

Bestuursdienst



Afdeling Contracten Monitoring en Subsidies  
Steller R. Dalstra  
Onderwerp tussenrapportage problematiek Groninger Museum

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

<b>GRIFFIE</b>	
reg.nr.	GR11-2880127
ingek.	21 DEC. 2011
class.	-2.07.01
te beh. door:	GR
kopie gez. aan:	

Telefoon (050) 367 6147 Bijlage(n) 1

Dns kenmerk OS11.2876935

Datum 20 DEC 2011 Uw brief van 19-12-2011

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Het Groninger Museum verkeert in zwaar weer. Ons college heeft uw raad de afgelopen periode geïnformeerd over de ontwikkelingen en de maatregelen om de financiële situatie inzichtelijk te krijgen, met als uiteindelijk doel het Groninger Museum in control te krijgen.

Wij hebben met de provincie de Raad van Toezicht, na onvoldoende en niet tijdig informeren, opgedragen een onafhankelijk extern onderzoek te laten uitvoeren naar de financiële situatie, de administratieve organisatie en andere aspecten van Goed Bestuur bij het Groninger Museum. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Het Expertise Centrum (HEC).

Gelet op de hoge urgentie, en mede gelet op de hoeveelheid werkzaamheden die voor een adequaat en onderbouwd advies moeten worden uitgevoerd, is met HEC afgesproken dat zij hun onderzoeksrapport in twee delen zullen opleveren. Het eerste deel concentreert zich op de financiële aspecten en is op 16 december 2011 aangeboden aan de beide subsidiegevers, provincie en gemeente. Het tweede deel omvat onder meer de besturing en inrichting van de organisatie. Dit tweede deel zal medio januari 2012 gereed zijn. Het onderzoek maakt duidelijk welke organisatorische en andere maatregelen het Groninger Museum moet en kan uitvoeren om naar een gezonde exploitatie toe te werken.

Ons college heeft kennis genomen van de conclusies en aanbevelingen tot zo ver en kan deze onderschrijven. Het onderzoek laat zien dat onze zorgen over het Museum meer dan terecht waren. De financiële situatie is ernstig, het



Museum is overduidelijk niet 'in control'. Wij zijn geschrokken van de aard en omvang van de problemen in de bedrijfsvoering.

Het Museum is gebaat bij een zorgvuldige en toekomstvaste oplossing. Het onderzoek laat zien dat een gezonde exploitatie op termijn mogelijk is, mits een aantal maatregelen worden genomen. Daarvoor is naar mening van ons college en het college van Gedeputeerde Staten nader onderzoek nodig. Wij verkennen de komend weken, samen met de provincie, de haalbaarheid van het meerjarenperspectief en de verschillende oplossingsrichtingen.

Om de kritieke financiële situatie het hoofd te bieden zijn wij voornemens om de subsidie van februari 2012 eerder te verstrekken, zodat een deel van de schuldeisers betaald kunnen worden. Graag vernemen wij uw wensen of bedenkingen met betrekking tot dit voorgenomen besluit, voor 2 januari a.s.

Wij hechten er aan uw raad tijdig en adequaat te informeren. Daarom leggen wij het onderzoek ter kennisneming voor. Zodra wij over het tweede deel beschikken, die hebben kunnen bestuderen en daarover een oordeel hebben kunnen vellen, zullen wij uw volledig informeren toekomst van het Groninger Museum en uw raad een voorstel voorleggen.

Duidelijk mag zijn dat het Groninger Museum als culturele instelling, publiekstrekker en beeldmerk van groot belang is voor Stad en Ommeland en dat onze inzet er op gericht is het Museum in deze vorm te behouden en de deuren geopend te houden.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,  
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

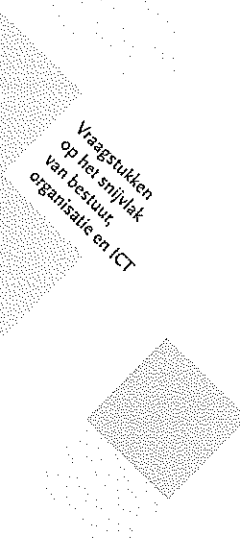
de secretaris,  
drs. M.A. (Maarten) Ruys

# VERTROUWELIJK

DEFINITIEF

Deelrapport Financiën  
Groninger Museum  
Tussenrapportage

Vermarkt  
Com  
expert  
Advies  
Audits  
Onafhankelijk  
Strategische  
Verbinders  
Publieke sector  
Informatiemanagement  
Programma  
adviseur  
CIO  
Expertise  
management



Vraagstukken  
op het snijvlak  
van bestuur,  
organisatie en ICT

project 2286  
versie 1.0  
datum 15 december 2011



# Inhoudsopgave

1.1	Financiële positie 2011	3
1.2	Hernieuwd meerjarenperspectief 2012 - 2016	3
1.3	Toezicht	4
1.4	Tot slot	4
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
2.1	Aanleiding	5
2.2	Onderzoekopdracht	5
2.3	Tussentijdse rapportage financiën	6
<b>3</b>	<b>Hernieuwd plan van aanpak</b>	<b>8</b>
3.1	Inleiding	8
3.2	Revitalisering	8
3.3	Scenario's	11
3.4	Beoordeling meerjarenperspectief 2012 - 2016	13
3.4.1	Opbrengsten	13
<b>4</b>	<b>Bevindingen besturing en organisatie</b>	<b>15</b>
4.1	Inleiding	15
4.2	Besturing van en toezicht op de organisatie	15
4.2.1	Referentiekader governance	15
4.2.2	Raad van Toezicht – Directie GM	15
4.2.3	Toezicht Overheden: Gemeente en Provincie	16
4.2.4	Besturing interne organisatie	17
4.3	Opzet, bestaan en werking van de AO/IC	17
4.4	Juistheid, volledigheid en tijdigheid van de administratie en informatievoorziening	17
4.5	Projectuitvoering (grote tentoonstellingen)	18
4.6	Proces van totstandkoming van de begroting	18
4.7	Planning & Control documenten	19
4.8	Risicomanagement	19
<b>Bijlage A</b>	<b>Verantwoording</b>	<b>20</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Code Cultural Governance</b>	<b>21</b>

## 1. Hoofdconclusies en aanbevelingen

Onderstaand vindt u de conclusies en aanbevelingen van het deelrapport over het Groninger Museum. In de na volgende hoofdstukken volgt de achtergrond van de onderstaande conclusies en aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen betreffen voornamelijk het financiële deel en de bijbehorende randvoorwaarden.

## 1.1 Financiële positie 2011

De totale schuld van het Groninger Museum bedraagt per 15 december volgens opgave van het GM €4.277.414. Deze schuld, die vanaf 1999 is opgebouwd en het laatste jaar scherp is toegenomen, vormt een grote last die de continuïteit van het GM bedreigt c.q. wegneemt. Een herstructurering van deze schuld is noodzakelijk om eenmalig schoon schip te maken. Deze herstructurering betreft zowel de financiering van de reguliere museale functie als een duurzame oplossing voor de lasten van het gebouw. Dit is een politiek / bestuurlijke keuze.

Het eigen vermogen is negatief, van solvabiliteit is geen sprake, de financieringsmogelijkheden zijn uitgeput en de liquiditeit is zodanig slecht dat niet meer aan de verplichtingen kan worden voldoen. Een tijdelijke voorziening is noodzakelijk. Ook hier geldt: dit is een politiek bestuurlijke keuze.

Het Plan van Aanpak van oktober jl. dat eerder is gepresenteerd, is met de bovenstaande conclusies achterhaald. Scenario 1 is achterhaald omdat de financiële uitgangspunten waarop deze rust, niet meer bestaan. Scenario 3 leidt tot een neergaande spiraal (de opbrengsten dalen sneller dan de kosten), levert geen besparing op, terwijl de schulden enorm toenemen. Scenario 2 (vereenvoudigde ambitie tegen lagere kosten) komt in de buurt van de huidige, hernieuwde meerjarenperspectief. De randvoorwaardelijke financiële en organisatorische maatregelen en lagere kosten vormen onderdeel van deze deelrapportage.

