

werelden van verschil

*onderzoek naar
verzelfstandigingsafspraken Wereldmuseum*



Rekenkamer
ROTTERDAM

werelden van verschil

*onderzoek naar
verzelfstandigingsafspraken Wereldmuseum*



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Het in beheer geven van een omvangrijke gemeentelijke kunstcollectie aan een verzelfstandigde stichting (zoals het Wereldmuseum) is een beslissing die niet lichtvaardig kan en mag worden genomen. Dat is in de periode vóór 1 januari 2006, toen alle culturele gemeentelijke takken van dienst zijn verzelfstandigd, dan ook niet gebeurd.

Niettemin wordt anno 2015 door het college van B en W mede op basis van extern onderzoek geconstateerd dat de collectie die door het Wereldmuseum thans wordt beheerd in gevaar is (gebracht). Wat is er in vredesnaam mis gegaan? Een aantal onderzoeken, waaronder dat van de Rekenkamer Rotterdam, heeft getracht om hier een antwoord op te geven.

Het beheren van een omvangrijke kunstcollectie is normaal gesproken geen activiteit, die volledig commercieel kan worden uitgenut. Daar zijn vrijwel altijd ook publieke middelen voor nodig. Zo ook voor de exploitatie van het Wereldmuseum. Dat is ook logisch, gegeven het feit dat de bijzondere collectie toegankelijk zou moeten zijn voor iedereen met een zekere interesse voor Afrikaanse en Aziatische kunst. Er is met andere woorden sprake van publiek belang. Dat rechtvaardigt een structurele subsidiebijdrage van enige omvang van de zijde van de gemeente (of van het rijk).

Als het onderzoek iets heeft duidelijk gemaakt dan is het wel dat met een subsidiekorting van meer dan 40% er een kennelijke ondergrens werd bereikt, die onder invloed van een behoorlijk vaag gebleven mechanisme van 'cultureel ondernemerschap' achteraf onwenselijke uitkomsten heeft opgeleverd.

Uitkomsten, die overigens met een (governance)stelsel van goed werkende 'checks and balances' nog zouden kunnen zijn voorkomen. Maar zoals uit het rapport van de rekenkamer is gebleken, ook dat stelsel heeft niet afdoende gewerkt met alle consequenties van dien.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Rolf Willemse (projectleider), Nicole Kuijpers, Willem Gordijn en Annemijn Cazander.

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	9
1	inleiding	11
	1-1 aanleiding	11
	1-2 doel- en vraagstelling	11
	1-3 leeswijzer	12
2	conclusies en aanbevelingen	13
	2-1 hoofdconclusies	13
	2-2 toelichting hoofdconclusies	14
	2-3 aanbevelingen	21
3	reacties en nawoord	23
	3-1 reactie B en W en nawoord	23
	3-1-1 reactie B en W	23
	3-1-2 nawoord	29
	3-2 reactie directie Wereldmuseum en nawoord	32
	3-3 reactie voormalige Raad van Toezicht en nawoord	32
	3-3-1 reactie voormalige Raad van Toezicht	32
	3-3-2 nawoord	33
	nota van bevindingen	35
1	inleiding	37
	1-1 aanleiding	37
	1-2 doel- en vraagstelling	37
	1-3 afbakening	38
	1-4 leeswijzer	39
2	achtergrond verzelfstandiging	41
	2-1 inleiding	41
	2-2 herstructurering kunst- en cultuursector	41
	2-3 oprichting dienst Kunst en Cultuur	43
	2-4 oprichting Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur	43
	2-5 ondernemen in de culturele sector	44
	2-6 revitalisering Wereldmuseum	45
3	financiering en subsidiëring	47
	3-1 inleiding	47
	3-2 verzelfstandigingsafspraken subsidiëring	47
	3-2-1 jaarlijkse subsidieverlening- en vaststelling	48
	3-2-2 geoordeelde subsidie huur- en servicelasten	49
	3-2-3 onderhoud en vervanging overige activa	50
	3-2-4 weerstandsvermogen	51
	3-3 subsidiëring Wereldmuseum 2006-2012	51
	3-3-1 subsidies 2006-2014	52
	3-3-2 subsidie 2006	54
	3-3-3 subsidie 2007	54
	3-3-4 subsidie 2008	56
	3-3-5 subsidie 2009	56
	3-3-6 subsidie 2010	58

	3-3-7	subsidie 2011	59
	3-3-8	subsidie 2012	60
	3-4	beoordeling cultuurplanaanvraag Wereldmuseum 2013-2016	61
	3-5	subsidies 2013-2014	64
	3-6	geoormerkt bedrag huur- en servicekosten	66
	3-7	huurbetalingen Wereldbusiness BV en Wereldmuseumwinkel BV	67
4		verhuur en onderhoud gebouwen	71
	4-1	inleiding	71
	4-2	verzelfstandigingsafspraken huur en onderhoud	71
	4-2-1	algemeen	72
	4-2-2	huurovereenkomst Willemskade	72
	4-2-3	huurovereenkomst depot Metaalhof	74
	4-3	naleving huurovereenkomst panden Willemskade	74
	4-3-1	betaling huur- en servicekosten	74
	4-3-2	onderhoud panden	75
	4-3-3	overlegstructuur	76
	4-4	verbouwing Willemskade	77
	4-4-1	oplopend budget	77
	4-4-2	bijdrage Wereldmuseum aan verbouwing	78
	4-5	huurgeschil klimaatbeheersing Willemskade	78
	4-6	naleving huurovereenkomst depot Metaalhof	81
	4-6-1	betaling huur- en servicekosten	81
	4-6-2	onderhoud	82
	4-6-3	huuropzegging depot Metaalhof	83
	4-6-4	opzegging huurovereenkomst vs. beheersovereenkomst collectie	85
5		collectiebeheer	87
	5-1	inleiding	87
	5-2	afspraken beheersovereenkomst	87
	5-3	beschrijving collectie	89
	5-4	collectiebeleidsplan	91
	5-5	controle collectie	92
	5-6	ontzaming	94
6		personeel	99
	6-1	inleiding	99
	6-2	verzelfstandigingsafspraken personeel	99
	6-3	naleving sociaal plan	100
	6-4	personele reorganisatie in 2013	103
7		governance Raad van Toezicht en gemeente	105
	7-1	inleiding	105
	7-2	statuten Wereldmuseum	106
	7-3	functioneren Raad van Toezicht	108
	7-3-1	vergaderingen en jaarverslag	108
	7-3-2	opvolging	110
	7-3-3	relatie Raad van Toezicht - directie	112
	7-4	verhouding gemeente - Raad van Toezicht	116
	7-4-1	samenstelling en benoeming Raad van Toezicht	116
	7-4-2	metatoezicht functioneren Raad van Toezicht	118
		bijlagen	121
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	123
bijlage 2		motie Wereldmuseum	124

bijlage 3	gebruikte documenten	125
bijlage 4	lijst van afkortingen	128

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Na de zomer van 2014 ontstond commotie rond het Wereldmuseum. Aanleiding hiervoor waren meerdere kritische artikelen in de media, het ontstaan van de publieksactie Wereldmuseum en het feit dat in oktober 2014 bleek dat de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum niet rechtsgeldig opereerde. Op 27 november 2014 nam de gemeenteraad een motie aan die de rekenkamer verzocht te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze de afspraken zijn nagekomen, die in 2005 zijn gemaakt bij de verzelfstandiging van het Wereldmuseum. De bij de verzelfstandiging gemaakte afspraken zijn vastgelegd in een verzelfstandigingsovereenkomst en diverse andere documenten en hebben onder andere betrekking op de subsidiëring van het Wereldmuseum, de verhuur van panden aan het Wereldmuseum, het beheer van de gemeentelijke collectie en het personeel dat op het moment van verzelfstandiging in dienst was bij het Wereldmuseum. De rekenkamer heeft per brief d.d. 9 december 2014 aan het verzoek van de raad gehoor gegeven. Dit rapport is het resultaat van het gevraagde onderzoek.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan of de gemeente Rotterdam en de stichting Wereldmuseum zich hebben gehouden aan de afspraken die bij de verzelfstandiging van het Wereldmuseum zijn gemaakt en na te gaan of de governance rond het Wereldmuseum voldoende heeft gefunctioneerd.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hebben de gemeente Rotterdam en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die bij de verzelfstandiging zijn gemaakt en heeft de governance rond de stichting Wereldmuseum voldoende gefunctioneerd?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt over de financiering en subsidiëring van het museum?
- 2 Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt over de verhuur en het onderhoud van de gebouwen waarin het museum is gevestigd?
- 3 Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt over het beheer van de gemeentelijke collectie?
- 4 Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt rondom het personeel dat na de verzelfstandiging over is gegaan naar de stichting?
- 5 Heeft de Raad van Toezicht gefunctioneerd zoals is bepaald in de oprichtingsstatuten van de stichting Wereldmuseum?

- 6 Heeft de gemeente voldoende toezicht gehouden op het functioneren van de Raad van Toezicht van de stichting Wereldmuseum?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Zowel de gemeente als het Wereldmuseum is niet alle afspraken nagekomen die in het kader van de verzelfstandiging zijn gemaakt. Dit is geen oorzaak van de na de zomer 2014 ontstane commotie rondom het Wereldmuseum.
 - a In het jaarlijkse proces van subsidieverlening en -vaststelling hebben beide partijen over het algemeen gehandeld binnen de kaders van de gemeentelijke subsidieverordening.
 - b Met betrekking tot de gebouwen die het Wereldmuseum van de gemeente huurt hebben beide partijen veelal niet conform de gemaakte afspraken gehandeld. Het betreft over het algemeen procedurele afspraken over bijvoorbeeld servicekosten en onderhoud.
 - c De gemeente heeft haar verplichtingen ten aanzien van het toezicht op het collectiebeheer door het Wereldmuseum niet vervuld (zoals goedkeuren van collectiebeleidsplannen). Het Wereldmuseum heeft op zijn beurt niet aan alle verplichtingen voldaan (zoals een meting van het collectiebeheer). Hierdoor ontbreekt zicht op de volledigheid en kwaliteit van de collectie.
 - d Het Wereldmuseum is de bij de verzelfstandiging gemaakte afspraken over de overgang van personeel (zoals geen gedwongen ontslagen) nagekomen.
- 2 De voormalige Raad van Toezicht van het Wereldmuseum heeft inhoudelijk voldoende toezicht op de directie gehouden, maar daarbij niet altijd gehandeld zoals de statuten van de stichting Wereldmuseum voorschrijven, waaronder eigen jaarverslagen. Door het ontbreken van het laatste is het college een informatiebron voor het uitoefenen van het metatoezicht onthouden. Ook meende de Raad van Toezicht ten onrechte te kunnen functioneren met een demissionaire bezetting.
- 3 De gemeente heeft vier rollen richting het Wereldmuseum. De gemeente heeft haar rol als metatoezichthouder in het geheel niet vervuld. Had zij dat wel gedaan, dan had zij eerder kunnen weten dat de Raad van Toezicht op een gegeven moment defungerend was. In haar rol als collectie-eigenaar heeft de gemeente nauwelijks toegezien op een goed beheer van de collectie. Hierdoor kan het college niet controleren of de gemeentelijke collectie nog goed beheerd en volledig is. Het college heeft vooral zijn rol als subsidieverstrekker en als verhuurder ingevuld. Wel is de gemeente in de subsidierelatie somtijds te weinig sturend geweest. In haar rol als verhuurder heeft de gemeente zich redelijk adequaat opgesteld.
- 4 Het Wereldmuseum kenmerkt zich door een ondernemende houding en de gemeente stimuleert cultureel ondernemerschap. Dit heeft tot de huidige constructie geleid waarin de stichting Wereldmuseum aan het hoofd staat van een groep BV's, waar onderlinge verrekening van verliezen en winsten plaatsvindt. Dit is formeel toegestaan, maar het kan leiden tot discussie en het beeld en risico dat publiek subsidiegeld (van de gemeente aan de stichting) wordt aangewend voor

commerciële activiteiten (door de BV's). Het college heeft geen duidelijke kaders gesteld tot hoever het cultureel ondernemerschap mag reiken.

- 5 Door een forse korting op de subsidie voor de cultuurplanperiode 2013-2016 is het Wereldmuseum in een financieel lastige situatie terechtgekomen. Vanuit dat oogpunt zijn de bezuinigingsmaatregelen die het Wereldmuseum heeft genomen verklaarbaar. In relatie tot het opzeggen van de huur van het depot Metaalhof is het handelen van het Wereldmuseum echter als onhandig te typeren.
- 6 De gemeente heeft na de verzelfstandiging onvoldoende stil gestaan bij de rol en verantwoordelijkheid die zij ten opzichte van het Wereldmuseum heeft. De bij de verzelfstandiging gemaakte afspraken zijn na 2006 niet uitgebreid of herijkt, terwijl er wel ontwikkelingen zijn geweest die hier aanleiding toe gaven (zoals bij bezuinigingen). Pas als gevolg van diverse media-uitingen, de publieksactie Wereldmuseum en het defungeren van de Raad van Toezicht, is zowel in het college als in de raad sprake van toegenomen aandacht voor het Wereldmuseum.
- 7 Op grond van de collectiebeheersovereenkomst mag het Wereldmuseum na goedkeuring van het college ontzamen. De gemeente beschikt sinds 2012 over kaders op grond waarvan het college deze goedkeuring al dan niet verleent. Vooralsnog is er geen sprake geweest van ontzaming van de gemeentelijke collectie, maar van een voornemen daartoe. Op dit punt heeft het Wereldmuseum dan ook niet in strijd met de collectiebeheersovereenkomst gehandeld.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 Zowel de gemeente als het Wereldmuseum is niet alle afspraken nagekomen die in het kader van de verzelfstandiging zijn gemaakt. Dit is geen oorzaak van de na de zomer 2014 ontstane commotie rondom het Wereldmuseum.
 - Bij de verzelfstandiging in 2006 hebben de gemeente en het Wereldmuseum afspraken gemaakt over de subsidiëring, het gebouw, het collectiebeheer en het personeel.
 - De commotie rondom het Wereldmuseum richt zich vooral op de ontzamelplannen, de Raad van Toezicht (defungeren) en de commerciële activiteiten van het Wereldmuseum. Deze issues hebben geen betrekking op bij de verzelfstandiging in overeenkomsten gemaakte afspraken.
- a In het jaarlijkse proces van subsidieverlening en -vaststelling hebben beide partijen over het algemeen gehandeld binnen de kaders van de gemeentelijke subsidieverordening.
 - Met uitzondering van 2006 en 2007 heeft het Wereldmuseum de subsidieaanvraag op tijd ingediend. Voor 2013 was de subsidie onder voorbehoud van een herzien jaarplan (vanwege een subsidiekorting) verleend. Het Wereldmuseum heeft dit gewijzigde jaarplan negen maanden te laat ingediend, zonder consequenties voor de subsidie.
 - Het Wereldmuseum heeft in de periode 2006 tot en met 2012 de subsidieverantwoording op tijd ingediend, voorzien van de benodigde accountantsverklaring.
 - De afdeling Cultuur (voorheen dKC) heeft in het kader van de subsidieverstrekking jaarlijks het jaarplan en het jaarverslag van het Wereldmuseum getoetst. Ook heeft

dKC in het kader van de subsidierelatie met het Wereldmuseum contacten onderhouden.

- In het kader van de subsidierelatie gemaakte prestatieafspraken zijn in verschillende jaren (2008, 2009, 2011 en 2012) op verzoek van het Wereldmuseum naar beneden bijgesteld. Hoewel deze prestatieafspraken niet gerealiseerd waren, heeft het college het verleende subsidiebedrag bij de vaststelling niet naar beneden bijgesteld. Dit is wel het uitgangspunt van de subsidieverordening.
- In de verzelfstandigingsovereenkomst is vastgelegd dat zolang sprake is van een huurcontract tussen de gemeente en het Wereldmuseum, een geoormerkte subsidie aan de stichting Wereldmuseum wordt verstrekt voor de huur en servicelasten. De gemeente heeft zich enkel in 2006, 2007 en 2008 aan deze verzelfstandigingsafpraak gehouden.
- Volgens de afdeling Cultuur is de desbetreffende afspraak gemaakt om in geval van wanbetaling de aan de gemeente verschuldigde huur in te kunnen houden op de subsidie. Dit zou ook kunnen op grond van de SvR 2005.
- De SvR 2005 biedt deze mogelijkheid echter alleen in geval van faillissement van de subsidieontvanger.

b Met betrekking tot de gebouwen die het Wereldmuseum van de gemeente huurt hebben beide partijen veelal niet conform de gemaakte afspraken gehandeld. Het betreft over het algemeen procedurele afspraken over bijvoorbeeld servicekosten en onderhoud.

- Het Wereldmuseum huurt van de gemeente panden aan de Willemskade waarin het museum gevestigd is en ruimte in het depot Metaalhof.
- Het Wereldmuseum heeft vanaf januari 2011 tot en met april 2014 niet voldaan aan de maandelijkse betalingsverplichtingen voor de panden aan de Willemskade. Het hield 30% van de huur in vanwege een geschil over de klimaatbeheersing.
- Beide huurovereenkomsten schrijven voor dat het (toenmalig) OBR, nu Stadsontwikkeling, als verhuurder jaarlijks voor 1 juni een gespecificeerd overzicht van de servicekosten verstrekt. Dit is niet gedaan.
- Afspraken over het onderhoud van de panden aan de Willemskade zijn door beide partijen nauwelijks nageleefd. In de eerste jaren na de verzelfstandiging is dit te verklaren door de verbouwing, maar ook na de verbouwing gaven beide partijen geen invulling aan de onderhoudsafspraken.
- Werkafspraken in aanvulling op de huurovereenkomst voor de panden aan de Willemskade voorzagen in een vergader- en overlegstructuur. In de praktijk is er geen sprake geweest van structureel overleg tussen de gemeente en het Wereldmuseum.
- In de huurovereenkomst is bepaald dat de gemeente in het eerste jaar na de verzelfstandiging een meerjarenonderhoudsplan opmaakt voor het depot Metaalhof. Toenmalig OBR heeft niet aan deze verplichting voldaan.
- Het Wereldmuseum heeft eind 2013 de huur van het depot Metaalhof met ingang van 31 december 2014 opgezegd. In de huurovereenkomst is echter bepaald dat dit alleen kan wanneer de aan de huurder toegekende subsidies naar oordeel van een of meer deskundigen onvoldoende zijn om een verantwoorde exploitatie van het gehuurde mogelijk te maken.

c De gemeente heeft haar verplichtingen ten aanzien van het toezicht op het collectiebeheer door het Wereldmuseum niet vervuld (zoals goedkeuren van collectiebeleidsplannen). Het Wereldmuseum heeft op zijn beurt niet aan alle verplichtingen voldaan (zoals een meting van collectiebeheer). Hierdoor ontbreekt zicht op de volledigheid en kwaliteit van de collectie.

- Het Wereldmuseum moet op grond van de collectiebeheersovereenkomst elke vier jaar een collectiebeleidsplan opstellen. Dit heeft het gedaan voor de perioden 2009-2012 en 2013-2016.
- Volgens de beheersovereenkomst moet het college de collectiebeleidsplannen goedkeuren. Het plan voor de periode 2009-2012 heeft het college slechts voor kennisgeving aangenomen. Het plan voor de periode 2013-2016 moest door de RRKC beoordeeld worden in het kader van de cultuurplanaanvraag. In het cultuurplanadvies van de RRKC wordt echter geen aandacht besteed aan het collectiebeleidsplan. Het college heeft het plan ook niet separaat goedgekeurd.
- De gemeentelijke collectie dient vanaf 2009 eens per vier jaar te worden gecontroleerd door een onafhankelijke partij die een verklaring van goed beheer moet afgeven. In 2005 heeft een zogeheten nulmeting plaatsgevonden en in 2008 heeft het Wereldmuseum een 1-meting laten uitvoeren. Na 2008 hebben er geen metingen meer plaatsgevonden.
- In 2010 heeft de gemeente het Wereldmuseum verzocht aan te geven welk bureau zou worden ingeschakeld voor het afgeven van een verklaring van goed beheer. Toen het Wereldmuseum niet op dit verzoek reageerde, heeft de gemeente geen actie ondernomen.

d Het Wereldmuseum is de bij de verzelfstandiging gemaakte afspraken de overgang van personeel (zoals geen gedwongen ontslagen) nagekomen.

- In het sociaal plan dat bij de verzelfstandiging is opgesteld is bepaald dat in de eerste vijf jaar na de verzelfstandiging geen sprake mocht zijn van gedwongen ontslagen als gevolg van de verzelfstandiging of een verlaging van de subsidie.
- In de eerste vijf jaar na de verzelfstandiging zijn 39 van de 73 medewerkers uit dienst getreden, veelal als gevolg van onvrede met de nieuwe koers of vanwege een conflict. In formele zin is het sociaal plan niet geschonden, omdat er geen sprake is geweest van gedwongen ontslagen.

2 *De voormalige Raad van Toezicht van het Wereldmuseum heeft inhoudelijk voldoende toezicht op de directie gehouden, maar daarbij niet altijd gehandeld zoals de statuten van de stichting Wereldmuseum voorschrijven, waaronder eigen jaarverslagen. Door het ontbreken van het laatste is het college een informatiebron voor het uitoefenen van het metatoezicht onthouden. Ook meende de Raad van Toezicht ten onrechte te kunnen functioneren met een demissionaire bezetting.*

- De Raad van Toezicht heeft middels vergaderingen en bilaterale gesprekken met de directie en door middel van het bestuderen van informatie haar toezichthoudende taak ingevuld. Relevante thema's die de Raad van Toezicht regelmatig aan de orde heeft gesteld zijn de subsidieafspraken met de gemeente, de tentoonstellingen, de financiën, de verbouwing van het museum, de ontzamelplannen en de korting op de subsidie voor de cultuurplanperiode 2013-2016 en de daaruit volgende reorganisatie.
- De Raad van Toezicht heeft haar werkgeversrol richting de directie van het Wereldmuseum vervuld. In de gehouden officiële functioneringsgesprekken was de Raad van Toezicht erg positief over de directeur. Nadat de commotie rond het Wereldmuseum ontstond, werd de directeur in een gesprek en per brief door de toen defungerende Raad van Toezicht geconfronteerd met negen kritische punten. Veel van deze punten waren ook in officiële functioneringsgesprekken aan de orde gekomen, maar leidden toen niet tot een negatieve beoordeling.
- De Raad van Toezicht heeft op diverse punten niet gehandeld zoals voorgeschreven in de statuten. Zo ontbraken besluitenlijsten, werden notulen niet ondertekend en

heeft de Raad van Toezicht verzuimd jaarverslagen op te stellen over haar eigen functioneren.

- Eind 2013 defundeerde de Raad van Toezicht, omdat benoemingstermijnen van de zittende leden verliepen. In aanloop daar naartoe was de Raad van Toezicht bewust klein gehouden in verband met een mogelijke fusie met Raden van Toezicht van andere musea. Deze fusie was een eigen idee van de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum, waarmee zij het risico op een defungerende Raad van Toezicht vergrootte. Daarnaast meende de Raad van Toezicht dat zij demissionair kon blijven functioneren, terwijl in de statuten is bepaald dat de Raad van Toezicht haar bevoegdheden alleen kan uitoefenen als er minimaal twee leden zitting hebben in de Raad van Toezicht.
- 3 *De gemeente heeft vier rollen richting het Wereldmuseum. De gemeente heeft haar rol als metatoezichthouder in het geheel niet vervuld. Had zij dat wel gedaan, dan had zij eerder kunnen weten dat de Raad van Toezicht op een gegeven moment defungerend was. In haar rol als collectie-eigenaar heeft de gemeente nauwelijks toegezien op een goed beheer van de collectie. Hierdoor kan het college niet controleren of de gemeentelijke collectie nog goed beheerd en volledig is. Het college heeft vooral zijn rol als subsidieverstrekker en als verhuurder ingevuld. Wel is de gemeente in de subsidierelatie soms te weinig sturend geweest. In haar rol als verhuurder heeft de gemeente zich redelijk adequaat opgesteld.*

rol als metatoezichthouder

- In de oprichtingsstatuten van de stichting Wereldmuseum is opgenomen dat het college de leden van de Raad van Toezicht benoemt en hen bij disfunctioneren kan schorsen en ontslaan. Deze bepalingen impliceren dat het college zich actief een beeld moet vormen van het functioneren van de Raad van Toezicht.
- Dit zogenaemde metatoezicht is evenwel niet structureel in de ambtelijke organisatie belegd. De Raad van Toezicht is daardoor niet aangesproken op het ontbreken van de statutair verplichte jaarverslagen.
- Evenmin wordt in het kader van het metatoezicht in formele en informele contacten, zowel bestuurlijk als ambtelijk, actief informatie over het functioneren van de Raad van Toezicht verzameld, laat staan beoordeeld.
- Wanneer het college dit wel had gedaan, dan had het kunnen weten dat de Raad van Toezicht geen jaarverslagen opstelt en had het bijtijds zicht kunnen hebben op het defungerend worden van de Raad van Toezicht.

rol als toezichthouder op de collectie

- De collectiebeheersovereenkomst zou een overzicht moeten bevatten van de stukken die de gemeente aan het Wereldmuseum in beheer heeft gegeven. Dit overzicht is echter niet bij de gemeente aanwezig.
- Hierdoor kan de gemeente niet controleren of momenteel bij het Wereldmuseum nog alle stukken in de gemeentelijke collectie zitten die bij de verzelfstandiging in beheer zijn gegeven.
- Zoals aangegeven onder conclusie 1c, heeft het college de collectiebeleidsplannen niet formeel goedgekeurd en heeft het nagelaten de collectie te (laten) controleren.
- De gemeente heeft ook niet opgemerkt dat het Wereldmuseum in het kader van de cultuurplanaanvraag 2013-2016 een rapportage over het beheer van de collectie uit 2008 heeft ingediend.
- Hiermee blijft buiten beeld of er eventuele misstanden in het beheer van de collectie door het Wereldmuseum zijn opgetreden sinds de laatste controle.

- Pas na de commotie rondom het Wereldmuseum heeft het college begin 2015 de expertise van de Erfgoedinspectie ingeschakeld. Dit is sinds de verzelfstandiging de eerste keer dat de gemeente gebruik maakt van haar bevoegdheid om de collectie te controleren.

rol als subsidieverstrekker

- Zoals aangegeven onder conclusie 1a, heeft de gemeente subsidies niet lager vastgesteld toen naar beneden bijgestelde prestatieafspraken niet door het Wereldmuseum waren gerealiseerd.
- Hoewel dKC het Wereldmuseum vroeg om in zijn jaarverslag een uitsplitsing te maken naar betalende en niet-betalende bezoekers, heeft het deze gegevens niet alsnog opgevraagd toen deze in het jaarverslag 2012 ontbraken.
- Het jaarverslag van 2006 was volgens de gemeente summier en zij verzocht het Wereldmuseum in toekomstige jaarverslagen meer informatie te verstrekken. Over de jaarverslagen 2007 en 2010 maakte de gemeente opnieuw deze opmerking, zonder daaraan verdere consequenties te verbinden.

rol als verhuurder

- Zoals aangegeven onder conclusie 1b is de gemeente niet alle afspraken over bijvoorbeeld servicekosten en onderhoud nagekomen.
- De gemeente heeft samen met het Wereldmuseum de verbouwing van de panden aan de Willemskade, waarin het Wereldmuseum is gevestigd, gerealiseerd. Na de verbouwing werd de relatie tussen Stadsontwikkeling en het Wereldmuseum overheerst door een geschil rond de klimaatbeheersing. Het Wereldmuseum betaalde daarom 30% van de huur- en servicekosten niet.
- De gemeente heeft dit probleem proberen op te lossen door een extern ingenieursbureau onderzoek naar de klimaatinstallatie te laten doen (mei 2011). Ook heeft de gemeente een voorstel voor een aangepaste klimaatinstallatie gedaan (december 2011), wat door het Wereldmuseum werd verworpen (februari 2012).
- Aangezien het Wereldmuseum een deel van de huur niet bleef betalen, heeft de gemeente zijn verantwoordelijkheid als verhuurder genomen en in februari 2013 het Wereldmuseum gedagvaard.
- Uiteindelijk wordt in april 2014 het geschil beslecht met een vaststellingsovereenkomst.

- 4 *Het Wereldmuseum kenmerkt zich door een ondernemende houding en de gemeente stimuleert cultureel ondernemerschap. Dit heeft tot de huidige constructie geleid waarin de stichting Wereldmuseum aan het hoofd staat van een groep BV's, waar onderlinge verrekening van verliezen en winsten plaatsvindt. Dit is formeel toegestaan, maar het kan leiden tot discussie en het beeld en risico dat publiek subsidiegeld (van de gemeente aan de stichting) wordt aangewend voor commerciële activiteiten (door de BV's). Het college heeft geen duidelijke kaders gesteld tot hoever het cultureel ondernemerschap mag reiken.*
 - Ondernemingszin was nadrukkelijk één van de criteria op basis waarvan de directeur van het Wereldmuseum in 2001 is benoemd door het college.
 - Het college is in 2005 akkoord gegaan met het revitaliseringsplan van het Wereldmuseum. Dit plan beoogde de functionele en inhoudelijke samenhang binnen het Wereldmuseum te versterken en omvatte de oprichting van een restaurant en het gebruik van de balzaal in het pand aan de Willemskade als multifunctionele horecavoorziening. Ook bevatte het plan het voornemen op zoek te gaan naar nieuwe vormen van samenwerking met marktpartijen.

