

DEFINITIEF

Groninger Museum

Eindrapport

Verbindingen  
Onafhankelijk  
Advies  
Strategische  
Publieke sector  
Informatiemanagement  
Programma management  
Expertise  
CLO  
Edo  
Audits  
Con  
exp  
uag  
pleid  
Verbinders  
Strategische  
Programma management  
Expertise  
CLO  
Edo  
Audits  
Con  
exp

Vraagstukken  
op het snijvlak  
van bestuur,  
organisatie en ICT

project 2286  
versie 1.01  
datum 30 januari 2012



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Hoofdconclusies en aanbevelingen</b>	<b>4</b>
1.1	Financiële positie 2011 / 2012	4
1.2	Herstructurering (oplossingen korte termijn)	5
1.3	Hernieuwd meerjarenperspectief 2012 – 2016 (oplossing voor de lange termijn)	6
1.4	Besturing en toezicht	7
1.5	Besturing en interne organisatie	8
1.6	Tot slot	8
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>10</b>
2.1	Aanleiding oktober 2011	10
2.2	Onderzoeksopdracht aan HEC	10
2.3	Deelrapportage financiën november 2011	11
<b>3</b>	<b>De situatie bij het Groninger Museum</b>	<b>13</b>
3.1	Inleiding	13
3.2	Revitalisering	13
3.3	Exploitatie 2010 en consequenties voor 2011	15
3.4	Scenario's oktober 2011	17
<b>4</b>	<b>Beoordeling voorgestelde oplossingen</b>	<b>19</b>
4.1	Uitgangspunten financieel beheer	19
4.2	Alternatieven om de korte termijn problemen op te lossen	19
4.2.1	Verkoop van het Depot	19
4.2.2	Hypothecaire Lening op het depot	20
4.2.3	Kwijtschelden Lening Stichting Kunst en Oudheden	20
4.2.4	Herstructurering van de huisvestingskosten	20
4.2.5	Financiële injectie	21
4.3	Beoordeling meerjarenplan 2012 – 2016 (lange termijn)	21
4.3.1	Opbrengsten	22
4.3.2	Kosten	23

<b>5</b>	<b>Bevindingen besturing en organisatie</b>	<b>26</b>
5.1	Inleiding	26
5.2	Besturing van en toezicht op de organisatie	26
5.2.1	Referentiekader governance	26
5.2.2	Raad van Toezicht – Directie GM	26
5.2.3	Toezicht overheden: Gemeente en Provincie	27
5.2.4	Besturing interne organisatie en reorganisatie	28
5.3	Opzet, bestaan en werking van de AO/IC	29
5.4	Juistheid, volledigheid en tijdigheid van de administratie en informatievoorziening	29
5.5	Projectuitvoering (grote tentoonstellingen)	30
5.6	Proces van totstandkoming van de begroting	31
5.7	Planning & Control cyclus	31
5.8	Risicomanagement	32
<b>Bijlage A</b>	<b>Verantwoording</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Geïnterviewde personen</b>	<b>35</b>
<b>Bijlage C</b>	<b>Bijgewoonde Bestuurlijke Overleggen</b>	<b>36</b>
<b>Bijlage D</b>	<b>Code Cultural Governance</b>	<b>37</b>

# 1 Hoofdconclusies en aanbevelingen

Onderstaand vindt u de samenvattende conclusies en aanbevelingen van het onderzoek dat door Het Expertise Centrum (HEC) is gedaan naar de interne organisatie, de governance en de financiële situatie van het Groninger Museum (GM) per medio december 2011. De opdracht is gezamenlijk door de toezichthouders van de Provincie, de Gemeente Groningen en de directie van het Groninger Museum (GM) verstrekt, waarbij het Groninger Museum als opdrachtgever optreedt. De opdrachtformulering vindt u in paragraaf 2.2.

Dit is het eindrapport van het onderzoek, nadat HEC eerder op 16 december 2011 een deelrapport heeft uitgebracht met voorlopige conclusies en aanbevelingen die vooral de financiële positie en het eerste beeld van de governance betroffen. Dit eindrapport – als definitief (versie 1.0) uitgebracht op 23 januari 2012 - vormt de integrale versie van de uitkomsten van het onderzoek. Bij nadere lezing zijn enkele errata geconstateerd, die zijn gecorrigeerd in versie 1.01 en die in bijlage A worden verantwoord. In de navolgende hoofdstukken volgt de achtergrond van de onderstaande conclusies en aanbevelingen.

## 1.1 Financiële positie 2011 / 2012

Het totaal aan langlopende verplichtingen van het GM bedroeg per 15 december 2011 volgens opgave van het GM € 2.183.298,-. Het totaal aan kortlopende verplichtingen is in 2011 gestegen tot € 2.329.928,-. Tezamen > € 4.5 miljoen. Daarnaast is de kredietruimte op de rekening courant bij de huisbank opgebruikt en zijn er nog verplichtingen die niet uit de balans blijken, maar wel als zodanig kunnen worden opgevat, zoals een bedrag van € 1.100.000,- dat het GM als huurverhoging voor de komende 20 jaar aan de gemeente moet terugbetalen. In de tabel in paragraaf 3.3. leest u hoe het totaalbedrag aan verplichtingen is opgebouwd.

Dit totaal aan verplichtingen, dat geleidelijk is opgebouwd en een belangrijk deel voortkomt uit de revitalisatie en de problemen die daarna zijn ontstaan, vormt een te grote last die de continuïteit van het GM bedreigt. Een herstructurering van deze verplichtingen is noodzakelijk. Deze herstructurering betreft zowel de financiering van de reguliere museale functie als een duurzame oplossing voor de lasten van het gebouw.

Het eigen vermogen is negatief, van solvabiliteit is geen sprake, de financieringsmogelijkheden lijken uitgeput en medio december 2011 is er een acuut liquiditeitsstekort in de orde van grootte van € 1.000.000,- waarvan tweederde nodig is om de kritieke crediteuren te kunnen betalen en de rest om ruimte te maken op het bankkrediet. Het jaar 2011 laat een verlies zien van € 600.000,- waarin de benodigde reorganisatiekosten nog niet zijn verwerkt en dit terwijl het jaarresultaat, zoals eerder verstrekt aan de Provincie en de Gemeente in juni nog een negatief resultaat van ca. € 248.000,- liet zien, en dat in september 2011 opgelopen was tot € 594.000,-.

Tekortschietende informatievoorziening is in de loop van 2011 een complicerende factor geworden in het ontstaan van de bovengenoemde problemen van het GM doordat het complete beeld over de ernst van de situatie te laat is ontstaan. De verhoudingen tussen de directie en de Raad van Toezicht van het GM aan de ene kant en de Gemeente en de Provincie Groningen aan de andere kant, kwamen hierdoor onder druk te staan.

Een tijdelijke voorziening is eind december 2011 getroffen door de Gemeente Groningen door de bevoorschotting te versnellen. Voor de definitieve oplossing zijn politieke en bestuurlijke keuzes noodzakelijk.

HEC adviseert een oplossing die in elk geval moet zorgen voor:

- Het oplossen van het liquiditeitsprobleem, waardoor onder meer aan de kortlopende verplichtingen kan worden voldaan;
- Een sluitende begroting voor de komende jaren, waarbij het GM zelf zorgt voor voldoende financiële buffers om de schommelingen tussen opeenvolgende jaren op te vangen;
- Het terugbrengen van de langlopende verplichtingen tot een acceptabel niveau;
- Heldere en sluitende afspraken over toekomstig onderhoud;
- Vertrouwen bij de subsidiegevers in de koers en organisatie van het GM in de nabije toekomst.

## 1.2 Herstructurering (oplossingen korte termijn)

In paragraaf 1.1 hebben wij aangegeven dat een herstructurering van de verplichtingen van het GM noodzakelijk is om uit de huidige acute problemen te komen en een basis voor een gezonde begroting voor de komende jaren te leggen. Inmiddels zijn een aantal verschillende voorstellen ontwikkeld die wij hieronder samenvatten en waar passend van advies voorzien:

1. **Verkoop van het museale depot te Hoogkerk.** Deze optie levert op korte termijn via een sale & leaseback constructie verlichting op (volgens de laatste taxatie € 3.000.000,-), maar evenzo een structurele verzwaring van toekomstige huisvestingslasten. Het gebouw dat nu nog een stille reserve is, wordt in de balans ingebracht, waardoor het EV (eigen vermogen) stijgt met de getaxeerde verkoopwaarde;
2. **Hypothecaire lening op het depot te Hoogkerk.** Het depot kan worden belast met een hypothecaire lening ook hier nadat het gebouw - dat nu nog een stille reserve is - in de balans is ingebracht, waardoor het EV stijgt met de verkoopwaarde (laatste taxatie € 3.000.000,-). Dit levert dezelfde voordelen als verkoop, maar heeft als voordeel dat het bezit bij het GM blijft en er geen kosten voortvloeien uit de verkoop. Een verzwaring van de toekomstige lasten treedt ook hier op, namelijk in de vorm van rente en eventuele aflossing;
3. **Kwijtschelding van een lening bij de stichting Kunst en Oudheden.** Hiermee wordt eenmalig de schuldpositie verbeterd met € 297.000,-, maar het lost de problemen rond liquiditeit en huisvestingslasten niet structureel op;
4. **Herstructurering van de huisvestingskosten.** De revitalisatie heeft geleid tot een aanzienlijke stijging van de huisvestingskosten en schulden van het GM en de liquiditeit ernstig aangetast. Herstructurering van de huisvestingskosten draagt bij aan de oplossing van de korte en de lange termijn problemen van het GM. Een herstructurering zou kunnen bestaan uit het doorhalen van de huurverhoging als gevolg van de revitalisatie en daarnaast het eenmalig compenseren van een deel van kosten die voor rekening van het GM kwamen doordat voldoende externe sponsors ontbraken. Een dergelijke herstructurering levert in combinatie met treffen van adequate en toekomstvastе voorzieningen voor onderhoud bij Gemeente en GM een evenwichtig pakket aan huisvestingslasten op en draagt bij aan de liquiditeitspositie.
5. **Een financiële injectie** van de Gemeente en de Provincie Groningen en het kwijtschelden van een lening door de Gemeente. Een uitstel van de voorgenomen korting op de subsidie door de Provincie wordt eveneens als wenselijk aangemerkt om de financiële huishouding van het GM snel op orde te krijgen.

Maatregel	De maatregel draagt bij aan oplossing van			
	Negatief eigen vermogen	Tekort aan liquiditeiten	Teveel verplichtingen	Hoge huisvestingskosten
1. Verkoop van het depot	€ 3.000.000	grotendeels	deels	nee, vergroot
2. Hypotheek op het depot	€ 3.000.000	grotendeels	deels	nee, vergroot
3. Kwijtschelding lening K&E	+ € 297.000	nee	deels	nee
4. Huisvestingskosten herstructureren	positief	deels	deels	deels
5. Financiële injectie & kwijtschelding	Afhankelijk van omvang	deels	deels	nee

In deze tabel is het effect van de individuele maatregelen uitgewerkt. Geen enkele individuele oplossing lost de problemen geheel op. De maatregelen dienen daarom tot een effectieve en voor Gemeente en Provincie werkbare combinatie te worden uitgewerkt, die recht doet aan de verantwoordelijkheden van de partijen. Welke combinatie ook gekozen wordt, een structureel gezonde exploitatie is in alle gevallen nodig om de continuïteit van het Groninger Museum mogelijk te maken.

