van een geëxpliciteerd welzijnsbeleid. Vastgesteld moet echter worden dat het Radius niet gemakkelijk werd gemaakt in de periode vanaf 2003 keuzes te maken die konden rekenen op instemming van de gemeente. De kritiek van de zijde van Radius dat de uitgangspunten van het gemeentelijke welzijnsbeleid onvoldoende vastliggen is niet zonder grond. Bij de taakstellingen worden wel enkele prioriteiten bepaald, maar Radius moet voor het overige aftasten hoe concrete bezuinigingsmaatregelen ingevuld moeten worden. Daarbij is ook nog eens sprake van stevige gemeentelijke randvoorwaarden: bij de bezuinigingen moeten jongeren, ouderen en allochtonen worden ontzien. Duidelijk is dat het daarbij gaat om belangrijke doelgroepen van het welzijnswerk. Bovendien worden bezuinigingsmaatregelen van Radius in de sfeer van de huisvesting, door het sluiten van buurthuizen, op kritiek onthaald door de politieke partijen en in de gemeenteraad.

Bij het voorgaande moet verder nog worden opgemerkt dat verandering van een subsidierelatie niet eenzijdig zou moeten kunnen worden opgelegd. Op zichzelf is het acceptabel dat de gemeente Haarlem streeft naar professionalisering van de verhoudingen. Maar die wijziging zou niet van de ene op de andere dag doorgevoerd moeten kunnen worden. Dat betekent dat wanneer in de veranderde verhoudingen sprake is van opdrachtgever/opdrachtnemerschap, van de opdrachtgever mag worden verwacht dat de opdrachtnemer wordt begeleid in zijn ontwikkeling

tot volwaardige subsidiepartner. Die begeleiding is er van de zijde van de gemeente wel, maar de vraag is of die niet intensiever had kunnen zijn. Niet in de zin van toezicht op de boeken, maar als stimulans. Daarvan is echter geen sprake. De houding van de gemeentelijke organisatie kan worden getypeerd als lichtelijk autistisch: 'Bedrijfsvoering is jullie pakkie an'. De gemeente betaalt 35.000 euro voor een interim-manager, maar verbindt aan de betaling van dat bedrag geen enkele inhoudelijke voorwaarde. Radius legt aan de gemeente het reorganisatieplan voor, maar in de reactie stelt de gemeente eigenlijk niet meer dan dat Radius zelf verantwoordelijk is voor de betaling van de daar uit voortvloeiende kosten – zie paragraaf 3.3. Tegelijkertijd wist de gemeente – of kon de gemeente weten – dat Radius die reserveringen niet gemaakt had. Daarmee stond op voorhand vast dat de reorganisatie onbetaalbaar was. Dat werd echter niet gezegd. Er bleef op die manier dus ruis op de lijn. Tegen die achtergrond moet begin 2006 de door Radius verstuurde brandbrief als een hulpvraag worden gezien. Maar ook daarbij kreeg Radius nul op het rekest.

De gemeente had Radius nadrukkelijker kunnen ondersteunen – eventueel met voorbeeldbegrotingen van andere organisaties – bij het verwerken van een opslag voor reserveringen voor wachtgeldkosten in de prestatieplannen. Daarbij is ook niet zonder belang dat van de zijde van gesprekspartners rond Radius de suggestie van de gemeente dat Radius een opslag op de kostprijs had moeten toepassen, wordt begroet als een loos gebaar. Als Radius dat zou hebben gedaan – zo wordt ons door meerdere gesprekspartners verzekerd – dan had men van gemeentezijde Radius als een te dure aanbieder van de hand gewezen. Ook stellen betrokkenen aan de zijde van Radius dat in alle gevallen het totale gemeentelijke subsidiebedrag zou gelijk blijven.