- De activiteiten in relatie tot het restaurant, de balzaal en de museumwinkel zijn ondergebracht in een tweetal BV's die samen met de stichting Wereldmuseum een groep van rechtspersonen vormen waarin de stichting aan het hoofd staat. De winsten die beide BV's maken komen ten gunste van de stichting Wereldmuseum. Wanneer de BV's verlies maken komt dit verlies ten laste van de stichting Wereldmuseum. Deze constructie is formeel toegestaan.
 - De Wereldbusiness BV en de Wereldmuseumwinkel BV betalen huur aan de stichting Wereldmuseum voor de ruimte die voor de activiteiten van de BV's wordt gebruikt in de panden aan de Willemskade. Als gevolg van de geldstromen met betrekking tot de huur die de BV's aan de stichting betalen en de verrekening van de winsten of verliezen met het resultaat van de stichting, is in de periode 2010-2014 per saldo jaarlijks tussen de € 244.302 en € 528.168 uit de BV's ten gunste gekomen van de stichting Wereldmuseum.
 - In 2012 en 2013 waren de Wereldbusiness BV en de Wereldmuseumwinkel BV verliesgevend. Om de verliezen van de BV's te beperken is in die jaren een huurkorting aan de BV's toegekend. Hoewel deze handelswijze niet verboden is en er per saldo sprake is van een afdracht aan de stichting, kan hierdoor het ongewenste beeld ontstaan dat subsidiegelden worden aangewend voor het exploiteren van een restaurant. Ook kan het ongewenste beeld ontstaan dat de gemeente onbedoeld de marktpositie van het restaurant in het Wereldmuseum bevordert.
 - Ondanks het risico van ongewenste beeldvorming, toetst de gemeente bij het vaststellen van de subsidie voor het Wereldmuseum niet of er daadwerkelijk geen sprake is geweest van het inzetten van subsidiegeld voor activiteiten van de BV's.
 - Voor de cultuurplanperiode 2013-2016 is cultureel ondernemerschap benoemd als één van de drie uitgangspunten voor het cultuurplan en omschreven als het vermogen om in te spelen op maatschappelijke, economische en ruimtelijke ontwikkelingen en zodoende de weerbaarheid en duurzaamheid te vergroten.
 - De gemeente heeft geen kaders opgesteld die aangeven tot hoever de ondernemerszin van culturele instellingen mag reiken. Daardoor ontbreken handvatten om te beoordelen of het Wereldmuseum met haar ondernemende houding verder gaat dan de gemeente met cultureel ondernemerschap heeft bedoeld.
- 5 *Door een forse korting op de subsidie voor de cultuurplanperiode 2013-2016 is het Wereldmuseum in een financieel lastige situatie terechtgekomen. Vanuit dit oogpunt zijn de bezuinigingsmaatregelen die het Wereldmuseum heeft genomen verklaarbaar. In relatie tot het opzeggen van de huur van het depot Metaalhof is het handelen van het Wereldmuseum echter als onhandig te typeren.*
- Het Wereldmuseum vroeg een bedrag van € 5.204.000 subsidie per jaar aan. De RRKC adviseerde het Wereldmuseum slechts een subsidie van € 2.650.000 per jaar toe te kennen. Als redenen werden genoemd de wens van het Wereldmuseum om op termijn onafhankelijk van overheidsfinanciering te zijn, de baten van onder meer het restaurant en beperkte museale functies. De RRKC zelf achtte de financiële onderbouwing van het ontzamelplan van het Wereldmuseum speculatief.
 - Het college heeft het geadviseerde subsidiebedrag verhoogd tot € 3.250.000 per jaar. De uiteindelijke subsidiekorting heeft voor het Wereldmuseum ingrijpende gevolgen gehad. Als gevolg ervan is een reorganisatie doorgevoerd waarin afscheid is genomen van 28 van de 37 medewerkers museum. Ter dekking van de frictiekosten heeft de gemeente een eenmalige subsidie van € 3.923.000 toegekend. Na de reorganisatie resteert nog een structureel tekort van € 750.000 per jaar dat tot en

met 2016 grotendeels uit de na de verzelfstandiging opgebouwde reserves wordt gedekt.

- Ook het opzeggen van de huur van het depot Metaalhof is het gevolg van de subsidiekorting. Hiermee beoogt het Wereldmuseum € 300.000 per jaar te besparen. De opzegging gebeurde echter zonder rekening te houden met de bepaling dat dit alleen mogelijk is wanneer de toegekende subsidie naar het oordeel van een externe deskundige onvoldoende is om een verantwoorde exploitatie van het gehuurde mogelijk te maken.
- 6 *De gemeente heeft na de verzelfstandiging onvoldoende stil gestaan bij de rol en verantwoordelijkheid die zij ten opzichte van het Wereldmuseum heeft. De bij de verzelfstandiging gemaakte afspraken zijn na 2006 niet uitgebreid of herijkt, terwijl er wel ontwikkelingen zijn geweest die hier aanleiding toe gaven (zoals bij bezuinigingen). Pas als gevolg van diverse media-uitingen, de publieksactie Wereldmuseum en het defungeren van de Raad van Toezicht, is zowel in het college als in de raad sprake van toegenomen aandacht voor het Wereldmuseum.*
- Verschillende verzelfstandingafspraken zijn niet nageleefd, omdat ze na de verzelfstandiging niet relevant bleken voor de relatie tussen de gemeente en het Wereldmuseum (zoals afspraken over activa). De betreffende afspraken zijn nooit expliciet niet van toepassing verklaard of aangepast.
 - Door de verbouwing van de panden aan de Willemskade zijn in de verbouwingsperiode onderhoudsafspraken met Stadsontwikkeling niet nageleefd, maar ook daarna heeft Stadsontwikkeling verzuimd een nieuw of herijkt onderhoudsplan op te stellen.
 - Vanaf 2012 heeft de gemeente bezuinigd op het budget dat beschikbaar is voor cultuursubsidies. De gemeente is niet nagegaan of als gevolg daarvan de gemaakte verzelfstandigingsafspraken herijkt zouden moeten worden.
 - In de periode na de verzelfstandiging is er steeds meer aandacht gekomen voor cultureel ondernemerschap. De gemeente is echter niet nagegaan of als gevolg hiervan eerder gemaakte afspraken herijkt moesten worden of dat er met betrekking tot dit onderwerp nieuwe kaders met het culturele veld afgesproken moesten worden.
 - Met het verzelfstandigen van de gemeentelijke culturele instellingen heeft de gemeente in 2006 een zeer grote verandering doorgevoerd. In de acht jaar sindsdien heeft de gemeente geen enkel moment de verzelfstandigingsafspraken heroverwogen en zich bezonnen op de resultaten van de verzelfstandiging en vormgeving van de governance rondom de verzelfstandigde instellingen.
 - Als gevolg van de ontstane commotie is het Wereldmuseum na de zomer van 2014 diverse malen in de gemeenteraad aan de orde geweest en heeft het college diverse maatregelen ten aanzien van het Wereldmuseum genomen, zoals het tijdelijk stilleggen van het traject rond de huuropzegging van de Metaalhof, de opdracht voor een onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Wereldmuseum en een verzoekschrift bij de rechtbank voor aanpassing van de statuten.
- 7 *Op grond van de collectiebeheersovereenkomst mag het Wereldmuseum na goedkeuring van het college ontzamen. De gemeente beschikt sinds 2012 over kaders op grond waarvan het college deze goedkeuring al dan niet verleent. Vooralsnog is er geen sprake geweest van ontzaming van de gemeentelijke collectie, maar een voornemen daartoe. Op dit punt heeft het Wereldmuseum dan ook niet in strijd met de collectiebeheersovereenkomst gehandeld.*

- In het voorjaar van 2008 werd bekend dat het Wereldmuseum een ontzamelplan in voorbereiding heeft. In datzelfde jaar stelde het college een begeleidingscommissie in die het college moet adviseren als het gaat om het afstoten van delen van de gemeentelijke collectie.
- In de jaren na 2008 heeft het Wereldmuseum overleg met de begeleidingscommissie en in de cultuurplanaanvraag voor de periode 2013-2016 presenteert het museum het plan om de opbrengsten van de ontzaming te storten in een investeringsfonds.
- In 2012 heeft de gemeente een beleidsvisie voor het ontzamen van kunstcollecties in het algemeen en het Wereldmuseum in het bijzonder gepresenteerd. Het college volgt in deze visie de landelijke leidraad voor het afstoten van museale objecten (LAMO), maar interpreteert deze op twee punten breder dan gebruikelijk: verkoop van objecten wordt op voorhand niet uitgesloten en de besteding van opbrengsten wordt niet uitsluitend beperkt tot verbetering van de collectie. In januari 2014 is deze beleidsvisie vastgesteld door de gemeenteraad.
In 2014 heeft het Wereldmuseum een ontzamelvoorstel opgesteld. Dit voorstel is door een toetsingscommissie op zowel procedurele (zoals volledigheid van informatie) als inhoudelijke gronden negatief beoordeeld.
- Ondanks alle plannen van het Wereldmuseum is tot op heden feitelijk geen sprake geweest van ontzaming van (delen van) de gemeentelijke collectie.

2-3 aanbevelingen

Gezien de conclusies die volgen uit het onderzoek doet de rekenkamer de navolgende aanbevelingen aan het college van B en W. Zij neemt daarbij de huidige overeenkomsten en statuten als uitgangspunt.

- 1 Beleg en formaliseer het metatoezicht op het functioneren van de Raad van Toezicht zowel ambtelijk als bestuurlijk:
 - maak iemand of een organisatieonderdeel verantwoordelijk voor het metatoezicht;
 - houd een rotatierooster bij en houd daarmee zicht op het verlopen van benoemingstermijnen;
 - houd als college minimaal eens per jaar een formeel overleg met de Raad van Toezicht over haar functioneren, aan de hand van een jaarverslag, en leg dit vast.
- 2 Houd uitgaande van de bepalingen in de collectiebeheersovereenkomst beter toezicht op het beheer van de gemeentelijke collectie:
 - beleg en formaliseer de verantwoordelijkheid voor de rol als collectie-eigenaar binnen de ambtelijke organisatie;
 - draag zorg voor een volledig, juist en zo actueel mogelijk overzicht van de gemeentelijke collectiestukken die in beheer zijn gegeven;
 - draag zorg voor een periodieke controle van de collectie;
 - keur de collectiebeleidsplannen expliciet goed of af.
- 3 Draag er zorg voor dat er op bestuurlijk en ambtelijk niveau regelmatig afstemming is over de wijze waarop de gemeente aan haar vier rollen richting het Wereldmuseum invulling geeft. Doe daarbij recht aan het feit dat er sprake is van een zelfstandige culturele instelling.
- 4 Definieer duidelijk wat cultureel ondernemerschap moet inhouden en waar de grenzen van cultureel ondernemerschap liggen, om zo tegenwicht te bieden aan

het risico van ongewenste beeldvorming dat subsidiegeld wordt gebruikt voor commerciële activiteiten.

- 5 Actualiseer in samenspraak met het Wereldmuseum of de afspraken in de verzelfstandigingsovereenkomst, de huurovereenkomsten en de bruikleenovereenkomst wijzigingen behoeven.
- 6 Ga systematisch na in hoeverre wijzigingen die op basis van voorgaande aanbevelingen worden aangebracht in de relaties van de gemeente met het Wereldmuseum, ook opportuun zijn voor de relaties van de gemeente met andere culturele instellingen.



3 reacties en nawoord

3-1 reactie B en W en nawoord

3-1-1 reactie B en W

Algemene notie

Alvorens in te gaan op de conclusies en aanbevelingen zoals deze door u zijn geformuleerd, wil ons college allereerst zijn waardering en dank uitspreken voor de gedegen wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd.

Daarnaast hecht ons college eraan om in algemene zin een aantal zaken te markeren die relevant zijn voor de wijze waarop onze uiteindelijke reactie tot stand is gekomen: De verzelfstandigingsafspraken dateren uit 2005, en zijn gebaseerd op de toen actuele inzichten met betrekking tot toezicht, en toezicht op toezicht (hierna te noemen: metatoezicht).

De relatie tussen de overheid en voormalige (dus verzelfstandigde) overheidsinstellingen is in de periode na de verzelfstandigingen in ontwikkeling gebleven. Bij de aanvang van de verzelfstandigingen was de veronderstelling dat dit ruimte zou bieden (ruimte die een instelling als onderdeel van een overheid niet zou hebben) en dat dit ook rendement zou kunnen opleveren. De praktijk is wat dat betreft soms weerbarstig gebleken. Overigens niet alleen in de Rotterdamse cultuursector: in de afgelopen jaren hebben zich ook in diverse andere domeinen (zoals de bankensector, en de corporatiewereld) ontwikkelingen voorgedaan die leidden tot debat over verzelfstandigingen, toezicht en sturen op afstand. Wij maken in onze reactie onderscheid tussen kwesties die zich hebben voorgedaan bij en met betrekking tot het Wereldmuseum, en een actualisatie van de aanpak in bredere zin. Wij willen er nadrukkelijk voor waken om op basis van deze bijzondere casus zaken te extrapoleren naar alle verzelfstandigde instellingen en/of het toezicht daarop. We komen hier later op terug, in de reacties op uw conclusies. Wij hechten eraan, een voor alle partijen werkbare balans te hebben tussen zelfstandigheid van partijen, efficiënte controle en een minimum aan regeldruk. Om een verzelfstandigingsproces constructief te doorlopen, is de impliciete veronderstelling en ons inziens redelijke verwachting dat er een soort 'gezamenlijkheid' is tussen de overheid (in nieuwe rollen, waaronder die van toezichthouder), de instelling (vertegenwoordigd door de directeur), de Raad van Toezicht. Die gezamenlijkheid heeft bij het Wereldmuseum helaas onvoldoende gestalte gekregen.

Reactie op de hoofdconclusies

In uw Bestuurlijke Nota is een 7-tal hoofdconclusies geformuleerd. Deze zijn hierna opgenomen en voorzien van een reactie. Uw tekst is daarbij steeds cursief opgenomen.

1. *Zowel de gemeente als het Wereldmuseum zijn niet alle afspraken nagekomen die in het kader van de verzelfstandiging zijn gemaakt. Dit is geen oorzaak van de na de zomer 2014 ontstane commotie rondom het wereldmuseum.*

Reactie college: deze conclusie wordt door ons college herkend en onderschreven.

- a. *In het jaarlijkse proces van subsidieverlening en –vaststelling hebben beide partijen over het algemeen gehandeld binnen de kaders van de gemeentelijke subsidieverordening.*

Reactie college: het college onderschrijft deze conclusie.

- b. *Met betrekking tot de gebouwen die het Wereldmuseum van de gemeente huurt hebben beide partijen veelal niet conform de gemaakte afspraken gehandeld. Het betreft over het algemeen procedurele afspraken over bijvoorbeeld servicekosten en onderhoud.*

Reactie college: het college onderschrijft deze conclusie.

- c. *De gemeente heeft haar verplichtingen ten aanzien van het toezicht op het collectiebeheer door het Wereldmuseum niet vervuld (zoals goedkeuren van collectiebeleidsplannen). Het Wereldmuseum heeft op zijn beurt niet aan alle verplichtingen voldaan (zoals een meting van het collectiebeheer). Hierdoor ontbreekt zicht op de volledigheid en kwaliteit van de collectie.*

Reactie college: Met het inzicht van nu stelt het College vast dat het toezicht op het collectiebeheer op onderdelen onvoldoende is geweest. De gemeente (College en Raad) heeft de collectiebeleidsplannen van de musea wel goedgekeurd. De constatering is juist dat dit pas in 2010 is ingeregeld. De werkwijze sinds 2010 is dat deze plannen onderdeel uitmaken van de vierjaarlijkse set beleidsplannen in het kader van de Cultuurplanaanvraag. De collectiebeleidsplannen voor dit Cultuurplan zijn alle (positief) getoetst door de RKKC. Wanneer het College afweek van dit RKKC-advies, is hier expliciet melding van gemaakt. Zo achtte het College extra dekking door middel van verkoop van collectieonderdelen door het Wereldmuseum prematuur. Het collectiebeleidsplan dient conform de gemeentelijke eisen gebaseerd te zijn op een onafhankelijke meting van het collectiebeheer. Het huidige collectiebeleidsplan van het Wereldmuseum was inderdaad gebaseerd op een verouderde meting. Het College stelt vast dat het inzicht in het collectiebeheer om die reden onvoldoende actueel is geweest. Toezicht op de omvang van de collectie is geregeld in de jaarlijkse P&C-cyclus: dit is sinds voorgaand Cultuurplan één van de prestatieafspraken tussen gemeente en musea. Deze prestatieafpraak maakt onderdeel uit van de jaarlijkse externe accountantscontrole bij het Wereldmuseum en wordt getoetst in het kader van de subsidierelatie.

- d. *Het Wereldmuseum is de bij de verzelfstandiging gemaakte afspraken over de overgang van personeel (zoals geen gedwongen ontslagen) nagekomen.*

Reactie college: het college heeft geen aanleiding om aan deze conclusie te twijfelen.

2. *De voormalige Raad van Toezicht van het Wereldmuseum heeft inhoudelijk voldoende toezicht op de directie gehouden, maar daarbij niet altijd gehandeld zoals de statuten van de stichting Wereldmuseum voorschrijven, waaronder eigen jaarverslagen. Door het ontbreken van het laatste is het college een informatiebron voor het uitoefenen van het metatoezicht onthouden. Ook meende de Raad van Toezicht ten onrechte te kunnen functioneren met een demissionaire bezetting.*

Reactie college: vanuit de afdeling Cultuur, voorheen de dienst Kunst en Cultuur, is in het verleden regelmatig afstemming geweest met de Raad van Toezicht. Op basis daarvan is desondanks geen beeld gevormd dat een zorgelijke situatie aan het ontstaan was. Het ontbreken van jaarverslagen van de Raad van Toezicht heeft daarbij niet bijgedragen aan de transparantie. Ons College wijst in dit verband op de eigen rol en de verantwoordelijkheid van de Raad van Toezicht in deze. Zie ook de reactie bij conclusie 3.

3. *De gemeente heeft vier rollen richting het Wereldmuseum. De gemeente heeft haar rol als metatoezichthouder in het geheel niet vervuld. Had zij dat wel gedaan, dan had zij eerder kunnen weten dat de Raad van Toezicht op een gegeven moment defungerend was. In haar rol als collectie-eigenaar heeft de gemeente nauwelijks toegezien op een goed beheer van de collectie. Hierdoor kan het college niet controleren of de gemeentelijke collectie nog goed beheerd en volledig is. Het college heeft vooral zijn rol als subsidieverstrekker en als verhuurder ingevuld. Wel is de gemeente in de subsidierelatie somtijds te weinig sturend geweest. In haar rol als verhuurder heeft de gemeente zich redelijk adequaat opgesteld.*

Reactie college: wij onderschrijven de conclusie niet dat de rol van metatoezichthouder in het geheel niet is vervuld. Geregeld vond overleg plaats tussen de gemeente (de directeur Cultuur respectievelijk het hoofd Cultuur directie Sport en Cultuur, daarvoor de Dienst Kunst en Cultuur) en de Raad van Toezicht. Wel vinden wij dat deze afstemming op meer gestructureerde wijze had plaats moeten vinden. Daaronder verstaan wij: op basis van vaste intervallen, met een voorbereide agenda en met vastlegging van de gemaakte afspraken. Noch de Raad van Toezicht zelf, noch de directeur-bestuurder, noch het College heeft gesignaleerd dat de Raad van Toezicht defungerend was, en dat een demissionaire status juridisch niet mogelijk was. Het College beoordeelt dit als een weeffout bij het opstellen van de statuten in 2005. Wij hebben na juridisch advies hierover snel stappen gezet om deze situatie te repareren. Helaas was het, vanwege de beroepstermijn van 3 maanden, niet mogelijk om de benoeming van 2 leden van de Raad van Toezicht sneller te realiseren. Op 14 april hebben wij de 2 leden benoemd. Wij zijn met hen in goed overleg om snel te komen tot een completering van Raad van Toezicht. Ook hebben wij met hen al gesproken over de opgave die er ligt.

Naar aanleiding van de ontdekking van de weeffout heeft ons college een scan gedaan naar de situatie bij alle Raden van Toezicht van de instellingen die vanuit het Cultuurplan worden gesubsidieerd. Daaruit zijn -afgezien van de op dit punt vergelijkbare situatie bij Museum Rotterdam- geen andere omissies van deze orde aan het licht gekomen. De gemeenteraad is daarover per brief geïnformeerd (Kenmerk 15bb000514, 28 januari 2015).

Voor wat betreft uw constatering dat de gemeente nauwelijks heeft toegezien op een goed beheer van de collectie verwijzen wij naar onze bevindingen bij uw conclusie 1c.

Voor wat betreft de sturing via de subsidierelatie is het college van mening dat binnen de kaders van de subsidieverordening toetsing wel degelijk heeft plaatsgevonden en dat op basis van deze toetsing is geacteerd. Daarbij is het van

belang om op te merken dat bewust niet gekozen is voor sanctionering door een naar rato korting op de subsidie. De wet schrijft in dat verband 'proportionaliteit' voor en dat beperkt het instrumentarium waarmee geïntervenieerd kan worden. Subsidiekortingen hebben direct hun weerslag op de exploitatie bij veel instellingen en dus ook bij het Wereldmuseum. Deze sturingsvraag vraagt om een nadere (bestuurlijke) discussie.

4. *Het Wereldmuseum kenmerkt zich door een ondernemende houding en de gemeente stimuleert cultureel ondernemerschap. Dit heeft tot de huidige constructie geleid waarin de stichting Wereldmuseum aan het hoofd staat van een groep BV's, waar onderlinge verrekening van verliezen en winsten plaatsvindt. Dit is formeel toegestaan, maar het kan leiden tot discussie en het beeld en risico dat publiek subsidiegeld (van de gemeente aan de stichting) wordt aangewend voor commerciële activiteiten (door de BV's). Het college heeft geen duidelijke kaders gesteld tot hoever het cultureel ondernemerschap mag reiken.*

Reactie College: wij onderschrijven de analyse dat zowel de gemeente als de RRKC eerder positief hebben geoordeeld over het model waarbij de subsidiekorting zou worden 'terugverdiend' met commerciële activiteiten en daarmee de facto ook hebben ingestemd met de structuur met de stichting en twee BV's. Dat laat onverlet dat de wijze waarop deze zich tot elkaar verhouden en waarop het management is georganiseerd transparant moet zijn, temeer omdat van inzet van subsidiegeld sprake is. Doordat gerapporteerd is met geconsolideerde stukken is het lastig op eenduidige wijze vast te stellen hoe kosten en baten zich ontwikkelen en of er al dan niet sprake is van onderlinge subsidiëring tussen de BV's en de Stichting. De kaders en richtlijnen hiervoor behoeven dan ook verduidelijking.

5. *Door een forse korting op de subsidie voor de cultuurplanperiode 2013-2016 is het Wereldmuseum in een financieel lastige situatie terechtgekomen. Vanuit dat oogpunt zijn de bezuinigingsmaatregelen die het Wereldmuseum heeft genomen verklaarbaar. In relatie tot het opzeggen van de huur van het depot Metaalhof is het handelen van het Wereldmuseum echter als onhandig te typeren.*

Reactie college: wij nemen kennis van deze conclusie. Daarbij is ons uitgangspunt dat wanneer een subsidiekorting voor een instelling tot een onwerkbaar situatie dreigt te leiden, het in eerste instantie aan de instelling is om dit kenbaar te maken, waarna overleg tussen de gemeente en de instelling volgt om toekomstperspectieven te verkennen en te bespreken, waarna vervolgacties te ondernemen kunnen worden.

6. *De gemeente heeft na de verzelfstandiging onvoldoende stil gestaan bij de rol en verantwoordelijkheid die zij ten opzichte van het Wereldmuseum heeft. De bij de verzelfstandiging gemaakte afspraken zijn na 2006 niet uitgebreid of herijkt, terwijl er wel ontwikkelingen zijn geweest die hier aanleiding toe gaven (zoals bij bezuinigingen). Pas als gevolg van diverse media-uitingen, de publieksactie Wereldmuseum en het defungeren van de Raad van Toezicht, is zowel in het college als in de raad sprake van toegenomen aandacht voor het Wereldmuseum.*

Reactie college: tussentijds zijn evaluaties uitgevoerd, zowel door de RRKC (2009) als door de gemeente zelf. Daarnaast hebben systeemaanpassingen en daarmee ook aanpassingen van het afsprakenkader plaatsgevonden (bijvoorbeeld de invoering Kostprijsdekkende huren) en is het zo dat in een aantal gevallen geen invulling is gegeven aan afspraken omdat deze niet relevant bleken voor de relatie tussen gemeente en Wereldmuseum (zoals afspraken over activa). Het feit dat vooralsnog geconstateerd moet worden dat bij de meeste verzelfstandigde instellingen de bedrijfsvoering en de invulling van de museale functie alsook het beheer van de collectie naar behoren gebeurt, is wat het college betreft een

indicatie dat bij het Wereldmuseum andere factoren voor verstoring hebben gezorgd.

7. *Op grond van de collectiebeheersovereenkomst mag het Wereldmuseum na goedkeuring van het college ontzamen. De gemeente beschikt sinds 2012 over kaders op grond waarvan het college deze goedkeuring al dan niet verleent. Vooralsnog is er geen sprake geweest van ontzaming van de gemeentelijke collectie, maar van een voornemen daartoe. Op dit punt heeft het Wereldmuseum dan ook niet in strijd met de collectiebeheersovereenkomst gehandeld.*

Reactie college: de wijze waarop deze conclusie is geformuleerd is feitelijk juist.

Reactie op de aanbevelingen

In uw Bestuurlijke nota formuleert u naar aanleiding van de hoofdconclusies een aantal aanbevelingen. Deze worden hierna van een reactie onzerzijds voorzien. Uw tekst is daarbij steeds cursief opgenomen.

1. *Beleg en formaliseer het metatoezicht op het functioneren van de Raad van Toezicht zowel ambtelijk als bestuurlijk:*
 - *maak iemand of een organisatieonderdeel verantwoordelijk voor het metatoezicht;*

Reactie College: wij hebben besloten om naar aanleiding van de diverse hierboven beschreven ontwikkelingen en de bevindingen uit de verschillende onderzoeken een programma Herijking Governance te starten. Het ontwikkelen en de positionering van het metatoezicht is onderdeel van de opdracht. Daarbij zullen kaders voor het metatoezicht deels kunnen worden ontleend aan het Beleidskader Verbonden Partijen dat is vastgesteld in de Raad in november 2014.

- *houd een rotatierooster bij en houd daarmee zicht op het verlopen van benoemingstermijnen;*

Reactie College: hoewel wij ten principale van mening zijn dat dit de verantwoordelijkheid is van (in eerste instantie) de Raad van Toezicht zelf en (in tweede instantie) van het bestuur (directie) van de Stichting, is gebleken dat dit kan leiden tot onwenselijke situaties. Het hiervoor genoemde programma Herijking Governance heeft dan ook onder andere als doel om advies uit te brengen hoe dit binnen de governance goed verankerd kan worden.

- *houd als college minimaal eens per jaar een formeel overleg met de Raad van Toezicht over haar functioneren, aan de hand van een jaarverslag, en leg dit vast.*

Reactie college: in relatie tot deze aanbeveling laten we binnen het programma Herijking Governance een voorstel uitwerken dat zowel recht doet aan verbetering van toezicht, als aan de wens tot beperking van regeldruk en een effectieve en efficiënte inzet van de capaciteit. Het is daarbij voor het College de vraag of één keer per jaar een overleg met alle Raden van Toezicht van gesubsidieerde instellingen aan de bovengenoemde criteria voldoet. Opvolging van deze aanbeveling betekent voorbereiding, organisatie, voeren en verslaglegging van vele tientallen nieuwe gesprekken per jaar alleen al in de cultuursector. Daarnaast is het zo dat de gemeente in veel gevallen slechts één van de stakeholders van een instelling is. Het gedeelte dat de gemeente financiert wordt steeds kleiner.

Wij zien een ontwikkeling van meta-toezicht op maat voor ons. Voor grote spelers met veel binding met (uiteenlopende rollen van) de gemeente kan dat

anders zijn dan voor kleinere. Uitwerking van dit punt maakt deel uit van de opdracht voor het programma Herijking Governance.

Daarnaast ziet ons college graag de aan het begin van deze brief genoemde “gezamenlijkheid” verder groeien, door het delen van ervaringen van belangrijke spelers onderling, en met de gemeente.

Uw rapport bevat geen aanbeveling over de rol van de accountant. Ons college zal echter ook onderzoeken of/in hoeverre aanpassingen van de subsidievoorwaarden en de accountantsverklaring faciliterend kunnen zijn voor beter toezicht. De controle op de jaarrekening die de –door de directie benoemde- accountant uitvoert is ook een onderdeel van toezicht.

2. *Houd uitgaande van de bepalingen in de collectiebeheersovereenkomst beter toezicht op het beheer van de gemeentelijke collectie:*

- *beleg en formaliseer de verantwoordelijkheid voor de rol als collectie-eigenaar binnen de ambtelijke organisatie*
- *draag zorg voor een volledig, juist en zo actueel mogelijk overzicht van de gemeentelijke collectiestukken die in beheer zijn gegeven;*
- *draag zorg voor een periodieke controle van de collectie;*
- *keur de collectiebeidsplannen expliciet goed of af.*

Reactie college: wij hebben besloten tot een herijking van de afspraken over het collectiebeheer. Dit betreft zowel een doorlichting van de collectiebeheersovereenkomsten, als de operationalisering van deze overeenkomst door gemeente en musea. Concrete resultaten zijn daarbij: het actualiseren van het volledige beeld van de gemeentelijke collectie (aantallen en staat), een protocol voor periodieke inspectie en een heroverweging van het proces van goedkeuring en monitoring van de collectiebeidsplannen. Waarborgen voor inzicht en sturing ten aanzien van de zorg voor de collectie in eigendom en bruikleen bij de gemeente, in balans met de zelfstandige positie en professionaliteit van de musea, zijn het doel van deze herijking. Hierbij zal worden gekeken naar de manier waarop dit bij het Rijk is georganiseerd.

3. *Draag er zorg voor dat er op bestuurlijk en ambtelijk niveau regelmatig afstemming is over de wijze waarop de gemeente haar vier rollen richting het Wereldmuseum invulling geeft. Doe daarbij recht [doet] aan het feit dat er sprake is van een zelfstandige culturele instelling.*

Reactie college: het college onderschrijft deze aanbeveling en komt met een voorstel voor een betere invulling van het gemeentelijk accounthouderschap, waarbij in ieder geval de invulling en toepassing van de bestuursrechtelijke (subsidie) en privaatrechtelijke (huurovereenkomst, beheersovereenkomst) instrumenten goed geborgd worden en meer dan nu de samenhang wordt bewaakt. Accounthouders moeten naar ons oordeel aanspreekpunt kunnen zijn voor alle aspecten waarmee instellingen in het verkeer met de gemeente te maken hebben.

4. *Definieer duidelijk wat cultureel ondernemerschap moet inhouden en waar de grenzen van cultureel ondernemerschap liggen, om zo tegenwicht te bieden aan het risico van ongewenste beeldvorming dat subsidiegeld wordt gebruikt voor commerciële activiteiten.*

Reactie College: Uitgekristalliseerde kaders voor ondernemerschap bij culturele instellingen zijn nog niet voor handen, ook niet bij het Rijk. We hebben de gemeentelijke organisatie opdracht gegeven om bij de invulling van de rol als toezichthouder aandacht te hebben voor de wijze waarop een instelling invulling geeft aan ondernemerschap

Wij hechten er overigens aan, op te merken dat een situatie zoals die nu bij het Wereldmuseum is ontstaan ook met een dergelijk kader niet is uit te sluiten. We gaan uit van professioneel en ethisch handelen door de instellingen, door het volgen van de codes en richtlijnen in de eigen sector zoals opgesteld door bijvoorbeeld brancheorganisaties.