### 1.3 **Hernieuwd meerjarenperspectief 2012 – 2016 (oplossing voor de lange termijn)**

Het initiële Plan van Aanpak van oktober 2011 is met de bovenstaande financiële schets achterhaald. Scenario 1 is achterhaald omdat de financiële uitgangspunten waarop dit rust, niet meer bestaan. Scenario 3 leidt tot een neergaande spiraal (de opbrengsten dalen sneller dan de kosten). Het levert geen besparing op, terwijl de schulden enorm toenemen. Scenario 2 (vereenvoudigde ambitie tegen lagere kosten) komt in de buurt van het huidige, hernieuwde meerjarenperspectief 2012 - 2016. Het hernieuwde meerjarenperspectief dat nu voorligt, biedt uitzicht op een gezonde bedrijfsvoering binnen enkele jaren. Er zijn stevige bezuinigingen ingeboekt op de relevante begrotingsposten personeelskosten en presentaties. Naast het snel wegwerken van de opgebouwde tekorten wordt daarmee ook ruimte geschapen voor gezonde financiële buffers en nieuwe initiatieven. Onderstaand vindt u de belangrijkste kanttekeningen bij het meerjarenperspectief. Het uitgangspunt voor de beoordeling is de levensvatbaarheid van de kernactiviteiten van het Groninger Museum. HEC draagt daaraan bij door in hoofdstuk 4 een aantal voorwaardelijke regels en uitgangspunten voor het toekomstig financieel beheer te formuleren.

Het meerjarenperspectief is een verbeterplan wat laat zien wat het effect is van de maatregelen die daarin worden voorgesteld. Dat de overige factoren niet veranderen is een veronderstelling die slechts beperkte houdbaarheid heeft omdat zich ook nieuwe ontwikkelingen aandienen. Het is daarom van belang dat de voorgestelde reorganisatie zo snel mogelijk wordt doorgevoerd om het beoogde financiële effect te sorteren. Dit betreft de voorgestelde bezuinigingen op de formatie. Het GM zal via het sociaal plan (met vakbonden) duidelijk moeten maken dat deze reorganisatie kan worden doorgevoerd met de gereserveerde reorganisatiekosten. Deze reorganisatie moet een substantieel deel van de benodigde bezuinigingen mogelijk maken. Een randvoorwaarde om deze bezuinigingen door te kunnen voeren is het creëren van voldoende grote afdelingen. Hierbinnen kunnen de op te heffen formatieplaatsen door collega's worden opgevangen, conform het reorganisatievoorstel van de directie.

De huisvestingskosten vormen een groot en structureel probleem en zijn cruciaal voor een oplossing van de gerezen problemen. Het GM betaalt aan de Gemeente een huursom die vanuit de subsidie wordt vergoed. Deze lasten stijgen de komende decennia door de wijze van financiering van de uitgevoerde revitalisatie aanzienlijk, mede doordat deze in de huur zijn gecompenseerd. Wij zijn van mening dat de uiteindelijk tussen Gemeente en Groninger Museum gemaakte afspraken in 2010 over het belasten van de toekomst van het GM met de revitalisatiekosten van het gebouw in de toenmalige context begrijpelijk zijn, maar deels niet overeenstemmen met de algemene uitgangspunten voor financieel beheer, namelijk dat verliezen genomen moeten worden wanneer ze bekend zijn. Dit geldt naar onze mening ook nu de revitalisatie meer dan een regulier onderhoud betrof omdat een herdimensionering van het gebouw ten opzichte van het daadwerkelijk aantal bezoekers per jaar moest plaats vinden. De aanpassingen die in dit kader zijn uitgevoerd hebben de museale gebruikswaarde op het gewenste niveau gebracht. Het GM kan daarbij niet worden beschouwd als een 'gewone' commerciële huurder en het gebouw heeft een verplichte maatschappelijk museale functie.

Huisvestingslasten tussen musea onderling zijn moeilijk te vergelijken door de verschillende wijzen waarop deze worden doorbelast. Een korte vergelijking laat zien dat het Groninger Museum zich qua lasten aan de bovenkant van de markt bevindt. HEC adviseert dat een deel van de oplossing van de problemen kan liggen in het herijken van een deel van de financiële afspraken op dit punt. De eigenaar van het gebouw – de gemeente Groningen – en de gebruiker ervan – het GM – zullen elk voor zich voor de toekomst een onderhoudsplan moeten maken op basis van de artistieke gebruikswaarde van het gebouw. De reserveringen die blijkens deze plannen nodig zijn, moeten structureel in de begrotingen worden opgenomen.

Begrijpelijk is dat de commerciële activiteiten van het GM gebundeld zijn in de aparte BV. Het financiële risico van deze activiteiten is dan afgescheiden van de kernactiviteit, namelijk het zijn van museum. Gezien de nog bestaande onzekerheid over de te kiezen oplossing voor de commerciële activiteiten zijn wij van mening dat vooralsnog in het meerjarenperspectief moet worden uitgegaan van een bescheiden opbrengst van € 50.000,-.

## 1.4 Besturing en toezicht

De verhouding Raad van Toezicht tot met de directievoering verdient herijking. Het is goed dat de Raad van Toezicht onverkort achter het voorgestelde meerjarenplan staat en actief op de uitvoering toeziet, zowel in zakelijke als in artistieke zin. Een periodieke (zelf)evaluatie van het functioneren en 'lessons learned' is aan te bevelen. 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 verdient versterking. De Raad van Toezicht richt conform hetgeen gebruikelijk is, een audit committee in dat zich richt op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de financiële gang van zaken. Een tweehoofdige directie voor het GM – in de vorm van een zakelijk én een artistiek directeur – is overmaats bij de personele omvang van het GM gevoegd bij de huidige financiële situatie. Als de eerstkomende tijd de primaire aandacht van de directie uitgaat naar de bedrijfsvoering moet het artistieke beleid op andere wijze geborgd worden.

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 dimensies en variabelen die noodzakelijk zijn om de verbeteracties, de planvorming en de realisatie effectief te kunnen monitoren. Voor de komende periode vormt dit voor Provincie en Gemeente een adequaat instrument.

## 1.5 Besturing en interne organisatie

Door de directie van het GM is in december 2011 een reorganisatieplan uitgewerkt, dat resulteert in een organisatiewijziging die bestaat uit grotere organisatorische eenheden, duidelijker belegde (eind)verantwoordelijkheden, minder overlegvormen en reductie van het aantal fte's. Deze reorganisatie is begrijpelijk vanwege de organisatorische uitgangspunten inzake efficiency en effectiviteit omdat het leidt tot een substantiële bezuiniging en een overzichtelijke organisatie met robuuste afdelingen. Naast een aantal administratieve aanpassingen dienen de werkwijzen te worden aangepast. Deze betreffen in elk geval:

- Kosten- en activiteitenbegrotingen door budgethouders;
- Sturing op resultaat met een strakke begrotingsdiscipline;
- Business cases en risicoanalyses voor presentaties;
- Invoeren van een verplichtingenadministratie;
- Invoeren van een projecten- en urenregistratie;
- Versterking van het personeelsbeleid, incl. functionerings- en beoordelingsgesprekken;
- Een viermaandelijkse rapportage- en verantwoordingscyclus.

Deze aanpassingen moeten, samen met heldere aansturing, periodieke verantwoordingen en een strakke vorm van control en audit, overschrijdingen in de toekomst tijdig voorkomen en bedrijfsmatig en efficiënt werken mogelijk maken. De voorstellen voor het scherp beleggen van verantwoordelijkheid voor begroting en realisatie van kosten van tentoonstellingen en de daarbij behorende rapportage- en verantwoordingscyclus moeten op korte termijn worden doorgevoerd. Dit moet ook leiden tot een sterk verbeterd vertrouwen bij de diverse toezichthouders.

## 1.6 Tot slot

Het onderzoek laat zien hoe het GM er voorstaat en wat de belangrijkste oorzaken daarvan zijn geweest. De vraag ligt nu voor hoe de ontstane problemen op te lossen. HEC heeft daartoe op basis van de ter beschikking staande gegevens de huidige, feitelijke uitgangspositie geschetst en beoordeeld.

Dit betekent dat HEC de relevante elementen rond de continuïteit van het GM in kaart heeft gebracht:

- Gegevens en feiten heeft verzameld, aangevuld met interviews en informatie uit de Bestuurlijke Overleggen;
- Scenario's, voorgenomen maatregelen en opties heeft doorgerekend en beoordeeld;
- De impact van maatregelen en oplossingsrichtingen heeft aangegeven;
- De samenhang en onderlinge afhankelijkheden heeft geschetst,
- De uiteenlopende belangen en visies van de verschillende partijen ingeschat en gewogen;
- De (ontbrekende) randvoorwaarden voor de oplossingen heeft gedetecteerd.

Zoals in de opdracht aangegeven, heeft HEC geen accountantscontrole uitgevoerd. Evenmin hebben wij in het kader van dit onderzoek alle onderliggende stukken kunnen beoordelen, zeker niet voor zover deze deel uitmaken van voorgestelde scenario's van oktober 2011. HEC heeft wel aangegeven dat met de hernieuwde plannen van het GM (het zgn. 'herstelplan dan wel 'meerjarenperspectief') de toekomst gezekerd kan worden voor de lange termijn, mits de korte termijn gezekerd wordt.



Het is aan het GM, de Provincie en de Gemeente Groningen - om op basis van het voorliggende meerjarenperspectief - de keuzes te maken uit die maatregelen die voldoende bijdragen om de financiële en de huisvestingspositie van het GM te herstructureren. De onderlinge relaties en afhankelijkheden zijn gedetecteerd. Dit punt is met name van belang omdat de toekomst van het GM niet in één hand ligt, maar meerdere actoren en beslissers kent. Huisvesting, onderhoud, beheer, schulddpositie, liquiditeit, vaste en variabele kosten, organisatie-inrichting en –besturing, toezicht; het zijn alle communicerende vaten. Dit vergt zorgvuldig afgewogen scenario's die recht doen aan de geschetste complexiteit.

Nadat de keuze is gemaakt over het meerjarenperspectief, de herstructurering van de liquiditeit- en schulddpositie en de huisvestingslasten, verdienen de navolgende activiteiten te worden uitgevoerd:

- De toetsing van nieuw af te sluiten contracten op juridische en fiscale aspecten;
- Het laten doorrekenen van de effecten van de getroffen maatregelen op liquiditeit en cashflow door de (nieuwe) huisaccountant.