## 1.2 Hernieuwd meerjarenperspectief 2012 - 2016

Het voorliggende meerjarenperspectief biedt naar de mening van HEC uitzicht op een gezonde bedrijfsvoering. Er zijn stevige bezuinigingen ingeboekt op de relevante begrotingsposten. Naast het snel wegwerken van de tekorten wordt ook ruimte geschapen voor gezonde financiële buffers en nieuwe initiatieven. Onderstaand vindt u onze belangrijkste kanttekeningen bij het meerjarenperspectief.

Uitgangspunt voor de beoordeling is de levensvatbaarheid van de kernactiviteiten: het museum. De meerjarenplanning van de deelneming Museumcafé valt buiten scope en competentie van Het Expertise Centrum. De opstelling van deze activiteiten geven een beter beeld van verwachte kosten en opbrengsten. Goede vergelijkende cijfers ontbreken echter en er is geen marktonderzoek gedaan. Wij achten het juist dat de commerciële activiteiten nu gebundeld zijn in de BV, waarmee het financiële risico daarvan is afgescheiden van de kernactiviteit, namelijk het zijn van museum voor Stad en Lande.

De voorgestelde reorganisatie dient na goed overleg met de OR zo snel mogelijk worden doorgevoerd. Dit betreft zowel de herinrichting van de organisatiestructuur alsook de voorgestelde bezuinigingen op de formatie. Het GM zal moeten aantonen dat deze reorganisatie kan worden doorgevoerd met de gereserveerde reorganisatiekosten. Deze reorganisatie moet een substantieel deel van de benodigde bezuinigingen mogelijk maken. Aan de medewerkers dient extra aandacht en zorg besteed te worden, om vertrouwen te herwinnen en gezamenlijk de doelen te realiseren.

De voorstellen voor het scherp beleggen van verantwoordelijkheid voor begroting en realisatie van kosten van tentoonstellingen moeten snel worden doorgevoerd. Naast administratieve aanpassingen dienen de werkwijzen te worden aangepast (begrotingen, outputsturing, business cases). Een nieuwe strakke begrotingsdiscipline moet overschrijdingen in de toekomst tijdig voorkomen en eveneens een belangrijk deel van de bezuinigingen opleveren. Dit vergt strakke monitoring.

De commerciële activiteiten: partijen, winkel en museumcafé, moeten voor extra opbrengsten gaan zorgen. De rendementen zullen omhoog moeten en er moet meer activiteit komen. Het voorliggende plan van aanpak is een goede basis, maar de resultaten zullen op maandbasis moeten worden beoordeeld en leiden tot bijsturing. Voor deze commerciële activiteiten dient intern voldoende professionele knowhow aanwezig te zijn. Alvorens tot investeringen wordt overgegaan dient een activiteit onderbouwd te zijn met een sluitende business case.

### 1.3 Toezicht

De verhouding Raad van Toezicht in relatie met de directievoering dient herijkt te worden. De Raad van Toezicht dient onverkort achter het voorgestelde aangepast beleid te staan en actief op de uitvoering toe te zien, zowel in zakelijke als in artistieke zin. Een periodieke (zelf)evaluatie van het functioneren en 'lessons learned' maken daar onderdeel van uit. De Code Cultural Governance kan hierbij voor Raad en directie een leidraad zijn bij het (opnieuw) bepalen van de verhoudingen.

Het toezicht op de zakelijke component dient versterkt te worden. De Raad van Toezicht richt conform hetgeen gebruikelijk is, een audit committee in. Een tweehoofdige directie voor het GM – in de vorm van een zakelijk en een artistiek directeur – is overmaats. Het primaat ligt anno 2011 bij de zakelijke bedrijfsvoering. Voor de invulling van de artistieke component lijkt binnen het GM voldoende potentie aanwezig.

Provincie en Gemeente trekken in het kader van het toezicht zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau samen op. Gezamenlijk hanteren zij op ambtelijk niveau een "Plan van aanpak toezichthouder". Het plan voorziet in alle dimensies en variabelen die noodzakelijk zijn om de verbeteracties, de planvorming en de realisatie effectief te kunnen monitoren. Voor de komende periode voor Provincie en Gemeente een adequaat instrument.

### 1.4 Tot slot

HEC gaat in dit onderzoek niet diep in op hoe de huidige situatie heeft kunnen ontstaan. Voor de beantwoording van die vraag is de situatie met zoveel partijen te complex en zijn er teveel 'waarheden'. De vraag ligt nu voor hoe de ontstane problemen op te lossen. HEC heeft daartoe getracht op basis van de haar ter beschikking staande gegevens de huidige, feitelijke uitgangspositie te schetsen. Met deze uitgangspositie als gegeven, heeft zij aan willen geven of en hoe met de hernieuwde plannen van het GM de toekomst gezekerd kan worden. Of daaraan gehoor wordt gegeven, is met name een bestuurlijk / politieke keuze.

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding

De situatie van het Groninger Museum (GM) is ingrijpend gewijzigd. Een vooruitzicht van minder inkomsten uit sponsorschap, subsidies en entreegelden voor de komende jaren valt samen met ernstige, structurele financiële problemen en vanuit de subsidiënten grote twijfels over de financiële beheersing c.q. toezicht en control binnen het GM.

De vorig jaar uitgevoerde revitalisatie heeft overschrijdingen opgeleverd, die voor rekening van het GM komt. Daarbij is de financiële huishouding van het GM op zich niet op orde. Binnenkort moeten zowel door de Provincie als de Gemeente Groningen besluiten over de subsidie over 2012 en verder genomen worden, waarbij het door het GM geschreven Plan van Aanpak met een drietal scenario's (oktober 2011) een belangrijke rol speelt. Inmiddels heeft het Groninger Museum aan de Ondernemingsraad een adviesaanvraag gericht betreffende een reorganisatie gepaard gaande met een afslanking. Een en ander gericht op herstel van een structurele continuïteitsbasis.

Bij de directie van het GM, maar zeker ook bij beide subsidiegevers (Provincie en Gemeente) bestaat een grote behoefte om weer in control te komen, waarbij de Raad van Toezicht en de directie van het GM verantwoordelijk zullen zijn voor de uitvoering van de overeengekomen inhaalslag. Dit betekent dat zij met grote spoed toewerken naar een gezonde organisatie.

Na de behandeling van een Raadsvoorstel en het daaruit voortgekomen besluit (juli 2011), heeft de directie van het GM in oktober 2011 aan Het Expertise Centrum (HEC) gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de administratieve organisatie en andere aspecten van Goed Bestuur. Ook moet duidelijk worden welke organisatorische en andere acties het GM moet en kan uitvoeren om de voorgenomen bezuinigingen van subsidiënten te realiseren. Efficiënter en bedrijfsmatiger werken moet dat mogelijk maken. Kneipunten die daarbij optreden (in termen van bedrijfsvoering, werkprocessen, financiële gezondheid, imago) dienen duidelijk geadresseerd te worden. Opdrachtgever voor dit onderzoek is de directie van het Groninger Museum.

### 2.2 Onderzoeksopdracht

Naast het bovenstaande zal in het onderzoek aandacht worden besteed aan het aspect van de versterking van het eigen vermogen. Het onderzoek moet bijdragen aan een gedeelde visie op de toekomst van het GM bij alle partijen, aanzetten tot bedrijfsmatiger functioneren van het GM en herstel van de onderlinge verhoudingen en vertrouwen. Het onderzoek moet op korte termijn op discrete wijze worden uitgevoerd en richt zich op een aantal onderwerpen. In het onderzoek ligt het brandpunt steeds op wat nodig is om de continuïteit van het GM te borgen, waarbij de lessen die geleerd zijn uit de problemen die geleid hebben tot de huidige ernstige situatie, tot adequate aanbevelingen moeten leiden.

Uit de gesprekken op 28 oktober jl. met de Directie en controller van het GM en de toezichthouders van zowel de Provincie en als de Gemeente Groningen kwamen de volgende onderwerpen voor het onderzoek naar voren:

- Opzet, bestaan en werking van de AO/IC;
- Besturing van en toezicht op de organisatie, inclusief "Goed Bestuur";
- Juistheid, volledigheid en tijdigheid van de administratie en informatievoorziening;
- Projectuitvoering (grote tentoonstellingen) inclusief de methodiek van revolving fund;
- Proces van totstandkoming van de begroting;
- Planning & Control documenten;
- Risicomanagement;
- Bezuinigingen;
- Noodzakelijk organisatorische wijzigingen binnen het GM.