5.3 De versturende werking van bezuinigingstaakstellingen?

In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden dat de teloorgang van Radius in belangrijke mate moet worden toegeschreven aan het uitblijven van een reactie bij Radius op interne en externe veranderingen. Het uitblijven van maatregelen die Radius overeind hadden moeten houden is verklaard vanuit de gebrekkige bedrijfsvoering van Radius, het falende leiderschap en het volgen van een verkeerde strategie. Die verklaring past op de veranderingen waarmee Radius werd geconfronteerd en waarop een adequate reactie uitblijft. Een belangrijke wijziging voor Radius was de substantiële verlaging van de subsidie. Was die verlaging eigenlijk wel verantwoord?

Op deze plaats wordt geen oordeel uitgesproken over de noodzaak om te bezuinigen, noch over de vraag of het welzijnswerk in Haarlem die bezuiniging wel verdroeg. Het gaat ons simpel om de vraag of bezuinigingen van de omvang zoals de gemeente die heeft doorgevoerd verantwoord zijn te achten, gelet op de bestaande subsidierelatie. Het antwoord op die vraag is dat het de gemeente in juridische zin geheel vrij staat dergelijke bezuinigingen door te voeren. Randvoorwaarden zijn beginselen van behoorlijk bestuur – zijn er bijvoorbeeld toezeggingen gedaan, waarop mocht worden vertrouwd – en het in acht nemen van een redelijke overgangstermijn. Afgezet tegen die vereisten moet de wijze waarop de gemeente de bezuinigingen heeft doorgevoerd, tijdige aankondiging, stapsgewijze realisatie, verantwoord worden geacht. De omvang van de taakstellingen is niet gering. Afgezet tegen de hoogte van de begroting voor 2004, zou de begroting voor 2008 met ongeveer 25 procent moeten krimpen. Dat betekent dat Radius in een periode van amper vier jaar een forse personeelsreductie moest realiseren, gelet op het feit dat het grootste deel van het budget werd besteed aan personele kosten. Vastgesteld moet worden dat dit niet is gelukt. Maar was het onmogelijk? Wij menen van niet. Het is niet ongebruikelijk dat subsidieafhankelijke organisaties op die schaal in een vergelijkbare periode veranderingen in de hoogte van de subsidie opvangen. De andere twee welzijnsorganisaties in Haarlem krijgen in dezelfde periode te maken met een vergelijkbare daling van de gemeentelijke subsidie. Zij hebben die daling wel kunnen verwerken. Radius zou daar in principe ook toe in staat moeten zijn geweest. Dat neemt niet weg dat de bezuinigingstaakstellingen fors zijn. En juist omdat Radius een fusieorganisatie is, die vrij kort na het ontstaan in een organisatieverandering

terecht komt, kan niet uitgesloten worden dat Radius daardoor wel enigszins ‘lamgeslagen’ wordt.

Dat de bezuinigingen een forse verstoring uitwerking hebben moet achteraf vastgesteld worden. Dat die verstoring het uiteindelijke desastreuze effect heeft gehad, was echter niet onvermijdelijk. Daarbij is het van belang vast te stellen dat in de periode waarin Radius met de taakstellingen werd geconfronteerd, landelijk in feite sprake was van een opleving van het welzijnswerk. Er kwamen – onder meer van de landelijke overheid – gelden beschikbaar, geoormerkt voor welzijnswerk gericht op allochtone doelgroepen en jongeren. Radius profiteerde daar ook van. Hoewel die ontwikkeling binnen de gemeente Haarlem voor Radius wellicht niet gunstig was, werd ook in omliggende gemeenten het welzijnswerk steeds meer een markt waarop Radius kon inspelen. Op die manier konden teruglopende inkomsten van de gemeente Haarlem gecompenseerd worden door het binnenhalen van projecten bij deels andere subsidiegevers.

5.4 De politiek als verstoring factor?

In paragraaf 4.4 is uiteengezet hoe het kon dat het management van Radius koos voor een verkeerde strategie. Het leuningdrag is verbonden aan de ‘oude’ politieke cultuur in Haarlem rond de subsidiëring van welzijnsinstellingen. Die cultuur was doorbroken als gevolg van de verzakelijking die vanaf 2003 was ingetreden, terwijl het management zijn kaarten in 2005 nog zette op verhoudingen die al niet meer bestonden. Die analyse is kritisch naar Radius, maar het zou ook kunnen dat ‘de politiek’ in Haarlem aanleiding gaf voor dergelijk gedrag.