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding oktober 2011

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 in 2010 uitgevoerde revitalisatie heeft overschrijdingen opgeleverd, die voor rekening van het GM gebracht zijn. Daarnaast zijn in 2010 stevige afwijkingen van budgetten voorgekomen.

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 (uit oktober 2011) een belangrijke rol speelde. 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 vanwege penibele financiële situatie met grote spoed toewerken naar een gezonde organisatie. Na de behandeling van een Raadsvoorstel en het daaruit voortgekomen besluit (juli 2011), hebben Gemeente, Provincie en 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 moest 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. Knelpunten die daarbij optreden (in termen van bedrijfsvoering, werkprocessen, financiële gezondheid, imago) dienen volgens de opdracht aan HEC duidelijk geadresseerd te worden.

### 2.2 Onderzoeksoopdracht aan HEC

Naast het bovenstaande is gevraagd in het onderzoek aandacht te besteden 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 het vertrouwen. 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. In het gesprek 28 oktober 2011 met de Directie en controller van het GM en de toezichthouders van de Provincie en de Gemeente Groningen, zijn de navolgende scope en onderwerpen voor het onderzoek vastgesteld (waarbij het GM (als juridische entiteit) als formele opdrachtgever zal optreden). De onderwerpen zijn:

- 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 hun toezichhoudende 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. De onderzoeken die reeds door Deloitte zijn gedaan naar scenario 1 in het Plan van Aanpak van het GM golden voor HEC voor dat deel als basis. Vanuit dezelfde vraagstelling hebben wij de prognoses voor de beide andere scenario's (2 en 3) in het Plan van Aanpak beoordeeld op realiteit en doeltreffendheid in relatie tot de ambities van het GM, de impact van de door de Provincie voorgenomen bezuinigingen op het GM en in relatie tot de versterking van het eigen vermogen. Ook hier zijn impact, risico's, en mogelijke alternatieven onderzocht.

Op grond van bovenstaande opdracht heeft een selectie plaatsgevonden van de te interviewen personen en de te bestuderen documentatie. Medewerkers van het GM, alsmede de OR van het GM, van de Diensten OCSW en RO/EZ van de Gemeente Groningen en van de Provincie Groningen zijn daarom geïnterviewd en zij hebben de operationele, ambtelijke en bestuurlijke documenten aan HEC verstrekt. De Gedeputeerde, de Wethouder en de leden van de Raad van Toezicht hebben wij uitsluitend gesproken tijdens de Bestuurlijke overleggen, aangezien zij geen deel uitmaakten van de scope van het onderzoek. Zij zijn evenwel in de gelegenheid gesteld te reageren op onze bevindingen en conceptrapporten.

### **2.3 Deelrapportage financiën november 2011**

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 in zijn Cultuurnota. Op 28 november 2011 heeft deze eerste terugkoppeling plaatsgevonden in een Bestuurlijk Overleg, waarbij aanwezig waren de Gedeputeerde de heer P.G. de Vey Mestdagh, de wethouder de heer T. Schroor, de zakelijk directeur a.i. van het GM, de heer G.H.B. Verberg en hun ambtelijke ondersteuners. Op verzoek van de heer Verberg hebben de adviseurs van HEC een mondelinge toelichting gegeven op de bevindingen tot eind november 2011.

HEC constateerde eind november 2011 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 liquiditeitspositie die technisch faillissement niet uitsluit.

Het idee dat het in oktober 2011 door het GM opgestelde plan van aanpak realistisch zou zijn, bleek inmiddels achterhaald. De in het plan van aanpak geschetste scenario's moeten worden beoordeeld naar de mate waarin zij de bovenstaande drie problemen oplost. Inhoudelijk en qua verdienmodel gaat vooralsnog en onder condities de voorkeur uit naar het onder scenario twee uit dit plan. Zoals al eerder is gesteld is het Herstelplan van de directie uit december 2011 het relevante plan geworden.

Daarnaast constateerde HEC ultimo november 2011 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 onvoldoende aandacht voor financieel en administratief beheer.
- **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 activiteiten uitgevoerd, zonder dat hiervoor een sluitende begroting en zonder dat monitoring is gewaarborgd.
- **De begrotingscyclus** voor presentaties van één jaar, ontleemt 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 tegelijk een oplossingsrichting wordt geboden voor de huidige penibele situatie. Een vorm van herstructurering van de schulden en de liquiditeitspositie is daarvoor conditioneel. Ook een toekomstvaste herstructurering van de huisvestingsproblematiek is geboden. De mogelijkheden van een adequate oplossingsrichting zullen snel tussen GM, Gemeente en Provincie moeten worden besproken.

Gelet op het bovenstaande is tijdens het bovengenoemde Bestuurlijk Overleg op 28 november 2011 besloten dat HEC voor de bijeenkomst van het Bestuurlijk Overleg d.d. 16 december 2011 zich vooral zou richten op de financiële haalbaarheid van de bijgestelde meerjarenbegroting en meerjarenperspectief. Op basis van de toenmalige inzichten en beschikbaarheid van toen bekende cijfers is door HEC het Deelrapport Financiën GM als een eerste tussenrapportage aan de opdrachtgever op 15 december 2011 opgeleverd. Deze tussenrapportage is vervolgens besproken met de deelnemers aan het Bestuurlijk Overleg op 16 december 2011 (in de dezelfde samenstelling als het Bestuurlijk Overleg op 28 november, aangevuld met twee leden van de Raad van Toezicht van het GM).

De nu voorliggende rapportage vormt het integrale eindrapport, waarin de gegevens van de voornoemde tussenrapportages zijn verwerkt en waar nodig geactualiseerd vanwege nieuwe inzichten, feiten en gegevens. De conceptversie is voor feitelijk commentaar aan de directie en de voorzitter van de Raad van Toezicht van het GM, de Provincie en de gemeente Groningen (OCSW) aangeboden. Het ontvangen commentaar is na beoordeling verwerkt. De definitieve versie is op 23 januari 2012 aan de formele opdrachtgever – en op zijn verzoek gelijktijdig aan Gemeente en Provincie - aangeboden.

## 3 De situatie bij het Groninger Museum

### 3.1 Inleiding

Op het Bestuurlijk Overleg van de Gemeente Groningen en de Provincie Groningen met het GM op 16 december 2011, is door de nieuwe algemene directeur a.i. het aangepast beleidsplan en het aanpaste meerjarenperspectief van het GM gepresenteerd over de periode 2012 – 2016. Hierin is een aantal maatregelen voorgesteld dat er op gericht is 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 het volgende hoofdstuk worden de randvoorwaarden besproken waaronder een nieuwe aanpak inclusief de financiering mogelijk is. Alvorens daarop in te gaan willen wij hier schetsen wat de situatie is aan het einde van 2011 en wat de belangrijkste oorzaken zijn van deze situatie.

### 3.2 Revitalisering

De revitalisering van het GM heeft in de verhouding tussen de Gemeente en het GM een aantal financiële sporen nagelaten. Het 1<sup>e</sup> spoor is de financiering. In het 1<sup>e</sup> raadsvoorstel aan de Raad van de Gemeente Groningen werd aangenomen dat een sponsorfonds een bijdrage zou doen van € 1.350.000,-. In februari 2010 bleek dat dit niet het geval was. Met de Gemeente Groningen was afgesproken dat indien het besluit van het fonds negatief uit zou vallen (er waren door het fonds geen toezeggingen gedaan), de Gemeente Groningen het gat in het dekkingsplan bij de huur zou op tellen. Dit leidde door een afspraak tussen Gemeente en GM tot een huurverhoging van € 96.375,- gedurende 20 jaar. Wij vinden dat dit niet in overeenstemming lijkt met artikelen in de overeenkomst "Revitalisering tussen Gemeente en GM", waar dit zou gaan om een bedrag van € 22.000,- (terwijl het uiteindelijk € 96.375,- is geworden). De Gemeente Groningen en het GM hebben evenwel een verschillende zienswijze op de uitleg van deze artikelen.

Het 2<sup>e</sup> spoor is eveneens van financiële aard, namelijk een eigenstandige overschrijding van het revitalisatiebudget door de directie van het GM met € 610.003,-. De opdrachten voor deze uitgaven zijn gegeven door de toenmalige directie van het GM - terwijl deze uitgaven geen onderdeel uitmaakten van de initiële verbouwingsovereenkomst - voor onder meer de GM Collector (bouwkundig) en laad- en losdeuren (idem). Dit probleem is achteraf opgelost door deze overschrijding te kapitaliseren hetgeen leidt tot een verzwaaring van de exploitatie van € 46.843,- door rente en aflossing gedurende de komende 30 jaar. Het 3<sup>e</sup> spoor is dat de exploitatie van het GM in 2010 per saldo zodanig is belast, door de overschrijding van de kosten van de revitalisatie door eigen toedoen, dat een aanzienlijk legaat hieraan moest worden besteed, teneinde liquiditeit te borgen.

Mede als gevolg van de revitalisering en de liquiditeitsproblemen, heeft het GM een huurachterstand opgebouwd bij de Gemeente van € 774.176,- (stand per 25-11-2011) die momenteel als schuld openstaat, bovenop de al bestaande lening van de Gemeente. Het GM heeft op ons verzoek daarom de schuldpositie bij RO/EZ en andere diensten laten bevestigen. Dit betreft ook de afwikkeling van de subsidieaanvraag bij SNN, waarvan de toegekende rekenen geheel zullen toekomen aan RO/EZ ter betaling van de door haar gemaakte kosten vanwege de revitalisering. RO/EZ heeft voor de financiële risico's die hieruit kunnen voortvloeien een reserve ter grootte van € 100.000,- aangehouden.

Een belangrijk punt in de discussies tussen het GM en de Gemeente betrof het majeure onderhoud en de noodzakelijke aanpassing door het intensief gebruik van het gebouw waarvan de Gemeente eigenaar is. Bij de bouw van het museum werd uitgegaan van circa 100.000 bezoekers per jaar, terwijl de werkelijkheid een gemiddelde van circa 200.000 bezoekers op jaarbasis laat zien. Daarenboven was herstel van waterschade uit het verleden aan de vloeren noodzakelijk. Het museum was gaandeweg zijn gebruikswaarde aan het verliezen. Het revitaliseren betrof dan ook meer dan een regulier groot onderhoud omdat een herdimensionering van het gebouw ten opzichte van het daadwerkelijke aantal bezoekers per jaar moest plaatsvinden, terwijl de aanpassingen die in het kader hiervan zijn uitgevoerd de gebruikswaarde en de artistieke waarde van het pand op het noodzakelijke niveau hebben gebracht. Het treffen van passende voorzieningen voor dit type onderhoud was noch bij de Gemeente, noch bij het GM ingecalculleerd.

De Gemeente had voor dit onderhoud € 750.000,- beschikbaar uit een noodfonds voor wateroverlast. Hieronder is een samenvatting opgenomen van de kosten van de revitalisering, de initieel beschikbare en later gevonden dekking en wat de uiteindelijke resultaten zijn voor het GM. De cijfers zijn afkomstig van het GM.