Bovenstaande onderwerpen corresponderen één op één met de nader uitgewerkte aandachtspunten die door de Provincie Groningen en de Gemeente Groningen vanuit haar toezichthoudende rol recent zijn gedefinieerd in een gemeenschappelijk Plan van aanpak over de monitoring.

Het onderzoek is primair gericht op de inrichting en het functioneren van de organisatie en is geen formeel accountantsonderzoek naar de financiële prognoses en onderbouwingen. De onderzoeken die reeds door Deloitte zijn gedaan naar scenario 1 in het Plan van Aanpak van het GM golden voor ons voor dat deel als basis. Vanuit dezelfde vraagstelling zullen wij de prognoses voor de beide andere scenario's (2 en 3) in het Plan van Aanpak zelf beoordelen in relatie tot de ambities van het GM en de impact van de door de Provincie voorgenomen bezuinigingen op het GM en in relatie tot de versterking van het eigen vermogen. Ook hier worden impact, risico's, en mogelijke alternatieven onderzocht.

## 2.3 Tussentijdse rapportage financiën

Begin november 2011 zijn de onderzoekers van Het Expertise Centrum gestart met het onderzoek. Vanwege de cyclus van planning en begroting bij de Provincie Groningen, was voorzien in een tussentijdse rapportage, opdat de eerste resultaten meegewogen zouden kunnen worden in de beleidsmaatregelen die de Provincie wil treffen. Op 28 november jl. heeft deze eerste terugkoppeling plaatsgevonden in een zgn. Bestuurlijk Overleg, waarbij aanwezig waren de Gedeputeerde de heer P.G. de Vey Mestdagh, de wethouder de heer T. Schroor, de zakelijk directeur van het GM, de heer G.H.B. Verberg en de respectieve ambtelijke ondersteuning. Op verzoek van de heer Verberg (GM) hebben de adviseurs van HEC een mondelinge toelichting gegeven op de bevindingen tot eind november 2011.

HEC constateert dat het GM op financieel terrein een drietal grote financiële problemen heeft:

- ◆ Een niet sluitende exploitatie, waardoor verliezen het negatieve eigen vermogen verder aantasten;
- ◆ Een zware schuldenlast, waardoor geen nieuw vermogen en liquiditeit kan worden aangetrokken;
- ◆ Een zo penibele liquiditeitspositie dat technisch faillissement op de loer ligt.

Het idee dat het van oktober 2011 daterend plan van aanpak een realistisch plan is, is achterhaald. De in het plan van aanpak geschetste scenario's moeten vanuit deze drie problemen worden beoordeeld, naar de mate waarin zij de problemen oplost. Inhoudelijk en qua verdienmodel gaat vooralsnog de voorkeur uit naar het onder scenario twee geschetste.

Daarnaast constateert HEC dat er forse problemen zijn op andere terreinen:

- ◆ De governance. De besturing en inrichting van de organisatie kunnen en moeten sterk worden gewijzigd

- ◆ en verbeterd; er is momenteel een hoge mate van laissez faire op financieel en administratief gebied.
- ◆ De kosten. Deze kunnen en moeten beheersbaar, controleerbaar en transparant worden gemaakt, en kunnen sterk naar beneden, in belangrijke mate door het vermijden van tegenvallers. Er zijn projecten maar ook (openings-)activiteiten uitgevoerd, zonder dat hiervoor een sluitende begroting en monitoring is gewaarborgd.
- ◆ De begrotingscyclus van één jaar, ontnemt het zicht op de verplichtingen die voor de komende jaren worden aangegaan voor presentaties. Dit leidt tot ongewenste verrassingen en een gebrekkig inzicht in de financiële status. :

Het heeft geen zin bovenstaande problemen aan te pakken, wanneer niet eerst een oplossingsrichting wordt geboden voor de huidige penibele situatie. Een vorm van sanering van de schulden en de liquiditeitspositie is daarvoor een sine qua non. De mogelijkheden hiertoe zullen snel tussen GM, Gemeente en Provincie moeten worden besproken.

Gelet op het bovenstaande, wordt tijdens het bovengenoemde Bestuurlijk Overleg besloten dat HEC voor de volgende bijeenkomst van het Bestuurlijk Overleg d.d. 16 december a.s. zich vooral zal richten op de financiële haalbaarheid van de bijgestelde meerjarenbegroting, op basis van de huidige inzichten.

Voor een goed begrip van deze deelrapportage zijn twee andere documenten van belang:

- ◆ Het aangepaste beleidsplan 2012 – 2016 van het GM;
- ◆ Het aangepaste meerjarenperspectief 2012 – 2016 van het GM.

## 3 Hernieuwd plan van aanpak

### 3.1 Inleiding

Op het Bestuurlijk Overleg de Gemeente Groningen en de Provincie Groningen op 16 december 2011, zal door de nieuwe algemene directeur a.i. het aangepast beleidsplan en het aanpaste meerjarenperspectief van het GM worden gepresenteerd over de periode 2012 – 2016. Hierin wordt een aantal maatregelen voorgesteld die er op gericht zijn van het GM weer een gezonde culturele onderneming te maken. Het door het GM op basis van de laatste financiële inzichten geschreven meerjarenperspectief vormt de onderbouwing van de voorgestelde maatregelen. In dit hoofdstuk gaan wij in op die financiële onderbouwing. In het volgende hoofdstuk worden de randvoorwaarden besproken waaronder nieuwe aanpak inclusief de financiering mogelijk is.

### 3.2 Revitalisering

De revitalisering van het GM heeft in de verhouding tussen de Gemeente en het GM een aantal sporen nagelaten. Het 1<sup>o</sup> spoor is de financiering. In het 1<sup>o</sup> raadsvoorstel aan de raad van de Gemeente Groningen werd aangenomen dat de BankGiroLoterij een bijdrage zou doen van € 1.300.000,-. In februari 2010 bleek dat de BankGiroLoterij niet zou bijdragen aan de revitalisatie van het Groninger Museum. Met de Gemeente Groningen was afgesproken dat indien het besluit van de BankGiroLoterij negatief uit zou vallen, de Gemeente Groningen het gat in het dekkingsplan bij de huur op zou tellen hetgeen tot een verzwaring leidt van de exploitatie van € 96.375,- gedurende 20 jaar. Het 2<sup>o</sup> spoor is van financiële aard, namelijk. een overschrijding van het revitalisatiebudget van het Groninger Museum van € 610.003,-. Dit probleem is opgelost door de overschrijding te kapitaliseren hetgeen leidt tot een verzwaring van de exploitatie van € 46.843,- door rente en aflossing gedurende de komende 30 jaar

Vanaf de revitalisering heeft het GM daarnaast een huurachterstand opgebouwd (stand per 25-11-2011) bij de Gemeente van € 774.176,-, die momenteel als schuld openstaat. In totaal betekent dit een extra schuld boven de al bestaande lening van de Gemeente van € 125.075,-. Wij hebben deze opstelling bij RO-EZ initieel besproken, maar verder niet kunnen verifiëren. Het GM heeft op ons verzoek daarom de schuldpositie bij RO-EZ en andere diensten laten bevestigen. Dit betreft ook de afwikkeling van de subsidie aanvraag bij SNN. Het is niet bekend of hieruit financiële risico's kunnen voortvloeien

Een belangrijk punt in de discussies tussen het GM en de Gemeente betrof het majeure onderhoud door intensief gebruik van het gebouw waarvan de Gemeente eigenaar is, alsmede herstel van waterschade aan de vloeren, waardoor het museum zijn aantrekkelijkheid aan het verliezen was. De Gemeente had voor dit onderhoud € 750.000,- gereserveerd. Hieronder is een samenvatting opgenomen van de kosten van de revitalisering, de dekking die beschikbaar was en daarna gevonden is en wat de uiteindelijke resultaten zijn voor het GM.