Bij een normaal functionerende organisatie zou dit een voldoende basis moeten zijn. Incidenten bij een instelling kunnen nooit volledig uitgesloten worden, en zouden geen reden moeten zijn om een hele sector anders te gaan beoordelen en controleren.

5. *Actualiseer in samenspraak met het Wereldmuseum of de afspraken in de verzelfstandigingsovereenkomst, de huurovereenkomsten en de bruikleenovereenkomst wijzigingen behoeven.*

Reactie College: wij vragen de betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen en het Wereldmuseum de verschillende overeenkomsten goed tegen het licht te houden en de inzichten uit uw onderzoek daarbij te betrekken. Met betrekking tot de huurovereenkomsten merkt ons college op dat relatief recent de oorspronkelijke huurovereenkomsten en -tarieven zijn omgezet naar kostendekkende tarieven. Op het vlak van de bruikleenovereenkomsten ziet het College meer ruimte voor aanpassing. Hierbij zal in breder perspectief worden gekeken of de huidige afspraken met de sector en de bruikleners voldoende borging bieden dat de collectie zorgvuldig wordt beheerd of dat hier aanvullende afspraken voor nodig zijn. Ook de handelwijze die op dit gebied bij het Rijk is gehanteerd, wordt hierbij betrokken.

6. *Ga systematisch na in hoeverre wijzigingen die op basis van voorgaande aanbevelingen worden aangebracht in de relaties van de gemeente met het Wereldmuseum, ook opportuun zijn voor de relaties van de gemeente met andere culturele instellingen.*

Reactie College: dit punt maakt deel uit van de opdracht voor het programma Herijking Governance.

3-1-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het college geeft in zijn reactie onder meer aan dat de verzelfstandigingsafspraken uit 2005 zijn gebaseerd op de toenmalige inzichten met betrekking tot toezicht en metatoezicht. Daarbij stelt het dat veronderstellingen die in 2005 zijn gedaan in de praktijk weerbarstig zijn gebleken en er ook in andere sectoren ontwikkelingen zijn geweest als het gaat om verzelfstandiging, toezicht en sturen op afstand. Het is de rekenkamer niet duidelijk welke andere inzichten en ontwikkelingen in andere sectoren worden bedoeld. Als deze er al zijn geweest, dan heeft het college de afgelopen jaren verzuimd deze te vertalen naar zijn relatie met het Wereldmuseum.

Mede ook naar aanleiding van het bovenstaande lijkt het er in algemene zin sterk op dat het college op een aantal punten zijn eigen rol binnen het systeem van 'checks and balances' rond het Wereldmuseum bagatelliseert. Zo wijst het college als het gaat om het ontbreken van jaarverslagen van de Raad van Toezicht op de verantwoordelijkheid die de Raad van Toezicht op dit punt had. Metatoezicht impliceert evenwel dat het college zelf actief navraag doet naar de ontbrekende jaarverslagen. Een ander voorbeeld is de stelling van het college dat wanneer een subsidiekorting tot een onwerkbaar situatie leidt, het aan de instelling is dit kenbaar te maken. De rekenkamer is op dit punt van mening dat het college, in de afwegingen die worden gemaakt als het gaat om de verdeling van het cultuurplanbudget, een

eigen verantwoordelijkheid heeft om te voorkomen dat onwerkbaar situaties ontstaan. Daarbij geldt dat het college in het geval van het Wereldmuseum ook als collectie-eigenaar groot belang heeft bij een goed functionerend museum, dat financieel in staat is de gemeentelijke collectie goed te beheren. Ten slotte gaat het college aan zijn eigen verantwoordelijkheid voorbij wanneer het stelt dat 'de impliciet verwachte gezamenlijkheid tussen overheid, instelling en Raad van Toezicht onvoldoende gestalte heeft gekregen bij het Wereldmuseum.' Gezien de rol en de belangen die de gemeente als subsidiegever, collectie-eigenaar en metatoezichthouder bij het Wereldmuseum heeft, had het college meer verantwoordelijkheid moeten nemen om een betere wisselwerking tot stand te brengen tussen genoemde partijen.

Wat betreft de conclusies stelt de rekenkamer vast dat het college het merendeel ervan onderkent. Het college heeft niet expliciet aangegeven of alle aanbevelingen worden overgenomen, maar gezien de reacties die het college op de verschillende aanbevelingen geeft constateert de rekenkamer dat het college aan alle aanbevelingen opvolging geeft. Voor een deel van de aanbevelingen geldt dat de opvolging een plek krijgt in het programma Herijking Governance. De rekenkamer zal de totstandkoming en implementatie van dit programma gaan monitoren. Onderstaand zal de rekenkamer ingaan op een aantal punten uit de collegereactie die betrekking hebben op de individuele conclusies en aanbevelingen.

toezicht op collectiebeheer

Het college merkt op dat het collectiebeleidsplan voor de huidige cultuurplanperiode is goedgekeurd door de RRKC en dat het collectiebeleidsplan gebaseerd dient te zijn op een onafhankelijke meting van het collectiebeheer. Aangezien het laatste collectiebeleidsplan van het Wereldmuseum gebaseerd was op een verouderde meting en dit niet is opgemerkt bij de toetsing van het collectiebeleidsplan, heeft de rekenkamer haar twijfels over de kwaliteit van de uitgevoerde toets. Ook acht de rekenkamer de toets op het collectiebeleidsplan te algemeen en indirect van aard om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van het collectiebeheer in de praktijk. Verder is een positieve toets door de RRKC, waarnaar het college verwijst, iets anders dan een eigenstandig genomen besluit tot goedkeuring.

In relatie tot het toezicht op de omvang van de collectie stelt het college dat dit is geregeld via een prestatieafspraken die in het kader van de subsidierelatie is gemaakt. Uit het jaarverslag 2013 van het Wereldmuseum blijkt echter dat deze prestatieafspraken gaat over het aantal geregistreerde objecten en dus niet de totale omvang van de gemeentelijke collectie betreft. Los daarvan geeft een dergelijke prestatieafspraken geen enkele waarborg voor een kwalitatief goed beheer van de collectie.

rol als metatoezichthouder

Het college geeft aan dat het metatoezicht op informele wijze is ingevuld. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek constateert de rekenkamer echter dat in de informele contacten tussen de gemeente en de Raad van Toezicht de gespreksonderwerpen beperkt zijn gebleven tot onderwerpen als de subsidiekorting en de ontzamelplannen. Het functioneren van de Raad van Toezicht is noch formeel, noch informeel aan de orde geweest. De rekenkamer wijst er op dit punt op dat het meta-toezicht alleen effectief kan zijn als dit op structurele en formele wijze wordt uitgevoerd.

Het college beoordeelt het feit dat de Raad van Toezicht niet in demissionaire status kon functioneren in zijn reactie als een weeffout bij het opstellen van de statuten in 2005. De rekenkamer is echter van mening dat het college eerder op de hoogte had kunnen zijn van het feit dat de Raad van Toezicht defungeerde, wanneer het metatoezicht adequaat was ingevuld en het college in dit kader voldoende kennis had genomen van de bepalingen in de statuten.

sturing via subsidierelatie

Het college stelt dat in het kader van de subsidierelatie binnen de kaders van de subsidieverordening is getoetst en daarop is geacteerd en geeft aan dat bewust niet is gekozen voor sanctionering door korting op de subsidie. De rekenkamer constateert echter dat de gemeente maar beperkt heeft geacteerd op basis van de uitkomsten van de toetsactiviteiten en dit onvoldoende effectief is geweest. Op verschillende punten (bijv. de wijze waarop over bezoekersaantallen werd gerapporteerd en de summiere inhoudelijke informatie in het jaarverslag) heeft de gemeente het Wereldmuseum meerdere jaren achtereen aangesproken, maar desondanks trad geen verbetering op. Verder acht de rekenkamer het tegenstrijdig dat het college in het kader van de jaarlijkse subsidieverstreking het niet-proportioneel acht om kortingen op te leggen, terwijl deze proportionaliteit geen rol lijkt te hebben gespeeld bij de aanzienlijke subsidiekorting in het kader van het cultuurplan 2013-2016.

herijken verzelfstandigingsafspraken

Volgens het college zijn er na de verzelfstanding systeemaanpassingen en aanpassingen in het afsprakenkader doorgevoerd. Los van het voorbeeld van de invoering van de kostprijsdekkende huur dat het college hierbij zelf noemt, is het voor de rekenkamer onduidelijk welke aanpassingen het college hierbij concreet bedoelt. Ook stelt de rekenkamer vast dat er nooit formeel wijzigingen zijn doorgevoerd in de afspraken die zijn vastgelegd in de verzelfstandigingsovereenkomst en de overige overeenkomsten.

formaliseren meta-toezicht (aanbeveling 1)

In relatie tot de aanbeveling om het metatoezicht te formaliseren door minimaal jaarlijks een overleg met de Raad van Toezicht te houden over haar functioneren, geeft het college aan toe te willen werken naar metatoezicht op maat. De invulling van dit metatoezicht kan volgens het college voor grote spelers met veel binding met de gemeente anders zijn dan voor kleinere spelers. De rekenkamer merkt in dit licht op dat de aanbeveling primair betrekking heeft op de sinds 2006 verzelfstandigde culturele instellingen, waar het college de leden van de Raad van Toezicht benoemt. Ten aanzien van deze instellingen geeft de aanbeveling aan op welke wijze het metatoezicht op de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum *minimaal* invulling dient te krijgen.

kaders cultureel ondernemerschap (aanbeveling 4)

Met betrekking tot de aanbeveling om duidelijke kaders voor cultureel ondernemerschap te definiëren geeft het college aan hiervoor aandacht te hebben bij de invulling van zijn rol als toezichthouder. De rekenkamer merkt hierbij op dat duidelijke kaders voor cultureel ondernemerschap vooral van belang zijn in het kader van de subsidierelatie met culturele instellingen. Het college zou duidelijk moeten aangeven wat de gemeente onder cultureel ondernemerschap verstaat en tegenwicht moeten bieden aan het risico op de ongewenste beeldvorming dat subsidiegeld wordt

gebruikt voor commerciële activiteiten. Hieraan kan in het kader van de subsidieverlening explicieter aandacht worden besteed.

3-2 reactie directie Wereldmuseum en nawoord

Van de directie van het Wereldmuseum heeft de rekenkamer geen algemene reactie op de conclusies en aanbevelingen ontvangen, maar een tabel met een negental vooral feitelijke aanvullingen en opmerkingen en enkele (typografische) correcties. De laatste zijn meteen doorgevoerd. De opname van opmerkingen van aanvullende en feitelijke aard betroffen zaken die de hoofdconclusies niet doen veranderen.¹ Aangezien sommige van deze opmerkingen bevindingen betreffen die in de nota van bevindingen staan,² zijn op deze punten geen wijzigingen in de bestuurlijke nota noodzakelijk.

Er resteren daarmee twee meer inhoudelijke opmerkingen. Zo stelt de directie dat het Wereldmuseum door de subsidiekorting niet in een financieel lastige situatie is gekomen (hoofconclusie 5), maar in een nagenoeg onwerkbaar situatie. Ons onderzoek naar de verzelfstandigingsafspraken en de governance vanuit de gemeente richtte zich echter niet genoeg op de financiële situatie van de het Wereldmuseum, om een dergelijke kwalificatie te kunnen onderschrijven.

Onder conclusie 1a staat dat het Wereldmuseum het gewijzigde jaarplan negen maanden te laat heeft ingediend, zonder consequenties voor de subsidie. Het Wereldmuseum stelt hierop dat 'dit klopt, maar heeft als reden dat vanwege de opgelegde bezuiniging er pas na negen maanden een budget door de gemeente beschikbaar was gesteld voor de dekking van de reorganisatiekosten. Na toekenning van dit budget kon pas een herzien jaarplan ingediend worden.' De rekenkamer is zich hiervan bewust en heeft daarom in de betreffende tekst aangegeven dat dit geen consequenties voor het museum had en in de hoofdconclusie aangegeven dat Wereldmuseum en gemeente over het algemeen hebben gehandeld binnen de kaders van de gemeentelijke subsidieverordening.

3-3 reactie voormalige Raad van Toezicht en nawoord

3-3-1 reactie voormalige Raad van Toezicht

Wij kunnen ons vinden in de aanbevelingen rond het structureren van meta-toezicht. Dat toezicht werd bij het Wereldmuseum (dat daarbij geen uitzondering lijkt te zijn) sinds de verzelfstandiging op informele wijze vorm gegeven. Op enigerlei formalisering is tijdens de Gemeente nimmer aangedrongen. Het feit dat in dat informele kader de bereidheid van leden van de RvT om na afloop van hun formele termijnen toch aan het museum verbonden te blijven (om een goede transitie te verzorgen) tijdig is gedeeld met alle betrokkenen, zou bij een gestructureerd meta-toezicht ook in formele zin ingekaderd hebben kunnen worden.

¹ Een voorbeeld is de suggestie om 'baten van onder meer het restaurant' te wijzigen in 'de baten van onder meer de horeca-exploitatie'. Een ander voorbeeld is bij conclusie 5, waar bij in de onderbouwing wordt gesproken van een verhoging van het geadviseerde subsidiebedrag. De directie stelt dat dit is gedaan om een sterfhuisconstructie te voorkomen.

² Zoals de suggestie om bij conclusie 3, aan het eind van de tekst onder het kopje rol als verhuurder, toe te voegen 'met als resultaat een structurele huurkorting vanaf 1 januari 2012 van € 143.000.'

Nog een enkele inhoudelijke opmerking:

- hoofdconclusie 2: bezwaar tegen het woord ‘onthouden’ voor zover dat een bewuste aanpak lijkt te impliceren. De RvT heeft niet getracht om de Gemeente de kans om metatoezicht uit te oefenen te onthouden, integendeel. Vanaf de verzelfstandiging heeft de informatievoorziening aan en het overleg met de Gemeente, met volledige instemming van de Gemeente, steeds intensief maar op andere wijze plaatsgevonden (verwerking opmerkingen RvT in jaarverslagen Museum, regelmatige rechtstreekse contacten met Gemeente, etc.). Metatoezicht kon langs die lijnen vorm worden gegeven, en had de Gemeente iets anders of méér verlangd, dan was daar gehoor aan gegeven.
- hoofdconclusie 2: bezwaar tegen de laatste zin voor zover daarin niet tot uitdrukking wordt gebracht dat de mening van de RvT omtrent fungeren in demissionaire bezetting gestoeld was op overeenstemming ter zake met Directie én de Gemeente. Ondanks tijdige input tijdens ambtelijk hoor / wederhoor is die feitelijkheid helaas onvoldoende tot uitdrukking gekomen in het rapport. Pagina 101 van het rapport (groene tekstblok) miskent dat een en ander ook met de vorige wethouder (en de ambtelijke staf) gedeeld, en aldaar afdoende bekend, was.
- onderbouwing hoofdconclusie 2: Er mogen dan geen aparte besluitenlijsten zijn geweest, de besluiten zijn kenbaar uit de diverse notulen die steeds (en om die reden) formeel werden vastgelegd.
- onderbouwing hoofdconclusie 2: De RvT werd niet klein gehouden met het oog op een mogelijke fusie; de RvT werd kleiner door diverse oorzaken (die in het eerdere onderzoek benoemd zijn), en gegeven de problemen die werden ondervonden bij het selecteren van geschikte kandidaten was een (deels) gecombineerde RvT een alternatief scenario en dus: gevolg, geen oorzaak. Dat plan was en bleef prematuur en krijgt in het rapport meer gewicht dan de werkelijkheid rechtvaardigt (en wordt verkeerd geïnterpreteerd).

3-3-2 nawoord

De rekenkamer dankt de voormalige Raad van Toezicht voor zijn reactie. De voormalige Raad van Toezicht geeft aan dat zij zich kan vinden in de aanbevelingen rond het structureren van metatoezicht. Daarbij geeft zij aan dat bij een gestructureerd metatoezicht, de bereidheid van de RvT om na afloop van de termijnen aan het museum verbonden te blijven, formeel ingekaderd had kunnen worden. Dat is inderdaad waar, maar dat laat onverlet dat de statuten dit dan ook mogelijk (zullen) moeten maken. Hierin is immers geregeld wanneer een Raad van Toezicht fungeert of defungeert.

De voormalige Raad van Toezicht komt voorts met een aantal inhoudelijke punten waar de rekenkamer hieronder kort op ingaat:

- Wat betreft de passage over ‘het onthouden van informatie’ merkt de rekenkamer op dat het geenszins de bedoeling is te impliceren dat er sprake was van het bewust onthouden van een informatiebron. Terecht merkt de voormalige Raad van Toezicht op dat meta-toezicht ook op andere manieren kan plaatsvinden. In dit geval is echter de mogelijkheid voor de gemeente om via het jaarverslag van de Raad van Toezicht metatoezicht uit te oefenen, vanwege het ontbreken daarvan niet mogelijk geweest.
- Ten aanzien van het bezwaar van de voormalig Raad van Toezicht dat in het rapport niet goed tot uitdrukking is gebracht dat ook directie en gemeente op de hoogte waren van het ‘fungeren in demissionaire bezetting’, merkt de rekenkamer op dat

uit de rapportage blijkt dat alle betrokkenen wisten dat de termijnen van de leden van de Raad van Toezicht waren verstreken. Het punt is hier evenwel dat niet werd beseft dat de RvT hierdoor niet meer rechtsgeldig opereerde.

- De voormalige Raad van Toezicht geeft verder aan dat genomen besluiten kenbaar zijn in de notulen. Het gaat de rekenkamer evenwel om het feit dat er weliswaar notulen zijn gemaakt, maar dat deze niet werden voorzien van separate besluitenlijsten. Dit is wel voorgeschreven in de statuten van de stichting.
- Ten aanzien van de laatste opmerking van de voormalige Raad van Toezicht, merkt de rekenkamer op dat in de nota van bevindingen diverse oorzaken zijn genoemd die bijdroegen aan een steeds kleiner wordende RvT. Eén daarvan was de mogelijke fusie. Volgens de voormalige Raad van Toezicht was dat 'gegeven de problemen die werden ondervonden bij het selecteren van geschikte kandidaten een (deels) gecombineerde RvT een alternatief scenario en dus: gevolg, geen oorzaak'. De rekenkamer baseert zich evenwel op een vergadering van de Raad van Toezicht waarin expliciet is afgesproken de benoeming van de nieuwe leden met drie maanden uit te stellen in verband met een eventuele fusie. Ook in een latere vergadering is de expliciete voorkeur uitgesproken de RvT klein te houden in verband met een mogelijke fusie (zie paragraaf 7-3-2). Problemen met het vinden van geschikte kandidaten als oorzaak van de kleine RvT staan eveneens in de nota vermeld (in dezelfde paragraaf).

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Na de zomer van 2014 is commotie ontstaan rondom het Wereldmuseum. De Groene Amsterdammer publiceerde in augustus en september 2014 diverse kritische artikelen over het Wereldmuseum. Ook kwam er een publieksactie op gang waarin kritische vragen aan de gemeente werden gesteld, onder andere over de ontzamelplannen van het Wereldmuseum. Ten slotte bleek in oktober 2014 dat sprake was van een zorgelijke situatie rondom de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum. Naar aanleiding van dit alles heeft de raad op 27 november 2014 een motie aangenomen waarin de rekenkamer wordt verzocht te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze de afspraken die in 2005 zijn gemaakt bij de verzelfstandiging van het Wereldmuseum, zijn nagekomen. De motie is in bijlage 2 opgenomen.

Bij de verzelfstandiging van het Wereldmuseum zijn de afspraken tussen de gemeente en de Stichting Wereldmuseum Rotterdam op hoofdlijnen vastgelegd in een verzelfstandigingsovereenkomst.³ Daarnaast zijn er diverse documenten waarin de in de verzelfstandigingsovereenkomst gemaakte afspraken nader zijn uitgewerkt. Dit betreft bijvoorbeeld een huurovereenkomst en een onderhoudsplan met betrekking tot de panden die de gemeente aan het museum verhuurt, een overeenkomst met betrekking tot de gemeentelijke collectie die het museum beheert, subsidiebeschikkingen die vanaf 2006 zijn opgesteld en een sociaal plan voor de overgang van personeel.

Naast de afspraken die zijn vastgelegd in de verzelfstandigingsovereenkomst, is in de oprichtingsstatuten van de stichting vastgelegd hoe bestuur en toezicht (governance) na de verzelfstandiging worden vormgegeven. In de oprichtingsstatuten is de keuze gemaakt voor een 'raad van toezicht model', waarin de directie de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt en een Raad van Toezicht (RvT) belast is met het toezicht op de algemene gang van zaken en het door de directie gevoerde beheer en beleid.⁴ In de oprichtingsstatuten is bepaald dat de leden van de RvT worden benoemd door het college van B en W.⁵ Tevens kan het college op grond van de oprichtingsstatuten leden van de RvT schorsen en ontslaan bij gebleken ongeschiktheid of disfunctioneren.⁶

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan of de gemeente Rotterdam en de stichting Wereldmuseum zich hebben gehouden aan de afspraken die bij de

³ Verzelfstandigingsovereenkomst Wereldmuseum, 19 december 2005.

⁴ Gemeente Rotterdam, brief college van B en W m.b.t. instemming profielschetsen raden van toezicht musea, 14 oktober 2005, pagina 7.

⁵ Oprichtingsstatuten stichting Wereldmuseum Rotterdam, artikel 7 lid 1, 4 oktober 2005.

⁶ Oprichtingsstatuten stichting Wereldmuseum Rotterdam, artikel 8 lid 1, 4 oktober 2005.

verzelfstandiging van het museum zijn gemaakt en na te gaan of de governance rond het Wereldmuseum voldoende heeft gefunctioneerd.

Gezien de doelstelling van het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Hebben de gemeente Rotterdam en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die bij de verzelfstandiging zijn gemaakt en heeft de governance rond de stichting Wereldmuseum voldoende gefunctioneerd?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt over de financiering en subsidiëring van het museum?
- 2 Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt over de verhuur en het onderhoud van de gebouwen waarin het museum is gevestigd?
- 3 Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt over het beheer van de gemeentelijke collectie?
- 4 Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt rondom het personeel dat na de verzelfstandiging over is gegaan naar de stichting?
- 5 Heeft de Raad van Toezicht gefunctioneerd zoals is bepaald in de oprichtingsstatuten van de stichting Wereldmuseum?
- 6 Heeft de gemeente voldoende toezicht gehouden op het functioneren van de Raad van Toezicht van de stichting Wereldmuseum?

1-3 afbakening

De rekenkamer heeft ervoor gekozen in het onderzoek enkel de afspraken te betrekken die vanaf het moment van verzelfstandiging meerjarig van toepassing zijn op de relatie tussen de gemeente en het museum. Zoals blijkt uit de deelvragen 1 tot en met 4 ligt de focus van het onderzoek daardoor op de afspraken die bij de verzelfstandiging zijn gemaakt in relatie tot de thema's financiering en subsidiëring, verhuur en onderhoud gebouwen, collectiebeheer en personeel. Dit betekent dat de rekenkamer de naleving van de overige afspraken die bij de verzelfstandiging zijn gemaakt niet zal toetsen. Afspraken die buiten de scope van het onderzoek vallen zijn onder te verdelen in:

- afspraken die bij de verzelfstandiging zijn geëffectueerd en na dat moment geen betekenis meer hebben in de relatie tussen de gemeente en het Wereldmuseum⁷, ofwel;
- afspraken waarmee bij de verzelfstandiging de juridische overdracht van verplichtingen jegens derde partijen is geregeld. Deze afspraken zijn na de verzelfstandiging enkel van betekenis voor de relatie tussen de stichting en derde partijen en raken in principe de relatie tussen de gemeente en de stichting niet.⁸

⁷ Dit betreft bijvoorbeeld afspraken over de overdracht van sleutels en eigendomsbewijzen bij de verzelfstandiging.

⁸ Dit betreft bijvoorbeeld contracten met leveranciers die bij de verzelfstandiging zijn overgegaan naar de stichting en waarin de gemeente vanaf dat moment geen partij meer is.

Een andere consequentie van de keuze voor het onderzoeken van afspraken, is dat het onderzoek zich primair richt op de relatie tussen de gemeente en het Wereldmuseum en de wijze waarop zij daarin beiden opereren. Dat betekent dat het interne functioneren van het Wereldmuseum (zoals de interne bedrijfsvoering en de relatie tussen stichting en BV's) geen onderdeel van het onderzoek uitmaken. Dat we niettemin een onderzoeksvraag naar het functioneren van de Raad van Toezicht hebben geformuleerd, is hier niet strijdig mee. Deze vraag is relevant in het kader van het metatoezicht dat het college dient uit te oefenen (onderzoeksvraag 6).

1-4 leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal eerst een korte schets worden gegeven van de context waarin de verzelfstandiging van het Wereldmuseum heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk 3 zullen de afspraken over subsidiëring en financiering aan de orde komen en in hoofdstuk 4 de afspraken over de verhuur en het onderhoud van de gebouwen. Hoofdstuk 5 handelt over de afspraken in het kader van het collectiebeheer en hoofdstuk 6 over de afspraken ten aanzien van het personeel dat bij de verzelfstandiging is overgegaan. In hoofdstuk 7 wordt de governance beschreven, dat wil zeggen het functioneren van de Raad van Toezicht en het metatoezicht door de gemeente.



2 achtergrond verzelfstandiging

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de achtergrond van de verzelfstandiging van de Rotterdamse musea per 1 januari 2006 en ondernemerschap in de culturele sector. In paragraaf 2-2 wordt allereerst ingegaan op de herstructurering van de Rotterdamse kunst- en cultuursector. Paragraaf 2-3 zal ingaan op de oprichting van de dienst Kunst en Cultuur en paragraaf 2-4 op de oprichting van de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur. Paragraaf 2-5 staat in het teken van ondernemen in de culturele sector. Tot slot zal in paragraaf 2-6 het revitaliseringsplan van het Wereldmuseum worden toegelicht. Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard. Dit betekent dat de rekenkamer in dit hoofdstuk niet aan normen toetst.

2-2 herstructurering kunst- en cultuursector

De directe aanleiding voor het in gang zetten van de herstructurering van de kunst- en cultuursector was tweeledig. Allereerst was er de bestuurlijke filosofie dat de uitvoering van kunst en cultuur geen kerntaak van de gemeente is. De gemeentelijke theaters en musea moesten dezelfde positie krijgen als andere cultuurinstellingen in de stad, wat betekent dat ze meer op afstand van de gemeente moesten komen te staan. De theaters en musea die begin deze eeuw een gemeentelijke tak van dienst waren, zijn de Rotterdamse Schouwburg, het Concert- en Congresgebouw De Doelen, het Luxor Theater, het Theater Zuidplein, het Maritiem Museum, Museum Boijmans van Beuningen, het Historisch Museum, het Centrum Beeldende Kunst en het Wereldmuseum Rotterdam. Een tweede reden voor de herstructurering vormde de op handen zijnde reorganisatie van de gemeentelijke bestuursdienst, waarbij beleidsvormende taken werden afgestoten. Dit betekende onder andere dat de toenmalige afdeling Culturele Zaken van de Bestuursdienst een andere positie binnen de gemeente moest krijgen.⁹

In het najaar van 2002 heeft het college van B en W aan GITP OrganisatieAdvies opdracht gegeven een rapport over de structuurwijziging van de Rotterdamse kunstsector op te stellen. GITP adviseerde in haar rapport, 'Van droom naar werkelijkheid', onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor verzelfstandiging van de takken van dienst in de kunstsector, de oprichting van een adviesraad voor kunst en cultuur en de oprichting van een gemeentelijke tak van dienst belast met beleidsontwikkeling en subsidietaken voor de kunstsector.¹⁰

De gemeenteraad behandelde dit rapport op 17 april 2003 en stemde in met de hoofdlijnen voor een nieuwe structuur van de Rotterdamse kunst- en cultuursector. De gemeenteraad verzocht het college van B en W hierbij nader onderzoek te doen

⁹ Brief van college aan raad, betreffende 'Herstructurering kunstsector', 3 september 2004.

¹⁰ GITP OrganisatieAdvies, 'Van droom naar werkelijkheid', januari 2003.

naar de kosten en de meerwaarde van verzelfstandiging en de problemen van personele, juridische en financiële aard die daarbij moesten worden opgelost.¹¹

Hierop kreeg in juli 2003 Twynstra Gudde de opdracht van het college van B en W om een plan van aanpak op voor de herstructurering van de kunst- en cultuursector op te stellen. Dit plan van aanpak werd op 28 oktober 2003 besproken in de commissie Cultuur en Sport. Na enkele aanpassingen ging de raad op 4 december 2003 met het plan akkoord. Het plan van aanpak is vervolgens nader uitgewerkt in het rapport 'Programma van eisen en financiële consequenties herstructurering kunstsector' (13 april 2004).

Twynstra Gudde adviseerde¹² een herstructurering van de kunst- en cultuursector, waarbij de rollen van de verschillende actoren beter zouden aansluiten op de Rotterdamse bestuursfilosofie. Concreet hield dit in:

- het scheiden van beleid en uitvoering;
- het scheiden van de (kunsthoudelijke) advisering aan het gemeentebestuur en subsidiëren;
- een gemeente die stuurt op hoofdlijnen;
- transparante rapportage- en verantwoordingslijnen;
- meer ruimte voor marktwerking.

De verzelfstandiging van de instellingen zou er bovendien voor moeten zorgen dat:

- de bedrijfsvoering van de culturele instellingen beter afgestemd kan worden op het primaire proces van deze instellingen;
- de jaarlijkse verantwoording aan de gemeente alleen nog hoeft in termen van outcome en output;
- een kritische counterpart beschikbaar is voor de directie van de instelling (in de vorm van een Raad van Toezicht).

Naast deze doelstellingen moesten de verzelfstandigingen volgens Twynstra Gudde aan de volgende randvoorwaarden voldoen:

- opdracht en kerntaken van de instellingen veranderen niet;
- culturele instellingen maken op programmatisch gebied langetermijnafspraken (tenminste 4 jaar) met de gemeente;
- geen verandering in de arbeidsvoorwaarden van zittende medewerkers;
- culturele instellingen ondervinden geen nadeel van de structurele en incidentele financiële gevolgen van verzelfstandiging;
- de gebouwen blijven eigendom van de gemeente;
 - culturele instellingen krijgen budgetten toegewezen voor investeringen in klein en groot onderhoud aan de gebouwen;
 - culturele instellingen dragen zelf zorg voor uitvoering van beleidsarme ingrepen;
 - 'beleidsrijke ingrepen' door de instellingen vinden plaats in overleg met het bestuur van de gemeente Rotterdam;
- instellingen kennen een gezonde bedrijfsvoering en -leiding. Zwaktes in de bedrijfsvoering dienen te worden opgelost, bijvoorbeeld via shared services.