<b>Overzicht kosten revitalisatie</b>		
	<b>Kosten</b>	<b>Dekking</b>
<b>Revitalisatie Gemeente Groningen</b>	€ 4.220.000	
Reservering Onderhoud		€ -750.000
SNN subsidie		€ -1.677.000
Externe bijdrage stichting		€ -693.000
huurverhoging GM		€ -1.100.000
	€ 4.220.000	€ -4.220.000
<b>Revitalisatie GM</b>	€ 1.693.000	
hypotheek		€ -525.000
Externe bijdrage stichting		€ -558.000
Verlies over 2010		€ -610.000
	€ 1.693.000	€ -1.693.000

Van deze kosten van de revitalisatie zijn uiteindelijk € 1.100.000,- (vervat in huurverhoging) en € 525.000,- (als hypotheek) doorgeschoven naar de toekomst, hetgeen naar onze mening deels niet overeenkomt met het algemeen aanvaarde voorzichtigheidsprincipe dat kosten in principe worden genomen zodra ze bekend zijn. 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 verlies van € 169.000,-.

### 3.3 Exploitatie 2010 en consequenties voor 2011

Een groot deel van de te verwachten dalingen van opbrengsten en kosten in 2010 door de tijdelijke sluiting van het museum was tamelijk nauwkeurig begroot. Op een aantal punten bleken 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 terwijl dit besteed moest worden aan (overschrijdingen in de) bouwbudgetten. 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 in 2011 is de schuld aan de andere crediteuren eveneens opgelopen. Het totaal aan langlopende verplichtingen van het GM bedroeg per 15 december 2011 is volgens opgave van het GM € 2.183.298,-. Het totaal aan kortlopende verplichtingen is in 2011 sterk gestegen tot € 2.329.928,-. Daarnaast is de kredietruimte op de rekening courant bij de huisbank opgebruikt en zijn er verplichtingen als gevolg van de revitalisatie, die niet uit de balans blijken, ter grootte van € 1.100.000,-, die het GM via een huurverhoging voor de komende 20 jaar aan de gemeente moet terugbetalen. In onderstaande tabel is de opbouw van deze cijfers weergegeven..

Verplichtingen	Oorzaak	loopt tot	
Lening van Gemeente Groningen	Reorganisatie 1999	2031	€ 670.607
Lening van de stichting Kunstbezit en Oudheden	Overname Groninger Museumcafé BV	2024	€ 297.000
Lening van huisbankier	Revitalisatie	2025	€ 525.000
Gemeente Groningen RO/EZ	Revitalisatie	2031	€ 690.691
Gemeente Groningen RO/EZ	Revitalisatie verdisconteerd als huurverhoging	2031	€ 1.100.000
	<b>Totaal langlopende verplichtingen</b>		<b>€ 3.283.298</b>
Crediteuren Gemeente Groningen			€ 1.116.293
Crediteuren Overig			€ 977.823
Vordering Fonds Kunst en Economie	Afwikkeling revolving fund 2003-2011		€ 235.812
	<b>Totaal kortlopende verplichtingen</b>		<b>€ 2.329.928</b>
Rekening courant Huisbankier	Moet worden afgebouwd naar €300.000		€ 600.000
Subsidie SNN	€1.677.041 moet volgens voorwaarden direct na ontvangst worden betaald aan RO-EZ		pm
	<b>Totaal van de verplichtingen</b>		<b>€ 6.213.226</b>

Het GM heeft daarnaast een acuut liquiditeitstekort in de orde van grootte van € 1.000.000,- waarvan tweederde nodig is om de kritieke crediteuren te betalen en de rest om ruimte te maken op het bankkrediet (dat in bovenstaande opstelling als negatieve liquiditeit is beschouwd) en een geprognosticeerd tekort over 2011, dat inmiddels oploopt tot € 594.000,-, exclusief de reorganisatiekosten die gemaakt gaan worden. Door een extra bevoorschotting eind 2011 heeft de Gemeente Groningen het GM in staat gesteld de grootste noden te lenigen. Voorwaarde voor die bevoorschotting was dat het GM voordien een Herstelplan voorlegde waaruit blijkt dat een gezonde exploitatie spoedig bereikt kan worden. Het GM heeft bij het SNN een subsidie voor de kosten van de revitalisatie verkregen die conform de voorwaarden direct naar de Gemeente RO/EZ moet worden afgedragen. Om deze reden zijn de vordering en bijbehorende schuld in het overzicht gesaldeerd.

De informatievoorziening (c.q. het gebrek eraan) is in de loop van 2011 een belangrijke factor geweest in het ontstaan van de ernstige problemen van het GM en in de verhoudingen tussen het GM de toezichthouders:

- Signalen over het gebrek aan communicatie en het door betrokken partijen niet adequaat invulling geven aan het afgesproken overleg – tussen GM, RO/EZ en de bouwers – zijn tijdens de revitalisatie in 2010 te laat opgepakt.
- De informatie over de overschrijdingen van de revitalisatie en de oplopende liquiditeitsproblemen binnen het GM is niet systematisch en in brokken aan toezichthouders opgeleverd. De in het Bestuurlijk Overleg van 30 mei 2011 afgesproken levering van gevalideerde informatie door het GM is - ondanks herhaald aandringen bij de directeur en de (voorzitter van de) Raad van Toezicht vanuit het Bestuurlijk Overleg door de Gemeente Groningen en Provincie – niet steeds tijdig (deadlines) en niet altijd volledig aan de toezichthouders aangeleverd. Deze tekortschietende informatievoorziening is in de loop van 2011 een complicerende factor geworden in het ontstaan van de bovengenoemde problemen van het GM doordat het complete beeld over de ernst van de situatie te laat is ontstaan. De verhoudingen tussen de directie en de Raad van Toezicht van het GM aan de ene kant en de Gemeente en de Provincie Groningen aan de andere kant kwamen hierdoor onder druk kwamen te staan.

Wij hebben overigens niet kunnen vaststellen dat relevante informatie uiteindelijk niet gedeeld is of dat er sprake is geweest van onrechtmatigheden.

Bij de toezichthouders hebben wij de volgende reacties kunnen vaststellen:

- De Provincie reageert in lijn met zijn eerder afgegeven status van verhoogd risico van het GM op basis van jaarrekeningen en begrotingen. De Provincie heeft ook in het licht van komende bezuinigingen op subsidies aan het GM duidelijk gemaakt dat het GM niet zonder zijn toestemming haar kosten structureel mag verhogen;
- Binnen de Gemeente heeft het College de informatie die zij kreeg vanuit het GM en OCSW & RO/EZ aan de Raad verstrekt, waarbij op basis van steeds nieuwe informatie door de Raad meerdere malen besluiten moesten worden genomen over maatregelen om een nieuwe lening mogelijk te maken. Het niet adequaat reageren vanuit het GM op verzoeken om gevalideerde informatie heeft het bestuur hierbij parten gespeeld.
- De voorzitter van de Raad van Toezicht is door de toenmalig 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 hij 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 doorkruist 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.

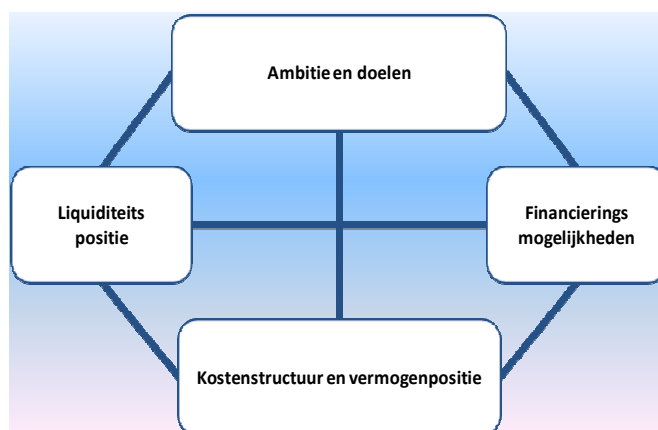


- Op ambtelijk niveau zijn de contacten tussen de toezichthouders van de Gemeente, de Provincie en Controller van het GM steeds nauw en goed geweest. Hierdoor kon de goede werkrelatie tussen GM en de toezichthouders op ambtelijk niveau in stand blijven. Over het huurachterstand die het GM vanaf 2010 heeft opgebouwd, zijn de subsidiegevers te laat geïnformeerd.

### 3.4 Scenario's oktober 2011

In het initiële Plan van Aanpak van oktober 2011 was een drietal scenario's opgenomen. Scenario 1 ging 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 ging uit van een tweetal A-tentoonstellingen, hogere kortingen en vermindering van het ambitieniveau. Scenario 3 kende nog forsere financiële ingrepen en een (nog) lager ambitieniveau. Met de huidige financiële inzichten, is de financiële onderbouwing van elk van deze drie scenario's weggevallen. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen, waren de scenario's onderbouwd op basis van inschattingen en aannames.

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 financierings-mogelijkheden 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. 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 gingen 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 het 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). Het 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 het voorliggende meerjarenperspectief met randvoorwaardelijke financiële en organisatorische maatregelen en bijbehorende (lagere) kosten.

Een positief sluitende exploitatiebegroting lost de liquiditeit- en financieringsproblemen op langere termijn wel op, maar door de huidige penibele situatie krijgt het GM de kans niet meer om het meerjarenperspectief uit te werken. Om de voorgestelde ingrepen in het nieuwe meerjarenperspectief mogelijk te maken en daardoor weer een gezonde bedrijfsvoering van het GM te realiseren, moet aan minimaal vijftal 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 en is dus ongewenst. 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 afdelingsstructuur te implementeren, evenals een formatieve afslanking voor de noodzakelijke bezuinigingen. Over het sociaal plan zal snel met de vakbonden overeenstemming bereikt moeten worden .
- De huisvestingslasten zullen aanzienlijk beperkt moeten worden. Dit betreft niet zozeer de reguliere huur maar de extra huisvestingslasten, die zijn ontstaan door het doorberekenen van groot onderhoud en overschrijdingen in de huur. De Gemeente zal op basis van een onderhoudsplan voldoende reserveringen voor (het regulier en het groot) onderhoud moeten plegen evenals het GM dat zal moeten doen voor het interne huurdersdeel, om deze situatie van structurele tekorten niet meer te laten voorkomen. De gebruikswaarde van het GM als museaal gebouw en de intensiteit van het gebruik zullen leidend moeten zijn bij het bepalen van de hoogte van deze voorzieningen.
- 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. Het opbouwen van deze competenties 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 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 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 het volgende hoofdstuk wordt op het nieuwe meerjarenperspectief, de liquiditeit- en financieringspositie en de noodzakelijke governance ingegaan.