<b>Revitalisatie Groninger Museum basis nacalculatie Ro/Ez</b>			
<b>Realisatie</b>	<b>RO/EZ</b>	<b>GM</b>	<b>Totaal</b>
Anneemsom werk inclusief draagconstructie	€ 3.250.627		€ 3.250.627
Projectkosten	€ 724.846		€ 724.846
Onvoorzien	€ 244.059		€ 244.059
Werk Groninger Museum		€ 1.219.941	€ 1.219.941
Meer- minderwerk revitalisatie		€ 472.571	€ 472.571
<b>Totaal</b>	<b>€ 4.219.532</b>	<b>€ 1.692.512</b>	<b>€ 5.912.044</b>
<b>Dekking</b>			
Gemeente Groningen reservering onderhoud	€ 750.000		€ 750.000
Gemeente Groningen huurverhoging	€ 1.100.000		€ 1.100.000
Beschikking externe stichting	€ 692.491	€ 557.509	€ 1.250.000
Aanvraag subsidie bij SNN	€ 1.677.041		€ 1.677.041
Groninger Museum (Rabohypotheek)		€ 525.000	€ 525.000
<b>Dekking project revitalisatie</b>	<b>€ 4.219.532</b>	<b>€ 1.082.509</b>	<b>€ 5.302.041</b>
Tekort: extra afschrijving GM		€ -610.003	€ -610.003
Als verlies meegenomen in rekening 2010		€ 642.512	
Teveel corrigeren in 2011		€ 32.509	
<b>Saldo project revitalisatie</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>
<b>Gevolgen exploitatie GM</b>			
Afschrijving bijdrage GM 525000 - 30 jaar		€ 17.500	
Hypotheeklasten (4,95%, aflossingsvrij)		€ 24.300	
RO/EZ huurverhoging (1.100.000 a 20 jaar 3,75%)		€ 96.375	
	<b>conform afspraken</b>		€ 138.175
<b>Gevolgen exploitatie GM door overschrijding</b>			
Afschrijving meer-minderwerk bouwkundig 30 jaar		€ 7.078	
Afschrijving meer-minderwerk inventaris 10 jaar		€ 22.771	
Afschrijving GM collector 10 jaar		€ 16.994	
	<b>door overschrijding</b>		€ 46.843
<b>Gevolgen exploitatie GM</b>			
RO/EZ rente afbetalingsregeling		€ 18.418	
	<b>door liquiditeitsproblemen</b>		€ 18.418
<b>Toename van jaarlijkse exploitatielasten</b>			<b>€ 203.436</b>

Gedurende de periode waarin het onderhoud aan het GM werd gepleegd, was het GM gedeeltelijk in een ander gebouw geopend en is het Museumcafé open gebleven. Dit heeft blijkens de jaarrekening over 2010 geleid tot een geconsolideerd verlies van € 169.000,-. Een groot deel van de te verwachten dalingen van

opbrengsten en kosten was tamelijk nauwkeurig begroot. Op een aantal punten waren de verschillen groter dan verwacht, waarvan we hieronder de belangrijkste tonen.

Het bovenstaande heeft niet alleen geleid tot overschrijding van budgetten en daarmee uiteindelijk de vermogenspositie. Ook de liquiditeit van het GM is ernstig verstoord geraakt. Een het GM toegevalen legaat kwam pas in 2011 in zijn geheel binnen en de overschrijdingen in de bouwbudgetten betroffen aanzienlijke bedragen. Een aantal van de overschrijdingen in 2010 bleken zich ook in 2011 voort te zetten, wat de al aanwezige problematiek verergerde. Door deze tekorten in liquiditeit heeft het GM de maandelijkse huur aan RO-EZ niet meer betaald vanaf oktober 2010.

<b>Voorbeelden van afwijkingen ten opzichte van begroting 2010</b>	
<b>Totaal aan meer- en minderopbrengsten</b>	<b>€ 515.037</b>
die voor het grootste deel werden veroorzaakt door :	
Doelsubsidies incidenteel	€ 19.500
Omzet publieksactiviteiten	€ -15.236
Diverse baten (waarvan legaat €568000)	€ 672.457
Resultaat café en winkel	€ -155.017
<b>Totaal aan kostenafwijkingen</b>	<b>€ 590.110</b>
die voor het grootste deel werden veroorzaakt door :	
Personeelskosten (als geheel)	€ 119.544
Rente	€ 34.000
Huisvesting	€ -110.000
Bedrijfskosten	€ 20.185
Kosten collecties	€ -84.978
Kosten presentaties	€ 473.851
Kosten educatie	€ -27.473
Diverse lasten (afmoeing directeur + kosten presentaties)	€ 165.463

Door het uitblijven van een beoogde nieuwe lening (Triodos) is de schuld aan de andere crediteuren eveneens opgelopen . De problematiek die hierboven is beschreven leidt tot de huidige situatie waarin het GM per 1 december 2011 een totale schuld heeft van €. 4.277.414 waarvan € 2.477.591 verschuldigd is aan de Gemeente en € 1.799.823,- aan overige crediteuren. Het GM heeft een acuut liquiditeitstekort in de orde van € 1.000.000,- waarvan tweederde nodig is om de kritieke crediteuren te betalen en de rest om ruimte te maken op het bankkrediet en een geprognosticeerde tekort over 2011, dat inmiddels oploopt tot €594.000, exclusief de reorganisatiekosten die gemaakt gaan worden.

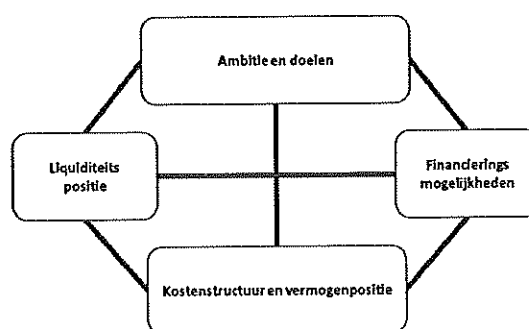
De informatie over de overschrijdingen van de revitalisatie en de oplopende problemen binnen het GM is vanaf het voorjaar 2010 (te) laat en in stukken opgeleverd. Hierbij zijn bij de toezichthouders verschillende reacties te onderkennen:

- ◆ De Provincie reageert zoals te verwachten was, omdat het GM immers bij haar – op basis van jaarrekeningen en begrotingen – als subsidiegever met verhoogd risico was geclassificeerd; zij heeft ook steeds duidelijk gemaakt dat ze niet wil bijdragen aan hogere exploitatiekosten als gevolg van de revitalisatie;
- ◆ Binnen de Gemeente heeft het College de informatie die haar vanuit het GM en OCSW & RO/EZ bereikte, aan de Raad verstrekt, waarbij tevens een aantal besluiten is genomen over het nemen van maatregelen om een nieuwe lening mogelijk te maken;
- ◆ De Raad van Toezicht is door de directeur van het GM mondeling geïnformeerd en in 2011 hebben gesprekken met de Gemeente en Provincie plaatsgevonden. De accountant heeft in het kader van de controle op de jaarrekening 2010 met de Raad van Toezicht gecommuniceerd over de continuïteitsrisico's die zij voor het GM zag.
- ◆ Het voornemen van de Raad van Toezicht om aan de hand van de "continuïteitsbrief" van de accountant een gesprek aan te gaan met B&W, lijkt in belangrijke mate door het voortijdig uitlekken van bedoelde brief met als gevolg het ontstaan van een publieke (semi-politieke) discussie die een eigen momentum verkreeg en geleid heeft tot een versterkte erosie van de vertrouwensrelatie tussen het GM en zijn grote subsidiënten.

Op ambtelijk niveau zijn de contacten tussen de toezichhouders van de Gemeente, de Provincie en Controller steeds nauw en goed geweest. Hierdoor kon de goede werkrelatie tussen GM en de toezichhouders in stand blijven. Signalen over het gebrek aan communicatie en het afgesproken overleg tussen GM, RO-EZ en de bouwers tijdens revitalisatie zijn te laat afgegeven. Over het huurachterstand die het GM vanaf 2010 heeft opgebouwd, zijn de toezichhouders te laat geïnformeerd. Het GM heeft ten behoeve van ons onderzoek een bevestiging van RO-EZ en OCSW gevraagd van de huidige schuldpositie, maar deze is nog niet ontvangen.

### 3.3 Scenario's

In het Plan van Aanpak van oktober 2011 is een drietal scenario's opgenomen. Scenario 1 gaat uit van 4 A-tentoonstellingen in de beleidsperiode 2013 – 2016, en continueert daarmee het huidige beleid. Ondanks een aantal financiële ingrepen, mogen zich geen tegenvallers voordoen. Scenario 2 gaat uit van een 2-tal A-tentoonstellingen, hogere kortingen en vermindering van het ambitieniveau. Scenario 3 kent nog forsere financiële ingrepen en een (nog) lager ambitieniveau. Met de huidige financiële inzichten, is de financiële onderbouwing van deze drie scenario's weggevallen.