¹¹ Motie 'Stappenplan verzelfstandiging Kunst- en Cultuursector', 17 april 2003.

¹² Twynstra Gudde, 'Programma van eisen en financiële consequenties herstructurering Rotterdamse kunst- en cultuursector', 13 april 2004.

Specifiek voor musea gelden er nog een aantal randvoorwaarden:

- de collectie van het museum moet geregistreerd zijn in termen van juridisch eigendom en standplaats;
- de collectie, in bezit van de gemeente, verandert niet van eigenaar;
- de eigenaar heeft altijd het recht het beheer van de collectie te inspecteren;
- het museum draagt zorg voor het inrichten van een systeem van kwaliteitszorg van het beheer van de collectie.

Het college van B en W heeft het advies van Twynstra Gudde grotendeels overgenomen.¹³ De belangrijkste meerwaarde van verzelfstandiging lag voor het college in de betere positionering van de instellingen, een betere afbakening van de bestuurlijke en juridische verantwoordelijkheden en bevoegdheden en voordelen op financieel-economisch terrein.¹⁴ In 2005 zijn op basis van het advies van Twynstra Gudde achtereenvolgens de statuten, profielschets Raden van Toezicht, sociale plannen, verzelfstandigingsovereenkomsten, huurovereenkomsten en beheersovereenkomsten (alleen voor musea) opgesteld en vervolgens door de gemeenteraad vastgesteld. Inhoudelijk zijn de afspraken voor de theaters en musea van elkaar verschillend. Dit geldt niet voor de musea, voor alle musea zijn dezelfde afspraken gemaakt. Op 1 juli 2005 zijn de theaters en op 1 januari 2006 de musea verzelfstandigd in stichtingen volgens het Raad van Toezicht -model.¹⁵

2-3 oprichting dienst Kunst en Cultuur

Zoals eerder genoemd werd door GITP geadviseerd een dienst voor kunst en cultuur op te richten waarin de taken van de toenmalige Rotterdamse Kunststichting, de stichting Rotterdam Festivals en de afdeling Culturele Zaken van de Bestuursdienst op het gebied van beleidsontwikkeling, subsidies, sectorale marketing en public relations werden gebundeld. Op 1 januari 2005 werd de dienst Kunst en Cultuur (dKC) opgericht, bestaande uit drie afdelingen: beleid & onderzoek, subsidies & relatiebeheer en de afdeling bedrijfsvoering.¹⁶ De oprichting van dKC werd gezien als oplossing voor een aantal problemen binnen de gemeente en de culturele sector, zoals voor het gebrek aan initiatief en regie, het gebrek aan beleidsontwikkeling, -evaluatie en -reflectie en het ontbreken van verbindingen met overig gemeentelijk beleid. Tevens moest de dienst de relatie met de culturele sector versterken en het beleid meer interactief gaan ontwikkelen.

De gemeentelijke concernvorming die is ingezet vanaf 2012, heeft ertoe geleid dat dKC is ondergebracht bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling als afdeling Cultuur.

2-4 oprichting Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur

Conform de wens om kunstinhoudelijke advisering aan het gemeentebestuur en het subsidiëren van elkaar te scheiden werd op 1 juli 2005 de Rotterdamse Raad voor

¹³ Het college is op twee punten afgeweken van het advies van Twynstra Gudde. Zo heeft het college besloten het aanvullend weerstandsvermogen (uit te keren aan de instellingen) te verlagen van € 3,9 mln. naar € 2,9 mln. en besloten dit in een garantieregeling vorm te geven (brief van college aan raad, 3 september 2004).

¹⁴ Brief van college aan raad, 26 oktober 2004.

¹⁵ Gemeente Rotterdam, 'Cultuurverslag 2005–2006', p. 8.

¹⁶ Gemeente Rotterdam, 'Cultuurverslag 2005–2006', p. 6.

Kunst en Cultuur (RRKC) opgericht. De RRKC is het officiële adviesorgaan van de gemeente Rotterdam en verstrekt, gevraagd en ongevraagd, beleidsinhoudelijke adviezen aan het college van B en W. De RRKC bestaat uit negen leden, inclusief voorzitter, en een adviserend lid. Voor de uitvoering van zijn werk heeft de RRKC een ondersteunend bureau.¹⁷

De kerntaak van de RRKC is om eens in de vier jaar het college van B en W inhoudelijk te adviseren over het cultuurplan (het vierjarige subsidieprogramma voor kunst en cultuur van de gemeente Rotterdam). De cultuurplansystematiek wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3.¹⁸

2-5 ondernemen in de culturele sector

Meer ruimte voor marktwerking was één van de doelstellingen van de verzelfstandiging. Zij wordt genoemd in het eerder aangehaalde programma van eisen. In het document ontbreekt echter een expliciete inhoudelijke toelichting op wat hieronder dient te worden verstaan. Impliciet lijkt het te gaan om het kunnen aantrekken van vreemd vermogen. In het programma van eisen staat namelijk aangegeven dat de juridische rechtsvorm van de te verzelfstandigen instellingen het kunnen aantrekken van vreemd vermogen mogelijk moet maken.¹⁹ Dat onder de ruimte voor marktwerking het binnenhalen van sponsorbedragen kan worden verstaan, is ook af te leiden uit een brief van de wethouder aan de gemeenteraad, vlak na de verzelfstandiging, over het Revitaliseringsplan van het Wereldmuseum. Hierin staat dat het Wereldmuseum met dit plan beoogt minder (financieel) afhankelijk te zijn van de (gemeentelijke) overheid. Volgens de toenmalig wethouder past dit in de doelstellingen van de verzelfstandiging.²⁰

Een begrip dat raakvlakken heeft met marktwerking en de laatste jaren steeds vaker wordt gemunt, zowel landelijk als in Rotterdam, is cultureel ondernemerschap. Dit begrip werd in 1999 geïntroduceerd als beleidsterm door toenmalig staatssecretaris cultuur en media Van der Ploeg. Hij definieert cultureel ondernemerschap als '(...) een houding die erop gericht is zoveel mogelijk kunstzinnig, artistiek cultureel, zakelijk en maatschappelijk rendement te halen uit culturele voorzieningen.' Volgens Van der Ploeg moeten culturele instellingen durf hebben om ook technieken en instrumenten uit de commerciële sector te gebruiken en onconventionele wegen in te slaan.²¹

Tien jaar later is de term cultureel ondernemerschap door de toenmalig staatssecretaris cultuur, onderwijs en wetenschappen opnieuw onder de aandacht gebracht.²² Het rijk wilde binnen de culturele sector minder subsidie en meer markt verwezenlijken. Dit sluit aan op de algemene tendens dat de overheid steeds minder vaak garant staat voor het oplossen van maatschappelijke problemen en een groter beroep doet op het zelforganiserend vermogen van mensen en organisaties.²³

¹⁷ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Raad', [<http://www.rrkc.nl/raad/>], geraadpleegd op 30 januari 2015.

¹⁸ RRKC, 'Cultuurplan', [<http://www.rrkc.nl/cultuurplan-index/>], geraadpleegd op 30 januari 2015.

¹⁹ Twynstra Gudde, 'Programma van Eisen en financiële consequenties herstructurering Rotterdamse kunst- en cultuursector', 13 april 2004, p. 5.

²⁰ Brief van college aan de raad, inzake revitaliseringsplan Wereldmuseum Rotterdam, 23 januari 2006.

²¹ F. Van der Ploeg, 'Een ondernemende cultuur. Cultuur als confrontatie', 1999.

²² Ministerie van OC&W, 'Brief uitgangspunten cultuurbeleid', 2010, p. 1-2.

²³ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, Binden en Bouwen, Ondernemerschap in de Rotterdamse cultuursector, juni 2010.

Rond die zelfde tijd doet het begrip cultureel ondernemerschap ook in de gemeente Rotterdam zijn intrede. Zo vraagt de gemeente in 2010 de RRKC om advies over ondernemerschap in de Rotterdamse cultuursector. Specifiek wil ze hierbij weten wat hiervoor nodig is en hoe dit gestimuleerd kan worden. In haar reactie geeft de RRKC aan dat ondernemen meer is dan alleen kosten besparen, werken aan de kwaliteit van de organisatie en een goede organisatie van bedrijfsprocessen. In hun optiek is ondernemen ook (artistiek) innoveren, vooruitkijken, het betrekken van andere partijen bij de ontwikkeling of realisatie van ideeën, het continu ter discussie durven stellen van de eigen visie en het toevoegen van waarden aan de samenleving.²⁴

Naar aanleiding van dit advies is cultureel ondernemerschap als één van de drie uitgangspunten opgenomen in de uitgangspuntennota van het college van B en W voor de Rotterdamse cultuurplanperiode 2013–2016.²⁵ Cultureel ondernemerschap wordt door het college van B en W omschreven als het vermogen van culturele instellingen om in te spelen op maatschappelijke, economische en ruimtelijke ontwikkelingen en zodoende haar eigen weerbaarheid en duurzaamheid te vergroten. Hiermee beoogt de gemeente dat culturele instellingen minder afhankelijk worden van de subsidiërende overheid en meer op eigen benen komen te staan. Om in aanmerking te komen voor subsidie moesten de culturele instellingen bij hun cultuurplanaanvraag voor de cultuurplanperiode 2013 - 2016 aangeven hoe ze invulling (gaan) geven aan cultureel ondernemerschap in hun organisatie.²⁶ De RRKC heeft vervolgens de invulling van cultureel ondernemerschap zwaar meegewogen in de beoordeling van de cultuurplanaanvragen. De RRKC heeft dit gedaan aan de hand van haar brede benadering van cultureel ondernemerschap.²⁷

2-6 revitalisering Wereldmuseum

In de voorgaande paragraaf is het revitaliseringsplan van het Wereldmuseum al kort genoemd. Omdat het verschijnen van dit plan samenviel met de verzelfstandiging van het Wereldmuseum, wordt hier een korte toelichting gegeven op het revitaliseringsplan.

Het Wereldmuseum heeft een lange geschiedenis in Rotterdam. In 1852 opende Koning Willem III het gebouw van de Yachtclub aan de Willemskade. De Yachtclub stelde er de voorwerpen ten toon die hij kreeg van Rotterdamse reders, wetenschappers en verzamelaars. In 1885 leidde dit tot de totstandkoming van een gemeentelijk museum: het museum voor Land- en Volkenkunde, later Museum voor Volkenkunde. De collectie van het museum werd gedurende de jaren steeds verder uitgebreid tot zo'n 110.000 voorwerpen en circa 100.000 foto's en dia's. In 2000 werd het museum voor Volkenkunde ingrijpend verbouwd, uitgebreid en voorzien van de nieuwe naam Wereldmuseum Rotterdam. Op 15 juni 2001 wordt de huidige directeur van het Wereldmuseum door het college van B en W als directeur benoemd. Criteria voor zijn benoeming waren enthousiasme, betrokkenheid met de (interculturele) doelgroepen en museale kwaliteiten. Ook ondernemingszin was nadrukkelijk een

²⁴ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Binden en Bouwen, Ondernemerschap in de Rotterdamse cultuursector', juni 2010.

²⁵ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Effectmeting advies Binden en Bouwen'.

²⁶ Gemeente Rotterdam, Rotterdamse Cultuurplan 2013 – 2016, 'Midden in de Stad', september 2012, p. 5-6.

²⁷ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Cultuurplanadvies 2013–2016', mei 2012.

criterium op grond waarvan de huidige directeur van het Wereldmuseum is benoemd.²⁸

Vijf jaar na de verbouwing, in 2005, wordt duidelijk dat er onder meer op inhoudelijk gebied knelpunten zijn. Door de thematische diversiteit in het aanbod had het Wereldmuseum geen duidelijk gezicht voor het publiek.²⁹ De directie van het Wereldmuseum Rotterdam besloot daarom in 2005 een revitaliseringsplan op te stellen. Met dit plan moest een functionele en inhoudelijke samenhang tussen alle bedrijfsonderdelen worden versterkt. Het museum was van plan een totaalconcept aan te bieden aan haar bezoekers. Het beoogde dit te realiseren door jaarlijks een grote wisseltentoonstelling te organiseren en het thema hiervan terug te laten komen in een nieuw op te zetten restaurant, een theater de Evenaar, de winkel en het reisbureau Kras (die sinds 2004 in het Wereldmuseum gevestigd waren).³⁰ Daarnaast wilde het Wereldmuseum de openingstijden van het museum verruimen en dat het museum gratis toegankelijk zou worden voor de vaste opstelling. Verder was het Wereldmuseum van plan de 'Balzaal' te gaan gebruiken als multifunctionele horecavoorziening.³¹ Tot slot gaf het Wereldmuseum aan dat zij op zoek zou gaan naar nieuwe vormen van samenwerking met marktpartijen.³²

Voor de uitvoering van dit revitaliseringsplan was een investering noodzakelijk van € 2,9 mln., onder andere voor de benodigde verbouwing. Het college van B en W besloot bij de begrotingsbehandeling in 2005 dit bedrag ter beschikking te stellen. Het college van B en W is akkoord gegaan met het revitaliseringsplan en daarmee ook met de komst van het restaurant en de multifunctionele horecavoorziening in het museum.³³ Ook de RRKC beoordeelde het revitaliseringsplan destijds als positief.³⁴ Het Wereldmuseum noemde in het ondernemersplan 2006–2009, opgesteld na vaststelling van het Revitaliseringsplan, dat hiermee de weg vrij was om de voorgestelde ruimtelijke en organisatorische reorganisatie van het Wereldmuseum uit te voeren.³⁵

De ruimtelijke reorganisatie (de verbouwing) zal nader worden toegelicht in hoofdstuk 4. De gevolgen van de organisatorische reorganisatie komen aan bod in hoofdstuk 6. Het hierna volgende hoofdstuk, hoofdstuk 3, zal ingaan op de financiering en subsidiering van het Wereldmuseum. Hierin wordt ook enige aandacht besteed aan de relatie tussen de stichting Wereldmuseum en de Wereldbusiness BV (het restaurant, de zalenverhuur en de lunchroom) en Wereldmuseumwinkel BV.

²⁸ Brief van college aan raad, inzake benoeming directeur Wereldmuseum, juni 2001.

²⁹ Wereldmuseum Rotterdam, 'Met een rijke collectie naar een vitale toekomst; museaal beleid Wereldmuseum Rotterdam', oktober 2005, p. 5.

³⁰ Wereldmuseum Rotterdam, 'Met een rijke collectie naar een vitale toekomst; museaal beleid Wereldmuseum Rotterdam', oktober 2005, p. 7.

³¹ Wereldmuseum Rotterdam, 'Met een rijke collectie naar een vitale toekomst; museaal beleid Wereldmuseum Rotterdam', oktober 2005, p. 11.

³² Brief van college aan raad, inzake revitaliseringsplan Wereldmuseum Rotterdam, 23 januari 2006.

³³ Brief van college aan raad, inzake revitaliseringsplan Wereldmuseum Rotterdam, 23 januari 2006.

³⁴ RRKC, 'Advies over het Revitaliseringsplan 2005–2008 van het Wereldmuseum Rotterdam', 16 december 2005.

³⁵ Stichting Wereldmuseum, 'Ondernemersplan 2006–2009'.

3 financiering en subsidiëring

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt over de financiering en subsidiëring van het museum?

De norm en de criteria waaraan in dit hoofdstuk wordt getoetst zijn opgenomen in onderstaande tabel.

tabel 3-1: normenkader subsidiëring

norm	criteria
de gemeente en de stichting hebben zich gehouden aan afspraken over de financiering en subsidiëring van het Wereldmuseum	- de gemeente en de stichting hebben zich gehouden aan de afspraken die zijn neergelegd in artikel 11 van de verzelfstandigingsovereenkomst - de gemeente en de stichting hebben zich gehouden aan de afspraken die vanaf 2006 zijn gemaakt in het kader van de subsidieverlening

In de volgende paragraaf worden de bepalingen uit artikel 11 van de verzelfstandigingsovereenkomst nader toegelicht. Aansluitend komt in paragraaf 3-3 aan de orde hoe het jaarlijkse proces van subsidieverlening- en vaststelling met betrekking tot het Wereldmuseum is verlopen in de periode 2006-2012. Vervolgens komt in paragraaf 3-4 de behandeling van de cultuurplanaanvraag 2013-2016 van het Wereldmuseum aan de orde. Paragraaf 3-5 betreft de subsidies die in 2013 en 2014 aan het Wereldmuseum zijn verleend. Ten slotte gaat paragraaf 3-6 in op de naleving van de afspraken over het oormerken van subsidie voor huur- en servicekosten en komen in dat verband in paragraaf 3-7 de huurbetalingen van de Wereldbusiness BV aan de stichting Wereldmuseum aan de orde.

3-2 verzelfstandigingsafspraken subsidiëring

Vanaf de verzelfstandiging ontvangt het Wereldmuseum jaarlijks een subsidie waarop de voorwaarden uit de subsidieverordening van de gemeente Rotterdam van toepassing zijn. Onderdeel van de verzelfstandigingsafspraken is dat de huur- en servicelasten die het Wereldmuseum aan de gemeente is verschuldigd, in het kader van de jaarlijkse subsidie als geoormerkte bijdrage wordt verstrekt.

De jaarlijkse subsidie is toegekend in de vorm van een budgetsubsidie. Kenmerkend voor deze subsidievorm is dat de hoogte van het subsidiebedrag wordt bepaald op basis van de activiteiten die de subsidieontvanger in zijn jaarplan heeft opgenomen en de subsidieontvanger vervolgens vrij is in de wijze waarop de subsidie wordt aangewend. Wanneer de subsidieontvanger minder of andere activiteiten realiseert dan waarvoor de subsidie is verleend, kan op grond van de SvR 2005 gekort worden bij het vaststellen van de subsidie. In de praktijk past de gemeente in die gevallen echter vaak de hardheidsclausule toe en wordt er niet op de subsidie gekort.

In de verzelfstandigingsovereenkomst is ook bepaald dat het Wereldmuseum voldoende in staat moest zijn om investeringen te doen in overige activa³⁶ en dat in het kader hiervan monitoring moest plaatsvinden op de huisvestingslasten en de uitvoering van het meerjarenonderhoudsplan. Deze afspraken bleken echter voor de verzelfstandigde musea niet relevant, omdat zij over weinig overige activa beschikken. De monitoring heeft bij het Wereldmuseum dan ook niet plaatsgevonden.

Ten slotte was in de verzelfstandigingsafspraken opgenomen dat het Wereldmuseum het recht had een renteloze lening aan te vragen bij de dKC als sprake was van een negatief eigen vermogen. In relatie tot die mogelijkheid is bij de subsidieverlening in 2006, 2007 en 2008 opgenomen dat het Wereldmuseum een inspanningsverplichting heeft om weerstandvermogen op te bouwen. Het Wereldmuseum heeft voldoende weerstandvermogen opgebouwd en geen gebruik gemaakt van deze leenmogelijkheid.

3-2-1 jaarlijkse subsidieverlening- en vaststelling

In artikel 11 lid 1 is bepaald dat de stichting vanaf de verzelfstandiging een subsidie van de gemeente ontvangt onder de voorwaarden die worden genoemd in de subsidiebeschikking. De subsidie wordt jaarlijks door het college vastgesteld.

In 2006 is de subsidie aan het Wereldmuseum verleend onder de voorwaarden van de op dat moment geldende subsidieverordening, de VAS 2001. Vanaf 2007 zijn de subsidies aan het Wereldmuseum verleend onder de voorwaarden uit de Subsidieverordening Rotterdam 2005. Op grond van de subsidieverordening moeten gesubsidieerde instellingen subsidie aanvragen in het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de activiteiten gerealiseerd gaan worden. De subsidieaanvraag inclusief jaarplan moeten voor 1 juni worden ingediend. In het kader van de subsidieverlening toetst de afdeling Cultuur het jaarplan van de instellingen. In de verleningsbeschikking wordt vervolgens aangegeven welk subsidiebedrag de gemeente verleent en onder welke voorwaarden.

De subsidies voor het Wereldmuseum zijn verleend in de vorm van een budgetsubsidie.³⁷ Kenmerkend voor een budgetsubsidie is dat de hoogte van de te verstrekken bijdrage wordt bepaald aan de hand van een beschrijving van de

³⁶ In het kader van de verzelfstandigingsafspraken worden hiermee de bezittingen van het Wereldmuseum bedoeld, die samenhangen met de gebouwen waarin het Wereldmuseum gevestigd is, zie ook paragraaf 3-2-3.

³⁷ Vanaf 2007 werd de subsidie verstrekt onder het regime van de SvR 2005. De subsidieverstreking in 2006 vond nog plaats onder het regime van de VAS 2001. In de SvR 2005 werd onderscheid gemaakt tussen exploitatie-, investerings-, budget-, en prestatiesubsidies. In de subsidieverordening Rotterdam 2014 is dit onderscheid verdwenen en wordt enkel nog onderscheid gemaakt tussen eenmalige en jaarlijkse subsidie. De subsidieverordening Rotterdam 2014 is echter voor het eerst van toepassing op subsidies die voor 2015 zijn verleend, waardoor voor dit onderzoek met betrekking tot de subsidies over 2007 tot en met 2014 de bepalingen over budgetsubsidies uit de SvR 2005 als maatstaf gelden.

voorgenomen activiteiten die minimaal voorzien moet zijn van een begroting. Daarnaast geldt bij een budgetsubsidie dat de subsidieontvanger vrij is in de wijze waarop de subsidie wordt aangewend.

Ten behoeve van de vaststelling van de subsidie moeten gesubsidieerde instellingen in het jaar na afloop van het kalenderjaar waarvoor de subsidie is verleend een aanvraag tot vaststelling indienen voor 1 april. Op grond van de Subsidieverordening 2005 Rotterdam³⁸ (SvR 2005) moet voor budgetsubsidies van meer dan € 200.000 bij de aanvraag tot vaststelling een inhoudelijke subsidieverantwoording worden ingediend, voorzien van een accountantsverklaring met betrekking tot de niet-financiële verantwoordingsinformatie. Voor het vaststellen van budgetsubsidies golden op grond van de SvR 2005 de volgende uitgangspunten:

tabel 3-2: uitgangspunten vaststelling budgetsubsidies - artikel 20 SvR 2005

realisatie activiteiten in subsidiejaar	vaststelling subsidiebedrag
activiteiten gerealiseerd tegen een lager bedrag dan begroot	uitgaan van verleend subsidiebedrag
activiteiten gerealiseerd tegen een hoger bedrag dan begroot	uitgaan van verleend subsidiebedrag, extra kosten moeten uit eigen middelen worden gedekt
meer activiteiten gerealiseerd dan gepland	uitgaan van verleend subsidiebedrag, kosten extra activiteiten moeten uit eigen middelen worden gedekt
minder activiteiten gerealiseerd dan gepland	bij de vaststelling uitgaan van het niveau dat overeenkomt met het lagere prestatieniveau
andere activiteiten gerealiseerd dan gepland	bij de vaststelling uitgaan van het niveau dat overeenkomt met het lagere prestatieniveau

Zoals blijkt uit tabel 3-2 zou gekort moeten worden op het subsidiebedrag, wanneer de subsidieontvanger minder activiteiten of andere activiteiten realiseert dan de activiteiten waar de gemeente bij het verlenen van de subsidie vanuit is gegaan. De afdeling Cultuur heeft in relatie tot deze bepalingen uit de SvR aangegeven dat instellingen in de praktijk regelmatig een goede verklaring hebben voor het achterblijven van prestaties en in die gevallen de hardheidsclausule (artikel 29 SvR 2005) is toegepast.³⁹ Deze hardheidsclausule bepaalt dat het college van de SvR kan afwijken, wanneer het toepassen van de verordening voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de verordening te dienen doelen.

3-2-2 geoormerkte subsidie huur- en servicelasten

In artikel 11 lid 2 van de verzelfstandigingsovereenkomst is bepaald dat de gelden die het Wereldmuseum aan de gemeente is verschuldigd voor huur en servicelasten, zolang het huurcontract geldt, als geoormerkte subsidie aan de stichting worden

³⁸ De Subsidieverordening Rotterdam 2005 was van toepassing op de subsidies die in de periode 2007 tot en met 2013 aan het Wereldmuseum zijn verstrekt. De subsidie voor het jaar 2006 is verstrekt onder het regime van de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden 2001 (VAS 2001). Per 1 januari is de Subsidieverordening Rotterdam 2014 van kracht.

³⁹ Cluster MO – afdeling Cultuur, beantwoording vragen rekenkamer, 6 februari 2015.

verstrekt. In de verleningsbeschikkingen voor de subsidies 2006, 2007 en 2008 is in relatie tot deze verzelfstandigingsafpraak de aanvullende voorwaarde opgenomen dat het Wereldmuseum de huur- en servicekosten en het verloop van eventuele bestemmings- en of egalisereserves met betrekking tot de huisvesting apart in het jaarverslag moet verantwoorden.

aanvullende subsidievoorwaarden

In de verleningsbeschikkingen voor de subsidies 2006, 2007 en 2008 zijn drie aanvullende voorwaarden opgenomen die gerelateerd zijn aan de verzelfstandigingsafspraken die in artikel 11 zijn gemaakt. Vanaf 2009 zijn deze voorwaarden niet meer opgenomen in de verleningsbeschikking. Volgens de afdeling Cultuur is daartoe besloten omdat de aanvullende voorwaarden ook in de verzelfstandigingsovereenkomst stonden. De rekenkamer constateert echter dat de aanvullende voorwaarden geen herhaling van de gemaakte verzelfstandigingsafspraken betreffen, maar eerder een nadere uitwerking of aanvulling op de afspraken uit artikel 11 vormen. Ook heeft de rekenkamer geconstateerd dat de naleving van de aanvullende subsidievoorwaarden in het kader van de subsidievaststelling over 2006, 2007 en 2008 nauwelijks is getoetst.

In de komende subparagrafen licht de rekenkamer toe welke aanvullende voorwaarden er in de eerste jaren na de verzelfstandiging in de subsidiebeschikkingen zijn opgenomen in relatie tot de bepalingen uit artikel 11 van de verzelfstandigingsovereenkomst. Gezien het feit dat de naleving van deze subsidievoorwaarden in de praktijk nauwelijks is getoetst komen deze voorwaarden in het vervolg van dit hoofdstuk niet meer aan de orde.

In paragraaf 3-6 gaat de rekenkamer nader in op de naleving van artikel 11 lid 2 van de verzelfstandigingsovereenkomst.

3-2-3 onderhoud en vervanging overige activa

In artikel 11 lid 3 van de verzelfstandigingsovereenkomst is bepaald dat de stichting tijdens de duur van de huurovereenkomst in staat moet zijn investeringen te doen ter vervanging van de overige activa waarop artikel 4 van de verzelfstandigingsovereenkomst betrekking heeft.⁴⁰ Hiertoe is bepaald dat met ingang van de begroting voor het jaar 2009 een herijking van de benodigde middelen voor onderhoud en vervanging (inclusief die voor gebouwen en gebouwgebonden installaties) nodig is, op basis van een zorgvuldige monitoring van het meerjarenonderhoudsplan, de uitvoering hiervan en de bijbehorende budgetten. Deze monitoring moest worden uitgevoerd door een externe expert die de gemeente en de stichting in overleg aan zouden wijzen. Het resultaat van de monitoring moest worden verwerkt in een aangepast meerjarenonderhoudsplan, dat in maart 2008 bij de gemeente ingediend moest worden ten behoeve van het opstellen van de begroting voor het jaar 2009 en verder. De kosten van de externe expert die de monitoring uitvoert kwamen voor rekening van de gemeente.

⁴⁰ Artikel 4 van de verzelfstandigingsovereenkomst heeft betrekking op de activa die gemeentelijk eigendom waren en na de verzelfstandiging eigendom zijn geworden van de stichting Wereldmuseum. Dit betreft alle activa met uitzondering van de panden waarin het Wereldmuseum is gevestigd en de gemeentelijke collectie die het museum beheert. Het Wereldmuseum hoefde (net als overige verzelfstandigde culturele instellingen) de boekwaarde van deze activa niet te vergoeden, maar werd in ruil daarvoor wel geacht middels de uitvoering van een meerjarenonderhoudsplan gedurende 30 jaar in deze activa te investeren.

In relatie tot artikel 11 lid 3 van de verzelfstandigingsovereenkomst is in 2006, 2007 en 2008 in de verleningsbeschikking voor de subsidie de aanvullende voorwaarde opgenomen dat de huisvestingslasten van het Wereldmuseum onderwerp van monitoring zijn. Het Wereldmuseum moet zijn administratie op een zodanige wijze inrichten dat deze voldoende inzicht geeft om deze monitoring mogelijk te maken. Ook moet het Wereldmuseum alle medewerking verlenen aan inspecties, schouwen en dergelijke. Het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (afdeling Cultuur) heeft de rekenkamer laten weten dat deze aanvullende voorwaarde in het kader van de subsidieverlening is opgenomen om monitoring op het onderhoud mogelijk te maken. Deze monitoring werd bij de verzelfstandiging wenselijk geacht, omdat het (toenmalige) OBR zich zorgen maakte dat de instellingen het noodzakelijk onderhoud onvoldoende zouden uitvoeren.⁴¹ Van de beoogde monitoring is in de praktijk echter geen sprake geweest, omdat in de verzelfstandigde musea nauwelijks niet-gebouwgebonden activa aanwezig zijn. Volgens de afdeling Cultuur had het (toenmalige) OBR vooral zorgen over het onderhoud van niet-gebouwgebonden activa bij de theaters en is het onderwerp onderhoud en vervanging bij de verzelfstandigde musea niet aan de orde geweest.⁴² De rekenkamer constateert op basis van voorgaande dat artikel 11 lid 3 en de aanvullende voorwaarde met betrekking tot de monitoring van de huisvestingslasten ten onrechte onderdeel zijn geweest van de afspraken met het Wereldmuseum.

3-2-4 weerstandsvermogen

In artikel 11 lid 4 van de verzelfstandigingsovereenkomst is bepaald dat het Wereldmuseum het recht heeft om een renteloze lening aan te vragen bij de dienst Kunst en Cultuur. Dit zogenaamde ‘trekkingsrecht’ hield in dat instellingen met een negatief eigen vermogen een renteloze lening zouden kunnen afsluiten bij de gemeente om de liquiditeitspositie van de instelling te verbeteren. In relatie tot deze bepaling is in 2006, 2007 en 2008 in de verleningsbeschikking voor de subsidie de aanvullende voorwaarde opgenomen dat het Wereldmuseum een inspanningsverplichting heeft om weerstandsvermogen op te bouwen. Het Wereldmuseum heeft voldoende weerstandsvermogen opgebouwd (zie ook paragraaf 3-3-3) en geen gebruik gemaakt van het recht om een renteloze lening aan te vragen bij de dienst Kunst en Cultuur.⁴³ Deze verzelfstandigingsafpraak komt daarom in het vervolg van dit hoofdstuk niet meer aan de orde.