Een concrete aanwijzingen in die richting is de 35.000 euro die de gemeente betaalt aan Radius met het oog op het aantrekken van een interim-manager. Daarover valt te zeggen dat het aan de ene kant verstandig lijkt een organisatie die in slecht weer verkeert met een dergelijke ‘doeluitkering’ te steunen, maar dat daaraan dan wel aan de andere kant heel duidelijke voorwaarden verbonden moeten worden. En dat gebeurde niet. De gemeente had van Radius moeten eisen dat de organisatie inzicht verschafte in de werkzaamheden van de interim en in de vorderingen van de reorganisatie. Verantwoording is nu niet afgelegd, waardoor bij Radius inderdaad de indruk kon ontstaan dat de gemeente wel klaar zou staan in tijden van nood.

Het voorgaande verklaart ook de volstrekt tegengestelde wijze waarop betrokkenen bij Radius en gemeentelijke zeggelieden de reactie van de wethouder van Welzijn begin 2006 zien. Radius meent dat sprake is van een welwillende houding en dat men er na een aantal gesprekken wel uit zou komen. In dat licht bezien constateert men een wijziging van de gemeentelijke opstelling als een nieuw college aantreedt. De gemeente ziet echter geen trendbreuk in de opstelling jegens Radius. Inderdaad komen de uitlatingen van de (oud-)wethouders overeen met wat ook uit de verslagen van overleggen en uit gemeentelijke brieven blijkt. Men was bereid Radius te helpen, maar voorwaarde daarvoor was dat er een plan voor de aanpak van de problemen zou moeten zijn. Men is er daarbij vanuit gegaan dat Radius de afbouw van het personeel volgens het vastgestelde reorganisatieplan zou realiseren. Toen na verloop van tijd steeds duidelijker werd dat dit niet het geval was, werd de gemeente ook steeds kritischer.

6 Overkoepelende analyse en aanbevelingen

6.1 Samenvattende analyse

In dit rapport zijn de relevante gebeurtenissen in het bestaan van Radius en de sturing van Radius door de gemeente vanuit verschillende perspectieven beschreven en geanalyseerd. Dat doet recht aan de verschillende actoren die een rol in het geheel spelen. Radius, noch de gemeente is volledig schuldig te noemen aan het uiteindelijke faillissement. Tegelijkertijd is Radius, noch de gemeente vrij van blaam. Achteraf kan worden geconstateerd dat Radius en de gemeente elkaar gevangen hielden in een versterde verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, zonder dat één van de partijen in staat bleek tot adequaat ingrijpen. Toch was de teloorgang van Radius niet onvermijdelijk. Zowel de gemeente als Radius had zijn verantwoordelijkheid moeten nemen. Zowel de gemeente als Radius valt te verwijten dat men niet adequaat is opgetreden.

De (financiële) problemen met Radius manifesteren zich eind 2005, begin 2006 in volle omvang. Bezuinigingen in drie ronden zijn een belangrijke oorzaak hiervan. De toenmalige (interim)directie kan verweten worden niet tijdig de bezuinigingsacties te hebben ondernomen die noodzakelijk waren. In plaats daarvan wordt ingezet op respectievelijk omzetvergroting door extra opdrachten en samengaan met andere instellingen. Er wordt wel een reorganisatieplan opgesteld, maar dat ademt vooral de sfeer van ‘natuurlijk verloop’. Terwijl het water Radius aan de lippen staat wordt van boventallig personeel geen afscheid genomen. Structureel personeel wordt ingezet op incidentele projecten. Ondanks aanhoudende aansporingen daartoe van gemeentezijde worden geen voorzieningen gereserveerd voor wachtgelduitkeringen. In onze analyse is sprake van een gebrekkige bedrijfsvoering, falend leiderschap en een (mede daardoor) verkeerde strategie gebaseerd op leuningdrag en veronderstelde, maar niet meer doorslaggevend, informele netwerken.