In een gezonde organisatie geldt de situatie die in bijgaand plaatje wordt weergegeven. De ambitie en de doelen van de organisatie worden mogelijk gemaakt door een stabiele kostenstructuur met een daaruit voortvloeiende vermogenspositie. Liquiditeitsbeheer en financieringsmogelijkheden zijn randvoorwaardelijk om een stabiele bedrijfsvoering mogelijk te maken. Bij het GM is in 2011 deze structuur een kwartslag naar links gekanteld waardoor liquiditeitsbeheer en financieringsmogelijkheden de leidende problemen zijn en ambitie en doelen en kosten en vermogen naar de rand zijn verschoven. Deze situatie is vergelijkbaar met een surseance van betaling, waarbij een race tegen de klok moet worden gevoerd. Het bovenstaande bepaalt ook het oordeel over het Plan van Aanpak dat in oktober 2011 door het GM is gepresenteerd.

Alle drie beschreven scenario's gaan nog uit van een normale situatie waarin door het ingrijpen in de kostenstructuur opnieuw een gewenste bedrijfsvoering mogelijk wordt. Deze situatie geldt niet meer. Scenario 1 is op alle punten achterhaald, omdat de uitgangspunten waarop deze rust niet meer bestaan en evenmin zullen terugkeren. Scenario 3 pakt de ambitie en kosten ingrijpend aan, maar leidt tot een neergaande spiraal (opbrengsten dalen sneller dan de kosten), levert derhalve geen besparing op, terwijl de huidige schulden en liquiditeitsproblemen niet veranderen. Scenario 2 (vereenvoudigde huidige ambitie tegen lagere kosten) is inmiddels opnieuw uitgewerkt in randvoorwaardelijke financiële en organisatorische maatregelen en bijbehorende (lagere) kosten.

Een positief sluitende exploitatiebegroting zoals nu voorgesteld in het de nieuwe scenario, lost de liquiditeit- en financieringsproblemen waarschijnlijk op langere termijn wel op, maar door de huidige penibele penibele financiële situatie heeft en krijgt het GM deze kans niet meer. Om de voorgestelde ingrepen in het nieuwe scenario mogelijk te maken en daardoor weer een gezonde bedrijfsvoering van het GM te realiseren, moet aan een viertal voorwaarden worden voldaan.

- ◆ De liquiditeitspositie van het GM moet onverwijld verbeterd worden, zodat de kritieke crediteuren betaald kunnen worden. Een nieuwe lening kan deze nood deels lenigen, maar leidt weer tot een nog zwaardere

schuldenlast. Het GM zou meer gebaat zijn met een substantiële eenmalige financiële injectie om weer ruimte te maken in het bankkrediet en een belangrijk deel van de leveranciers die essentieel zijn voor de bedrijfsvoering, te kunnen betalen.

- ◆ Er zal een reorganisatie moeten worden doorgevoerd om de nieuwe managementstructuur te implementeren evenals een formatieve reorganisatie voor de bezuinigingen. Dit kan alleen snel indien dit met goed overleg met de medezeggenschap plaatsvindt. Hiertoe zal de verhouding tussen OR GM en directie GM snel en veel verbeterd moeten worden
- ◆ Het museum moet competenties opbouwen (zakelijke naast artistieke) waarmee binnen de organisatie Governance kan worden begrepen en tot uitvoering worden gebracht. Hierbij hoort een compacte en robuuste organisatie met minder, maar grotere afdelingen waarin bedrijfsmatiger gewerkt kan worden en functies meer uitwisselbaar zijn. Dit gaat overigens nooit vanzelf en zal door intensieve training en begeleiding tot de gewenste gedragsverandering moeten leiden, bijvoorbeeld aan de hand van een set financiële uitgangspunten voor het GM. Financieel "netjes" leven, moet een uitdaging worden en geen straf. Er is een Raad van Toezicht nodig die deze verantwoordelijkheid op zich neemt en de afgesproken discipline afdwingt en handhaaft. De Code Cultural Governance (bedoeld om culturele instellingen te helpen bij het bevorderen van "Goed Bestuur") is een goed uitgangspunt om culturele instellingen te helpen bij het inrichten van goed bestuur, adequaat toezicht en transparante verantwoording voor en binnen het GM.
- ◆ De relatie met de belangrijkste financiers van het GM vanuit de overheid, de Gemeente en de Provincie moet door het GM zowel op politiek als ambtelijk niveau worden hersteld, door het scheppen van vertrouwen. De nieuwe (zakelijk) directeur zal zijn aandacht en energie, naast die voor het op orde brengen van de bedrijfsvoering, sterk op deze relatie moeten richten.

In de volgende paragrafen wordt op het nieuwe scenario, de liquiditeit- en financieringspositie en de noodzakelijke governance ingegaan.

### 3.4 Beoordeling meerjarenperspectief 2012 - 2016

Wij hebben het meerjarenperspectief van 9 december 2011 beoordeeld en zijn van mening dat de prognoses zoals door het GM worden met terughoudendheid zijn opgesteld. Het beeld dat wordt gegeven laat niet meer zien dan hoe het resultaat zich kan ontwikkelen wanneer de voorgestelde maatregelen worden doorgezet en de overige condities niet veranderen. Bij de beoordeling hebben wij als uitgangspunt genomen dat veel van de kosten van het GM overwegend vast van aard zijn en niet of nauwelijks door het GM kunnen worden beïnvloed. Daarnaast hebben wij laten meewegen dat de belangrijkste overschrijdingen in 2010 en 2011 zijn begaan buiten het regulier budgetair kader. Belangrijke voorbeelden hiervan staan in het staatje hierboven, maar ook tijdens de revitalisatie hebben overschrijdingen veelvuldig plaatsgevonden. Dit is altijd een risico, dat echter sterk vergroot wordt indien afweging en besluitvorming bij gebrek aan procedures en / of business cases niet of te laat plaatsvinden. HEC is van mening dat bij een adequate governance de meeste van deze overschrijdingen niet hadden kunnen plaatsvinden.

Het exploitatieresultaat 2011 is in november extra belast door afboekingen die hebben plaatsgevonden op presentaties waarvan, na een kosten-baten analyse, besloten is deze niet te laten doorgaan. Hieronder willen wij een aantal opmerkingen en overwegingen weergeven op onderdelen van het meerjarenperspectief.

#### 3.4.1 Opbrengsten

##### **Subsidies**

De aangekondigde korting van de Provincie is niet in het meerjarenperspectief verwerkt vanaf 2013. Wel is een korting van €250.000,- in de opstellingen verwerkt. Hoewel deze korting in het totale budget geen majeur bedrag is, is het dat wel in de kritieke omslagjaren 2012-13 in het bereiken van een positief saldo. Een uitstel van de ingang van de korting met één of twee jaren, kan het GM helpen sneller de omslag maken van een negatief naar een positief vermogen.

##### **Entregelden**

Over het realiteitsgehalte van de verwachte bezoekersaantallen en het gehanteerde prijsbeleid kan HEC geen zelfstandig oordeel vormen. Een geprognosticeerd bezoekersaantal van 185.000 voor de jaren waarin grote tentoonstellingen worden gehouden ligt in lijn met de afgelopen jaren. Dit zelfde aantal voor de tussenliggende jaren lijkt ons optimistisch. De gemiddelde opbrengst per betalende bezoeker wordt in belangrijke mate bepaald door houders van museumjaarkaarten. De opslag die wordt gevraagd bij grote tentoonstellingen is beperkt en leidt niet tot bovenmatige prijzen. Men kan zich eerder de vraag stellen of de toegangsprijzen voor het GM niet te laag liggen, zeker wanneer de bezoeker door middel van de GM-collector 'gratis' een stukje museum mee naar huis mag nemen.

##### **Doelsubsidies collecties**

De doelsubsidie collecties zijn met name bedoeld voor aankopen van kunst ten behoeve van de eigen collectie. Indien het GM te veel vermindert in haar aankoopbeleid, kan geen gebruik worden gemaakt van aanwezige aankoopsubsidies. Het financiële resultaat van het GM wordt daardoor in principe niet beïnvloed.