3-3 subsidiëring Wereldmuseum 2006-2012

Met uitzondering van de jaarplannen 2006 en 2007 heeft het Wereldmuseum zijn jaarplannen en jaarverslagen op tijd bij de gemeente ingediend. Alle jaarverslagen over de periode 2006-2012 waren voorzien van de benodigde accountantsverklaring.

In zijn toetsrapporten merkt dKC steeds op, met uitzondering van die bij de jaarverslagen 2008 en 2009, dat (een deel van) de inhoudelijke informatie in de jaarverslagen summier is. Voor de jaren 2008, 2009, 2011 en 2012 geldt dat de afgesproken prestaties tussentijds naar beneden zijn bijgesteld. Zowel in 2009 als in 2011 heeft het Wereldmuseum niet alle (naar beneden

⁴¹ Cluster MO, afdeling cultuur, beantwoording vragen rekenkamer, 6 februari 2015.

⁴² Cluster MO, afdeling cultuur, beantwoording vragen rekenkamer, 6 februari 2015.

⁴³ Cluster MO, afdeling cultuur, beantwoording vragen rekenkamer, 6 februari 2015.

bijgestelde) prestaties gerealiseerd, maar dit heeft niet geleid tot een korting bij de vaststelling van de subsidie.

In het toetsrapport bij het jaarverslag 2010 van het Wereldmuseum stelt dKC vragen over de wijze waarop het Wereldmuseum over bezoekersaantallen rapporteert. Het Wereldmuseum geeft aan alle bezoekers als een museumbezoeker te beschouwen. dKC verzoekt het museum om in het vervolg onderscheid te maken tussen bezoekers aan de tentoonstellingen / de vaste opstelling en overige bezoekers. In de jaarverslagen over 2011 en 2012 heeft het Wereldmuseum dit gevraagde onderscheid niet gemaakt. In 2011 heeft dKC de gewenste uitsplitsing alsnog opgevraagd, maar in 2012 heeft dKC hierover geen opmerkingen meer gemaakt.

3-3-1 subsidies 2006-2014

Vanaf 2006 heeft het Wereldmuseum jaarlijks een subsidie ontvangen van de gemeente Rotterdam. Sinds 2009 zijn de verzelfstandigde culturele instellingen net als de overige culturele instellingen in Rotterdam opgenomen in het zogeheten cultuurplan.

cultuurplansystematiek

Het Rotterdamse cultuurplan bevat de beleidsinhoudelijke voornemens en doelen op het gebied van kunst en cultuur, de financiële vertaling ervan en het voorstel voor de verdeling van de subsidies aan de culturele instellingen.⁴⁴ Ieder cultuurplan heeft een looptijd van vier jaar. Ter voorbereiding op de totstandkoming van een nieuw cultuurplan legt het college eens per vier jaar de kaders voor het cultuurbeleid vast in een uitgangspuntenbrief. Op basis van deze uitgangspuntennota dienen de culturele instellingen hun subsidieaanvraag in. Deze subsidieaanvragen worden inhoudelijk beoordeeld door de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC). Daarnaast voert de gemeente een bedrijfsmatige toets uit op de subsidieaanvragen. Op basis van de adviezen van de RRKC stelt het college een verdelingsvoorstel op voor de te verlenen subsidies. Uiteindelijk wordt het cultuurplan met daarin de verdeling van de subsidies vastgesteld door de gemeenteraad.

Uitgangspunt voor het cultuurplan 2009-2012 was dat op de subsidies voor de verzelfstandigde instellingen niet gekort mocht worden. De RRKC heeft de subsidieaanvragen van de verzelfstandigde instellingen voor de cultuurplanperiode 2009-2012 daarom enkel inhoudelijk beoordeeld en niet geadviseerd over de hoogte van de toe te kennen subsidie.⁴⁵ Met ingang van de cultuurplanperiode 2013-2016 beschikken de verzelfstandigde instellingen niet meer over deze uitzonderingspositie en adviseert de RRKC ook voor deze instellingen over de hoogte van de toe te kennen subsidie.

In tabel 3-3 zijn de subsidiebedragen opgenomen die in de periode 2006-2014 aan het Wereldmuseum zijn toegekend.⁴⁶

⁴⁴ Gemeente Rotterdam, 'Cultuurplanprocedure', [www.rotterdam.nl/cultuurplanprocedure], geraadpleegd op 12 februari 2015.

⁴⁵ RRKC, 'Cultuurplanadvies 2009-2012', april 2008.

⁴⁶ De bedragen genoemd in de tabel betreffen de subsidies zoals vastgesteld in de jaren 2006 tot en met 2012. In de jaren 2007 tot en met 2012 was het vastgestelde bedrag gelijk aan het verleende bedrag. In 2006 is een extra eenmalige subsidie verstrekt als compensatie voor voormalige ID-banen waardoor het vastgestelde bedrag hoger was dan het verleende bedrag. De subsidies over 2013 en 2014 zijn nog niet vastgesteld; genoemde bedragen betreffen het verleende subsidiebedrag.

tabel 3-3: subsidiebedragen Wereldmuseum 2006-2014

jaar	budgetsubsidie	ID-banen subsidie	eenmalige subsidie	totaal
2006	€ 4.671.000	€ 242.597	€ 112.500 ⁴⁷	€ 5.026.097
2007	€ 4.851.500	€ 229.652	-	€ 5.081.152
2008	€ 4.951.000	€ 219.787	€ 34.930 ⁴⁸	€ 5.205.717
2009	€ 5.144.000	€ 204.452		€ 5.348.452
2010	€ 5.144.000	€ 158.506	€ 40.000 ⁴⁹	€ 5.342.506
2011	€ 5.144.000	€ 150.092		€ 5.294.092
2012	€ 5.041.000	€ 91.247		€ 5.132.247
2013	€ 3.169.162	€ 31.706	€ 3.923.000 ⁵⁰	€ 7.123.868
2014	€ 3.307.230			€ 3.307.230

Ook in de jaren 2013 en 2014 heeft het Wereldmuseum subsidie ontvangen maar kende het proces van verlening en vaststelling geen regulier verloop als gevolg van de subsidiekorting met ingang van de cultuurplanperiode 2013-2016 en de problematiek die in 2014 in beeld kwam rond de bevoegdheid van de Raad van Toezicht (zie hoofdstuk 7). De subsidies voor 2013 en 2014 komen nader aan de orde in paragraaf 3-5. Het vervolg van deze paragraaf betreft de subsidieverlening- en vaststelling in de periode 2006-2012. In tabel 3-4 is inzichtelijk gemaakt of het Wereldmuseum in de periode 2006-2012 voldaan heeft aan de voorwaarden om:

- jaarlijks voor 1 juni de subsidieaanvraag inclusief jaarplan in te dienen;
- jaarlijks voor 1 april de aanvraag tot vaststelling inclusief verantwoording in te dienen;
- de verantwoording te voorzien van de gevraagde accountantsverklaring.

tabel 3-4: tijdigheid jaarplan, verantwoording en aanwezigheid accountantsverklaring (x = nee; v = ja)

	jaarplan op tijd	verantwoording op tijd	accountantsverklaring aanwezig
2006	x	v	v
2007	x	v	v
2008	v	v	v
2009	v	v	v
2010	v	v	v
2011	v	v	v
2012	v	v	v

⁴⁷ Dit betreft twee eenmalige subsidies: € 49.000 voor de opbouw van weerstandsvermogen, € 63.500 voor kwaliteitszorg.

⁴⁸ Dit betreft een eenmalige subsidie ter compensatie van gedeelde huurinkomsten.

⁴⁹ Dit betreft een eenmalige subsidie voor een catalogus in het kader van het 125-jarig bestaan van het Wereldmuseum.

⁵⁰ Dit betreft een eenmalige subsidie ter dekking van de frictiekosten van een reorganisatie.

In de nu volgende paragrafen 3-3-2 tot en met 3-3-8 wordt beschreven hoe de subsidieverlening- en vaststelling over de periode 2006-2012 is verlopen en worden relevante zaken die daarbij aan de orde zijn geweest toegelicht.

3-3-2 subsidie 2006

Het Wereldmuseum heeft haar jaarplan voor 2006 te laat (op 30 augustus 2006) ingeleverd bij de toenmalige dienst Kunst en Cultuur (dKC). Hoewel het Wereldmuseum was verzocht uiterlijk 20 maart 2006 een definitieve begroting voor 2006 aan te leveren, bevatte het jaarplan dat in augustus is ingeleverd slechts een globale begroting. De definitieve begroting voor 2006 heeft dKC uiteindelijk ontvangen op 7 september 2006.⁵¹ In afwachting van de plannen heeft dKC begin juli 2006 de bevoorschotting van de subsidie opgeschort.⁵² Het uiteindelijk ingeleverde plan voldeed volgens het toetsrapport van dKC niet aan de minimale vereisten. Hieraan gerelateerd merkt dKC in het toetsrapport op dat gezien het tijdstip van inlevering en toetsing er geen sturing meer kan plaatsvinden op het jaarplan. De subsidietoekenning voor 2006 is gebaseerd op een fait accompli dan op een goedkeuring.⁵³

Ten behoeve van de vaststelling van de subsidie heeft dKC het jaarverslag van het Wereldmuseum over 2006 getoetst. Uit het toetsrapport dat dKC bij dit jaarverslag heeft opgesteld blijkt onder meer het volgende:

- het prestatieniveau van het Wereldmuseum ligt in het algemeen hoger dan vermeld in het jaarplan;
- de specificatie in relatie tot het geoormerkte subsidiebedrag voor huur- en servicekosten (€ 928.046) en het verloop van eventuele bestemmings- en of egaliseringsreserves met betrekking tot huisvesting ontbreekt. Deze specificatie is volgens het toetsrapport later alsnog overlegd.
- dKC is van mening dat het jaarverslag van het Wereldmuseum summier is opgesteld.⁵⁴ dKC verzoekt het Wereldmuseum om in toekomstige jaarverslagen meer informatie te verstrekken.

3-3-3 subsidie 2007

Ook bij het aanvragen van de subsidie voor 2007 heeft het Wereldmuseum zijn jaarplan niet op tijd ingediend. dKC heeft het jaarplan ontvangen op 29 maart 2007, terwijl 1 juni 2006 de uiterste datum was. Aangezien de verwachting was dat de verbouwing van het museum vanaf augustus 2007 zou starten, beperkten de in het jaarplan opgenomen prestaties zich tot de voortzetting van bestaande activiteiten en waren er in 2007 bijvoorbeeld geen nieuwe tentoonstellingen gepland.

Met de subsidieaanvraag voor 2007 diende het Wereldmuseum een extra claim in met een omvang van jaarlijks € 137.000 tot en met 2010 of een eenmalig bedrag van € 1.056.000. Deze claim is ingediend, omdat door het niet verhogen van het accresbedrag op de subsidie de aan te houden formatie van het Wereldmuseum in gevaar zou komen. Gezien het positieve financiële resultaat (€ 605.620) dat het

⁵¹ Gemeente Rotterdam-dKC, toetsing jaarplan 2006, 6 december 2006.

⁵² Gemeente Rotterdam-dKC, toetsrapport Wereldmuseum jaarplan 2006, 6 december 2006.

⁵³ Gemeente Rotterdam-dKC, toetsrapport Wereldmuseum jaarplan 2006, 6 december 2006.

⁵⁴ In de wederhoorreactie op de nota van bevindingen heeft de directie van het Wereldmuseum op dit punt aangegeven dat de Raad van Toezicht de hoeveelheid informatie in het jaarverslag voldoende vond.

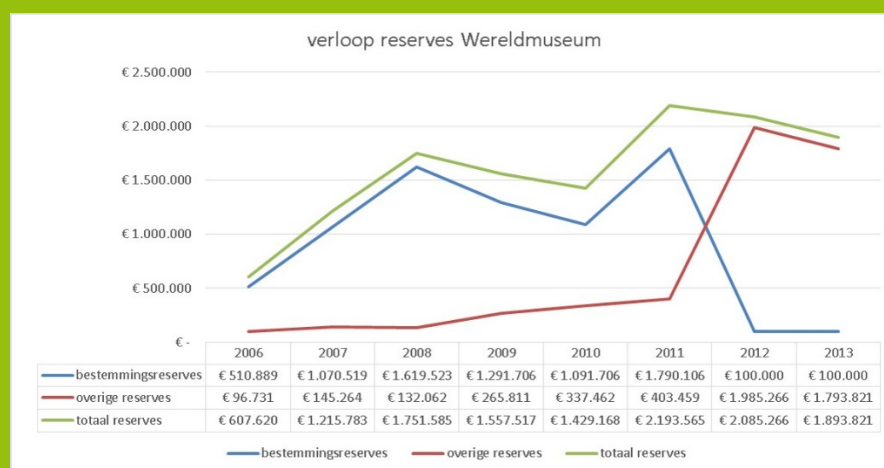
Wereldmuseum over 2006 had gerealiseerd, ontbrak volgens dKC echter de onderbouwing van deze claim. De claim is om die reden niet gehonoreerd.⁵⁵

In de verleningsbeschikking van 22 oktober 2007 verleent dKC een budgetsubsidie van € 4.851.500 aan het Wereldmuseum. De rekenkamer constateert dat dKC geen consequenties heeft verbonden aan het feit dat het Wereldmuseum haar jaarplan 2007 te laat heeft ingediend. Ook constateert de rekenkamer dat de subsidie pas formeel is verleend in oktober 2007, toen het betreffende jaar al bijna om was. De subsidie 2007 is per brief d.d. 12 augustus 2008 vastgesteld op € 4.851.500. Uit het toetsrapport dat dKC bij het jaarverslag 2007 van het Wereldmuseum heeft opgesteld, blijkt onder meer het volgende:

- Het merendeel van de afgesproken prestaties voor 2007 is gerealiseerd.⁵⁶
- Het Wereldmuseum heeft een groter bedrag dan gepland toegevoegd aan het weerstandsvermogen. In het toetsrapport staat vermeld dat dit is gebeurd in het kader van de verzelfstandigingsafpraak om extra weerstandsvermogen op te bouwen.
- In 2007 heeft met de oprichting van de Wereldbusiness B.V. een juridische en organisatorische wijziging plaatsgevonden. dKC vraagt het Wereldmuseum om een toelichting op de wijze van juridische, organisatorische en financiële samenwerking tussen deze B.V. en het Wereldmuseum.
- dKC constateert net als bij het jaarverslag 2006 dat het jaarverslag over 2007 zeer beknopt en op een aantal terreinen onvoldoende is opgezet.

verloop reserves Wereldmuseum

Zoals eerder is aangegeven had het Wereldmuseum op grond van de verzelfstandigingsafspraken een inspanningsverplichting om extra weerstandsvermogen op te bouwen. Onderstaande afbeelding geeft inzicht in het verloop van de reserves van het Wereldmuseum over de periode 2006-2013.



⁵⁵ Gemeente Rotterdam-dKC, toetsrapport Wereldmuseum jaarplan 2007, 1 augustus 2007.

⁵⁶ Enkel het aantal restauraties en conserveringen en het aantal bruiklenen waren in 2007 iets lager dan gepland.

3-3-4 subsidie 2008

In 2008 is een subsidie van € 4.951.000 aan het Wereldmuseum verleend. Volgens het toetsrapport bij het jaarplan 2008 is bij de afgesproken prestaties rekening gehouden met de verwachte sluiting van het museum (i.v.m. de verbouwing) tot en met augustus 2008. Dit heeft onder andere geleid tot een verlaging van het aantal evenementen, het aantal bezoekers en het aantal te bereiken scholen/leerlingen.

Naast de budgetsubsidie van € 4.951.000, is in 2008 ook een incidentele subsidie van € 34.930 verleend, ter compensatie voor gederfde huurinkomsten. Volgens het toetsrapport bij het jaarplan 2008 zijn tussen dKC en het Wereldmuseum afspraken gemaakt over een tweejarige huur van een ruimte bij het Wereldmuseum door de stichting Kosmopolis. De stichting Kosmopolis is echter na één jaar uit het pand vertrokken. Het Wereldmuseum heeft een nieuwe huurder gevonden, maar ontvangt daarvan een huur die € 34.930 lager is dan de huur die de stichting Kosmopolis betaalde.⁵⁷

Per brief van 25 november 2009 is de subsidie voor 2008 vastgesteld op € 4.985.930. In het toetsrapport dat dKC bij het jaarverslag 2008 van het Wereldmuseum heeft opgesteld is onder meer het volgende vermeld:

- Het Wereldmuseum heeft alleen een jaarrekening met een bestuursverslag ingediend. Een inhoudelijk verslag ontbreekt, omdat het museum in 2008 gesloten was in verband met de verbouwing. Doordat de verbouwing is vertraagd, zijn de afgesproken prestaties tussentijds naar beneden bijgesteld.⁵⁸ De rekenkamer constateert op basis van de informatie in het toetsrapport dat het Wereldmuseum de naar beneden bijgestelde prestatieafspraken heeft gerealiseerd.
- Het Wereldmuseum heeft in het jaarverslag 2008 niet aangegeven financiële risico's te lopen. Op het tijdstip van de toetsing van het jaarverslag is volgens het toetsrapport echter bekend dat de verbouwing duurder is dan begroot en dat het museum er niet in is geslaagd dekking te vinden voor haar deel van de kosten. Daarvoor is een oplossing gevonden die zal leiden tot een verhoging van de huur. Aangezien die ontwikkeling geen betrekking heeft op 2008, geeft dKC in het toetsrapport aan dat dit punt pas in het toetsrapport 2009 zal worden behandeld.⁵⁹

3-3-5 subsidie 2009

Met ingang van 2009 is een nieuwe cultuurplanperiode van start gegaan en zijn het Wereldmuseum en de overige verzelfstandigde instellingen voor het eerst opgenomen in het cultuurplan.

beoordeling cultuurplanaanvraag Wereldmuseum 2009-2012

In het cultuurplan 2009-2012 stonden de beleidsthema's cultuurparticipatie, cultuur & school en internationalisering centraal. In het kader van het cultuurplan 2009-2012 heeft het Wereldmuseum een subsidie van € 6.153.000 aangevraagd.

⁵⁷ Gemeente Rotterdam-dKC, toetsrapport Wereldmuseum jaarplan 2008, 26 november 2007.

⁵⁸ Het Wereldmuseum heeft hiertoe een verzoek ingediend middels de halfjaarrapportage 2008. Dit verzoek is door dKC goedgekeurd per brief van 23 september 2008.

⁵⁹ Gemeente Rotterdam-dKC, toetsrapport Wereldmuseum jaarverslag 2008, 23 oktober 2009.

In het advies dat de RRKC heeft uitgebracht over de cultuurplanaanvraag van het Wereldmuseum geeft de RRKC aan dat zij zich grote zorgen maakt over de koers van het Wereldmuseum. Volgens de RRKC beheert het museum één van de belangrijkste volkenkundige collecties van Nederland, maar neemt het slechts één aspect van die verzameling als uitgangspunt in zijn aanvraag. Ook stelt de RRKC dat het ingediende plan zowel een visie op de langere termijn mist, als een inhoudelijke onderbouwing. In positieve zin meldt de RRKC in haar advies dat het revitaliseringstraject van het Wereldmuseum geslaagd is, getuige de verdubbeling van de bezoekersaantallen en het wegwerken van het financieel tekort. Anderzijds stelt de RRKC met betrekking tot het revitaliseringsplan ook dat het Wereldmuseum voorbij gaat aan de aanbevelingen die de RRKC heeft gedaan in zijn advies over het revitaliseringsplan.

Naast het inhoudelijke advies dat de RRKC heeft uitgebracht bij de cultuurplanaanvraag van het Wereldmuseum, heeft dKC op deze aanvraag een bedrijfsmatige toets uitgevoerd. Volgens het toetsrapport van dKC heeft het Wereldmuseum in de ingediende meerjarenbegroting een aantal nieuwe onderdelen opgevoerd, terwijl die al onderdeel uitmaakten van het revitaliseringsplan⁶⁰ en waarvoor de bestaande subsidie structureel al voldoende dekking zou geven. dKC adviseert voor deze onderdelen geen extra financiering toe te kennen.⁶¹

Zoals eerder is aangegeven was het uitgangspunt voor de cultuurplanperiode 2009-2012 dat niet op de subsidies van de verzelfstandigde instellingen gekort zou worden. Voor 2009 is daarom, ondanks het kritische advies van de RRKC, aan het Wereldmuseum een budgetsubsidie van € 5.144.000 toegekend (maar wat wel lager is dan waar het Wereldmuseum om vroeg).

In het toetsrapport bij het jaarplan 2009 van het Wereldmuseum staat onder meer vermeld dat:

- het museum de extra activiteiten die in de aanvraag voor het cultuurplan waren opgenomen niet kan uitvoeren met de toegekende financiële middelen;
- het museum tot oktober 2009 gesloten zal zijn ten behoeve van de verbouwing;
- de verbouwing meer tijd in beslag heeft genomen en duurder is uitgevallen dan oorspronkelijk voorzien (zie paragraaf 4-4 voor meer informatie over de verbouwing). Het gedeelte van de verbouwing dat het museum voor haar rekening zou nemen, kon door het uitblijven van sponsorbijdragen maar gedeeltelijk worden gerealiseerd. Na gesprekken met de directie van OBR is er zicht op een oplossing in de vorm van een lening. dKC heeft volgens het toetsrapport een review laten uitvoeren ten aanzien van de inkomsten uit de horeca in relatie tot de begroting 2010 van het Wereldmuseum. Verwacht werd dat het museum de lasten van een lening kon dragen.⁶²

Per brief van 31 januari 2011 is de subsidie voor 2009 vastgesteld op € 5.144.000. In het toetsrapport dat dKC bij het jaarverslag 2009 van het Wereldmuseum heeft opgesteld, is onder meer het volgende vermeld:

- In verband met de korte periode die het museum in 2009 open is geweest, is er geen inhoudelijk jaarverslag aan de jaarrekening toegevoegd. Het museum heeft wel de prestaties kort toegelicht. Omdat de opening van het museum verdere vertraging

⁶⁰ Het zou hierbij gaan om extra kosten voor beveiliging, de avondopenstelling van het museum en buitenbeelden.

⁶¹ Gemeente Rotterdam-dKC, bedrijfsmatige toets cultuurplanaanvraag 2009-2012, 17 maart 2008.

⁶² Gemeente Rotterdam-dKC, toetsrapport Wereldmuseum – aangepast jaarplan 2009, 22 juli 2009.

heeft opgelopen, heeft het Wereldmuseum in de halfjaarrapportage 2009 verzocht de prestatieafspraken aan te passen. In het toetsrapport is uitgegaan van de naar beneden bijgesteld prestatieafspraken. De rekenkamer constateert op basis van het toetsrapport dat niet alle (naar beneden bijgestelde) prestatieafspraken zijn gerealiseerd. In het toetsrapport worden hierover geen opmerkingen gemaakt, noch is de subsidie naar aanleiding hiervan lager vastgesteld dan het bedrag dat was verleend.

- dKC verzoekt het Wereldmuseum om een gesprek omtrent de financiële verantwoording en het consolideren van de balansen/exploitatiereningen van de stichting en de BV's. Aanleiding hiervoor was dat in het jaarverslag 2009 voor het eerst de resultaten van de BV's onderdeel waren van de jaarrekening van het Wereldmuseum. Van het betreffende gesprek is geen verslag gemaakt.⁶³
- Het Wereldmuseum heeft in verband met liquiditeitsproblemen in 2009 een extra voorschot van dKC ontvangen. dKC vraagt het Wereldmuseum een prognose te geven van de liquiditeit en aan te geven hoe in de toekomst aan een verbetering van de liquiditeit wordt gewerkt. In reactie hierop heeft het Wereldmuseum gemeld dat de liquiditeitspositie op dat moment goed en stabiel is en heeft het Wereldmuseum uiteengezet hoe vorderingen en schulden elkaar in evenwicht houden.⁶⁴

3-3-6 subsidie 2010

Aangezien in 2010 geen accres is uitgekeerd⁶⁵ bleef de subsidie voor 2010 gelijk aan het bedrag dat in 2009 is verleend (€ 5.144.000). Naar aanleiding van een aantal financiële knelpunten in de culturele sector had het college in 2009 een voorstel aan de gemeenteraad gedaan tot ombuiging van de middelen in het cultuurplan en de overige structurele subsidies. In afwachting van de besluitvorming over dit voorstel in de raad heeft het Wereldmuseum een beleidsarm jaarplan voor 2010 ingediend. De subsidie voor 2010 is verleend onder de voorwaarde dat het Wereldmuseum uiterlijk 19 januari 2010 een beleidsrijk jaarplan voor 2010 zou indienen. Het Wereldmuseum heeft dit jaarplan op tijd ingeleverd, waarna het is goedgekeurd door dKC.⁶⁶ De rekenkamer constateert echter dat het toetsrapport bij het jaarplan 2010 zeer summier is ingevuld. In tegenstelling tot eerdere toetsrapporten wordt in het toetsrapport bij het jaarplan 2010 geen enkele vraag gesteld of kritische opmerking geplaatst.

Per brief van 19 maart 2012 is de subsidie over 2010 vastgesteld op € 5.144.000. Uit het toetsrapport dat dKC bij jaarverslag 2010 van het Wereldmuseum heeft opgesteld is onder meer het volgende af te leiden:

- dKC merkt net als bij de jaarverslagen over 2006 en 2007 op dat het jaarverslag over 2010 zeer beknopt in de toelichting op de prestaties.
- Het Wereldmuseum heeft de afgesproken prestaties grotendeels gerealiseerd. Met betrekking tot het aantal bezoekers (afpraak 125.000 – realisatie 126.037) informeert dKC naar de wijze waarop deze bezoekers zijn geteld en vraagt het ook of dit uitsluitend bezoekers aan het museum betreft. In reactie hierop heeft het Wereldmuseum aangegeven dat alle bezoekers als een museumbezoeker worden beschouwd. dKC wijst er vervolgens op dat de prestatieafspraken betrekking hebben op de museale/presentatiefunctie van het museum en verzoekt het Wereldmuseum

⁶³ Cluster MO – afdeling Cultuur, beantwoording vragen rekenkamer, e-mail 5 maart 2015.

⁶⁴ Gemeente Rotterdam-dKC, toetsrapport Wereldmuseum jaarverslag 2009, 7 juli 2010.

⁶⁵ Brief dKC aan het Wereldmuseum, verleningsbeschikking 2010, 1 december 2009.

⁶⁶ Brief dKC aan het Wereldmuseum, inzake het jaarplan 2010, 21 mei 2010.

om in het jaarverslag 2011 het volgende onderscheid aan te brengen in het aantal bezoekers:

- totaal aantal bezoekers museum;
- bezoekers tentoonstellingen / vaste opstellingen;
- overig bezoek museum.
- dKC informeert wederom naar de liquiditeitspositie van het Wereldmuseum. De verhouding tussen kortlopende activa en kortlopende passiva bedraagt 0,5, terwijl dit minimaal 1 moet zijn. In reactie hierop heeft het museum aangegeven dat de liquiditeit per 1 januari 2012 aanzienlijk zal verbeteren aangezien een lening met een omvang van € 200.000 dan zal zijn afgelost.

3-3-7 subsidie 2011

Voor 2011 is wederom een subsidie van € 5.144.000 aan het Wereldmuseum verleend.⁶⁷ De rekenkamer constateert net als bij het toetsrapport bij het jaarplan 2010, dat het toetsrapport bij het jaarplan 2011 vrij summier is. In het toetsrapport staat wel dat het Wereldmuseum aangeeft dat de financiële risico's vooral liggen op het vlak van de voorinvesteringen in thematentoonstellingen. De geldstromen uit de horeca en zalenverhuur zouden dit risico moeten ondervangen.

Per brief van 22 augustus 2012 is de subsidie over 2011 vastgesteld op € 5.144.000. Uit het toetsrapport bij het jaarverslag 2011 is onder meer het volgende af te leiden:

- Een aantal bezoekers dat voor 2011 was afgesproken is tussentijds naar beneden bijgesteld, van 125.000 (waarvan 55.000 betalende bezoekers) naar 100.000 (waarvan 30.000 betalende bezoekers). In het toetsrapport is uitgegaan van het bijgestelde bezoekersaantal, maar dit is niet gerealiseerd. De realisatie over 2011 was 94.933 bezoekers, waarvan 25.114 betalende bezoekers.
- De overige afgesproken prestaties heeft het Wereldmuseum deels niet gerealiseerd. In het toetsrapport worden hierover geen opmerkingen gemaakt, noch is de subsidie naar aanleiding van de niet gerealiseerde prestaties lager vastgesteld dan het bedrag dat was verleend.
- Het Wereldmuseum heeft in zijn jaarverslag de gevraagde uitsplitsing tussen bezoekers aan de vaste opstelling/tentoonstellingen en overige bezoekers niet gemaakt. Deze aantallen zijn wel nageleverd. Van de 94.933 bezoekers bezochten 51.549 bezoekers de vaste opstellingen en/of de tentoonstellingen.⁶⁸
- Volgens het toetsrapport heeft het Wereldmuseum voldoende aandacht besteed aan de thema's van het cultuurplan (cultuur & school, cultuurparticipatie en internationalisering), maar hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat de ingediende informatie summier is. Ook in relatie tot de vraag of het Wereldmuseum de beleidsvoornemens uit zijn jaarplan heeft gerealiseerd, wordt gemeld dat de inhoudelijke informatie in het jaarverslag summier is. dKC verzoekt het Wereldmuseum wederom om in het volgende jaarverslag een uitgebreidere inhoudelijke en bedrijfsmatige toelichting op te nemen.
- Er is sprake van een verschil van € 892.000 tussen begroting en realisatie. Dit is voornamelijk (€ 869.000) veroorzaakt door de verkoop en schenking van de opbrengst van twee schilderijen door de Stichting Vrienden van het Museum.

⁶⁷ Brief dKC aan het Wereldmuseum, verleningsbeschikking 2011, 18 maart 2011.

⁶⁸ Gemeente Rotterdam-dKC, toetsrapport Wereldmuseum jaarverslag 2011, 17 juli 2012.

3-3-8 subsidie 2012

Bij de behandeling van de gemeentelijke begroting voor 2012 heeft de raad besloten 2% te korten op de cultuurplansubsidies. De aan het Wereldmuseum verleende subsidie voor 2012 kwam als gevolg daarvan uit op € 5.041.000. Aangezien de besluitvorming over de korting van 2% op de cultuurplansubsidies heeft plaatsgevonden nadat het jaarplan was ingediend, heeft dKC bij de toetsing van het jaarplan gevraagd hoe het Wereldmuseum aan deze korting invulling gaat geven. Het Wereldmuseum heeft aangegeven te besparen op de personeelskosten en heeft tevens gemeld dat de korting geen consequenties zal hebben voor het prestatieniveau.⁶⁹ Voor het overige zijn bij de toets op het jaarplan 2012 geen bijzonderheden aan de orde geweest.