## 4 Beoordeling voorgestelde oplossingen

### 4.1 Uitgangspunten financieel beheer

HEC is bij de beoordeling van het meerjarenperspectief uitgegaan van een gezonde en langjarige exploitatie van een GM waarvan het bestuur zijn eigen verantwoordelijkheden als exploitant en gebruiker van het gebouw kan nemen. Daarnaast mogen de subsidiegevers en de Gemeente als eigenaar van het gebouw niet voor verrassingen worden gesteld, die door goed beheer en dito afspraken kunnen worden voorkomen.

De uitgangspunten die wij daarbij hanteren noemen wij hieronder:

- Het resultaat van het GM moet over een driejaarlijkse periode licht positief zijn en mag per jaar afwijken tot een maximum van 10% van de zelf gegeneerde inkomsten. Er zal een buffer moeten worden opgebouwd om deze meerjarige financiële fluctuaties op te kunnen vangen
- De personeelskosten en overige vaste lasten stijgen met niet meer dan de prijsindex bedrijven;
- Het GM reserveert jaarlijks op basis van een onderhoudsplan voldoende om conform een onderhoudsplan de inrichting en het huurdersdeel van het gebouw in goede staat te kunnen houden conform het gebruiksdoel en de gebruiksiteit; overschrijdingen mogen nooit ten laste van komende jaren worden gebracht, maar dergelijke kosten worden genomen wanneer ze ontstaan;
- De Gemeente reserveert jaarlijks op basis van een onderhoudsplan voldoende middelen om het gebouw in goede staat te houden conform het museale gebruiksdoel van het gebouw (en niet sec de technische staat) en de gebruiksiteit; overschrijdingen mogen nooit ten laste van komende jaren worden gebracht, maar dergelijke kosten worden genomen wanneer ze ontstaan en worden niet verhaald op de huurder van het gebouw;
- Het GM hanteert voor crediteuren- en debiteurensaldi maximale hoogten die zijn afgeleid van de binnen overheden gebruikelijke betalingstermijnen;
- De langdurige verplichtingen van het GM bedragen als geheel niet meer dan 30% van het jaarlijkse budget;
- Het GM gaat geen verhoging van de vaste lasten aan zonder toestemming van beide subsidiegevers.

Deze punten hebben ook betrekking op de oplossing die getroffen moet worden voor de liquiditeit- en financieringsproblemen. Navolging zal in ieder geval mogelijk maken dat de door de revitalisatie veroorzaakte stijging van de aan RO/EZ te vergoeden huisvestingskosten - die normaliter tot het eigenaarsdeel behoren – worden gehierijkt en dat het GM de daardoor beschikbaar komende middelen kan gebruiken voor reservering van periodiek onderhoud dat voor rekening van de huurder komt.

### 4.2 Alternatieven om de korte termijn problemen op te lossen

#### 4.2.1 Verkoop van het Depot

Het GM heeft als een variant een voorstel geformuleerd om het depot van het GM aan een overheidsorganisatie of commerciële partij te verkopen. In het meerjarenperspectief is deze optie verwerkt, waarbij de nieuwe eigenaar een gebruiksvergoeding krijgt. Er wordt uitgegaan van een verkoopwaarde van € 3.000.000,- die in het meerjarenperspectief in het vermogen is verwerkt.

Het voorstel is om circa 1/3 te gebruiken om de liquiditeiten op orde te brengen en het overige om leningen af te lossen. De uitwerking van dit voorstel lijkt positief en lenigt een belangrijk deel van de nood. Het GM zou in het voorstel het recht van eerste koop moeten hebben, indien de koper zou besluiten het depot weer te vervreemden. Bij dit voorstel maken wij de volgende kanttekeningen:

- Het gebouw dat nu nog een stille reserve is, wordt in de balans ingebracht, waardoor het EV stijgt met de verkoopwaarde;
- De overdracht moet juridisch en fiscaal worden getoetst alvorens de netto opbrengst voor het GM duidelijk is;
- Het lijkt een sale en financial leaseback constructie te zijn. Alle operationele en instandhoudingskosten voor het depot blijven bij het GM;
- De huisvestingslasten van het GM zullen als gevolg van de constructie stijgen door een huurvergoeding die het GM aan de gemeente moet gaan betalen. Bij een andere, particuliere partij zal de gebruiksvergoeding waarschijnlijk hoger uitkomen omdat dan hogere risico- en winstopslagen zullen worden toegepast;
- De verkoop draagt niet structureel bij aan de herstructurering van de reguliere huisvestingslasten en de onderhoudslast van het GM aan zich.

Op basis van deze punten kan vastgesteld worden dat op korte termijn de sale & leaseback constructie financiële verlichting voor het GM oplevert, maar het brengt hoe dan ook een structurele verzwaring van de huisvestingslasten op. Het eigen vermogen neemt toe met de te verwachten verkoopwaarde.

#### 4.2.2 Hypothecaire Lening op het depot

Het depot kan worden belast met een hypothecaire lening, ook hier nadat het gebouw - dat nu nog een stille reserve is - op de balans is ingebracht, waardoor het EV stijgt met de verkoopwaarde. Dit levert dezelfde voordelen als verkoop, maar heeft als voordeel dat het bezit bij het GM blijft en er geen kosten voortvloeien uit de verkoop. De verzwaring van de toekomstige lasten kan sterk fluctueren afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt omtrent de rente en (eventuele) aflossing van de hypotheek. Bij een hypothecaire lening van een bank zullen zeer waarschijnlijk aanvullende garanties van overheden worden gevraagd.

#### 4.2.3 Kwijtschelden Lening Stichting Kunst en Oudheden

De lening ad € 297.000,- die de Stichting Kunst en Oudheden heeft uitstaan bij het GM wordt mogelijk kwijtgescholden. Mocht deze kwijtschelding doorgaan, dan draagt dit bij aan de verbetering van de schuldpositie van het GM. Het draagt echter niet bij aan de verbetering van de liquiditeit en evenmin aan de herstructurering van de huisvestingslasten.

#### 4.2.4 Herstructurering van de huisvestingskosten

De revitalisering heeft ertoe geleid dat het GM een groot aantal kosten voor haar rekening zijn gebracht die op een aantal manieren in de exploitatie terecht (zijn ge)komen, in 3.2 is dit reeds toegelicht.

- Direct in de exploitatie van het GM (zelf betaald);
- Via een huurverhoging door RO/EZ;
- Door een lening aan te gaan bij de huisbankier omdat GM zelf de middelen niet had.

In de overeenkomst over de revitalisering is afgesproken dat de Gemeente deze via een aanbesteding zou regelen en dat het noodzakelijke werk aan het interieur door het GM wordt geregeld en dat deze laatste kosten voor rekening van het GM zouden komen. De revitalisatie heeft dus geleid tot een aanzienlijke stijging van de huisvestingskosten en schulden van het GM en de liquiditeit ernstig aangetast.

Herstructurering van de huisvestingskosten draagt bij aan de oplossing van de korte en de lange termijn problemen van het GM. Een herstructurering zou kunnen bestaan uit het doorhalen van de jaarlijkse huurverhoging en daarnaast het eenmalig compenseren van een deel van kosten, die voor rekening van het GM kwamen doordat voldoende externe sponsors ontbraken. Een dergelijke herstructurering levert in combinatie met treffen van adequate en toekomstvastе voorzieningen voor onderhoud bij Gemeente en GM een evenwichtig pakket aan huisvestingslasten op.

#### 4.2.5 Financiële injectie

Een financiële injectie van de Gemeente en / of de Provincie Groningen in combinatie met het kwijtschelden van een lening door de Gemeente draagt bij aan verbetering van de liquiditeit- en de schuldpositie. Een uitstel van de voorgenomen korting op de subsidie door de Provincie wordt eveneens als wenselijk aangemerkt om de financiële huishouding van het GM snel op orde te krijgen.

### 4.3 Beoordeling meerjarenplan 2012 – 2016 (lange termijn)

Wij hebben het meerjarenperspectief van 16 december 2011 (waarin een mogelijke verkoop van het depot was verwerkt) beoordeeld en wij zijn van mening dat de prognoses zoals nu door het GM worden gegeven voorzichtig zijn opgesteld, uitgaande van een normale museale bedrijfsvoering als kernactiviteit. Het beeld dat wordt gegeven, laat zien hoe het resultaat zich kan ontwikkelen wanneer de voorgestelde maatregelen worden doorgezet en de overige condities niet (op korte termijn) veranderen. In de beoordeling is er vanuit gegaan dat er een structurele oplossing komt voor de huisvestingsproblematiek (huurachterstanden, beheer en onderhoud). Bij de beoordeling hebben wij als uitgangspunt genomen dat verder 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 ontstaan buiten het regulier budgettair kader. Belangrijke voorbeelden hiervan staan in het staatje in paragraaf 3.2. Tijdens de revitalisatie hebben belangrijke overschrijdingen 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. Bij een adequate interne governance zouden de meeste van de overschrijdingen niet hebben hoeven plaatsvinden.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het exploitatieresultaat 2011 in november 2011 extra belast is 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. Een aantal posten waarvan de financiële effecten gering zijn op de uitkomsten worden in deze beoordeling niet genoemd.

### 4.3.1 Opbrengsten

#### **Subsidies**

Ten behoeve van aangekondigde korting van de Provincie is veiligheidshalve een korting van € 300.000,- verwerkt in het meerjarenperspectief verwerkt vanaf 2013. Deze korting, is majeur te achten in de kritieke omslagjaren 2012-13 en in het bereiken van een gezonde bedrijfsvoering. Een uitstel van de ingang van een korting met één of twee jaren of het omzetten daarvan in een tijdelijke doelsubsidie, kan het GM helpen sneller de omslag te maken naar een gezonde organisatie met voldoende financiële buffers.

#### **Entregelden**

Het is lastig over het realiteitsgehalte van de verwachte bezoekersaantallen en het gehanteerde prijsbeleid een oordeel te vormen. Een geprognosticeerd bezoekersaantal van 185.000 voor de jaren waarin grote tentoonstellingen worden gehouden ligt in lijn met de afgelopen jaren. De programmering voor komende jaren lijkt daarvoor een goede basis te vormen. Het meer betrekken van lokale kunstinstellingen – zoals de directie nu voorstelt – hoeft daaraan geen afbreuk te doen. Desondanks is het goed om dit (periodiek) door deskundigen uit de museumwereld te doen beoordelen, immers ook de “concurrentie” in de omgeving is toegenomen. 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 voor 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**

Het café is een verliesgevende activiteit in 2010 geweest. Er zijn plannen om Coop Himmelb(l)au en andere ruimten ook intensiever commercieel te gaan verhuren, om tot betere resultaten te komen. De huidige resultaten wegen immers nauwelijks op tegen de managementaandacht en andere kosten. Inmiddels is door de controller een nieuw overzicht van 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.