### Resultaat op deelnemingen

De verhuur van ruimten is een verliesgevende activiteit in 2010. Gezien de plannen om Coop Himmelb(l)au en andere ruimten ook intensiever, commercieel te gaan verhuren, zullen kosten en opbrengsten andere cijfers moeten laten zien om tot verantwoorde resultaten te komen. De huidige resultaten wegen immers nauwelijks op tegen de managementaandacht en andere kosten. Inmiddels is door de controller een nieuw plan voor de commerciële activiteiten opgesteld, waarbij deze alle onder de BV Museumcafé gaan plaatsvinden.

De opstelling van deze activiteiten geven een beter beeld van verwachte kosten en opbrengsten. HEC kan geen uitspraken doen over het geprognosticeerde resultaat en de onderbouwing daarvan.

Goede vergelijkende cijfers ontbreken en er is geen marktonderzoek gedaan. Wij achten het wel juist dat de commerciële activiteiten nu gebundeld zijn in de BV, waarmee het financiële risico daarvan is afgescheiden van de kernactiviteit, het zijn van museum voor Stad en Ommelanden.

### Personeelskosten

Op de personeelskosten wordt drastisch bezuinigd. Naast de circa 5 fte die (in het budget 2012) al waren geschrapt door het beëindigen van tijdelijke contracten, wordt er in het meerjarenperspectief nogmaals circa 7 fte geschrapt over bijna alle afdelingen gespreid. Oogmerk is deze maatregel begin december 2011 reeds te effectueren. Vanaf 2013 leidt personeelsreductie tot een afname van de personeelskosten volgens onderstaand overzicht uit het meerjarenperspectief:

2012	€ 2.711.960
2013	€ 2.278.778
2014	€ 2.301.566
2015	€ 2.198.909
2016	€ 2.220.898

Het grootste deel van deze bezuinigingen zijn gevonden in de ondersteunende, uitvoerende functies in het GM.. Door de herindeling van de afdelingsstructuur vermindert het aantal hoofden evenals hun deelname in overleggen zoals het 'hoofdenoverleg' en het MT. Bij het ingaan van de daarvoor benodigde reorganisatie is het goed het onderstaande onderscheid in type functie in acht te nemen om de functies evenwichtig te kunnen beleggen:

- ◆ Institutionele functionarissen: de controller, de beveiligingsfunctionaris, de personeelsfunctionaris, waarbij de functie en de onafhankelijk voorop staat en niet de afdeling. Zij hebben direct toegang tot de directie
- ◆ Vaktechnische voormannen zoals curator, communicatiedeskundige, etc, die vaak aan meewerkend voorman optreden en verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke kwaliteit. Dit is wel een aansturinglaag, maar geen managementlaag
- ◆ Afdelingsmanagers, die aansturende en HR-taken uitvoeren en samen met directie de dagelijkse gang van zaken aansturen.

Sommige van bovenstaande functies kunnen goed worden gecombineerd, maar niet alle. Het belang en het gewicht van al deze functies voor de organisatie is nagenoeg even groot. Of de reorganisatie zal leiden tot vermindering van het aantal hogere functies kan nu nog niet worden bepaald.

## 4 Bevindingen besturing en organisatie

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende aspecten die randvoorwaardelijk worden geacht voor het slagen van het hernieuwde meerjarenplan.

- ◆ Besturing van ene toezicht op de organisatie;
- ◆ Opzet, bestaan en werking AO/IC;
- ◆ Juistheid, volledigheid en tijdigheid van administratie en informatievoorziening;
- ◆ Projectvoering;
- ◆ Proces totstandkoming begroting;
- ◆ Planning & control;
- ◆ Risicomanagement.
- ◆ Inleiding tot de beschrijving van de AO;
- ◆ De kasprocedure en het inkoop- en verkoopproces

### 4.2 Besturing van en toezicht op de organisatie

#### 4.2.1 Referentiekader governance

Bij wijze van referentiekader maakt HEC gebruik van de Code Cultural Governance (opgesteld in opdracht van het Ministerie van OCW). De code gaat over het besturen van culturele instellingen, het interne toezicht daarop en het afleggen van verantwoording over de plannen en activiteiten van de instelling. In de culturele wereld zijn drie gangbare besturingsmodellen, te weten het Raad van Toezicht model, het bestuur plus directie-model en het bestuur-model. De adequate besturingsvorm wordt mede bepaald door de aanwezigheid van de juiste competenties en checks and balances. Een samenvatting van deze code is opgenomen in bijlage B.

#### 4.2.2 Raad van Toezicht – Directie GM

Hoewel de Raad van Toezicht geen onderdeel uitmaakt van het onderzoek, heeft HEC tot in dit stadium van het onderzoek een indruk gekregen van haar handelen. Na terugkeer van de toenmalige algemeen directeur heeft de Raad van Toezicht met de directie besproken dat de algemeen directeur met name het artistiek domein voor zijn rekening zou nemen en de andere directeur meer het zakelijke domein. Dit heeft in de praktijk niet zo uitgewerkt. De Raad van Toezicht werd in 2010 meerdere malen geconfronteerd met financiële tegenvallers, vooral als gevolg van besluiten binnen de directievoering (GM-collector, keuken Coop, laad- & losdeuren, tentoonstellingsbijdrage Ibiza, tegenvaller Cuba, ongedekte kostenpost voor de opening van de tentoonstelling Oriëntalisten). Het noodzakelijk geworden vertrek van de zakelijk directeur heeft daarbovenop een extra kostenpost veroorzaakt.

De Raad van Toezicht besloot de bevoegdheid van de directeur om zelfstandig verplichting aan te gaan en uitgaven te doen buiten het budget, te beperken tot € 20.000,-. Boven dat bedrag moest eerste goedkeuring

van de Raad van Toezicht worden verkregen. Voorts is in 2011 besloten voortaan de controller aanwezig te doen zijn bij de vergaderingen van de Raad en is en lid van de Raad (de heer G.H.B. Verberg) gevraagd extra aandacht te geven aan de financiën. Bij de bespreking van het jaarverslag 2010 (lente 2011) met de accountant in de Raad van Toezicht, werd de Raad gewaarschuwd voor een snel en acuut worden liquidatietekort dat de continuïteit van het GM zou bedreigen. Vervolgens zijn de financiële ontwikkelingen alsmede de communicatie daarover in een nagenoeg onbeheersbare stroomversnelling geraakt. Door dit alles was het vertrouwen van de Gemeente en de Provincie in de bedrijfsvoering van het GM verdwenen. Mede daardoor heeft de directie van het GM aan HEC opdracht gegeven tot het doen van het onderhavige onderzoek opdat de hele bedrijfsvoering binnen het GM op het vereiste niveau kan worden gebracht en het vertrouwen kan worden hersteld.

Na vertrek van de zakelijk directeur heeft de controller niet de functie, maar wel de rol van zakelijk geweten op zich genomen. De functionele rol van controller is echter een andere dan die van een financieel manager. Omdat de rol niet met de functie van zakelijk directeur samenviel, treedt er een verstoring in de noodzakelijke checks and balances op. Daar waar een zakelijk directeur ontbreekt, ligt er een extra verantwoordelijkheid en rol voor de Raad van Toezicht. Het Raad van Toezicht model functioneert volgens de Cultural Code immers alleen wanneer beide competenties – artistieke en zakelijke – binnen één directie zijn vertegenwoordigd. De noodzaak tot intensieve aandacht voor het zakelijk functioneren van het GM drukt des te meer omdat de afgelopen periode van grote investeringen sprake is geweest, terwijl de financiële situatie al nijpend was.

Hoe de verantwoording van de algemeen directeur naar de Raad van Toezicht en v.v. is verlopen, valt buiten de scope van dit onderzoek. Naar onze mening zijn alleen al de commentaren die de toezichthouders van de Provincie hebben gegeven op de laatste jaarrekeningen en begrotingen voldoende grond geweest voor een grote betrokkenheid van de Raad van Toezicht bij de zakelijke directievoering van het GM. Daar waar deze betrokkenheid en interventies zijn getoond, hebben zij blijkbaar niet het beoogde effect gehad. De Raad van Toezicht heeft zoals hiervoor al gesteld, wel de financiële mandaat van de directeur sterk verlaagd, na de overschrijdingen in 2010. Volgens onze informatie heeft de Raad van Toezicht geen audit committee of soortgelijk financieel controlerend orgaan ingericht. Eerst in de loop van 2011 is een lid van de Raad van Toezicht (de heer G.H.B. Verberg) gevraagd in het bijzonder naar financiële kwesties te kijken. Inmiddels heeft het voormalig lid van de Raad van Toezicht – de heer G.H.B. Verberg – de verantwoordelijkheid op zich genomen als algemeen en zakelijk directeur a.i. De eerste pijnlijke (ook personele) ingrepen om de kosten te verlagen zijn door hem begin december geïnitieerd.