De subsidie voor 2012 is per brief van 10 december 2013 vastgesteld op € 5.041.000. In de vaststellingsbeschikking is opgenomen dat, hoewel het Wereldmuseum het afgesproken aantal openingsuren niet heeft gerealiseerd, de subsidie toch is vastgesteld op het verleende bedrag. Hiervoor is als argument gegeven dat het Wereldmuseum vanwege aangekondigde bezuinigingen de openingsuren heeft aangepast, maar dit niet tot minder bezoekers heeft geleid.

Uit het toetsrapport van dKC bij het jaarverslag van het Wereldmuseum over 2012 blijkt onder meer:

- dat het Wereldmuseum de definitieve jaarrekening over 2012 in september 2013 heeft ingediend. Bij de aanvraag tot vaststelling die voor 1 april 2013 is ingediend was een conceptjaarrekening gevoegd in verband met een nog te ontvangen subsidiebeschikking voor de dekking van frictiekosten die het gevolg waren van de lagere subsidie die voor de cultuurplanperiode 2013-2016 was toegekend (zie paragraaf 3-4);
- dat een deel van de afgesproken prestaties voor 2012 tussentijds met goedkeuring van dKC naar beneden is bijgesteld. Dit betreft onder meer het aantal bezoekers (verlaagd van 135.000 naar 102.000). Het Wereldmuseum heeft de bijgestelde prestatieafspraken voor 2012 grotendeels gerealiseerd. Ten opzichte van 2011 was het aantal betalende bezoekers in 2012 verdubbeld (van 25.114 naar 52.726);
- dat dKC tot het oordeel komt dat het Wereldmuseum voldoende aandacht heeft besteed aan de beleidsthema's die in de cultuurplanperiode 2009-2012 centraal stonden, maar hierbij de kanttekening plaatst dat de informatie van het Wereldmuseum op dit punt summier is en dat het aantal deelnemers aan educatieve activiteiten fors lager is dan begroot.
- dat dKC ook met betrekking tot de realisatie van beleidsvoornemens van het Wereldmuseum constateert dat de informatie van het Wereldmuseum summier is.

De rekenkamer constateert dat het Wereldmuseum in het jaarverslag 2012 opnieuw de bezoekersaantallen niet splitst in bezoekers aan de tentoonstellingen/vaste opstellingen en overige bezoekers. Hierover maakt dKC in het toetsrapport bij het jaarverslag 2012 echter geen opmerkingen.

⁶⁹ Gemeente Rotterdam-dKC, toetsrapport Wereldmuseum jaarplan 2012, 1 november 2011.

3-4 beoordeling cultuurplanaanvraag Wereldmuseum 2013-2016

In het kader van het cultuurplan 2013-2016 heeft het Wereldmuseum een subsidie van € 5.204.000 per jaar aangevraagd. In de aanvraag van het Wereldmuseum presenteert het een plan om vanaf 2016 onafhankelijk te zijn van traditionele overheidsfinanciering. Om dit te realiseren stelt het Wereldmuseum voor een deel van de collectie te ontzamen, zodat het Wereldmuseum in de toekomst deels gefinancierd kan worden uit de rentebaten van een investeringsfonds dat gevuld zou moeten worden met de opbrengsten van de ontzaming. Uit de wijze waarop het Wereldmuseum dit plan heeft gepresenteerd blijkt dat het museum zich ervan bewust is dat het voor de realisatie afhankelijk is van medewerking van de gemeente.

Op grond van de plannen van het Wereldmuseum adviseerde de RRKC een subsidiebedrag van € 2.650.000 per jaar voor het Wereldmuseum, wat de helft is van wat het Wereldmuseum vroeg. De RRKC beargumenteerde dit met onder meer de wens van het Wereldmuseum om op termijn onafhankelijk van overheidsfinanciering te zijn, de baten van onder meer het restaurant en beperkte museale functies.

Het college heeft het advies van de RRKC grotendeels overgenomen. Wel heeft de gemeente het subsidiebedrag voor het Wereldmuseum verhoogd naar € 3.000.000 en een aanvullende subsidie van € 250.000 verleend die het museum in staat moet stellen commerciëler te gaan werken. De verlaging van de subsidie heeft een forse reorganisatie tot gevolg gehad, waarna nog een tekort van € 725.000 per jaar resteert. Dit dekt het Wereldmuseum grotendeels uit zijn reserves.

Met ingang van 2013 is een nieuwe cultuurplanperiode van start gegaan. De structurele subsidie die voor de cultuurplanperiode 2013-2016 aan het Wereldmuseum is toegekend, is aanzienlijk lager dan de subsidies die het Wereldmuseum in de periode 2006-2012 heeft ontvangen.

In algemene zin heeft de gemeente in de verleningsbeschikkingen voor 2012 richting de culturele instellingen aangegeven dat zij rekening moeten houden met een lagere subsidie in de periode 2013-2016. Een van de maatregelen om de gemeentebegroting sluitend te houden was het verlagen van het cultuurplanbudget met ingang van 2013. In de verleningsbeschikkingen voor 2012 is in dat licht aangegeven dat de culturele instellingen bij de indiening van de aanvraag voor het cultuurplan 2013-2016 rekening moet houden met een (substantieel) lager subsidiebedrag vanaf 2013 of met beëindiging van de structurele subsidierelatie met de gemeente. Daarnaast is richting de instellingen aangegeven dat het verstandig is als zij al in 2012 besparingen in de bedrijfsvoering doorvoeren en terughoudend te zijn bij het aangaan van nieuwe verplichtingen.

advies RRKC over cultuurplanaanvraag Wereldmuseum

In mei 2012 heeft de RRKC zijn cultuurplanadvies voor de periode 2013-2016 uitgebracht. In het kader van het cultuurplan 2013-2016 heeft het Wereldmuseum een subsidie van € 5.204.000 aangevraagd. De RRKC heeft het college geadviseerd het Wereldmuseum voor een aanzienlijk lager bedrag in het cultuurplan op te nemen, namelijk € 2.650.000. In het advies van de RRKC wordt de volgende onderbouwing gegeven voor dit bedrag:⁷⁰

⁷⁰ RRKC, cultuurplanadvies 2013-2016, mei 2012, pagina 330.

‘Het Wereldmuseum schrijft in zijn beleidsplan: “De organisatie, die anders dan vele andere musea, nu reeds voor een wezenlijk deel van haar budget zelfvoorzienend is, streeft ernaar om vanaf 2016 grotendeels onafhankelijk te zijn van traditionele overheidsfinanciering.” In dit licht bezien is het verwonderlijk dat het museum in zijn meerjarenbegroting voor de komende vier jaar aangeeft op een totaal aan inkomsten van bijna € 6,5 miljoen een gemeentesubsidie van € 5,2 miljoen te vragen. Die verhouding is ongunstig in het licht van wat andere musea doen en kan moeilijk als “voor een wezenlijk deel zelfvoorzienend” worden gekarakteriseerd. Er is echter ook op basis van de gegevens die het museum levert een veel positievere interpretatie van het ondernemerschap van het Wereldmuseum mogelijk en aan die interpretatie geeft de Raad de voorkeur. De uitvoering van het Revitaliseringsplan van het museum (2006) verloopt voorspoedig. Het aantal vaste medewerkers in dienst van het museum is teruggebracht van 59 naar 37 fte. De omzet van de winkel en vooral van de horeca en de zaalverhuur (ondergebracht in aparte vennootschappen) ontwikkelt zich vanaf de heropening eind 2009 stormachtig. Het museum meldt, dat de kosten van de twee tijdelijke tentoonstellingen per jaar worden gedekt door de winsten van deze vennootschappen. Dat is uit het oogpunt van ondernemerschap goed nieuws. Voor het museum resteren thans de kosten van het museummanagement, het collectiebeheer (door het museum geraamd op € 630.000 per jaar), de kosten van het beheer van de vaste collectie en de huisvestings- en bewakingskosten van de (relatief kleine) zalen voor de tijdelijke tentoonstellingen. Resterende kosten van gebouw en personeel, die geen museale functie hebben, moeten worden doorbelast. De Raad stelt voor ten behoeve van deze bescheiden museale functies een cultuurplansubsidie van € 2.650.000 per jaar ter beschikking te stellen. Dit bedrag ligt ongeveer halverwege de subsidie bij de start van het lopend cultuurplan in 2009 en de financiële situatie waarin het museum na het jaar 2016 hoopt te verkeren. In de tussentijd kan worden gewerkt aan het scheppen van voorwaarden voor een volledige financiële onafhankelijkheid van het museum.’

In onderstaand kader zijn de relevante passages uit het meerjarenbeleidsplan van het Wereldmuseum opgenomen, waaraan het advies van de RRKC refereert als het gaat om de financiële onafhankelijkheid die het Wereldmuseum nastreeft.

plannen Wereldmuseum om te streven naar financiële onafhankelijkheid

De volgende passages uit het meerjarenbeleidsplan dat het Wereldmuseum heeft ingediend in het kader van het cultuurplan 2013-2016 geven inzicht in de voorstellen van het Wereldmuseum om onafhankelijk te worden van overheidsfinanciering.

‘Ontzameling van delen van de huidige collectie die buiten de kaders van het profiel vallen, kan de noodzakelijke financiële ruimte scheppen voor de verwerving van nieuwe stukken die de kerncollectie versterken. Dat is reguleer museaal beleid. Maar het Wereldmuseum wil een stap verder gaan.

‘verkoop van een aantal waardevolle stukken biedt - onder strikte voorwaarden – ook kansen voor een investering die de financiële positie van het museum voor lange tijd veilig kan stellen. Het beroep op overheidsmiddelen kan daarmee sterk worden verkleind. Het zal duidelijk zijn dat het museum de plicht voelt zich te bezinnen op mogelijkheden om deze kans te benutten, mede in het licht van sombere economische vooruitzichten. In dit beleidsplan doet het Wereldmuseum daarom een voorstel om opbrengst uit genoemde verkoop te storten in een langjarig investeringsfonds, waarvan de rentebaten ten goede gebracht worden aan behoud, beheer, ontsluiting en presentatie van de collectie. Vorming en exploitatie van dit fonds is gebonden aan een uiterst zorgvuldige procedure, omgeven door juridische en financiële waarborgen, ingebed in gemeentelijk beleid en getoetst door objectieve deskundigen.’

'Het museum is ondernemend en bedrijfseconomisch gezond. De bedrijfsvoering is en blijft 'lean en mean'. Er is voortdurende aandacht voor kostenbeheersing in personele en materiële zin. De organisatie die anders dan vele musea, nu reeds voor een wezenlijk deel van haar budget zelfvoorzienend is, streeft ernaar om vanaf 2016 grotendeels onafhankelijk te zijn van traditionele overheidsfinanciering.'

'Het Wereldmuseum stelt voor dat de opbrengsten uit de verkoop van stukken aan andere musea en/of particulieren worden gestort in een investeringsfonds. De rentebaten uit dit fonds komen ten

goede aan behoud, beheer en presentatie van de collectie. Deze baten worden jaarlijks, op nader te bespreken voorwaarden en termijnen, vastgesteld en aangewend voor een verrekening met de gemeentelijke subsidie. Opgeteld bij de inkomsten uit horeca en banqueting wordt de financiering van het Wereldmuseum hiermee verdergaand gedekt en wordt de subsidieafhankelijkheid structureel verkleind. Structureel wil in dit verband zeggen, dat het beleid erop gericht is, om de financiële positie van het museum ook op lange termijn veilig te stellen. Dat levert de gemeente Rotterdam per saldo een besparing op van tientallen miljoenen euro's op het cultuurbudget.'

'Het Wereldmuseum heeft voorlopig advies ingewonnen van de onafhankelijke experts van Christie's en Sotheby's, waaruit lijkt te volgen dat de mogelijke opbrengst van een aantal objecten een bedrag van 55-60 miljoen euro zou kunnen benaderen. Op basis van een gemiddeld rentepercentage van 4,5% zou dit een jaarlijkse cashflow van circa 2,5 miljoen opleveren.'

Het voorstel dat het Wereldmuseum in haar beleidsplan heeft opgenomen voor een langjarig investeringsfonds, heeft het Wereldmuseum op aangeven van dKC, niet financieel vertaald in de meerjarenbegroting die bij het beleidsplan is ingeleverd.⁷¹ Het Wereldmuseum geeft in zijn beleidsplan op dat punt ook expliciet aan dat 'eventuele revenuen uit de ontzamelings niet als inkomsten in bijgaande meerjarenbegroting zijn opgenomen.' Vervolgens stelt het Wereldmuseum een mogelijke verlaging van de overheidsfinanciering te compenseren door kostenverlaging.

De rekenkamer constateert dat de realisatie van het voorstel voor het oprichten van een investeringsfonds grotendeels afhankelijk was van medewerking van de gemeente. De gemeente is immers eigenaar van de collectie die het Wereldmuseum beheert. De RRKC stelt in haar advies voor het cultuurplan 2013-2016 als het gaat om de artistieke kwaliteit van het Wereldmuseum en het eventueel selectief afstoten van de collectie, dat de financiële onderbouwing van hiervan erg speculatief is.

verdelingsvoorstel college cultuurplan 2013-2016

Het college volgt in het verdelingsvoorstel voor het cultuurplan 2013-2016 het advies van de RRKC, maar geeft hierbij aan dat het geadviseerde bedrag te weinig basis biedt voor het uitvoeren van de museale functie en neemt het Wereldmuseum daarom voor € 3.000.000 op in het Cultuurplan. Het college is het met de RRKC eens dat het museum een majeure omslag moet maken om commerciëler te gaan werken. Daartoe verleent het college voor de duur van het cultuurplan 2013-2016 een aanvullende

⁷¹ Wereldmuseum, meerjarenbeleidsplan 2013-2016, december 2011.

subsidie van € 250.000.⁷² Ook geeft het college in het verdelingsvoorstel aan dat het totaal beschikbare subsidiebedrag voor het Wereldmuseum voor de periode 2013-2016 een dalende lijn zal vertonen.

gevolgen subsidieverlaging voor Wereldmuseum

De verlaging van de subsidie heeft voor het Wereldmuseum verschillende gevolgen gehad. Ten eerste heeft het Wereldmuseum in 2013 een reorganisatie doorgevoerd waarbij van 28 van de 37 medewerkers afscheid is genomen (zie ook hoofdstuk 6). Voor de kosten die het Wereldmuseum heeft moeten maken in verband met ontslag van personeel en de begeleiding van mensen naar ander werk heeft de gemeente in 2013 een eenmalige subsidie verleend van € 3.923.000.⁷³ Na deze reorganisatie resteerde nog een structureel tekort van € 725.000. Het Wereldmuseum heeft aangegeven dit tekort als volgt op te vangen:⁷⁴

tabel 3-5: dekking tekort Wereldmuseum 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
1 wisseltentoonstelling minder	€ 300.000			
extra sponsorinkomsten	€ 25.000	€ 50.000	€ 75.000	€ 100.000
entreegelden (ook entree voor vaste opstelling)	€ 25.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
commerciële activiteiten (horeca – winkel)		€ 30.000	€ 55.000	€ 80.000
depot minder ruimte i.v.m. ontzamen			€ 200.000	€ 200.000
subtotaal	€ 350.000	€ 130.000	€ 380.000	€ 430.000
onttrekking bestemmingsreserve tentoonstellingen		€ 550.000	€ 305.000	€ 255.000
onttrekking bestemmingsreserve personeel	€ 375.000	€ 45.000	€ 40.000	€ 40.000
totaal	€ 725.000	€ 725.000	€ 725.000	€ 725.000

Tabel 3-6 laat zien dat het structurele tekort voornamelijk wordt gedekt vanuit de reserves. Gevolg hiervan is dat de opgebouwde reserves per ultimo 2016 nihil zullen zijn.

3-5 subsidies 2013-2014

De voor 2013 en 2014 aan het Wereldmuseum verleende subsidies zijn tot op heden niet vastgesteld, omdat de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum niet bevoegd was de jaarverslagen over 2013 en 2014 te tekenen.

In 2013 had de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum een statutenwijziging in voorbereiding. De aanvullende subsidievoorwaarden schrijven voor dat het Wereldmuseum de gemeente zo spoedig mogelijk over een dergelijk voornemen moet informeren. Het Wereldmuseum heeft niet aan deze voorwaarde voldaan.

⁷² Gemeente Rotterdam, 'Verdelingsvoorstel cultuurplan 2013-2016', september 2012.

⁷³ Brief van cluster MO-afdeling cultuur aan Wereldmuseum, positieve subsidiebeschikking, 24 april 2013.

⁷⁴ Meerjarenbegroting 2013-2016 Wereldmuseum, bijlage dekking tekort € 725.000 per jaar.

Na de vaststelling van het verdelingsvoorstel voor het cultuurplan 2013-2016 is op 4 december 2012 een budgetsubsidie aan het Wereldmuseum verleend voor 2013. Op het bedrag van € 3.250.000 dat in het verdelingsvoorstel aan het Wereldmuseum is toegekend is een correctie van € 80.838⁷⁵ toegepast in verband met de invoering van kostprijsdekkende huren per 1 januari 2013. De verleende subsidie voor 2013 bedroeg daarmee € 3.169.162.

invoering kostprijsdekkende huur

Per 1 januari zijn de huren die de gemeente Rotterdam in rekening brengt aan kunst- en cultuurinstellingen gebaseerd op het uitgangspunt dat een kostprijsdekkende huur in rekening wordt gebracht voor gemeentelijke panden. Omdat deze huuraanpassing voor huurders die in het cultuurplan 2013-2016 zijn opgenomen budgettair neutraal moest verlopen, zijn de subsidies hiervoor gecorrigeerd. Als een instelling in 2013 op grond van de kostprijsdekkende huur meer huur ging betalen, is de subsidie met het bedrag van de huurstijging verhoogd. Als een instelling minder huur ging betalen, is de subsidie met het bedrag van de huurverlaging verlaagd.

In de verleningsbeschikking voor 2013 is opgenomen dat de subsidie 2013 is verleend onder voorwaarde dat het Wereldmuseum uiterlijk 15 januari 2013 een herzien meerjarenbeleidsplan 2013-2016, een herziene meerjarenbegroting 2013-2016, een gespecificeerd jaarplan 2013 en een gespecificeerde begroting 2013. Per brief d.d. 4 juli 2013 heeft de afdeling Cultuur uitstel aan het Wereldmuseum verleend voor het indienen van de herziene plannen tot 15 september 2013. Het Wereldmuseum heeft de herziene plannen voor deze datum ingediend.

Het toetsrapport dat is opgesteld bij het jaarplan 2013 betreft tevens het herziene meerjarenbeleidsplan 2013-2016 en het jaarplan voor 2014. Het toetsrapport is vastgesteld op 17 maart 2014 en vermeldt onder meer het volgende:

- Het Wereldmuseum handhaaft volgens het toetsrapport de prestaties in het herzien meerjarenplan op hetzelfde niveau als in de oorspronkelijke cultuurplanaanvraag. Uitzondering hierop is dat actief beheer en wetenschappelijke ontsluiting minder aandacht krijgen in deze beleidsperiode en dat dit zich vertaalt in een sterke terugloop van het aantal registraties. Een tweede uitzondering is dat het Wereldmuseum in 2013 één wisseltentoonstelling minder zal organiseren om het begrotingstekort te kunnen dekken.
- Het weerstandsvermogen wordt in het toetsrapport een belangrijk risico genoemd, aangezien het exploitatietekort de komende jaren gedekt wordt uit de reserves. Wanneer de stijging van de eigen inkomsten tegenvalt, zal dit direct impact hebben.
- Het Wereldmuseum heeft het gemeentelijk format voor de begroting deels op hoofdlijnen aangeleverd. In het toetsrapport wordt het Wereldmuseum verzocht vanaf het jaarplan 2015 ook de gevraagde specificatie in te vullen.

In de verleningsbeschikking voor de subsidie 2013 is de aanvullende voorwaarde opgenomen dat dKC zo spoedig mogelijk op de hoogte moet worden gesteld wanneer

⁷⁵ Deze correctie bestaat uit een correctie van -€ 114.589 met betrekking tot de huur van de panden aan de Willemskade en een correctie van + € 33.751 voor de huur van de depotruimte aan de Metaalhof.

sprake is van een voornemen tot wijziging van de statuten van de instelling. In 2013 was bij de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum sprake van een dergelijk voornemen.⁷⁶ dKC heeft echter geen stukken ontvangen die inzicht gaven in de inhoud van deze voorgenomen wijziging.⁷⁷

Zoals aangegeven had het eerder in deze paragraaf aangehaalde toetsrapport ook betrekking op het jaarplan 2014 van het Wereldmuseum. De subsidie voor 2014 is verleend op 2 september 2014 en bedraagt € 3.307.230. Zowel de subsidie 2013 als de subsidie voor 2014 zijn vooralsnog niet vastgesteld als gevolg van het feit dat sinds december 2013 de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum niet meer rechtsgeldig opereert (zie hoofdstuk 7). De jaarverslagen over 2013 en 2014 moeten volgens het cluster MO door een bevoegde Raad van Toezicht worden vastgesteld, alvorens deze getoetst kunnen worden in het kader van de vaststelling van de subsidies over deze jaren.

3-6 **geoomerkt bedrag huur- en servicekosten**

Alleen in 2006, 2007 en 2008 is conform de verzelfstandigingsafpraak uit artikel 11 lid 2 van de verzelfstandigingsovereenkomst een deel van de subsidie geoomerkt voor huur- en servicelasten. Op de besteding van de geoomerkte gelden heeft in deze jaren geen nadere toetsing plaatsgevonden. Het oormerken van een deel van de subsidie is in de verzelfstandigingsovereenkomst opgenomen om huurbetalingen aan het toenmalig OBR / Stadsontwikkeling zeker te stellen. De huurovereenkomsten die zijn gesloten tussen de gemeente en het Wereldmuseum maken het echter ook mogelijk om in geval van wanbetaling de huur in te houden op de subsidie. Van deze mogelijkheid heeft de gemeente echter geen gebruik gemaakt toen het Wereldmuseum vanaf januari 2011 een deel van de huur voor de panden aan de Willemskade niet meer betaalde.

Zoals is aangegeven in paragraaf 3-2-2, stelt artikel 11 lid 2 van de verzelfstandigingsovereenkomst dat zolang het huurcontract geldt, een geoomerkte subsidie aan de stichting wordt verstrekt voor de huur en servicelasten. In de jaren 2006, 2007 en 2008 is conform deze afspraak een deel (€ 928.046) van de jaarlijkse subsidie geoomerkt voor huur- en servicelasten. Vanaf 2009 is bij de subsidieverlening geen bedrag meer geoomerkt voor huur- en servicelasten.

De strekking van de bepaling in het desbetreffende artikel is niet nader toegelicht in de verzelfstandigingsovereenkomst. Logischerwijs kan door middel van een dergelijke bepaling worden geborgd dat gesubsidieerde instellingen de aan de gemeente verschuldigde huur en servicelasten voldoen, doordat zij het geoomerkte bedrag alleen voor deze kosten mogen aanwenden. De uitleg die in een brief van de wethouder Cultuur d.d. 29 maart 2010 aan het artikel wordt gegeven, sluit bij deze interpretatie aan. In deze brief staat vermeld dat artikel 11 lid 2 het oogmerk heeft om de huurbetalingen aan het (toenmalig) OBR zeker te stellen als alternatief voor een gemeentelijke interne overboeking buiten de administraties van de culturele instellingen om.⁷⁸ De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat in de aangehaalde brief (die dateert uit 2010) wordt gesteld dat als huur- en servicelasten stijgen, automatisch

⁷⁶ Uiteindelijk heeft dit voornemen niet tot een daadwerkelijke wijziging van de statuten geleid.

⁷⁷ Cluster MO – afdeling cultuur, beantwoording vragen rekenkamer, 5 maart 2015.

⁷⁸ Brief wethouder Cultuur aan de Rotterdamse Schouwburg (en andere verzelfstandigde theaters), 29 maart 2010.

een groter deel van de subsidie daarvoor geoormerkt is, terwijl met ingang van 2009 geen geoormerkt subsidiebedrag voor huur- en servicelasten meer is opgenomen in de verleningsbeschikkingen van het Wereldmuseum.

geoormerkte bijdrage versus budgetsubsidie

Hoewel de geoormerkte bijdrage voor huur- en servicekosten onderdeel is van de gemaakte verzelfstandigingsafspraken, lijkt het oormerken van subsidiegeld strijdig te zijn met de aard van subsidie die jaarlijks aan het Wereldmuseum is verstrekt. Onder het regime van de SvR 2005 waren instellingen die een budgetsubsidie ontvingen immers vrij in de wijze waarop de subsidie werd aangewend (zie paragraaf 3-2-1). De SvR 2005 vormde vanaf 2007 het kader waarbinnen de gemeente Rotterdam subsidies verleende. De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek geen feiten geconstateerd die erop wijzen dat de gemeente zich ervan bewust is geweest dat het oormerken van subsidiegeld tegenstrijdig is aan het vrij mogen aanwenden van subsidiegeld dat in de vorm van een budgetsubsidie wordt verleend.

De afdeling Cultuur van cluster MO heeft aangegeven dat het oormerken van een deel van de subsidie is opgenomen in de verzelfstandigingsafspraken om bij eventuele wanbetaling de verschuldigde huur rechtstreeks op de subsidie te kunnen inhouden. Volgens de afdeling Cultuur is een dergelijke verrekening ook mogelijk op basis van de SvR 2005 en is daarom vanaf 2009 geen geoormerkte bijdrage voor huur- en servicelasten meer opgenomen in de verleningsbeschikking. De rekenkamer constateert evenwel dat de SvR 2005 alleen in geval van faillissement van de subsidieontvanger deze mogelijkheid biedt.⁷⁹ De rekenkamer constateert echter ook dat in de huurovereenkomsten tussen het Wereldmuseum en het toenmalige OBR een bepaling is opgenomen dat in het geval van wanbetaling directe verrekening zal plaatsvinden met de subsidiebijdrage. Gezien deze bepaling komt de rekenkamer tot de conclusie dat artikel 11 lid 2 feitelijk niet nodig was om de mogelijkheid te creëren om subsidie in te houden bij achterstallige huurbetalingen.

De rekenkamer constateert dat de gemeente geen gebruik heeft gemaakt van de desbetreffende bepaling in de huurovereenkomst. Toen het Wereldmuseum vanaf januari 2011 een deel van de verschuldigde huur weigerde te betalen, heeft de gemeente de onbetaalde huur niet ingehouden op de verleende subsidie.⁸⁰ In hoofdstuk 4 zal nader worden ingegaan op het geschil dat voor het Wereldmuseum aanleiding was voor het inhouden van een deel van de huur.

3-7 huurbetalingen Wereldbusiness BV en Wereldmuseumwinkel BV

In 2012 en 2013 heeft de stichting Wereldmuseum voor het restaurant en de winkel een huurverlaging ingevoerd, zodat beide BV's met een beter resultaat het jaar konden afsluiten. Hoewel deze huurverlaging binnen de kaders van de subsidieverstreking niet is verboden, kan het ongewenste beeldvorming over het gebruik van publieke middelen (subsidie) voor commerciële doeleinden (een restaurant) in de hand werken. Bovendien kan het beeld ontstaan dat de gemeentelijke overheid marktverhoudingen ten gunste van het restaurant beïnvloedt. In

⁷⁹ SvR 2005, artikel 29a.

⁸⁰ In het kader van ambtelijk wederhoor heeft de afdeling Cultuur aangegeven dat van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt omdat zij niet in wilde breken in het dispuut tussen huurder en verhuurder.

de periode 2010-2014 hebben de BV's jaarlijks een bedrag tussen de € 244.302 en € 528.168 opgeleverd ten gunste van de stichting.

Tijdens zijn onderzoekswerkzaamheden is de rekenkamer gebleken dat er in relatie tot de huur van de panden aan de Willemskade niet alleen sprake is van een geldstroom tussen de stichting Wereldmuseum en het cluster Stadsontwikkeling. Zowel de Wereldmuseumwinkel BV als de Wereldbusiness BV betalen namelijk huur aan de stichting Wereldmuseum voor de ruimte die voor de activiteiten van de BV's worden gebruikt.

verhouding stichting – BV's

In de groep van rechtspersonen die de stichting Wereldmuseum, de Wereldbusiness BV en de Wereldmuseumwinkel BV vormen staat de stichting Wereldmuseum aan het hoofd. Het resultaat van de BV's komt bij winst ten gunste van de stichting en bij verlies ten laste van de stichting. Onderstaande tabel geeft de resultaten van de deelnemingen weer in de periode 2010 tot en met 2014.⁸¹

	2010	2011	2012	2013	2014
Wereldbusiness BV	€ 169.033	€ 88.642	-€ 33.371	-€ 6.228	€ 76.445
Wereldmuseumwinkel BV	- € 36.865	- € 57.509	€ 2.423	€ 3.540	-€ 123.545

In de onderstaande tabel zijn de huurbedragen opgenomen die de Wereldbusiness BV en de Wereldmuseumwinkel BV vanaf 2010 hebben betaald aan de stichting Wereldmuseum.⁸²

tabel 3-6: huurbetalingen Wereldmuseumwinkel en Wereldbusiness BV aan stichting Wereldmuseum

	2010	2011	2012	2013	2014
Wereldmuseumwinkel BV	€ 36.000	€ 41.580	€ 26.250	€ 26.250	€ 42.000
Wereldbusiness BV	€ 360.000	€ 395.640	€ 249.000	€ 249.000	€ 398.400
totaal	€ 396.000	€ 437.220	€ 275.250	€ 275.250	€ 440.400

Opvallend is dat de huur die de BV's betalen, in 2012 en 2013 aanzienlijk afneemt in vergelijking met de huurbedragen die in 2010 en 2011 zijn betaald. Achtergrond hiervan is dat in 2013 is besloten aan beide BV's over 2012 een huurvermindering toe te kennen. Volgens de notulen van de vergadering van de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum van 27 maart 2013 wordt met de huurverlaging het verlies van de Wereldbusiness BV teruggebracht van € 183.131 naar € 33.731 en wordt het verlies van de Wereldmuseum winkel van € 12.161 omgezet in een winst van € 3.589 (voor belastingen). In de notulen van de Raad van Toezicht wordt gesproken over een eenmalige huurverlaging, maar blijkt de gegevens uit de jaarrekeningen van de Wereldbusiness BV en de Wereldmuseumwinkel over 2013 is de huurverlaging ook in 2013 van kracht gebleven.

⁸¹ Opgave Wereldmuseum in ambtelijk wederhoor.