Het voorliggende plan van aanpak lijkt een goede basis, maar de resultaten zullen in deze optie strak moeten worden gevolgd en leiden tot bijsturing. Voor deze commerciële activiteiten dient intern voldoende professionele know how aanwezig te zijn, vooral voor de verhuur en catering van grote ruimten. Alvorens tot investeringen wordt overgegaan dient een activiteit onderbouwd te zijn met een sluitende business case. Een alternatief dat in ontwikkeling is, betreft het opnieuw verpachten van het Museumcafé, maar dan onder strikte voorwaarden. Wij kunnen over dit plan geen uitspraken doen omdat het nog niet uitgewerkt is. 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, namelijk het zijn van museum voor Stad en Ommelanden. Gezien de nog bestaande onzekerheid over de te kiezen oplossing zijn wij van mening dat vooralsnog in het meerjarenperspectief daarom moet worden uitgegaan van een bescheiden opbrengst van € 50.000,-

### 4.3.2 Kosten

#### 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 was deze maatregel begin januari 2012 reeds te effectueren.

Vanaf 2012 leidt personeelsreductie volgens het meerjarenperspectief van het GM tot een afname van de personeelskosten oplopend tot:

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 deelname in overleggen zoals het 'hoofdenoverleg' en het MT. Bij het ingaan van de benodigde reorganisatie is het goed het onderstaande onderscheid in type functie in acht te nemen:

- 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.

#### Huisvestingskosten

In onderstaande tabel zijn de huisvestingskosten gegroepeerd naar kosten GM, kosten Depot en algemene kosten voor gebouwen. Een mogelijke gewenste correctie van afspraken door de Gemeente zijn hierin nog niet verwerkt. Wij zijn van mening dat het bedrag dat hier voor toekomstig groot onderhoud wordt gereserveerd nog te laag is. Wat in deze tabel opvalt is dat de Gemeente het onderhoud dat normaal toevalt aan de eigenaar en in de huursom is opgenomen (in 2012 ter hoogte van € 296.878,-) apart doorbelast aan het GM.

Samengevat valt aan de huisvestingskosten op:

- Revitalisatiekosten (uit het verleden) zijn versleuteld in (toekomstige) hogere huur;
- Reserveringen kosten regulier en groot onderhoud moeten nog worden berekend;
- Alle lasten die betrekking hebben op de gebruikswaarde lijken voor rekening huurder te komen;
- Tot nu toe wordt uitgegaan van technische gebruikswaarde en niet van functionele gebruikswaarde op museaal niveau (uitstraling, marketingwaarde, imago);
- De huisvestingslasten stijgen de komende jaren aanzienlijk en vormen de grootste kostenpost van het GM (>20%). Huisvestingslasten tussen musea zijn moeilijk te vergelijken door de verschillende wijzen waarop deze worden doorbelast, maar een korte vergelijking laat zien dat het Groninger Museum zich op dit gebied aan de bovenkant van de markt bevindt.

Tabel Huisvestingskosten incl. Verkoop en terughuren depot tegen rentevergoeding

Huisvestingskosten	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Huur Groninger Museum	441.981	441.981	441.981	441.981	441.981	441.981	441.981
Subsidie voor huur	-441.981	-441.981	-441.981	-441.981	-441.981	-441.981	-441.981
Revitalisatie RO-EZ Huurverhoging 1,1mio 30 jaar		96.376	96.376	96.376	96.376	96.376	96.376
Revitalisatie RO-EZ meerwerk bouwkundig 30 jaar		7.078	7.078	7.078	7.078	7.078	7.078
Onderhoud GM via RoEz	285.350	291.056	296878	302815	308871	315049	321.350
subtotaal via gemeente	285.350	394.510	400.332	406.269	412.325	418.503	424.804
Regulier onderhoud rekening GM	23.001	24.522	24.767	25.015	25.265	25.518	25.773
Reservering groot onderhoud rekening GM			75.000	75.750	76.508	77.273	78.045
Revitalisatie Rabo hypotheek rente		24.300	24.300	24.300	24.300	24.300	24.300
Revitalisatie afschrijving eigen bijdrage 30 jaar		17.500	17.500	17.500	17.500	17.500	17.500
Revitalisatie afschrijving meerwerk inventaris 10 jaar		22.771	22.771	22.771	22.771	22.771	22.771
Revitalisatie aGM collector		16.994	16.994	16.994	16.994	16.994	16.994
subtotaal via GM	23.001	106.087	181.332	182.330	183.338	184.355	185.383
<b>Totaal gebouwkosten Groninger Museum</b>	<b>308.351</b>	<b>500.597</b>	<b>581.664</b>	<b>588.599</b>	<b>595.662</b>	<b>602.858</b>	<b>610.187</b>
Onderhoud Depot Hoogkerk	253.029	246.500	256.500	256.500	256.500	256.500	256.500
Herstructurering Huurkosten Depot				120.000	120.000	120.000	120.000
<b>Totaal gebouwkosten Depot</b>	<b>253.029</b>	<b>246.500</b>	<b>256.500</b>	<b>376.500</b>	<b>376.500</b>	<b>376.500</b>	<b>376.500</b>
Verzekeringen	30.451	30.712	31.019	31.329	31.643	31.959	32.279
Belastingen	129.608	131.431	132.745	134.073	135.413	136.768	138.135
Gas, water en licht	210.540	238.979	243.759	248.634	253.606	258.679	263.852
Overige huisvestingskosten	25.996	26.516	26.781	27.049	27.319	27.593	27.869
Schoonmaakartikelen	23.911	33.991	34.331	34.674	35.021	35.371	35.725
Gereedschap	5.946	5.180	5.232	5.284	5.337	5.390	5.444
Inkopen kantine	18.972	17.556	17.732	17.909	18.088	18.269	18.452
Contract schoonmaak en lease	102.756	104.811	106.907	109.045	111.226	113.451	115.720
<b>Totaal exploitatiekosten gebouwen</b>	<b>548.179</b>	<b>589.176</b>	<b>598.506</b>	<b>607.997</b>	<b>617.654</b>	<b>627.479</b>	<b>637.475</b>
<b>Totale huisvestingskosten</b>	<b>1.109.558</b>	<b>1.336.273</b>	<b>1.436.670</b>	<b>1.573.096</b>	<b>1.589.817</b>	<b>1.606.837</b>	<b>1.624.162</b>

### Kosten van presentaties

De kosten van presentaties laten in het meerjarenperspectief een sterke daling zien ten opzichte van 2010 en 2011. Deze daling is volgens het GM mogelijk doordat hoge kosten bij openingen voortaan worden vermeden, er beter, strakker gebudgetteerd en verantwoord gaat worden en door risicomangement in te voeren (zie ook paragraaf 5.8). Als gevolg hiervan kunnen overschrijdingen worden voorkomen en kunnen budgetten in de hand worden gehouden.

Wanneer deze redenatie wordt geconfronteerd met de oorzaken van budgetoverschrijdingen in de afgelopen jaren, is het aannemelijk dat door voorkoming van onnodige uitgaven, met aanzienlijk minder budget hetzelfde inhoudelijke en artistieke ambitieniveau kan worden gerealiseerd. Een oordeel van een deskundige zal deze mening in meer detail moeten bevestigen.



Zoals ook in het volgende hoofdstuk zal worden benadrukt vergt dit een aanpassing van organisatie en werkwijzen. Alle projecten worden voorzien van een business case met risicoanalyse. Budgetten zijn leidend en problemen worden in principe binnen het eigen budget opgelost, daarna met collega's en in uitzonderingsgevallen door extra middelen. Het registreren van alle verplichtingen naar kostenmoment en betaalmoment is hiervoor een randvoorwaarde. Vooral de conservatoren zullen hieraan gevolg moeten geven om hun handelen inzichtelijk te maken voor zichzelf en het GM. Een open cultuur, altijd zoeken naar verbeteringen en collegiale toetsing van presentaties moeten de bezuinigingen mogelijk maken.

### **Revolving funds**

Het GM maakt gebruik van twee revolving funds. Dit zijn fondsen waaraan externe financiers en het GM bijdragen om grote presentaties mogelijk te maken. Het principe is dat financiers en GM een startkapitaal inleggen en dat de extra opbrengsten uit presentaties (toeslagen, extra verkopen en winst op catalogi terugvloeien in het fonds, waaruit dan weer nieuwe tentoonstellingen kunnen worden georganiseerd.

Voor het fonds Kunst en Economie waaraan bedrijfsleven, Gemeente en Provincie Groningen hebben bijgedragen is het revolverende karakter ten einde gekomen. Het fonds waaruit in totaal 6 grote tentoonstellingen zijn georganiseerd tussen 2003 en 2008 is geëindigd met een negatief resultaat van € 235.000,- dat door het GM moet worden aangevuld. Dit moet wel worden afgezet tegen een totale omzet binnen het fonds van ruim € 6.600.000,- waaraan door externe financiers ruim € 2.715.000,- is bijgedragen en bijna € 2.000.000,- vanuit extra inkomsten uit het GM. Op een eigen bijdrage van het GM van bijna € 1.800.000,- heeft het fonds een grote hefboomfactor van bijna 4 (€ 1 investering geeft € 4 opbrengst). Er wordt momenteel een nieuwe versie van het fonds voorbereid, waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden.

Het tweede fonds betreft het Fonds Culturele Relatie-evenementen Gasunie en Gasterra waaruit thans de tentoonstelling Nordic Art mogelijk gemaakt wordt. Dit project met een budget van bijna € 1.200.000,- wordt gevoed met een externe bijdrage van € 500.000,- en een bijdrage van het museum van München van ruim € 340.000,-. Dit levert het GM ook een aantrekkelijke hefboomfactor op van bijna 3.

## 5 Bevindingen besturing en organisatie

### 5.1 Inleiding

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

- Besturing van en 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 (incl. kas, in- en verkoop).

### 5.2 Besturing van en toezicht op de organisatie

#### 5.2.1 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 directiemodel en het bestuursmodel sec. 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 D.

#### 5.2.2 Raad van Toezicht – Directie GM

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 omdat beide directeuren niet meer konden samenwerken. De Raad van Toezicht werd in 2010 meerdere malen geconfronteerd met voldongen bouwkundige aanpassingen buiten het bestek en financiële tegenvallers in de bedrijfsvoering, vooral als gevolg van besluiten binnen de directievoering (GM-collector, keuken Coop, laad- & losdeuren, tentoonstellingsbijdrage, tegenvaller Cuba, ongedekte kostenpost voor de opening van de tentoonstelling Het Onbekende Rusland). Het door incompatibiliteit d'humeur tussen algemeen en zakelijk directeur noodzakelijk geworden vertrek van de zakelijk directeur eind 2010 heeft daarbovenop een extra kostenpost veroorzaakt.

De Raad van Toezicht besloot de bevoegdheid van de algemeen directeur om zelfstandig verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen buiten het vastgestelde budget, daadwerkelijk te beperken tot € 20.000,-. Boven dat bedrag moet eerst 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 met de accountant in de Raad van Toezicht, werd de Raad gewaarschuwd voor een snel en acuut ontstaand liquiditeitskort dat de continuïteit van het GM zou kunnen 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 eind 2010 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 zakelijk directeur. 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 directie naar de Raad van Toezicht 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 het financiële mandaat van de directeur herbenoemd na de evident buiten budget geconstateerde overschrijdingen in 2010.