Voor een GM met deze personele schaalgrootte is een tweehoofdige directie in de nabije toekomst overmaats. Om het meerjarenplan te laten slagen zal een overwegend accent en primaat op de zakelijke competenties moeten liggen. De artistieke competenties zijn in eigen huis belegd, het gaat dan meer om onderlinge verhoudingen en spelregels, dan om directiefuncties.

#### 4.2.3 Toezicht Overheden: Gemeente en Provincie

De Provincie Groningen heeft een methodiek ontwikkeld voor professioneel toezicht. Afhankelijk van de situatie resulteert dit in een minder of meer status van control. Het GM valt bij de Provincie in de categorie van verzaamd toezicht. Ook bij de afdeling OCSW van de Gemeente Groningen wordt actief de vinger aan de pols gehouden. Provincie en Gemeente trekken in de ambtelijke toezichtrol gezamenlijk op. Er is een voor het GM specifiek "Plan van aanpak toezichthouder" ontwikkeld waarin vanuit meerdere dimensies en kengetallen de financiële gezondheid, de processen en de procedures worden gemonitord.

Op bestuurlijk niveau vindt het overleg plaats tussen de portefeuillehoudende Gedeputeerde en wethouder, samen met de directie GM en in voorkomende gevallen een delegatie van de Raad van Toezicht GM. De

verhouding tussen de afdeling RO-EZ van de Gemeente Groningen en het GM is er één van huisbaas / huurder, met de bijbehorende verschillen van inzicht en positie. Het gaat hier niet primair om toezicht, maar om zakelijke belangen inzake onderhoud en beheer van onroerend goed. .

#### 4.2.4 Besturing interne organisatie

Het managementteam bestond in 2011 uit de algemeen directeur en de controller. De verslagen van het wekelijks te houden managementteam kenmerken zich door gebrek aan feitelijke besluitvorming, het ontbreken van opvolging van acties en gebrek aan communicatie naar de organisatie. In de loop van 2011 is dit overleg zodanig verwaterd dat het meer uitviel dan doorgang vond. Eenzelfde patroon herhaalt zich in de verslagen van het hoofdenoverleg (tweewekelijks) en het conservatorenoverleg (maandelijks), waarbij het laatste nog enige zakelijkheid uitstraalt. Uit de verslagen valt niet af te leiden of en hoe het Managementteamoverleg en beide andere overleggen aan elkaar verbonden zijn geweest.

Met de OR vindt maandelijks overleg plaats. De verhouding tussen OR en directie is verstoord, o.a. door de wijze waarop een aantal wijzigingen in de organisatie is doorgevoerd en er ook op andere punten van de OR naar zijn oordeel onvoldoende is gereageerd.

Er is geen sprake van reguliere verantwoordingsgesprekken tussen hoofden en de directie over de halfjaarlijkse en jaarverantwoording van het GM. Van maandelijks verantwoordingen is geen sprake, mede omdat hoofden niet beschikten over integrale kostenbudgetten. Aan de invoering daarvan wordt nu in pilotvorm gewerkt. De verantwoordingen worden niet door de hoofden maar door de controller opgesteld, waardoor er geen sprake meer is van onafhankelijk toezicht door de controller.

### 4.3 Opzet, bestaan en werking van de AO/IC

Wij hebben de beschrijvingen van de AO/IC van de controller ontvangen en beoordeeld. Het betreffende document was niet gedateerd en niet formeel goedgekeurd door de directie. De status is: in ontwikkeling. De procedures beschrijven de volgende administratieve processen en statussen:

- ◆ De organisatie;
- ◆ Inleiding tot de beschrijving van de AO;
- ◆ De kasprocedure en het inkoop- en verkoopproces

De procedures zijn vooral boekhoudkundig van aard en procedures voor controles achteraf. Verbandscontroles ontbreken in de set procedures. Het personeelshandboek is verouderd en wordt momenteel herzien. Belangrijke delen zijn naar zeggen inmiddels herschreven en liggen bij de OR voor instemming. Dit handboek wordt in elk geval op een belangrijk punt, namelijk het systematisch houden van beoordelings- en functioneringsgesprekken, niet nageleefd.

### 4.4 Juistheid, volledigheid en tijdigheid van de administratie en informatievoorziening

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de boekhouding van het GM. Het feit dat deze boekhouding jaarlijks onderwerp is van accountantscontrole maakt dit onderzoek onzerzijds overbodig. De accountant heeft met uitstel een goedkeurende verklaring over 2010 afgegeven, en de management letter is eind november 2010 ontvangen. Bijzonderheden die in de controle over 2010 door haar zijn opgemerkt, zijn daardoor aan de Raad van Toezicht en directie bekend gemaakt.

Dat het GM een kleine en kwetsbare interne organisatie heeft, wordt ook door de accountant vermeld in haar verslag. Zij wijst daarnaast nog op het ontbreken van scherpe voor- en nacalculaties van projecten en het ontbreken van een sluitende urenregistraties voor projecten.

Het GM beschikt niet over een sluitende verplichtingenadministratie. Het is ook niet duidelijk wie verplichtingen aangaat en onder welk mandaat dat plaatsvindt. Dit betekent dat het museum gedurende het jaar onvoldoende (precies) weet welke verplichtingen (op termijn) zijn aangegaan door medewerkers en directie.

De informatievoorziening is beperkt. In 2011 is na het jaarverslag 2010 in het najaar de halfjaarrapportage opgeleverd door de controller, Voor de conservatoren wordt periodiek een kostenoverzicht gemaakt. Verdere rapportages zijn ad hoc. Sinds 2001 staat het GM onder toezicht van de Provincie. Het is nu gebruik dat het GM zowel aan de Provincie als aan de Gemeente kwartaalrapportages levert. Daarnaast werden de rapportages tot en met 2010 door de controller met de toenmalige zakelijk directeur besproken (en vervolgens in directieraad en Raad van Toezicht). Vanaf 1 februari 2011 is een nieuw organogram in werking getreden en werden de rapportages door de controller met de algemeen directeur besproken.

#### **4.5 Projectuitvoering (grote tentoonstellingen)**

De begroting van het GM betreft steeds een boekjaar. Bij goedkeuring van deze begroting door de RvT heeft de directie het mandaat om de in de begroting opgenomen bedragen uit te geven voor de gestelde doelen. Voor de presentaties wordt gewerkt met begrotingen die zich normaal uitstrekken over meerdere jaren. Deze begrotingen maken geen onderdeel uit van de jaarbegroting en de boekhouding. Deze eenjarige benadering van een meerjarige planning- en productiecycclus past niet bij een museum met A-tentoonstellingen. Door deze werkwijze is mag het GM eigenlijk geen verplichting aangaan voor jaren volgend op het boekjaar dan na goedkeuring door de Raad van Toezicht, wat voor dit type verplichting omslachtig is. Daarnaast verhindert deze eenjarige systematiek het aanhouden van voldoende financiële buffers en beneemt het bestuurlijke zicht op de werkelijkheid door directie, Raad van Toezicht en lokale toezichthouders. Een dergelijke benadering past alleen bij een plaatselijk of provinciaal museum met vaste budgetten en dito programmering.

De resultaten van de tentoonstellingen die gerealiseerd worden zijn voor zover wij kunnen beoordelen qua cultureel niveau goed (gelet op de kwalitatieve waardering, bezoekersaantallen, etc.). In de ondersteunende activiteiten zoals openingen en niet adequaat voorziene kosten worden stevige verliezen gerealiseerd. Tentoonstellingen die niet door kunnen gaan leiden tot afboeking van gemaakte kosten op een (te) laat moment. Investerings maken geen onderdeel uit van een business case met tijdige go / no go beslissingen, waardoor nu niet tijdig kan worden ingegrepen indien er overschrijdingen of andere afwijkingen dreigen.