⁸² De bedragen zijn afkomstig uit de jaarrekeningen van de Wereldbusiness BV en de Wereldmuseumwinkel BV over 2009 tot en met 2013.

marktconformiteit huurbedragen

Voor de panden aan de Willemskade is sprake van een huurovereenkomst tussen de stichting Wereldmuseum en de gemeente Rotterdam. De Wereldbusiness BV is geen partij in deze huurovereenkomst. In feite verhuurt de stichting Wereldmuseum een deel van de ruimte die zij van de gemeente huurt onder aan de Wereldbusiness BV. Aangezien de gemeente een kostendekkende huur in rekening brengt aan de stichting Wereldmuseum en gezien de huurbedragen die de Wereldbusiness BV aan de stichting heeft betaald, plaatst de rekenkamer kanttekeningen bij de marktconformiteit van de huur die de Wereldbusiness BV betaalt. In de huidige constructie bezit de Wereldbusiness BV waar het gaat om de huurkosten een voordeel ten opzichte van gelijkwaardige restaurants (in de omgeving) van Rotterdam. Daarnaast bestaat op dit punt het risico dat het beeld ontstaat dat de gemeente (onbedoeld) met publieke middelen de marktpositie van het restaurant in het Wereldmuseum bevordert of scherper gesteld, daarmee de marktverhoudingen verstoort.

Op basis van de toetsrapporten die zijn opgesteld in het kader van de subsidieverlening en subsidievaststelling en de overige informatie die de rekenkamer voor dit onderzoek heeft bestudeerd, constateert de rekenkamer dat in de subsidierelatie de huurbetalingen van de BV's aan de stichting Wereldmuseum geen onderwerp van gesprek zijn geweest. Wel heeft de afdeling Cultuur in het toetsrapport bij het jaarverslag van het Wereldmuseum over 2012 het negatieve resultaat van de BV's aan de orde gesteld en gevraagd welke maatregelen het Wereldmuseum neemt om een omzetsijging danwel een kostenreductie te realiseren bij de BV's. In reactie daarop heeft het Wereldmuseum onder andere de huurkorting aan de BV's gemeld en aangegeven dat dit voor de stichting Wereldmuseum enkel een verschuiving betekent. Het begrote tekort op het resultaat deelnemingen wordt kleiner en daar tegenover staat dat de begrote huurinkomsten lager uitvallen.

In het kader van de subsidieverlening geldt dat aan het Wereldmuseum een budgetsubsidie is verleend, waarbij geen beperkingen gelden aan de besteding van de subsidiegelden (zie paragraaf 3-2-1). Het toegekende subsidiebedrag is mede bepaald op grond van de meerjarenbegroting die de stichting Wereldmuseum bij de cultuurplanaanvraag heeft ingediend. Hierin zijn de huurgelden die de BV's aan de stichting betalen, opgenomen als inkomsten. Naast de gemeentelijke subsidie en de huurinkomsten uit de BV's zijn in de begroting 2013-2016 van de stichting Wereldmuseum ook inkomsten opgenomen uit entreegelden, sponsors, rondleidingen en het detacheren van personeel.

De huurverlaging die de stichting bij de BV heeft doorgevoerd is formeel niet verboden. De Raad van Toezicht heeft, om zich hiervan te vergewissen, de accountant specifiek op dit onderwerp bevraagd. Toch zijn hier de nodige kanttekeningen bij te plaatsen. Zo is een eventueel argument dat de huurverlaging van 2012 en 2013 aan de BV's ook kan worden gecompenseerd door inkomsten uit andere bronnen dan subsidie, vatbaar voor tegenspraak. Het zou namelijk betekenen dat bijvoorbeeld sponsor- en toegangsgelden die ondernemers respectievelijk bezoekers voor tentoonstellingen betalen, gebruikt worden voor de instandhouding van een restaurant. Bovendien kan als gevolg van de onderlinge relaties tussen de stichting en de BV's – waarbij op directieniveau sprake is van dezelfde personen – gemakkelijk het onwenselijke beeld ontstaan dat publieke middelen (subsidie) worden aangewend ten behoeve van commerciële activiteiten in de BV's die niet noodzakelijkerwijze tot het publieke belang gerekend hoeven te worden (het exploiteren van een restaurant).

Dit risico wordt versterkt, doordat in de jaarrekening van de stichting Wereldmuseum de resultaten van de BV's zijn geconsolideerd. In het kader van de subsidierelatie legt de stichting op basis van deze jaarrekening verantwoording af aan de gemeente, maar het geeft hiermee geen transparant inzicht in de geldstromen tussen de BV's en de stichting. In dit verband constateert de rekenkamer ook dat uit de toetsrapporten die in het kader van de vaststelling van de subsidie zijn opgesteld, niet blijkt dat de gemeente expliciet heeft getoetst dat er geen subsidiegeld is ingezet ten behoeve van de activiteiten van de BV's.

In tabel 3-7 heeft de rekenkamer, uitgaande van de eerder gepresenteerde verliezen en winsten van de BV's (zie groen kader) en de afdrachten van de BV's aan de stichting in de vorm van huur (zie tabel 3-7), inzichtelijk gemaakt welke bedragen per saldo in de periode 2010-2014 vanuit de BV's zijn afgedragen van de stichting zijn gekomen. Hieruit blijkt dat vanuit de BV's in de genoemde periode jaarlijks een bedrag tussen de € 244.302 (2012) en € 528.168 (2010) ten gunste is gekomen van de stichting. Er is dus geen sprake geweest van de stichting per saldo tekorten bij de BV's dient te dekken.

tabel 3-7: afdrachten BV's aan stichting 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
winst/verlies	€ 132.168	€ 31.133	-€ 30.948	-€ 2.688	€ -47.100
afdracht via huur	€ 396.000	€ 437.220	€ 275.250	€ 275.250	€ 440.400
totaal	€ 528.168	€ 468.403	€ 244.302	€ 272.562	€ 393.300

4 verhuur en onderhoud gebouwen

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt over de verhuur en het onderhoud van de gebouwen waarin het museum is gevestigd?

De norm en de criteria waaraan in dit hoofdstuk wordt getoetst, zijn opgenomen in onderstaande tabel.

tabel 4-1: normenkader verhuur en onderhoud gebouwen

norm	criteria
de gemeente en de stichting hebben zich gehouden aan afspraken over de verhuur en het onderhoud van de gebouwen waarin het Wereldmuseum is gevestigd	- de gemeente en de stichting hebben zich gehouden aan de afspraken die zijn neergelegd in artikel 3 van de verzelfstandigingsovereenkomst - de gemeente en de stichting hebben zich gehouden aan relevante aanvullende afspraken die zijn vastgelegd in de huurovereenkomst of andere documenten

In de volgende paragraaf worden de relevante verzelfstandigingsafspraken toegelicht die de gemeente en het Wereldmuseum hebben gemaakt met betrekking tot de (ver)huur en het onderhoud van de gebouwen waarin het museum is gehuisvest. In paragraaf 4-3 wordt ingegaan op de naleving van deze afspraken met betrekking tot de panden aan de Willemskade, waarin het museum is gehuisvest. In paragraaf 4-4 komt de verbouwing van de panden aan de Willemskade aan de orde. Paragraaf 4-5 gaat in op een huurgeschil dat is ontstaan rondom de klimaatinstallatie van de panden aan de Willemskade. Ten slotte gaat paragraaf 4-6 in op de naleving van de afspraken die zijn gemaakt met betrekking tot de (ver)huur en het onderhoud van depotruimte die het museum huurt in het depot Metaalhof.

4-2 verzelfstandigingsafspraken huur en onderhoud

De panden waarin het Wereldmuseum is gehuisvest zijn bij de verzelfstandiging eigendom gebleven van de gemeente. Tussen de gemeente en het Wereldmuseum is een huurovereenkomst met een looptijd van 30 jaar gesloten voor de panden aan de Willemskade. In aanvulling op deze huurovereenkomst zijn werkafspraken gemaakt over het onderhoud van deze panden. Voor de depotruimte die het Wereldmuseum van de gemeente huurt in het depot Metaalhof is een huurovereenkomst gesloten met een looptijd van 15 jaar. Beide huurovereenkomsten zijn alleen opzegbaar als onafhankelijke deskundigen van oordeel zijn dat

de subsidies die het Wereldmuseum krijgt onvoldoende zijn voor een verantwoorde exploitatie van de gehuurde ruimten.

4-2-1 algemeen

Het Wereldmuseum is gehuisvest aan de Willemskade 22, 23 en 25. Na de verzelfstandiging van het museum zijn deze panden eigendom van de gemeente gebleven. In artikel 3 lid 2 van verzelfstandigingsovereenkomst is bepaald dat de gemeente de panden aan de Willemskade verhuurt aan de stichting en dat daartoe een huurovereenkomst zal worden gesloten voor de duur van 30 jaar. In de verzelfstandigingsovereenkomst zijn de volgende uitgangspunten voor de huurovereenkomst benoemd:

- De gemeente is verantwoordelijk voor alle onderhoud aan het gebouw en de gebouwgebonden installaties, tenzij de installaties samenhangen met de museale bedrijfsvoering.
- Het meerjarenonderhoudsplan 2006-2025⁸³ en de quick scan⁸⁴ die zijn opgesteld door ingenieursbureau IOB, en de verdeling onderhoudskosten opgesteld door het gemeentelijk ingenieursbureau, worden door beide partijen geaccepteerd.
- De belangrijke rol van de technische dienst van het museum in het onderhoud van het gebouw wordt gehandhaafd.
- Kwaliteitsmeting vindt plaats door een door beide partijen geaccepteerde externe expert.

Naast de panden die de stichting Wereldmuseum van de gemeente huurt aan de Willemskade, huurt de stichting Wereldmuseum ook ruimte (circa 4.092 m²) in het gemeentelijke depot aan de Metaalhof. De huur van de depotruimte is in de verzelfstandigingsovereenkomst niet genoemd, maar hierover zijn wel afspraken gemaakt in een huurovereenkomst tussen het (toenmalige) OBR en de stichting Wereldmuseum. In paragraaf 4-2-2 en paragraaf 4-2-3 zullen de afspraken uit de huurovereenkomsten voor de Willemskade en het depot Metaalhof nader worden toegelicht.

4-2-2 huurovereenkomst Willemskade

Nadere afspraken over de huur van de panden aan de Willemskade zijn vastgelegd in een huurovereenkomst. Deze huurovereenkomst is gesloten tussen het toenmalige OBR en de stichting Wereldmuseum en heeft een looptijd van 30 jaar (1 januari 2006-31 december 2035). De huurovereenkomst kan niet tussentijds worden opgezegd, behalve wanneer de aan de huurder toegekende subsidies, naar het oordeel van een of meer door partijen in onderleg aan te wijzen onafhankelijke deskundigen, onvoldoende zijn om een verantwoorde exploitatie van het gehuurde conform de doelstellingen van de huurder mogelijk te maken (art. 2.3 huurovereenkomst).

In artikel 1.3 van de huurovereenkomst is opgenomen dat in de periode 2006-2007 een 'hoog niveau renovatie' zal plaatsvinden in opdracht van en voor rekening van de verhuurder, waarbij het plan 'Revitalisering Wereldmuseum' als uitgangspunt dient.

⁸³ In het meerjarenonderhoudsplan is een inschatting gemaakt van het onderhoud dat in de periode 2006-2025 moet plaatsvinden en zijn de geraamde kosten van dit onderhoud onderscheiden in onderhoudskosten, servicekosten en huurderskosten.

⁸⁴ De quick scan is in 2005 uitgevoerd door een extern ingenieursbureau in opdracht van het (toenmalig) OBR. De quick scan omvat een visueel beperkte technische beoordeling van de kwalitatieve status van de panden.

Deze verbouwing heeft uiteindelijk plaatsgevonden in de periode 2008-2009. In paragraaf 4-4 wordt verder op deze verbouwing ingegaan.

Volgens de huurovereenkomst bedroeg de huurprijs in aanvang € 655.000. Op grond van de huurovereenkomst moet het Wereldmuseum de huurprijs in maandelijkse termijnen voldoen. In artikel 3.4 van de huurovereenkomst is bepaald dat in geval van wanbetaling directe verrekening zal plaatsvinden met de subsidie die het Wereldmuseum van de gemeente ontvangt. Naast de huurprijs is het Wereldmuseum op grond van artikel 3.5 maandelijks een voorschot op de kosten voor het serviceonderhoud verschuldigd. De verhuurder moet op grond van artikel 3.5 jaarlijks voor 1 juni een gespecificeerd overzicht verstrekken van de in het voorgaande jaar gemaakte kosten voor serviceonderhoud.

In artikel 5 van de huurovereenkomst is een aantal bepalingen opgenomen met betrekking tot het onderhoud van de panden. Deze bepalingen bevatten de volgende concrete afspraken:

- Huurder is verplicht het gehuurde zorgvuldig te gebruiken en tijdig voor zijn rekening het in de Verdeling Onderhoudskosten Wereldmuseum⁸⁵ en de daarbij behorende onderliggers genoemde onderhoud (huurdersonderhoud) te verrichten. Al het overige onderhoud geschiedt in beginsel door verhuurder (artikel 5.3).
- Het groot of planmatig onderhoud dat is aangegeven in de Verdeling Onderhoudskosten Wereldmuseum en de daarbij behorende onderliggers komt voor rekening van de verhuurder (artikel 5.4.)
- Het in de Verdeling Onderhoudskosten Wereldmuseum en de daarbij behorende onderligger genoemde onderhoud (servicekosten) wordt verricht door verhuurder. De daaraan verbonden kosten komen via artikel 3 lid 5 voor rekening van huurder. (artikel 5.5)
- Voor wat betreft de staat van onderhoud en werkzaamheden die moeten worden verricht in de jaren volgend op de totstandkoming van deze overeenkomst zijn het meerjarenonderhoudsadvies Wereldmuseum alsmede de inventarisatie van achterstallig onderhoud Quick Scan IOB 2005 het richtsnoer (artikel 5.6).
- Partijen zullen eens in de vijf jaar in gezamenlijk overleg door Gemeentewerken of een andere door hen aan te wijzen derde een nieuw meerjarenonderhoudsadvies laten opstellen dat vervolgens bepalend zal zijn voor de op korte, middellange en lange termijn (ten minste 10 jaar) te verrichten werkzaamheden (artikel 5.6).
- Gemeentewerken zal in ieder geval tot 1 januari 2009 de werkzaamheden die door huurder en verhuurder aan het gehuurde worden verricht monitoren en partijen daarover gevraagd en ongevraagd van advies dienen. Partijen zullen Gemeentewerken daartoe alle informatie verschaffen waar deze om vraagt (artikel 5.6).

aanvullende werkafspraken groot onderhoud en serviceonderhoud

In het kader van artikel 5.4 en 5.5 van de huurovereenkomst hebben het (toenmalig) OBR en het Wereldmuseum aanvullende werkafspraken gemaakt.⁸⁶ Deze werkafspraken bevatten de uitgangspunten voor het beheren, voorbereiden en uitvoeren van het (jaarlijks) onderhoud aan het gebouw en het beheersen van de

⁸⁵ Dit is een bijlage bij de huurovereenkomst waarin verschillende kostenposten met betrekking tot het onderhoud zijn toebedeeld aan de verhuurder (toenmalig OBR), de huurder (het Wereldmuseum) of de servicekosten.

⁸⁶ OBR, Werkafspraken technisch beheer – OBR/Wereldmuseum, 5 december 2005

bijbehorende financiële middelen. In de werkafspraken is een taakverdeling opgenomen met betrekking tot het groot onderhoud (art 5.4 huurovereenkomst) en het serviceonderhoud (art. 5.5 huurovereenkomst). De aan het groot onderhoud en het serviceonderhoud verbonden taken zijn, op een uitzondering na, allemaal belegd bij het (toenmalig) OBR. Met betrekking tot het groot onderhoud bepalen de werkafspraken dat partijen jaarlijks in overleg een plan van aanpak moeten opstellen. Daarnaast is in de werkafspraken bepaald dat de huurder jaarlijks een begroting moet opstellen voor het onderhoud dat voor zijn rekening blijft en partijen moeten overleggen over die begroting. Ten slotte bevatten de werkafspraken een voorstel voor een te hanteren vergader- en overlegstructuur.

4-2-3 huurovereenkomst depot Metaalhof

Afspraken over de huur van depotruimte in het depot Metaalhof zijn vastgelegd in een huurovereenkomst tussen het (toenmalig) OBR en de stichting Wereldmuseum. Naast het Wereldmuseum huren ook andere musea ruimte in het depot Metaalhof.

De huurovereenkomst voor het depot Metaalhof heeft een looptijd van 15 jaar (1 januari 2006-31 december 2020). De huurprijs bedraagt in aanvang € 165.758 per jaar. Ook in deze overeenkomst is in artikel 2.3 bepaald dat de huur enkel tussentijds kan worden opgezegd als, naar het oordeel van een of meer onafhankelijke deskundigen, de aan de huurder toegekende subsidies onvoldoende zijn om een verantwoorde exploitatie mogelijk te maken.

Naast de huurprijs is het Wereldmuseum maandelijks een voorschot voor servicekosten verschuldigd (artikel 3.5). Bij aanvang van de overeenkomst werd voor de servicekosten uitgegaan van een bedrag van € 85.734 per jaar. De verhuurder is verplicht jaarlijks voor 1 juni een gespecificeerd overzicht van de in het voorgaande jaar gemaakte servicekosten te verstrekken.

Met betrekking tot het onderhoud van het depot Metaalhof is in de huurovereenkomst bepaald dat het groot- en planmatig onderhoud voor rekening van de verhuurder komt (artikel 5.4). Het overige onderhoud wordt eveneens door de verhuurder verricht, maar de kosten daarvan komen voor rekening van de huurder (artikel 5.5). Volgens de huurovereenkomst moet de verhuurder in het eerste huurjaar een meerjaren-onderhoudsplan laten opmaken door een externe adviseur (artikel 5.6). Dit meerjaren-onderhoudsplan moet de basis vormen voor nadere afspraken tussen partijen over de planning en verdeling van onderhoudstaken. Eveneens is in artikel 5.6 bepaald dat partijen iedere vijf jaar een nieuw meerjarenonderhoudsplan moeten laten opstellen door Gemeentewerken of een derde partij.

4-3 naleving huurovereenkomst panden Willemskade

4-3-1 betaling huur- en servicekosten

Het Wereldmuseum en Stadsontwikkeling zijn beiden de afspraken die in de huurovereenkomst zijn gemaakt rond de facturering en betaling van de huur en van de servicekosten niet volledig nagekomen. Het Wereldmuseum heeft tot 2011 de volledige huur voor de panden aan de Willemskade betaald. Vanaf 2011 heeft het Wereldmuseum 30% van de huur ingehouden als gevolg van een geschil over het functioneren van de klimaatbeheersing. Over de jaren 2006 tot en met 2008 heeft het toenmalige OBR geen servicekosten in rekening gebracht vanwege de verbouwing van de panden aan de Willemskade. De servicekosten over de jaren daarna zijn

niet jaarlijks voor 1 juni gefactureerd zoals in de huurovereenkomst is voorgeschreven. De servicekosten over de periode 2009-2013 zijn onderdeel geworden van het huurgeschil. Op grond van de vaststellingsovereenkomst die in het kader van dit geschil is gesloten, zijn de servicekosten over 2011, 2012 en 2013 kwijtgescholden.

Tot 2011 heeft het Wereldmuseum voldaan aan de verplichting om maandelijks huur en een voorschot op de huur te betalen. Als gevolg van een geschil tussen Stadsontwikkeling (SO) en het Wereldmuseum dat na de verbouwing van het museum ontstond over het functioneren van de klimaatbeheersing, heeft het Wereldmuseum vanaf januari 2011 30% van de huur ingehouden. De verbouwing en het geschil over de klimaatbeheersing komen nader aan de orde in de paragrafen 4-4 en 4-5. In totaal heeft het Wereldmuseum een bedrag van € 1.096.750,06 ingehouden. Op grond van de vaststellingsovereenkomst waarmee het huurgeschil in april 2014 is beslecht, heeft het Wereldmuseum € 631.236,54 van de openstaande huur alsnog betaald.

In de jaren 2006-2008 zijn de servicekosten niet in rekening gebracht in verband met de revitalisering van het Wereldmuseum.⁸⁷ De servicekosten over de jaren 2009 en 2010 heeft Stadsontwikkeling in december 2011 in rekening gebracht bij het Wereldmuseum.⁸⁸ Dit is niet conform artikel 3.5 van de huurovereenkomst waarin is bepaald dat Stadsontwikkeling jaarlijks voor 1 juni een gespecificeerd overzicht van de servicekosten in het voorgaande jaar moet verstrekken. De servicekosten over 2009, 2010 en 2011 zijn uiteindelijk onderdeel geworden van het eerder genoemde huurgeschil tussen de gemeente en het Wereldmuseum. Deze servicekosten zijn opgenomen in de kostenverdeling die is afgesproken in de vaststellingsovereenkomst waarmee het huurgeschil is beslecht. Op grond van deze vaststellingsovereenkomst heeft het Wereldmuseum de servicekosten over 2009 en 2010 (totaal € 64.072,93) alsnog betaald. De servicekosten over 2011 (€ 79.762,82) heeft Stadsontwikkeling voor zijn rekening genomen. Daarnaast is in de vaststellingsovereenkomst bepaald dat de servicekosten over 2012 en 2013 niet aan het Wereldmuseum worden doorbelast.⁸⁹

4-3-2 onderhoud panden

De afspraken die zijn gemaakt over het onderhoud van de panden aan de Willemskade zijn in de praktijk door beide partijen nauwelijks nageleefd. In de eerste jaren na de verzelfstandiging is dit te verklaren door de verbouwing die werd voorbereid en uitgevoerd. Echter, na de verbouwing heeft het toenmalig OBR geen bijgesteld of vernieuwd onderhoudsplan opgesteld. Ook zijn de plannen van aanpak voor groot onderhoud, die volgens de werkafspraken jaarlijks in overleg moesten worden opgesteld, nooit uitgewerkt en is (toenmalig) Gemeentewerken nooit gestart met het monitoren van onderhoudswerkzaamheden. Ten slotte heeft het Wereldmuseum in geen enkel jaar een begroting voor het huurdersonderhoud opgesteld.

Met betrekking tot het onderhoud van de panden komen de afspraken uit de huurovereenkomst er in de basis op neer dat dat beide partijen moeten zorgen dat het gebouw in optimale staat blijft door het onderhoud te verrichten waarvoor zij verantwoordelijk worden geacht. Op grond van artikel 5.6 van de huurovereenkomst zouden het meerjarenonderhoudsadvies en de quick scan, die voorafgaand aan de verzelfstandiging zijn opgesteld, in de eerste jaren na de verzelfstandiging leidend

⁸⁷ E-mail van Stadsontwikkeling na vragen rekenkamer, 11 februari 2015.

⁸⁸ Stadsontwikkeling, afrekening servicekosten 2009 en 2010, 2 december 2011.

⁸⁹ Base Advocaten, vaststellingsovereenkomst, 7 april 2014.

moeten zijn voor de onderhoudswerkzaamheden die in de eerste jaren na de verzelfstandiging. De praktijk was echter dat er al voor de verzelfstandiging plannen voor een verbouwing waren in het kader van de revitalisering van het Wereldmuseum. De voorbereidingen voor deze verbouwing zijn gestart in 2006 en de uitvoering heeft plaatsgevonden in de periode 2008-2009. De verbouwing heeft feitelijk de planning van de onderhoudswerkzaamheden zoals die was opgenomen in het meerjarenonderhoudsadvies doorkruist. Na de verbouwing is het meerjarenonderhoudsadvies echter niet bijgesteld dan wel vernieuwd.⁹⁰

Op grond van de huurovereenkomst moesten partijen na 5 jaar in gezamenlijk overleg een nieuw meerjarenonderhoudsadvies laten opstellen. In 2011 is in opdracht van Stadsontwikkeling een nieuw meerjarenonderhoudsadvies opgesteld voor de panden aan de Willemskade, voor de periode tot en met 2020. De plannen van aanpak voor groot onderhoud, die partijen volgens de werkafspraken jaarlijks moeten opstellen, zijn in de eerste jaren na de verzelfstandiging niet opgesteld omdat partijen toen bezig waren met de verbouwing. In de jaren na de verbouwing zijn er eveneens geen jaarlijkse plannen voor groot onderhoud opgesteld. Volgens Stadsontwikkeling is het benodigde groot onderhoud vastgelegd in een meerjarenonderhoudsprogramma en zijn er geen jaarlijkse onderhoudsplannen opgesteld omdat er niet elk jaar groot onderhoud hoeft plaats te vinden.⁹¹

De monitoring van de onderhoudswerkzaamheden die (toenmalig) Gemeentewerken op grond van artikel 5.6 van de huurovereenkomst had moeten uitvoeren, heeft niet plaatsgevonden. Volgens Stadsontwikkeling had dKC hiertoe opdracht moeten geven aan (toenmalig) Gemeentewerken, maar is dit nooit gebeurd.⁹²

Het Wereldmuseum heeft niet voldaan aan de verplichting om jaarlijks een begroting op te stellen voor het onderhoud dat voor rekening van de huurder komt. Logischerwijs is van overleg tussen partijen over deze begrotingen ook geen sprake geweest. Het museum heeft enkel jaarlijks een bedrag begroot voor 'onderhoud gebouwen', maar dit niet nader uitgesplitst in activiteiten en daaraan gekoppelde kostenramingen.

4-3-3 overlegstructuur

Er is geen sprake geweest van structureel overleg tussen het toenmalig OBR/het cluster SO en het Wereldmuseum, terwijl in de werkafspraken wel een vergader- en overlegstructuur was opgenomen.

De vergader- en overlegstructuur die is voorgesteld in de werkafspraken die ten behoeve van het onderhoud zijn gemaakt, heeft in de praktijk geen invulling gekregen. Oorzaak hiervan was onder andere het verbouwingsproject dat kort na de verzelfstandiging van start ging en een eigen overlegstructuur kende. Echter, ook na de verbouwing is er geen sprake geweest van structureel overleg; overleg vindt ad hoc plaats en op momenten dat daar een concrete aanleiding voor is.⁹³

⁹⁰ In het kader van wederhoor heeft het cluster SO aangegeven dat in de jaren na de verbouwing het onderhoud is uitgevoerd op basis van de bij de verzelfstandiging opgestelde quick scan.

⁹¹ E-mails Stadsontwikkeling op vragen rekenkamer, 10 en 11 februari 2015.

⁹² Interview, 22 januari 2015.

⁹³ Interview, 22 januari 2015.

4-4 verbouwing Willemskade

In 2008-2009 zijn de panden aan de Willemskade verbouwd. Volgens de huurovereenkomst was een taakstellend budget van € 2,9 mln. beschikbaar voor deze verbouwing. In maart 2008 was het benodigde budget opgelopen tot € 6,6 mln. In november 2008 bleek het benodigde budget nog verder te zijn opgelopen, tot € 8,75 mln. Het Wereldmuseum zou € 2,3 mln. bijdragen aan de verbouwing. In het jaarverslag over 2007 meldde het Wereldmuseum dat het de benodigde middelen had vergaard, maar uiteindelijk bleek dat het museum zijn toezegging toch niet kon nakomen omdat het er niet in was geslaagd voldoende sponsorbijdragen te werven. Omdat het Wereldmuseum niet in staat bleek de toegezegde € 2,3 mln. te betalen, is dit bedrag uiteindelijk vertaald naar een huurverhoging die per 1 januari 2010 is ingegaan.

4-4-1 oplopend budget

Zoals is aangegeven in paragraaf 4-3 zijn kort na de verzelfstandiging de voorbereidingen gestart voor een verbouwing van de panden aan de Willemskade. Deze verbouwing was onderdeel van het revitaliseringsplan Wereldmuseum. Volgens de huurovereenkomst (art. 1.3) zou de verbouwing plaatsvinden voor rekening van het (toenmalig) OBR waarbij een taakstellend budget van € 2,9 mln. zou gelden.

De voorbereidingen voor deze verbouwing zijn na de verzelfstandiging van het Wereldmuseum in 2006 gestart. Met ingang van 2008 werd het museum gesloten en startte de uitvoering van de verbouwing. Uit een agendapost van het college van 18 maart 2008 blijkt dat voor de verbouwing in totaal een budget van € 5,5 mln. benodigd was. Daarnaast zou ten tijde van de verbouwing voor € 960.000 aan reeds geplande onderhoudswerkzaamheden worden uitgevoerd, waardoor het totaal benodigde budget op € 6,6 mln. werd geraamd.⁹⁴

Het college heeft per brief van 18 maart 2008 de raad over de overschrijding geïnformeerd. Het gaf aan dat bij het uitwerken van het programma van eisen bleek dat een aantal extra zaken bij de verbouwing moest worden betrokken. Dit betrof het klimatiseren van de tweede en derde verdieping van het gebouw en het toevoegen van een snelle personenlift en een goederenlift. Volgens het college zal het Wereldmuseum zelf € 2,3 mln. van de benodigde middelen financieren. Door donaties van derden en extra commerciële activiteiten zou het museum de kosten van deze financiering kunnen dragen.⁹⁵

Nadat de aannemer was begonnen met de verbouwingswerkzaamheden werd duidelijk dat de staat van onderhoud van het pand aanmerkelijk slechter was dan werd gedacht. Extra onderhoudswerkzaamheden waren noodzakelijk, waardoor de totale kosten van de verbouwing verder opliepen tot € 8,75 mln.⁹⁶ De extra kosten zijn ten laste van het onderhoudsbudget gebracht. Aangezien deze onderhoudslasten al onderdeel waren van de meerjarenonderhoudsplanung, leidde dit enkel tot een verschuiving van de kosten in de tijd.⁹⁷

⁹⁴ Agendapost college, inzake revitalisering Wereldmuseum en budgetverhoging verbouwing, 18 maart 2008.

⁹⁵ Brief van college aan de raad, inzake uitwerking revitaliseringsplan van het Wereldmuseum Rotterdam, 18 maart 2008.

⁹⁶ Agendapost college, inzake verbouwing Wereldmuseum, 25 november 2008.

⁹⁷ Agendapost college, inzake verbouwing Wereldmuseum, 25 november 2008.

4-4-2 bijdrage Wereldmuseum aan verbouwing

Zoals aangegeven zou het Wereldmuseum zelf een financiële bijdrage van € 2,3 mln. leveren aan de verbouwing. In haar jaarverslag over 2007 meldt het Wereldmuseum dat zij erin is geslaagd de resterende financiën te vergaren. Uiteindelijk heeft het Wereldmuseum haar bijdrage aan de verbouwing echter niet betaald, doordat het museum er niet in was geslaagd voldoende sponsorbijdragen te verwerven. Als gevolg daarvan is per 1 januari 2010 het jaarlijkse huurbedrag met € 179.400 verhoogd.⁹⁸

4-5 huurgeschil klimaatbeheersing Willemskade

In het kader van de verbouwing van de panden aan de Willemskade hebben zowel het toenmalig OBR als het Wereldmuseum hun handtekening gezet onder het definitief ontwerp voor de klimaatinstallaties. Na de verbouwing van de panden is tussen het Wereldmuseum en het toenmalige OBR een huurgeschil ontstaan over de klimaatbeheersing. Omdat deze volgens het Wereldmuseum niet adequaat zou functioneren, heeft het Wereldmuseum per 1 januari 2011 30% van de huur ingehouden en de servicekosten niet betaald.