Volgens onze informatie heeft de Raad van Toezicht echter geen audit committee of soortgelijk financieel controlerend orgaan ingericht. Wel is in de loop van 2011 als gevolg van het weggaan van de zakelijk directeur eind 2010 een lid van de Raad van Toezicht (de heer G.H.B. Verberg) gevraagd in het bijzonder naar financiële kwesties te kijken. Inmiddels heeft de heer Verberg de verantwoordelijkheid op zich genomen als algemeen en zakelijk directeur a.i. De eerste pijnlijke (ook personele) ingrepen om de kosten te verlagen en verdere overschrijdingen te voorkomen, zijn door hem begin december 2011 geïnitieerd en maken onderdeel uit van het door hem opgestelde herstelplan.

Voor een GM met deze personele schaalgrootte en bij de huidige financiële situatie, is een tweehoofdige directie in de nabije toekomst overmaats. Daarbij zal om het meerjarenperspectief te laten slagen een overwegend accent en primaat op de zakelijke competenties moeten liggen. De artistieke competenties zijn vooralsnog in eigen huis belegd. Het gaat dan meer om onderlinge verhoudingen en spelregels, dan om directiefuncties. Voor het artistieke beleid kan eventueel ook ad hoc een beroep gedaan worden op externe professionals.

### 5.2.3 Toezicht overheden: Gemeente en Provincie

De Provincie Groningen heeft inmiddels een methodiek ontwikkeld voor professioneel toezicht, met een sterrenclassificatie op basis van het ingeschatte risico. Afhankelijk van de beoordeling 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 – die de subsidies verstrekt aan het GM - 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 in het vervolg worden beoordeeld.

Op bestuurlijk niveau vindt het overleg plaats tussen de portefeuillehoudende Gedeputeerde en de 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 betreffende onderhoud en beheer van onroerend goed. In 3.3 is een aantal opmerkingen gemaakt over het gebrek aan tijdige en volledige informatieverstrekking.

#### 5.2.4 Besturing interne organisatie en reorganisatie

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 ondernemingsraad vindt maandelijks overleg plaats. De verhouding tussen ondernemingsraad en de directie is verstoord, o.a. door de wijze waarop onder de vorige directie een aantal wijzigingen in de organisatie is doorgevoerd en er ook op andere punten van de ondernemingsraad naar zijn oordeel onvoldoende is gereageerd. Hiervan zijn voorbeelden en stukken aangedragen. In een gesprek hebben wij ons op de hoogte laten brengen van de zienswijze en de vraagpunten van de ondernemingsraad en dat leidt tot de constatering dat het personeelsbeleid na een periode van verwaarlozing de komende tijd een forse en wederkerige investering van het management en de medewerkers zelve vragen. Hier gaat het zowel om herstel van onderling vertrouwen alsook om het herijken van rolzuiverheid tussen directie en ondernemingsraad. Niet alleen de verhoudingen, maar ook de formele rollen en functies zijn de laatste jaren namelijk getroebleerd. Omwille van het bereiken van herstel van vertrouwen (de ondernemingsraad heeft het reorganisatieplan immers van negatief advies voorzien), maar vooral vanwege de hoge urgentie m.b.t. de reorganisatie, heeft de directie externe bemiddeling voorgesteld.

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.

Door de directie van het GM is in december 2011 een reorganisatieplan uitgewerkt, dat resulteert in een organisatiewijziging die bestaat uit grotere organisatorische eenheden, duidelijker belegde (eind)verantwoordelijkheden, minder overlegvormen en reductie van het aantal fte's. Deze reorganisatie is begrijpelijk vanwege het feit dat de huidige organisatorische eenheden te klein zijn, het aantal overlegvormen te groot en de bedrijfsmatige transparantie en flexibiliteit te gering. Het positioneren van de rol van controller in een onafhankelijke positie (geen lijnfunctie meer), is zowel volgens de leer als in de praktijk een belangrijke stap om de administratieve en financiële processen adequaat te kunnen monitoren. De personeelsreductie, mede mogelijk door natuurlijk verloop en het in elkaar schuiven van functies en eenheden, is gelet op de financiële situatie van het museum een onontkoombare randvoorwaarde voor het voortbestaan.

De ondernemingsraad heeft om haar moverende redenen eind december een negatief advies afgegeven over de voorgenomen reorganisatie. De directie heeft de ondernemingsraad daarop bemiddeling voorgesteld om z.s.m. uit de huidige impasse te geraken. HEC heeft zich in een gesprek met voorzitter en leden van de ondernemingsraad op de hoogte laten brengen van hun zienswijzen.

### 5.3 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:

<p><b>ALGEMEEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Typologie</li> <li>• Functieomschrijvingen</li> <li>• Functiescheiding</li> <li>• Begrotingen</li> <li>• Automatisering</li> <li>• Managementinformatie</li> <li>• Bewaring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geldafstorting</li> <li>• Administratieve afwikkeling</li> <li>• Controle maatregelen</li> </ul>
<p><b>DE KASPROCEDURE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevoegdheden</li> <li>• Geldopname</li> <li>• Gelduitgifte</li> <li>• Declaraties en voorschotten</li> <li>• Geldontvangst</li> <li>• Kas telling</li> <li>• Bewaring Kasgeld</li> </ul>	<p><b>HET INKOOPPROCES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkoop van diensten en goederen</li> <li>• Bar- en winkelinkopen</li> <li>• Overige inkopen</li> <li>• Financiële en administratieve afwikkeling</li> <li>• Creditcard betalingen</li> </ul>
	<p><b>HET VERKOOPPROCES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidies</li> <li>• Opbrengst entreegelden</li> <li>• Verkopen uit commerciële activiteiten</li> <li>• Aanmaanprocedure</li> </ul>

De procedures zijn vooral boekhoudkundig van aard en procedures voor controles achteraf. Verbandscontroles ontbreken in de set procedures. Zie hierover ook paragraaf 5.4. 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.

In het algemeen kan gesteld dat de interne bedrijfsvoering, waaronder implementatie en naleving van procedures en werkwijzen te weinig managementaandacht hebben gehad. Voor de uitvoering van het voorgestelde meerjarenplan en de reorganisatie, is een adequate AO/IC echter een belangrijke randvoorwaarde. Deels wordt hieraan gewerkt, maar zal na de voorgenomen reorganisatie geïntegreerd ter hand genomen moeten worden.

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

HEC heeft 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 2011 ontvangen. Bijzonderheden die in de controle over 2010 door haar zijn opgemerkt, zijn met deze brief 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 zijn 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 dient desondanks te beschikken over een basale procedure voor voor- en nacalculatie van projecten, waarvoor een projecten- en urenregistratie noodzakelijk is. Deze registratie kan eenvoudig van opzet zijn, maar een goede opleiding van de betrokken medewerkers en toezicht op het naleven van de gemaakte afspraken is er belangrijk.

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. Ook hiervoor geldt dat deze registratie eenvoudig mag zijn, maar dat de naleving van de procedure door de betrokkenen – vooral de directie en de conservatoren – essentieel is. Uitgangspunt moet zijn dat verplichtingen worden bijgehouden om zelf op elk moment inzicht te hebben in de bestedingsruimte (en niet omdat het voor anderen 'moet').

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 in haar hoedanigheid als subsidiënt onder financieel toezicht van de Provincie. Vanaf 2001 levert het GM zowel aan de Provincie als aan de Gemeente kwartaal-rapportages. 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.

## 5.5 Projectuitvoering (grote tentoonstellingen)

De begroting van het GM betreft steeds een boekjaar. Bij goedkeuring van deze begroting door de Raad van Toezicht 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 productiecyclus past niet bij een museum met A-tentoonstellingen.

Door deze werkwijze mag het GM eigenlijk geen verplichting aangaan voor jaren volgend op het boekjaar dan na goedkeuring door de Raad van Toezicht, wat 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 zijn stevige verliezen gerealiseerd. Tentoonstellingen die niet door konden gaan leidden 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. De verplichtingenadministratie zal hierop dienen te worden aangepast, teneinde zicht te krijgen op in de toekomst vastgelegde kosten en uitgaven. Een goede projecten- en urenregistratie kan noodzakelijk zijn voor een juiste verantwoording, met name bij gesubsidieerde tentoonstellingen.

## 5.6 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. Met deze maatregel wordt voldaan aan een belangrijke besturingseis, namelijk dat er duidelijke mandaten zijn voor de geplande presentaties en afdelingsbudgetten.

Daaraan kunnen nog twee elementen worden toegevoegd om de besturing te optimaliseren:

- Het instellen van de regel dat overschrijdingen primair binnen de eigen begroting worden opgelost, waarbij de verplichtingenadministratie leidend is;
- Het collegiaal toetsen van plannen en begrotingen om met collega's slimmere en goedkopere oplossingen te vinden voor hetzelfde doel.

## 5.7 Planning & Control cyclus

De Planning- en control cyclus is binnen het GM beperkt ingericht. Zoals al 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.

HEC is van mening dat voor het GM 3 verantwoordingsmomenten per jaar effectief kunnen zijn, namelijk in januari, mei en september. Het voordeel van deze viermaandscyclus is dat vakantieperiodes worden vermeden. Daarnaast komt het accent te liggen op twee belangrijke beoordelingsmomenten:

- Voor de eerste viermaandsbeoordeling ligt het accent op de realisatie van de in het jaarplan en begroting geplande activiteiten en de gewenste bijsturing daarop;
- Voor de tweede viermaandsbeoordeling ligt het accent op de eindejaarsprognose en de gewenste bijsturing daarop en de eventuele consequenties voor de begroting voor het volgend jaar;
- Voor de derde viermaandsbeoordeling ligt het accent op de afsluitende jaarrekening.

Het accent in de rapportages moet verschuiven van boekhoudkundige verklaringen naar de verantwoording van managers en conservatoren over de realisatie van activiteiten ten opzichte van de planning en begroting en de acties die zij gaan inzetten om bij te sturen waar dat nodig is. Alle acties uit verantwoordingsgesprekken, management letters en andere vastgestelde rapporten en adviezen worden opgenomen in een actielijst. Deze lijst vormt de kern van de verbetercyclus. Dit betekent ook een verandering in rollen. De managers en conservatoren stellen zelf hun verantwoording op met hulp van de administratie. De controller beoordeelt de rapportages en geeft zijn oordeel daarover. In het gesprek met de directie komt dit alles bij elkaar.