De Raad van Toezicht kan verweten worden niet adequaat te hebben gehandeld toen – of voordat – Radius in zwaar weer terecht kwam. De directeur, en later de interim-manager, wordt door de Raad van Toezicht niet aangezet tot het nemen van drastische, ingrijpende maatregelen. Ook als volstrekt helder is dat de interim-manager structureel achter de feiten aan loopt, grijpt de Raad van Toezicht niet in. In plaats daarvan wendt men de steven richting gemeente. Begin 2006 neemt de Raad van Toezicht stelling door de begroting niet goed te keuren. In januari 2006 wordt er een brandbrief aan de gemeente verstuurd. De bedoeling is de bal bij de gemeente te leggen en een overbruggingskrediet te verkrijgen. Dat initiatief mislukt. In plaats daarvan wordt de gemeente steeds kritischer.

Ook de gemeente heeft fouten gemaakt. In een veranderende verhouding met Radius van budgetsubsidies naar een verhouding van opdrachtgever/opdrachtnemer, mag van de opdrachtgever worden verwacht dat de opdrachtnemer wordt begeleid in zijn ontwikkeling tot volwaardige subsidiepartner, zeker als die subsidiepartner voor de inkomsten voor een zeer groot gedeelte afhankelijk is van de gemeente. De verandering van de verhoudingen komt nu lichtelijk autistisch over: ‘bedrijfsvoering is jullie eigen verantwoordelijkheid’. Goed beschouwd, komend vanuit een situatie waarin sprake was van monopolistische verhoudingen, is dat merkwaardig. De begeleiding van de zijde van de gemeente had intensiever kunnen en moeten zijn. De gemeente had er ook goed aan gedaan duidelijker te zijn over de aanpak van Radius om via een ‘vlucht voorwaarts’ (omzetvergroting en samengaan met andere instellingen) de problemen te lijf te gaan. Het had de gemeente al begin 2005 duidelijk moeten zijn dat het, gelet op de financiële positie van Radius, onmogelijk zou zijn het reorganisatieplan tijdig uit te voeren. De reactie op dat reorganisatieplan – die er kortweg op neer komt dat Radius verantwoordelijk is voor de eigen bedrijfsvoering – is daarom veel te simplistisch.

Over de noodzaak van de taakstellingen waarvoor Radius zich door de gemeente gesteld zag, heeft Pro Facto geen oordeel. De wijze waarop de taakstellingen zijn vastgesteld en gecommuniceerd achten we niet onverantwoord. Er is wel kritiek mogelijk op de onduidelijke kaders die de gemeente Radius stelde bij de invulling van de taakstellingen. Radius wordt in feite het bos ingestuurd en dan onderweg ook nog onverwacht met afgesloten paden geconfronteerd. Het college had de taakstellingen verder moeten uitwerken dan het rijkelijk vage ‘jongeren, ouderen en allochtonen moeten worden ontzien’. De systematiek van prestatieplannen leent zich daar goed voor; langs die weg kan de gemeentelijke opdrachtgever de inhoudelijke focus van de bezuinigingen jaarlijks immers goed aangeven.

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Hierna worden de onderzoeksvragen beknopt beantwoord.

1. *Wat zijn de, in het kader van het uiteindelijke faillissement, relevante gebeurtenissen in het bestaan van Radius vanaf de oprichting tot aan het faillissement?*

Deze vraag wordt uitvoerig in de hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport aan de orde gesteld. Essentieel in het korte bestaan van Radius is de ontstaansgeschiedenis. Radius is een fusieorganisatie, ontstaan uit drie niet even sterke partners in het Haarlemse welzijnswerk. Direct na de start van de organisatie gaat Radius reorganiseren. Vervolgens wordt de relatie met de gemeente Haarlem gewijzigd in een meer zakelijker relatie, waarbij Radius wordt gesubsidieerd op basis van prestatieplannen. In de jaren 2003/2004 wordt Radius geconfronteerd met drie elkaar snel opvolgende taakstellingen. Terwijl het management bij Radius wordt vervangen blijkt dat de organisatie te langzaam reageert op de nieuwe financiële werkelijkheid. Het reorganisatieplan dat wordt opgesteld is niet ingrijpend genoeg. In 2005/2006 komt de organisatie in een neerwaartse spiraal terecht, waaruit ontsnappen dan niet meer mogelijk is. Radius is radeloos en reddeloos. Onafwendbaar volgt in augustus 2007 het faillissement.