#### **4.6 Proces van totstandkoming van de begroting**

De begroting werd tot 31 december 2010 jaarlijks opgesteld door de controller in samenwerking met de directeur. De budgetten werden centraal toegekend en bijgehouden. Vanaf 1 februari 2011 zijn de hoofden en conservatoren bij dit proces betrokken. Nu begonnen is met het budgetverantwoordelijk maken van de hoofden en conservatoren is dit proces in verandering gekomen. In het nieuwe meerjarenperspectief hebben hoofden en conservatoren al een actieve rol gekregen. De Raad van Toezicht keurt de jaarbegroting goed, waarna de directie is gemandateerd om uitgaven te doen. De begroting en de goedkeuring daarvan betreft alleen de kosten voor het betreffende jaar. Kosten van presentaties voor komende jaren maken sinds de begroting 2012 deel uit van de begroting.

## 4.7 Planning & Control documenten

Planning en control documenten zijn binnen het GM beperkt aanwezig. Zoals reeds eerder opgemerkt is het GM niet ingericht voor een actieve planning- en control cyclus. De managementattitude die daarvoor nodig is ontbreekt en sommige hoofden en conservatoren hebben nog te weinig competentie wanneer het gaat over financieel beheer en Goed Bestuur. In deze situatie zal door training en opleiding snel verandering aangebracht moeten worden.

## 4.8 Risicomanagement

Wij hebben noch bij het doorlezen van de bedrijfsdocumenten, noch in de interview enige vorm van zichtbaar risicomanagement kunnen vinden, met uitzondering van beveiliging. Wel hebben wij bij de controller en bij enkele conservatoren impliciete risicoafwegingen vastgesteld. Dit kan echter niet de titel risico management krijgen.

Hoewel het niet eenvoudig is om risico management in een kleine organisatie als het GM vorm te geven, zijn er twee maatregelen die in elk geval getroffen dienen te worden. Risicobeoordeling dient minstens één maal per jaar in het management team ruime aandacht te krijgen en te worden opgenomen in de jaarplannen. Daarnaast is het audit-committee de plaats waar de bedrijfsrisico's tussen directie en Raad van Toezicht worden besproken..

## Bijlage A Verantwoording

Deze tussenrapportage is onderdeel van de opdracht zoals verwoord in de inleiding van dit rapport. De tussenrapportage richt zich met name eerst op het financiële deel. Dit in verband met de hoge urgente en gewenste besluitvormingsprocessen bij de verschillende subsidiërende overheden. Een volledig rapport conform de opdracht, zal in januari 2012 worden opgeleverd.

HEC is haar onderzoek gestart met het bestuderen van relevante documentatie, welke door verschillende partijen beschikbaar is gesteld (GM, Gemeente Groningen / OCSW & RO/EZ). Daarnaast heeft HEC kortere en langere gesprekken gevoerd binnen het GM. Bereidwilligheid en openheid waren daarbij groot, waardoor wij gevraagd en ongevraagd van informatie zijn voorzien. Ook de Ondernemingsraad heeft ons voorzien van informatie. Ook met vertegenwoordigers van de Gemeente en de Provincie zijn interviews gehouden. Op verzoek van de directie van het GM rapporteerde HEC mondeling aan het Bestuurlijk Overleg op 28 november en mondeling en schriftelijk op 16 december 2011.

Het onderzoek is gericht op de inrichting en het functioneren van de organisatie van het GM en haar omgeving, en is geen formeel accountantsonderzoek naar de financiële prognoses en onderbouwingen. De onderzoeken die eerder door de account van het GM zijn uitgevoerd vormden de basis, aangevuld met financiële gegevens die HEC kreeg vanuit het GM. Op een aantal van deze gegevens (m.n. de schuldsituatie bij de respectieve overheden) heeft door het GM een verificatie bij deze overheden plaatsgevonden.

HEC gaat niet in op "de schuldvraag", maar heeft getracht op basis van de haar ter beschikking staande gegevens de huidige, feitelijke uitgangssituatie te schetsen. Met deze uitgangssituatie als gegeven, heeft zij aan willen geven hoe de toekomst van het GM gezeurd kan worden. Of daaraan gehoor wordt gegeven, is met name een bestuurlijk / politieke keuze.

Deze tussenrapportage wordt gevolgd door een eindrapportage. Deze eindrapportage zal naar verwachting medio januari 2012 aan de directie van het GM kunnen worden aangeboden.

## Bijlage B Code Cultural Governance

Bij wijze van referentiekader maakt HEC gebruik van de Code Cultural Governance (opgesteld in opdracht van het Ministerie van OCW). De code gaat over het besturen van culturele instellingen, het interne toezicht daarop en het afleggen van verantwoording over de plannen en activiteiten van de instelling. In de culturele wereld zijn drie gangbare besturingsmodellen, te weten het Raad van Toezicht model, het bestuur plus directie-model en het bestuur-model. De adequate besturingsvorm wordt mede bepaald door de aanwezigheid van de juiste competenties en checks and balances. Een samenvatting.

Het toezichthoudend proces moet waarborgen dat het bestuurlijk proces goed verloopt en dat de instelling conform haar doelstelling opereert. Het toezichthoudend proces, in handen van de Raad van Toezicht, omvat:

- ◆ Goedkeuren van vastgesteld beleid;
- ◆ Toezicht houden op de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering;
- ◆ Zo nodig ingrijpen in het bestuurlijk proces;
- ◆ Adviseren en desgewenst ondersteunen.

Het bestuurlijk proces bestaat uit de drie elementen voorbereiden, vaststellen en uitvoeren. De term beleid refereert aan:

- ◆ De inhoudelijke / artistieke programmering;
- ◆ De bedrijfsvoering van de instelling;
- ◆ Het bereiken van de doelgroepen;
- ◆ Het genereren van de inkomsten;
- ◆ Het aangaan van arbeid- en soortgelijke overeenkomsten.

In het Raad van Toezicht-model is het bovenstaand bestuurlijk proces in handen van de directie, bestaande uit één of meer directieleden. Het toezichthoudend proces is in handen van de Raad van Toezicht.

Wanneer directie en medewerkers van een instelling over de benodigde beleidscompetenties beschikken, dan kan het bestuurlijk proces aan hen in een Raad van Toezicht model worden toevertrouwd. Binnen de directie zijn zowel een zakelijke als een artistieke competentie aanwezig (tweehoofdige directie). De zakelijk directeur onderkent het primaat van het artistieke directeur, zonder echter onverantwoorde (zakelijke) risico's te nemen. De Raad van Toezicht speelt in principe geen rol in de afweging van beide belangen; dat is aan de directie. Bij een eenhoofdige directie zal de Raad van Toezicht er voor moeten zorgen dat de balans tussen het zakelijke en het artistieke in evenwicht blijft. Men kan er op goede gronden voor kiezen een directie aan te stellen die vooral beschikt over inhoudelijke / artistieke competenties. De bedrijfsmatige beleidsaspecten worden dan overwegend toegewezen aan het bestuur. Het omgekeerde is ook denkbaar. In beide gevallen is een keuze voor een Raad van Toezicht-model niet mogelijk noch wenselijk.

Voor goed governance is de aanwezigheid van adequate checks and balances een belangrijk kenmerk. Het gaat om goed evenwicht tussen enerzijds de bevoegdheid om te beslissen en uit te voeren en anderzijds de controle op het gebruik van de bevoegdheden. Onderdeel van de checks and balances is de periodieke (zelf)beoordeling van het functioneren van de toezichthouders, bestuurders en directieleden. Naleving van de in de code omschreven best practice bepalingen, maakt tekortkomingen in een vroegtijdig stadium zichtbaar. Transparantie en verantwoording richting belanghebbenden maken duidelijk dat de beschikbare middelen worden aangewend waarvoor zij zijn bedoeld. Dit is met name van belang wanneer er sprake is van publieke

middelen, zoals overheidssubsidies.

De code gaat uit van een toetsende rol van de subsidiërende overheid op de governance. Naast de subsidievoorwaarden waarin staat omschreven met welke doelen de ter beschikking gestelde gelden dienen te worden gerealiseerd en dat daarover op transparante wordt gerapporteerd, zou een overheid – zij het terughoudend – moeten toetsen of de instelling op de juiste wijze omgaat met de uitgangspunten van good governance. Het is dan wel van belang dat zij één en dezelfde standaard hanteert.

De code voorziet in een opsomming van principes en best practice-bepalingen. Daarnaast zijn in de code voorbeeldstatuten en voorbeeldreglementen opgenomen.