Voor de documenten en procedures betekent dit aanpassing van:

1. De begroting die naast cijfers ook de geplande activiteiten en projecten moet gaan bevatten (jaarplan);
2. Verantwoordingen moeten cijfers, analyses en geplande bijsturingacties gaan bevatten;
3. De controller geeft een controleoordeel daarover;
4. Elke manager en de conservatoren voeren 3 verantwoordingsgesprekken per jaar, waarbij ook de actielijst uit de verbetercyclus wordt doorgenomen;

5. De directie bespreekt de verslagen van het GM met uitkomsten van de verantwoordingsgesprekken met de Raad van Toezicht;
6. De afgesproken acties en bijstellingen worden opgenomen in de actielijst als onderdeel van de verbetercyclus;
7. De verantwoordingen dienen als basis voor de verantwoordingen richting subsidiënten, die hebben aangegeven op welke onderdelen zij periodiek geïnformeerd willen worden.

## 5.8 Risicomanagement

Wij hebben bij het doorlezen van de bedrijfsdocumenten, en in de interviews enige vorm van zichtbaar risicomanagement kunnen vinden, zoals bij beveiliging en in de kwartaalrapportages. Bij de controller en bij enkele conservatoren zijn impliciete risicoafwegingen vastgesteld. Dit ,moet echter nog uitgroeien tot structureel risicomanagement.

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 de audit committee de plaats waar de bedrijfsrisico's tussen directie en Raad van Toezicht worden besproken, ook om – de transparantie en verantwoording naar alle stakeholders – mogelijk te maken. Door risico's in kaart te brengen, worden risico's bespreekbaar gemaakt en wordt duidelijk welke bedragen gereserveerd moeten worden voor het afdekken van deze risico's, welke maatregelen moeten worden getroffen om de kans van optreden te minimaliseren.

Risicomanagement kan ook behulpzaam zijn bij het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. Risicomanagement stelt het GM in staat tot proactieve beheersing, bespaart kosten en tijd. Implementatie en verankering kosten tijd. Het is een proces dat moet worden opgenomen in de bedrijfsvoering en in de P&C-cyclus. Het is uitdrukkelijk geen speeltje van directie, maar voorkomt onnodig verrassingen, geeft meer zekerheid en is onderdeel van de actielijst van de verbetercyclus. Voor de documenten en procedures betekent dit aanpassing van:

1. De jaarplannen die een risicoparagraaf gaan bevatten;
2. Plannen van aanpak voor presentaties bevatten een risico analyse en maatregelen voor bijstelling indien risico's optreden;
3. Projecten worden eveneens voorzien van een risico paragraaf;
4. In de verantwoordingen wordt aandacht besteed aan het voorkomen van risico's en gevolgen van risico's die zijn opgetreden.



## Bijlage A Verantwoording

HEC is zijn onderzoek begin november 2011 gestart met het bestuderen van relevante documentatie, welke door verschillende partijen beschikbaar is gesteld (GM, Gemeente Groningen / OCSW & RO/EZ, Provincie Groningen). Daarnaast heeft HEC kortere en langere gesprekken gevoerd binnen het GM, de Gemeente Groningen en de Provincie Groningen. Bereidwilligheid en openheid waren daarbij groot, waardoor wij gevraagd en ongevraagd van informatie zijn voorzien. Ook de Ondernemingsraad heeft ons voorzien van informatie. Met de Gedeputeerde, de Wethouder en de Raad van Toezicht zijn geen formele interviews gehouden. Met de ambtelijke staf van eerstgenoemden zoveel te meer en in de Bestuurlijke Overleggen die wij hebben bijgewoond is veel informatie uitgewisseld. Tenslotte hebben alle toezichthouders de gelegenheid gekregen uitgebreid te reageren op het concept rapport. 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 accountant 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 schuldpositie bij de overheden) heeft door het GM een verificatie bij deze overheden plaatsgevonden.

Het onderzoek laat zien hoe het GM er voorstaat en wat de belangrijkste oorzaken daarvan zijn geweest. De vraag ligt nu voor hoe de ontstane problemen op te lossen. HEC heeft daartoe op basis van de haar ter beschikking staande gegevens de huidige, feitelijke uitgangspositie geschetst en beoordeeld.

Dit betekent dat HEC de feitelijke elementen rond de continuïteit van het GM in kaart heeft gebracht:

- Gegevens en feiten heeft verzameld, aangevuld met interviews en informatie uit de Bestuurlijke Overleggen;
- Scenario's, voorgenomen maatregelen en opties heeft doorgerekend en beoordeeld;
- De impact van maatregelen en oplossingsrichtingen heeft aangegeven;
- De samenhang en onderlinge afhankelijkheden heeft geschetst;
- De (ontbrekende) randvoorwaarden voor de oplossingen heeft gedetecteerd.

### ERRATA

Dit eindrapport – als definitief (versie 1.0) uitgebracht op 23 januari 2012 - vormt de integrale versie van de uitkomsten van het onderzoek. Bij nadere lezing zijn enkele errata geconstateerd, die zijn gecorrigeerd in versie 1.01 en hieronder worden verantwoord.

#### Paragraaf 1.1 op pagina 4

##### De tekst:

*Het eigen vermogen is negatief, van solvabiliteit is geen sprake, de financieringsmogelijkheden lijken uitgeput en medio december 2010 is er een acuut liquiditeitstekort in de orde van grootte van € 1.000.000,- waarvan tweederde nodig is om de kritieke crediteuren te kunnen betalen en de rest om ruimte te maken op het bankkrediet. Het jaar 2011 laat een verlies zien van tenminste € 600.000,- waarin de benodigde reorganisatiekosten nog niet zijn verwerkt en dit terwijl het jaarresultaat, zoals verstrekt aan de Provincie en de Gemeente tot aan september / oktober, positief was.*

Is gewijzigd in:

Het eigen vermogen is negatief, van solvabiliteit is geen sprake, de financieringsmogelijkheden lijken uitgeput en medio december 2011 is er een acuut liquiditeitstekort in de orde van grootte van € 1.000.000,- waarvan tweederde nodig is om de kritieke crediteuren te kunnen betalen en de rest om ruimte te maken op het bankkrediet. Het jaar 2011 laat een verlies zien van € 600.000,- waarin de benodigde reorganisatiekosten nog niet zijn verwerkt en dit terwijl het jaarresultaat, zoals eerder verstrekt aan de Provincie en de Gemeente in juni nog een negatief resultaat van ca. € 248.000,- liet zien, en dat in september 2011 opgelopen was tot € 594.000,-.

**Onder paragraaf 1.6 op pagina 8**De tekst:

*Zoals in de opdracht aangegeven, heeft HEC geen accountantscontrole uitgevoerd. Evenmin hebben wij in het kader van dit onderzoek alle onderliggende stukken kunnen beoordelen, zeker niet voor zover deze deel uitmaken van voorgestelde scenario's van oktober 2010.*

Is gewijzigd in:

Zoals in de opdracht aangegeven, heeft HEC geen accountantscontrole uitgevoerd. Evenmin hebben wij in het kader van dit onderzoek alle onderliggende stukken kunnen beoordelen, zeker niet voor zover deze deel uitmaken van voorgestelde scenario's van oktober 2011.

**Onder paragraaf 4.3.1 op pagina 22**De tekst:**Resultaat op deelnemingen**

*De verhuur van ruimten is een verliesgevende activiteit in 2010.*

Is gewijzigd in:**Resultaat op deelnemingen**

Het café is een verliesgevende activiteit in 2010 geweest.

**Onder paragraaf 4.3.2 op pagina 23.**De tekst:

*Vanaf 2013 leidt personeelsreductie volgens het meejarenperspectief van het GM tot een afname van de personeelskosten oplopend tot:*

Is gewijzigd in:

Vanaf 2012 leidt personeelsreductie volgens het meerjarenperspectief van het GM tot een afname van de personeelskosten oplopend tot:

**In bijlage B**De tekst:

13	23-11-2011	Mevrouw J. Huisman	Provincie, Groningen, controller
----	------------	--------------------	----------------------------------

Is gewijzigd in:

13	23-11-2011	Mevrouw J. Huisman	Provincie, Groningen, concerncontroller
----	------------	--------------------	---

*Voor vragen naar aanleiding van dit onderzoek wordt door HEC als regel en standaard verwezen naar de opdrachtgever.*

## Bijlage B Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Functie
1	28-10-2011	K. van Twist, G. Slagter, R. Dalstra, P. Vinkenvleugel, S. de Graaf, J. Vedder, H. Rozema & HEC	<b>Bespreking opdrachtformulering HEC</b>
2	frequent	De heer K, van Twist	Algemeen directeur GM
3	frequent	De heer G. Verberg	Zakelijk, later Algemeen directeur GM
4	frequent	De heer G. Slagter	Controller GM / hoofd Algemene zaken
5	28-10-2011 23-11-2011	De heer R. Dalstra	Gemeente, OCSW, Hoofd Contracten, Monitoring en Subsidies
6	11-11-2011	Mevrouw J. Selbach	GM, Hoofd Communicatie en PR Marketing
7	11-11-2011	De heer J. Snellaars	GM, systeembeheerder
8	11-11-2011	Mevrouw S. Ennik	GM, Museumcafé
9	11-11-2011	Mevrouw H. Rozema	GM, directiesecretaresse
10	11-11-2011	Mevrouw S. van der Zijp	GM, conservator
11	28-11-2011	De heer P. Vinkenvleugel	Provincie Groningen, controller
12	23-11-2011	Mevrouw S. de Graaf	Gemeente, OCSW, beleidsmedewerker
13	23-11-2011	Mevrouw J. Huisman	Provincie, Groningen, concerncontroller
14	29-11-2011	Mevrouw G. Postma	GM, Receptioniste en telefoniste
15	30-11-2011	De heer S. Kolsteren	GM, Hoofd Educatie en Informatie
16	30-11-2011	De heer R. Dijkstra	GM, Coördinator Infocentrum
17	30-11-2011	De heer R. Schenk	GM, Conservator & lid OR GM
18	30-11-2011	Mevrouw T. Hoefnagel	Gemeente, RO/EZ, controller
19	06-12-2011	Mevrouw M. Schumacher	GM, HR adviseur
20	06-12-2011	De heer M. Wilson	Chief Artistic Curator
21	10-01-2012	Voorzitter OR en twee leden OR	GM, Ondernemingsraad
22	13-01-2012	Dhr. B. Popken, O. Strijker, W. Reinke, mw. T. Hoefnagel	Gemeente, RO/EZ

## Bijlage C Bijgewoonde Bestuurlijke Overleggen

#	Datum	Naam	Gremium
1	28-11-2011	P. de Vey Mestdagh, J. Huijsman, T. Schroor, R. Dalstra, G. Verberg, G. Slagter & HEC	<b>Bestuurlijk Overleg tussenstand audit</b>
2	16-12-2011	P. de Vey Mestdagh, J. Huijsman, T. Schroor, R. Dalstra, G. Verberg, T. Plas, J. Houwert, G. Slager & HEC	<b>Bestuurlijk Overleg tussenstand audit</b>
3	19-01-2012	P. de Vey Mestdagh, J. Huijsman, T. Schroor, R. Dalstra, G. Verberg, G. Slager & HEC	<b>Bestuurlijk Overleg tussenstand audit</b>

## Bijlage D 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 directiemodel en het bestuursmodel. 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 good 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.