2. *Hoe verliep de sturing van Radius door de verschillende actoren van de gemeente Haarlem?*

Het begrip ‘sturing’ hebben we analytisch onderscheiden in vier aspecten: doeleinden, informatie, oordeelsvorming en beïnvloeding.

Wat betreft de *doeleinden* van de sturing (waarmee wil de gemeente zich wel of niet bezighouden als het gaat om Radius) geldt dat de gemeente zich vanaf de verzakelijking in 2003 op het standpunt stelt dat organisatie en bedrijfsvoering een zaak zijn van Radius zelf. Daar wil de gemeente zich dan ook niet mee bemoeien. Dat geldt niet voor de inhoud van het welzijnswerk. Daarover maakt de gemeente met Radius afspraken op basis van een door Radius voorgesteld prestatieplan. De *informatiebehoefte* van de gemeente is daarop afgestemd. Weliswaar moet Radius elke vier maanden rapporteren over de op grond van de prestatieplannen verrichte activiteiten, maar de verantwoording over de financiële en bedrijfsmatige positie van Radius staat niet hoog op de ambtelijke en bestuurlijke agenda. Dat verandert pas begin 2006, als de financiële rampspoed zich openbaart. Of de gemeente op basis van de rapportages voldoende wordt geïnformeerd over de inhoud van de geleverde prestaties is onduidelijk. In ieder geval is de projectverantwoording gebrekkig. Door de gebrekkige informatievoorziening en selectieve informatiebehoefte (namelijk vooral gerelateerd aan de prestatieplannen) is het voor de gemeente moeilijk om zich een goed *oordeel* te vormen over functioneren van Radius).

Als gevolg van de voorgaande drie aspecten van sturing, is er nauwelijks sprake van daadwerkelijke *beïnvloeding* van Radius door de gemeente. Kort door de bocht kan gesteld worden dat de gemeente Radius deels niet wilde en deels niet kon beïnvloeden. Dat geldt voor alle gemeentelijke actoren (ambtelijk apparaat, B&W en de gemeenteraad). Belangrijke uitzondering hierop

wordt gevormd door inhoudelijke randvoorwaarden die de gemeenteraad (achteraf) stelt bij de potentiële invulling door Radius van de bezuinigingstaakstellingen.

De conclusie moet luiden dat er nauwelijks sprake was van sturing met betrekking tot de (financiële) bedrijfsvoering en organisatie van Radius. Ook de inhoudelijke sturing met betrekking tot de prestaties op het gebied van het welzijnswerk was gebrekkig. Een goed uitgewerkt instrumentarium daarvoor ontbrak. Adequate informatie over de geleverde prestaties was niet voorhanden.

Ook de interne sturing bij Radius is gebrekkig, zo blijkt uit de analyses in hoofdstuk 4. De Raad van Toezicht grijpt niet in als dat nodig is en laat de interim-manager te lang zijn gang gaan. Als het al te laat is, zet de Raad van Toezicht een paardenmiddel in; de begroting voor 2006 wordt niet goedgekeurd en er wordt een poging gedaan ondersteuning van de gemeente te krijgen. Die poging mislukt totaal en Radius komt in een neerwaartse spiraal terecht waaruit de organisatie niet meer kan ontsnappen. Hoewel de bedrijfsvoering niet inzichtelijk is en de financiële parameters voortdurend verslechteren, verkrijgt de organisatie wel accountantsverklaringen ('geen onjuistheden in de jaarrekeningen van materieel belang'). Er lijkt dan ook geen sprake van rechtmatigheidsproblemen. Tegelijkertijd mag aan die verklaringen geen al te groot gewicht worden gehecht. Een 'goedkeurende accountantsverklaring' betekent immers nog niet dat de organisatie financieel gezond is.

3. *Hoe kan deze sturing beoordeeld worden?*

De interne sturing door Raad van Toezicht en directie van Radius worden als volstrekt onvoldoende beoordeeld. De sturing door de gemeente van Radius was gebrekkig, zo niet vrijwel afwezig. Het lukt de gemeente niet de koers van Radius te verleggen. Uiteindelijk kan de gemeente niet anders dan zich neerleggen bij het onvermijdelijke: het faillissement van Radius.

4. *Welke lessen voor de toekomst kunnen op grond van de ervaringen met Radius geleerd worden voor de sturing door gemeente op de bedrijfsvoering van gesubsidieerde (externe) organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren?*

In de volgende paragraaf volgen enkele aanbevelingen die van belang zijn voor toekomstige subsidierelaties. De kern daarvan is dat de relatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer van welzijnswerk moet worden verhelderd.

6.3 Aanbevelingen

Wat kan de gemeente Haarlem van de teloorgang van Radius leren voor toekomstige subsidierelaties? In deze paragraaf formuleren we op grond van het feitenonderzoek en de analyses een aantal aanbevelingen voor de sturing door de gemeente Haarlem van gesubsidieerde instellingen die taken voor de gemeente uitvoeren.

Opdrachtgeverschap

Wanneer de gemeente wil groeien naar een zakelijke verhouding tussen de gemeente als opdrachtgever van maatschappelijke taken en opdrachtnemers, moet het gemeentelijke kader dat als uitgangspunt geldt voor het opstellen van prestatieplannen en offertes, verhelderd worden. Zeker in tijden van taakstellingen, zoals de financiële taakstellingen waar Radius in de periode 2003/2004 mee geconfronteerd wordt, is het voor opdrachtnemers van belang de uitgangspunten te kennen die bij het veranderen van de dienstverlening door de gemeentelijke opdrachtgever relevant worden geacht.

1. *De vraagstelling van de gemeente – als uitgangspunt van het offertetraject en voor het opstellen van prestatieplannen – behoeft aanscherping.*

De gemeente Haarlem stelt zich op het standpunt dat de bedrijfsvoering van Radius de exclusieve verantwoordelijkheid is van de organisatie zelf. Dat wordt hiervoor een lichtelijk autistische houding genoemd. In de verhoudingen zoals die – zeker ten tijde van de teloorgang van Radius – bestaan op welzijnsgebied is het ook een verantwoordelijkheid van de subsidiegever om te waken voor een deugdelijke financieel-administratieve organisatie bij de subsidieontvanger, als basis voor een betrouwbare bedrijfsvoering.

- 2. De gemeente dient er zorg voor te dragen dat de gesubsidieerde instellingen een interne planning- en controlsystematiek kennen die kwalitatief op niveau is én aansluit op de planning- en controlcyclus van de gemeente. Dit laatste impliceert dat in de gemeentelijke beleidsvoering ruimte wordt vrijgemaakt voor een serieuze dialoog met de gesubsidieerde instellingen over de te behalen doelen en prestatie-eisen, waarbij door de gemeenteraad gestelde kaders uitgangspunt zijn. Daarbinnen moet er echter veel meer dan nu ook ruimte zijn voor inhoudelijke inbreng van de instellingen zelf. Zij hebben immers de dagelijkse contacten in het werkveld.*

Voor opdrachtnemers is het in een verzakelijkte markt uitermate lastig een grote organisatie in te richten wanneer sprake is van fundamentele onzekerheid over de subsidieverstrekking. De prestatieplannen worden nu jaarlijks beoordeeld, hetgeen de (al dan niet denkbeeldige) mogelijkheid open laat dat de gemeente voor een andere aanbieder kiest. Die onzekerheid leidt tot instabiele subsidierelaties.

- 3. Subsidierelaties met gesubsidieerde instellingen behoeven stabilisering. Dat kan onder meer bereikt worden door de looptijd van subsidiebesluiten te verlengen naar meerdere jaren.*

Intern en extern toezicht

Als het gaat om het toezicht op de prestaties van de subsidieontvanger zijn een interne toezichthouder – de Raad van Toezicht of het bestuur – en een externe toezichthouder – de gemeentelijke opdrachtgever – te onderscheiden. De gemeentelijke opdrachtgever zou meer dan op dit moment de interne toezichthouder aan moeten spreken op het waarmaken van zijn verantwoordelijkheid. Bij Radius heeft het interne toezicht gefaald; daarop had de gemeente sterker het oog moeten houden. Dat zou kunnen door het gemeentebestuur een rol te geven bij benoeming en ontslag van toezichthouders. Naleving van governancevoorschriften en de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen gesubsidieerde organisaties zijn daarbij leidend.

- 4. Tegen de achtergrond van het belang van governancevoorschriften en de kwaliteit van de bedrijfsvoering moet overwogen worden het gemeentebestuur een rol te geven bij benoeming en ontslag van toezichthouders in een Raad van Toezicht.*

Het externe toezicht op de bedrijfsvoering van de subsidieontvanger moet zich niet slechts als controle doen gevoelen. Ook advies, informatie en second opinion moeten daarin tot uitdrukking kunnen komen. Als de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die beide dimensies omvat, kan van een professionele verhouding worden gesproken. Balans in de verhouding brengt ook met zich mee dat de contacten die tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden onderhouden in frequentie beperkt zijn.

- 5. Contacten tussen de gemeente als subsidieverstrekker en subsidieontvangers moeten niet zodanig frequent zijn dat de subsidieverstrekker mede als gevolg daarvan ‘probleemeigenaar’ wordt. Voorkomen moet worden dat subsidieontvangers gaan ‘leunen’ op de subsidieverstrekker.*

Wanneer de bedrijfsvoering of de overeengekomen prestaties van de subsidieontvanger niet naar wens zijn, kan sprake zijn van meer verticaal toezicht. Daarbij kan de gemeente als opdrachtgever ook variëren in de intensiteit van het uitgeoefende toezicht.

6. *De gemeente kan als opdrachtgever bij subsidierelaties werken met een stoplichtenmodel. Daarbij krijgt de subsidieontvanger meer of minder aandacht van de subsidieverstrekker naarmate de bedrijfsvoering en de geleverde prestatie achter blijven of aan de norm voldoen.*

Bijlage: Lijst met geïnterviewde personen

De (toenmalige) functie van de respondent is tussen haakjes weergegeven

- Anton Jansen (raad van toezicht Radius)
- Han van Leeuwen (raad van toezicht Radius)
- Hendrikje van der Smagt (raad van toezicht Radius)
- Ad de Graaf (directeur Radius)
- Hette Zijlstra (interim-manager Radius)
- Martin Tulen (interim-manager Radius)
- Jan Bos (controller Radius)
- Annette Aukema (lid managementteam Radius)
- Petra van Tiggelen (lid managementteam Radius)
- Klaas Kallenbach (medewerker Radius, vakbond/directieadviseur)
- Bert Engel (Abvakabo FNV)
- Nico van Apeldoorn (medewerker Radius, ondernemingsraad)
- Ruud Grondel (wethouder Welzijn gemeente Haarlem tot april 2007)
- Hilde van der Molen (wethouder Welzijn gemeente Haarlem vanaf april 2007)
- Chris van Velzen (wethouder Financiën gemeente Haarlem vanaf april 2007)
- Sjef Scheek (afdelingshoofd Welzijn gemeente Haarlem)
- Paul Platt (teammanager Jeugd gemeente Haarlem)
- Jeannet Buurman (ambtenaar Welzijn gemeente Haarlem)
- Nelleke Maan (directeur Welzijn gemeente Haarlem)
- Herma Knotnerus (ambtenaar Financiën gemeente Haarlem)
- Wim Westerhof (ambtenaar Welzijn gemeente Haarlem)