Verbetermaatregelen die door een extern ingenieursbureau waren voorgesteld, zijn in de periode 2010-2011 deels uitgevoerd, op kosten van de gemeente. Een deel van de verbetermaatregelen kon niet worden uitgevoerd, omdat het Wereldmuseum hier geen medewerking aan verleende. In 2012 stelde het Wereldmuseum zich op het standpunt dat een geheel nieuw klimaatbeheersingssysteem nodig was, omdat de verbetermaatregelen onvoldoende zouden zijn. Dit standpunt heeft het Wereldmuseum op dat moment niet onderbouwd. Uiteindelijk is het geschil in 2014 beslecht via een vaststellingsovereenkomst waarin een deel van de niet betaalde huur en servicekosten is kwijtgescholden. Het kwijtgescholden bedrag wordt door het Wereldmuseum ingezet voor een nieuw depot aan de Willemskade.

Na de verbouwing van de panden aan de Willemskade was sprake van verschillende opleveringsproblemen. In verband hiermee heeft het Wereldmuseum in 2010 en 2011 een korting van € 100.000 op de huur gekregen.⁹⁹ Deze opleveringsproblemen zijn in 2010 en 2011 door het (toenmalige) OBR opgelost.¹⁰⁰ Het functioneren van de klimaatbeheersing bleef echter onderwerp van discussie tussen het (toenmalig) OBR en het Wereldmuseum. Omdat het Wereldmuseum van oordeel was dat de niet adequate klimaatbeheersing een gebrek aan het pand vormde, heeft het Wereldmuseum vanaf januari 2011 30% van de huurprijs niet betaald en eveneens de servicekosten over de jaren 2009, 2010 en 2011 niet voldaan. Dit mondde uit in een juridisch traject dat uiteindelijk pas in april 2014 is beslecht. Onderstaand is chronologisch het verloop van dit geschil uiteengezet:

- 31 mei 2007: definitief ontwerp werktuigbouwkundige installaties gereed. Het Wereldmuseum en het (toenmalig) OBR hebben in het kader van de revitalisering

⁹⁸ Allonge huurovereenkomst Willemskade 22/23/25, 27 oktober 2010.

⁹⁹ Brief Gemeente Advocaten Rotterdam m.b.t. huur gebouw 'Wereldmuseum'; huurprijsvermindering in relatie tot klimaatbeheersing, 6 februari 2013.

¹⁰⁰ Brief Gemeente Advocaten Rotterdam m.b.t. nakoming huurovereenkomst gebouw Wereldmuseum; huurprijsvermindering in relatie tot klimaatbeheersing, 16 april 2013.

gezamenlijk opdracht gegeven¹⁰¹ voor de uitwerking van het ontwerp voor de installaties.¹⁰²

- 9 oktober 2009: oplevering van de verbouwing. De klimaatbeheersing was zowel ten tijde van de verbouwing als na de verbouwing onderwerp van gesprek tussen de gemeente en het Wereldmuseum.¹⁰³
- 2010-2011: een extern ingenieursbureau toetst in opdracht van de gemeente het definitief ontwerp van de klimaatinstallatie en doet onderzoek naar de klimaatinstallaties. Op basis van dit onderzoek doet het ingenieursbureau voorstellen voor verbetering. Na uitvoering van die maatregelen zou het Wereldmuseum volgens het ingenieursbureau voldoen aan de klimaateisen die aan een modern museum met internationaal hoogwaardige collectie-uitwisselingen worden gesteld.¹⁰⁴ De gemeente heeft een deel van de verbetervoorstellen op haar kosten laten uitvoeren, maar het Wereldmuseum wilde geen medewerking verlenen aan de fysieke aanpassingen die in de museumzalen verricht moesten worden.¹⁰⁵ Het Wereldmuseum zag geen heil in de maatregelen die het ingenieursbureau had voorgesteld en vond deze maatregelen tevens te ingrijpend, omdat het museum dan kort na de verbouwing weer zou moeten sluiten.¹⁰⁶ Ook was dit bedrijfsvoerings-technisch onmogelijk vanwege boekingen in de zalenverhuur.
- 24 januari 2011: brief van het Wereldmuseum aan het (toenmalige) OBR waarin de stichting aangeeft 30% van de huur in te houden totdat de klachten met betrekking tot de klimaatinstallatie en het luchtgordijn bij de hoofdingang zijn verholpen.
- 27 december 2011: brief van Stadsontwikkeling aan het Wereldmuseum. Stadsontwikkeling heeft het Wereldmuseum een voorstel gedaan om de klimaatinstallatie te laten voldoen aan de uitgangspunten die zijn vastgesteld in het definitief ontwerp. Het Wereldmuseum heeft richting Stadsontwikkeling aangegeven dat met een voormalig directeur van Stadsontwikkeling is vastgesteld dat de uitgangspunten van het definitief ontwerp onjuist zijn. In de brief van 27 december 2011 geeft Stadsontwikkeling aan niet bekend te zijn met deze afspraak en doet nogmaals het voorstel tot aanpassingen conform de voorstellen van het externe ingenieursbureau dat de klimaatinstallatie getoetst heeft. Ten slotte verzoekt Stadsontwikkeling het Wereldmuseum de openstaande huur over 2011 te voldoen.
- 9 februari 2012: brief van het Wereldmuseum aan Stadsontwikkeling. Het museum stelt dat er een geheel nieuwe klimaatbeheersing moet komen. Volgens het museum is sprake van 'een museum met een essentieel gebrek' en is het meer dan waarschijnlijk dat dit gebrek er ook blijft nadat de aanpassingen zijn doorgevoerd die het externe ingenieursbureau heeft voorgesteld.¹⁰⁷ Het Wereldmuseum stelt dat met het aanbrengen van verbeteringen aan een klimaatbeheersing, die slechts geschikt zou zijn voor een kantoor met een bezoekersvolume dat een fractie is van het aantal mensen dat op een goede dag het Wereldmuseum bezoekt, niet kan

¹⁰¹ In het kader van de verbouwing was sprake van de volgende verantwoordelijkheidsverdeling: het OBR was als financieel en bouwtechnisch opdrachtgever eindverantwoordelijk voor het behalen van het projectresultaat, het Wereldmuseum was inhoudelijk opdrachtgever binnen het project.

¹⁰² Halmos, definitief ontwerp werktuigbouwkundige installaties, 31 mei 2007.

¹⁰³ Gemeente Advocaten Rotterdam, dagvaarding stichting Wereldmuseum, 17 mei 2013.

¹⁰⁴ Memo Deerns Raadgevende Ingenieurs, aanpassingen aan klimaatinstallaties en bouwfysische eigenschappen – algemene visie, 1 mei 2011.

¹⁰⁵ Gemeente Advocaten Rotterdam, dagvaarding stichting Wereldmuseum, 17 mei 2013.

¹⁰⁶ Interview, 30 januari 2015. Daarnaast heeft het Wereldmuseum in het kader van wederhoor aangegeven dat OBR geen garanties kon geven voor daadwerkelijke verbetering en dit te veel op aannames gebaseerd was.

¹⁰⁷ Brief stichting Wereldmuseum, 9 februari 2012.

worden voldaan aan klimaateisen die aan een modern museum met internationaal hoogwaardige collectie-uitwisselingen worden gesteld. Deze stelling wordt niet nader onderbouwd.

- 1 februari 2013: gesprek tussen directie Stadsontwikkeling en de directeur Wereldmuseum. Dit gesprek leidt niet tot een oplossing van het geschil.¹⁰⁸
- 6 februari 2013: brief Gemeente Advocaten Rotterdam aan het Wereldmuseum, waarin het wordt gesommeerd de achterstallige huur en servicekosten (op dat moment € 703.596,48 in totaal) te voldoen.
- 13 maart 2013: brief van het Wereldmuseum aan Gemeente Advocaten Rotterdam waarin het reageert op de sommatie van 6 februari 2013. Volgens het Wereldmuseum voldoet de klimaatbeheersing niet aan de internationale museale vereisten. Het stelt dat zij door dit gebrek niet de absolute top in het museum kan krijgen en daardoor onvoldoende inkomsten kan genereren. Het Wereldmuseum stelt ook dat zij te veel huur betaalt voor wat zij daarvoor terugkrijgt en wijst er daarnaast op dat er 40% is gekort op de subsidie, terwijl de kosten van het beheren en presenteren van de collectie gelijk zijn gebleven.¹⁰⁹
- 16 april 2013: brief Gemeente Advocaten Rotterdam aan de stichting Wereldmuseum waarin de advocaat reageert op de brief van het museum van 13 maart 2013. De advocaat stelt dat er in de huurovereenkomst geen afspraken zijn gemaakt over richtlijnen en eisen waaraan het museum zou moeten voldoen. Daarnaast stelt de advocaat dat het museum geen goedkeuring heeft gegeven voor het uitvoeren van werkzaamheden die het klimaatprobleem moesten verhelpen en dat de gevolgen daarvan voor rekening en risico van de stichting komen. Ten slotte stelt de advocaat dat de korting op de subsidie niet relevant is in het kader van het huurgeschil. Hierbij verwijst de advocaat naar artikel 11 lid 2 van de verzelfstandigings-overeenkomst waarin is bepaald dat de gemeente een geormerkte subsidie verstrekt voor de huur- en servicekosten. Daarnaast stelt de advocaat dat het Wereldmuseum niet nader onderbouwt waarom het te veel huur zou betalen voor wat zij daarvoor terugkrijgt. In dat verband wijst de advocaat ook op de bijdrage van € 2,3 mln. die het Wereldmuseum zou leveren aan de verbouwing. Doordat de stichting deze bijdrage niet heeft betaald drukken deze investeringen als kapitaallasten op de huur. De advocaat stelt in dat verband dat 'indien al sprake is van een te hoge huur', het museum hier zelf debet aan is geweest.¹¹⁰ Het museum wordt nogmaals gesommeerd de achterstallige huur te betalen. De advocaat geeft hierbij aan dat wanneer het Wereldmuseum geen gehoor geeft aan dit verzoek, het gedagvaard zal worden.
- 24 mei 2013: de gemeente maakt bij dagvaarding een procedure bij de rechtbank aanhangig en vordert nakoming van de huurovereenkomst en meer in het bijzonder betaling van de ingehouden huur en servicekosten.¹¹¹
- juli – september 2013: in deze periode is in opdracht van het Wereldmuseum een inventarisatie gemaakt van de installatietechnische en bouwfysische eigenschappen van de museale ruimten. Volgens de rapportage van dit ingenieursbureau voldoet het binnenklimaat van het museum niet. In de rapportage worden verschillende

¹⁰⁸ Gemeente Advocaten Rotterdam, dagvaarding stichting Wereldmuseum, 17 mei 2013.

¹⁰⁹ Brief Stichting Wereldmuseum, 13 maart 2013.

¹¹⁰ Brief Gemeente Advocaten Rotterdam m.b.t. nakoming huurovereenkomst gebouw 'Wereldmuseum', huurprijsvermindering in relatie tot klimaatbeheersing, 16 april 2013.

¹¹¹ Base Advocaten, Vaststellingsovereenkomst, 7 april 2014.

oorzaken benoemd en een zestal aanbevelingen tot verbetering gedaan.¹¹² In wederhoor liet het Wereldmuseum weten het betreffende rapport aan Stadsontwikkeling te hebben verzonden. Stadsontwikkeling stelt echter dat het de betreffende rapportage niet heeft ontvangen.¹¹³

- 7 april 2014: ondertekening vaststellingsovereenkomst. Lopende de gerechtelijke procedure zijn partijen weer met elkaar in gesprek gegaan om het geschil te beëindigen. In de vaststellingsovereenkomst is afgesproken dat:
 - de openstaande huurpenningen en servicekosten tot 1 januari 2014 in totaal € 1.096.750,06¹¹⁴ bedragen;
 - van het openstaande bedrag betaalt het Wereldmuseum € 631.236,54 aan de gemeente, het resterende deel (€ 465.513,53) neemt de gemeente voor haar rekening;
 - de gemeente de eindafrekening over de servicekosten voor de jaren 2012 en 2013 niet aan het Wereldmuseum doorbelast;
 - de verschuldigde huurprijs (€ 957.752,-) wordt verminderd met 15% en bedraagt daarmee per 1 januari 2014 € 814.089,20 (excl. BTW en servicekosten);
 - het klimaatbeheersingssysteem geen gebrek oplevert als bedoeld in art. 7:204 van het Burgerlijk Wetboek. Het Wereldmuseum zal de gemeente nimmer in of buiten rechte aanspreken ten aanzien van de niet-waarde vast en/of schommelende luchtvochtigheids- en temperatuurwaarden. Daartegenover staat de verplichting van de gemeente om de verschuldigde huurprijs te verlagen met 15% gedurende de gehele looptijd van de huurovereenkomst.

Als gevolg van de subsidiekorting (zie paragraaf 3-3-8) heeft het Wereldmuseum in 2014 plannen gemaakt om een deel van de collectie onder te brengen in nieuwe depots in de panden aan de Willemskade. De kosten van dit plan heeft het Wereldmuseum geraamd op € 461.000.¹¹⁵ Het deel van de achterstallige huur dat in de vaststellingsovereenkomst is kwijtgescholden (€ 465.513,53) heeft het Wereldmuseum aangewend om deze kosten te financieren.

4-6 naleving huurovereenkomst depot Metaalhof

4-6-1 betaling huur- en servicekosten

Het Wereldmuseum heeft tot en met 2014 de huur en een voorschot op de servicekosten voor het depot Metaalhof betaald. De definitieve afrekening van de servicekosten heeft plaatsgevonden over de jaren 2007 tot en met 2011. Daarbij heeft Stadsontwikkeling in geen enkel jaar voldaan aan artikel 3.5 van de huurovereenkomst waarin is bepaald dat het Wereldmuseum jaarlijks voor 1 juni een gespecificeerd overzicht van de in het voorgaande jaar gemaakte servicekosten ontvangt. Vanaf 2012 is de jaarlijkse afrekening van de servicekosten niet gefactureerd als gevolg van een reorganisatie en de invoering van een nieuw boekhoudsysteem bij het toenmalige OBR/SO.

Met ingang van 2015 betaalt het Wereldmuseum geen huur meer voor het depot, omdat het museum van plan is een deel van de collectie te verhuizen naar de Willemskade. Het heeft

¹¹² Arup bv, 'Review kwaliteit museaal binnenklimaat', 17 september 2013.

¹¹³ E-mail Stadsontwikkeling, beantwoording vragen rekenkamer, 12 februari 2015.

¹¹⁴ Dit is een optelsom van de huur over 2011, 2012 en 2013 en servicekosten over 2009, 2010 en 2011.

¹¹⁵ Brief Wereldmuseum m.b.t. informatie ten behoeve van de bespreking 19 augustus 2014, 11 augustus 2014.

daarom de huurovereenkomst voor het depot Metaalhof opgezegd. Deze verhuizing is echter eind 2014 stilgelegd op gezag van de wethouder.

Het Wereldmuseum heeft tot en met 2014 maandelijks de huur en een voorschot voor de servicekosten voor het depot Metaalhof betaald. De definitieve afrekening van de servicekosten heeft plaatsgevonden over de jaren 2007 tot en met 2011. Zoals is te zien in tabel 4-2 is hierbij in geen enkel jaar voldaan aan artikel 3.5 van de huurovereenkomst dat stelt dat de gemeente jaarlijks voor 1 juni een gespecificeerd overzicht van de in het voorgaande jaar gemaakte servicekosten moet verstrekken.

tabel 4-2: afrekening servicekosten 2007-2011

jaar	datum factuur
2007	13 augustus 2008
2008	25 augustus 2010
2009	25 augustus 2010
2010	6 december 2011
2011	13 juni 2013

Over de jaren 2012 tot en met 2014 heeft Stadsontwikkeling de jaarlijkse afrekening van de servicekosten niet gefactureerd.¹¹⁶ Als gevolg van een reorganisatie en de invoering van een nieuw boekhoudsysteem is een achterstand in de facturering ontstaan. In januari 2015 was Stadsontwikkeling bezig met een inhaalslag om deze achterstand weg te werken.¹¹⁷

Per 2015 betaalt het Wereldmuseum geen huur meer voor het depot Metaalhof. Het Wereldmuseum heeft de huur van de depotruimte opgezegd per brief van 31 december 2013. Het Wereldmuseum heeft de huur van het depot niet opgenomen in haar exploitatiebegroting voor 2015, aangezien het Wereldmuseum van plan was een deel van de collectie voor het einde van 2014 onder te brengen in nieuwe depots aan de Willemskade.¹¹⁸ Deze verhuizing is echter eind november 2014 stilgelegd op gezag van de wethouder cultuur. In paragraaf 4-6-3 zal nog nader worden ingegaan op de opzegging van de huur van het depot Metaalhof.

4-6-2 onderhoud

In het eerste jaar na de verzelfstandiging is slechts een quick scan uitgevoerd om een beeld te krijgen van het benodigde onderhoud in het depot Metaalhof, terwijl op grond van de huurovereenkomst een meerjarenonderhoudsplan moest worden opgesteld. Partijen hebben geen nadere afspraken gemaakt over het uit te voeren onderhoud. Aangezien de huurovereenkomst duidelijk bepaalt dat de verhuurder alle onderhoudstaken uit moeten voeren, levert dit geen problemen op. In 2010 is, zoals in de huurovereenkomst is bepaald, een meerjarenonderhoudsplan opgesteld.

Op grond van de huurovereenkomst moest het (toenmalig) OBR in het eerste jaar na de verzelfstandiging een meerjarenonderhoudsplan laten opmaken voor het depot

¹¹⁶ Er zijn wel voorschotten in rekening gebracht, maar de jaarlijkse definitieve afrekening van de werkelijke kosten heeft niet plaatsgevonden.

¹¹⁷ Interview 28 januari 2015.

¹¹⁸ Document opgesteld door directeur Wereldmuseum, 'Ademen met de kieuwen van Rotterdam', 26 januari 2015.

Metaalhof. In het eerste jaar na de verzelfstandiging is enkel een quick scan uitgevoerd, waarmee een beeld is verkregen van het benodigde onderhoud. De nadere afspraken die partijen op grond van de huurovereenkomst zouden moeten maken over planning en verdeling van onderhoudstaken zijn niet gemaakt. Hierbij merkt de rekenkamer op dat de huurovereenkomst in principe helder is als het om de taakverdeling gaat; alle onderhoudstaken moeten worden uitgevoerd door de verhuurder.

Aan de bepaling uit de huurovereenkomst dat het (toenmalig) OBR na vijf jaar een nieuw meerjarenonderhoudsplan moet laten opstellen is voldaan. In 2010 is een meerjarenonderhoudsadvies opgesteld door een extern ingenieurbureau waarbij de NEN2767 als maatstaf is gebruikt.

4-6-3 huuropzegging depot Metaalhof

Eind 2013 heeft het Wereldmuseum de huurovereenkomst voor het depot Metaalhof opgezegd, zonder de bepalingen die hierover in de huurovereenkomst zijn opgenomen in acht te nemen. Stadsontwikkeling heeft pas in maart 2014 per brief op de opzegging gereageerd en wees het Wereldmuseum erop dat zij de bepalingen van de huurovereenkomst niet nakwam. Daarna volgde een langdurige briefwisseling over de te volgen procedure waarin onafhankelijke deskundigen een oordeel moeten vellen over deze opzegging. Pas in augustus 2014 zijn de gemeente en het Wereldmuseum met elkaar om tafel gaan zitten. Eind 2014 is het traject stilgelegd vanwege de commotie die rond het Wereldmuseum is ontstaan.

Zoals eerder aangegeven heeft het Wereldmuseum de huur van het depot Metaalhof opgezegd per brief van 31 december 2013. In deze brief schrijft het Wereldmuseum dat zij de huur beëindigt per 1 januari 2014. Uit overige documentatie blijkt dat het museum is uitgegaan van een opzegtermijn van een jaar, waardoor de beëindiging zou ingaan per 31 december 2014. Onderstaand is samengevat de correspondentie beschreven die heeft plaatsgevonden tussen Stadsontwikkeling en het Wereldmuseum als gevolg van de opzegging van de huur:

- 11 maart 2014: Stadsontwikkeling reageert per brief op de opzegging van de huurovereenkomst. Stadsontwikkeling geeft aan de opzegging niet te accepteren en wijst hierbij op artikel 2.3 van de huurovereenkomst. In dit artikel is bepaald dat de huur enkel tussentijds kan worden beëindigd wanneer de aan huurder toegekende subsidies naar oordeel van een of meer deskundigen onvoldoende zijn om een verantwoorde exploitatie van het gehuurde mogelijk te maken.
- 15 april 2014: het Wereldmuseum reageert schriftelijk op de brief van Stadsontwikkeling van 11 maart 2014. Het Wereldmuseum geeft aan dat zij van mening is dat de toegekende subsidie onvoldoende is voor een verantwoorde exploitatie en doet een voorstel voor het benoemen van een deskundige die hierover een nader oordeel zou kunnen vellen.
- 28 mei 2014: Stadsontwikkeling en de afdeling Cultuur reageren schriftelijk op de brief van het Wereldmuseum van 15 april 2014. Stadsontwikkeling stelt voor op korte termijn een afspraak in te plannen waarbij ook de directie Sport en Cultuur aanwezig zal zijn. In het gesprek wil Stadsontwikkeling van het Wereldmuseum horen wat de plannen zijn met betrekking tot de verhuizing van de gemeentelijke collectie en de consequenties die daaruit voortvloeien, waaronder de opzegging van het huurcontract. Het Wereldmuseum wordt verzocht voor 5 juni 2014 een financieel en inhoudelijk plan aan te leveren met betrekking tot de verhuizing van de collectie.

- 11 augustus 2014: brief van het Wereldmuseum aan Stadsontwikkeling waaruit blijkt dat het gesprek tussen SO, de afdeling Cultuur en het Wereldmuseum over de verhuizing van de collectie zal plaatsvinden in augustus 2014. In de brief licht het Wereldmuseum haar verhuisplannen op hoofdlijnen toe.¹¹⁹ Het Wereldmuseum geeft aan dat de verlaging van de toegekende subsidie en de hoge huurprijs van het depot het Wereldmuseum ernstig bedreigen in haar voortbestaan.¹²⁰ Met het beëindigen van de huur wil het Wereldmuseum een structurele besparing realiseren om de continuïteit van het museum te waarborgen.
- 16 september 2014: in een brief aan Stadsontwikkeling zet het Wereldmuseum de afspraken uiteen die zouden zijn gemaakt bij de bespreking op 29 augustus 2014. Volgens de brief is er sprake van wederzijds begrip voor de opzegging van de huur naar aanleiding van de korting op de subsidie. Het Wereldmuseum geeft aan in te stemmen met het verzoek van de gemeente om de ontruiming van het depot stop te zetten, onder voorwaarde dat de huur per 1 januari 2015 vervalt. Volgens de brief is de gemeente akkoord gegaan met deze voorwaarde en zal de gemeente daarnaast het alternatief onderzoeken om het huurcontract te continueren middels een subsidieverhoging.
- 8 oktober 2014: Stadsontwikkeling reageert per brief op de brieven van het Wereldmuseum d.d. 11 augustus 2014 en 16 september 2014. Stadsontwikkeling wijst er opnieuw op dat de huurovereenkomst alleen tussentijds kan worden opgezegd als deskundigen tot het oordeel komen dat de toegekende subsidie onvoldoende is om een verantwoorde exploitatie mogelijk te maken. Vervolgens stelt Stadsontwikkeling voor een deskundige te benoemen die is voorgedragen door het Wereldmuseum en een tweede deskundige te benoemen op voordracht van de gemeente. Deze twee deskundigen moeten vervolgens zo spoedig mogelijk een derde deskundige aanwijzen voor het geval zij gezamenlijk niet tot een beoordeling kunnen komen. Stadsontwikkeling stelt daarnaast dat in de bespreking op 29 augustus niet de afspraak is gemaakt dat de huur per 1 januari 2015 zou vervallen en geeft aan dat dit afhankelijk is van de conclusie waarmee de deskundigen zullen komen. Ten slotte geeft Stadsontwikkeling aan wat de financiële consequenties van de huurbeëindiging zijn voor het Wereldmuseum.
- 4 november 2014: het Wereldmuseum reageert schriftelijk op de brief van Stadsontwikkeling d.d. 8 oktober 2014 en geeft aan akkoord te zijn met de benoeming van een drietal deskundigen.

Eind 2014 is het traject rond de huuropzegging tijdelijk stilgelegd vanwege de ontstane commotie rond het Wereldmuseum. In februari 2015 is het traject weer nieuw leven in geblazen met een brief van Stadsontwikkeling aan het Wereldmuseum. Stadsontwikkeling stemt via deze brief net als het Wereldmuseum in met de benoeming van de voorgedragen deskundigen. Daarnaast blijkt uit deze brief dat de huuropzegging financiële gevolgen voor het Wereldmuseum kan hebben op grond van artikel 4 van de verzelfstandigingsovereenkomst. Op grond van dit artikel is vanuit het (toenmalig) OBR een bijdrage verstrekt voor het onderhoud van de activa in het depot Metaalhof die bij de verzelfstandiging eigendom zijn geworden van het Wereldmuseum. In het artikel is ook bepaald dat de rente en aflossing over de verstrekte bijdrage over een periode van 30 jaar worden gedeckt uit de te betalen huur.

¹¹⁹ Het Wereldmuseum wilde stukken van hoge cultuurhistorische kwaliteit verhuizen naar de Willemskade en stukken van lage historische kwaliteit ontzamen.

¹²⁰ Brief Wereldmuseum m.b.t. informatie ten behoeve van de bespreking d.d. 19 augustus 2014, pagina 1, 11 augustus 2014.

Stadsontwikkeling stelt dat wanneer de opzegging van de huur volgens de deskundigen gerechtvaardigd is, het Wereldmuseum het resterende deel van de verstrekte bijdrage moet vergoeden. ¹²¹

4-6-4 opzegging huurovereenkomst vs. beheersovereenkomst collectie

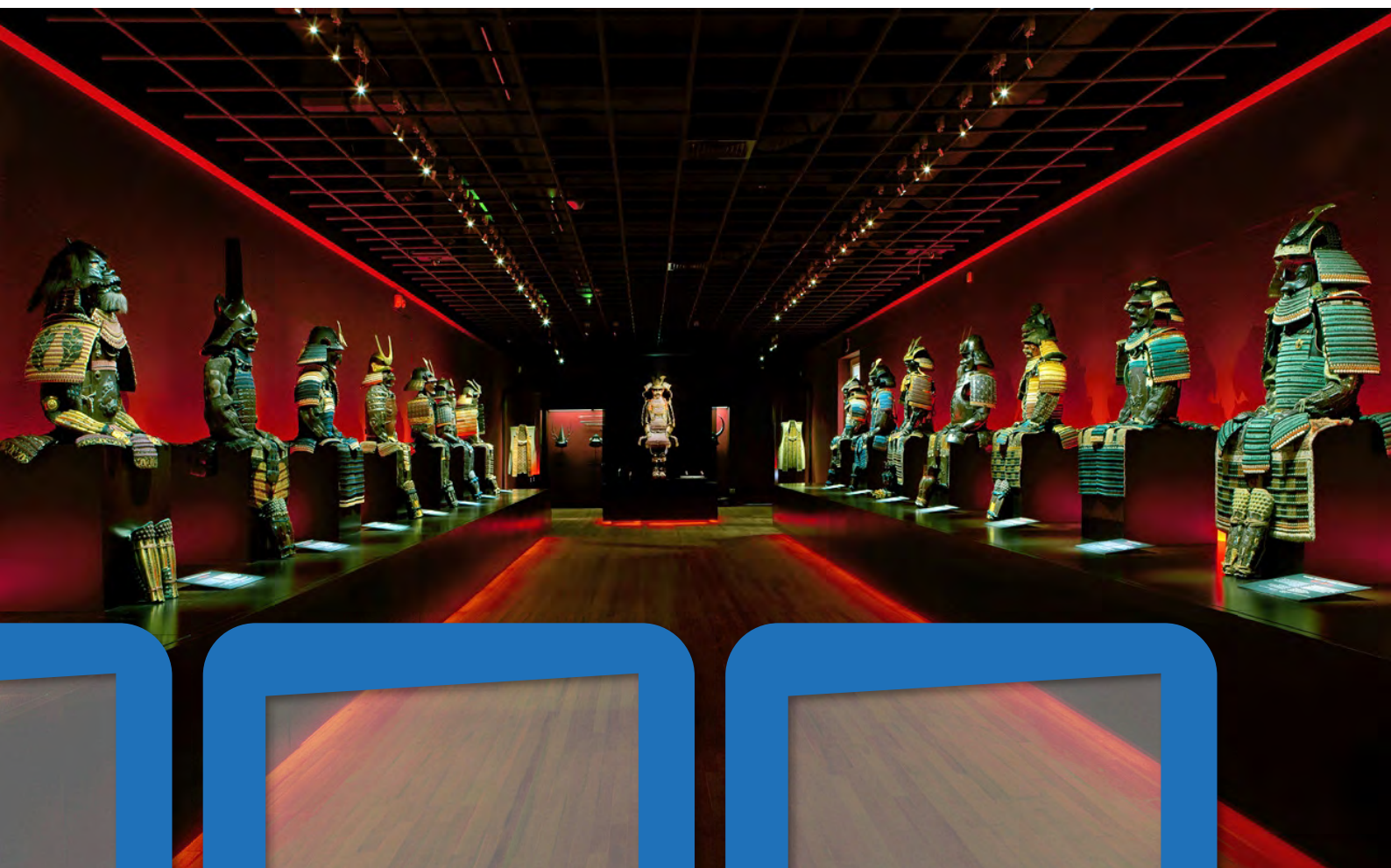
Op basis van bepalingen in de huurovereenkomst voor het depot Metaalhof en in de beheersovereenkomst die tussen de gemeente en het Wereldmuseum is gesloten met betrekking tot de gemeentelijke collectie die het museum beheert, constateert de rekenkamer dat er sprake is van een onderlinge verbondenheid tussen deze overeenkomsten. De betreffende bepalingen luiden als volgt:

- Beheersovereenkomst artikel 9 lid 3: Indien de huurovereenkomst tussen partijen eindigt zonder dat deze krachtens artikel 2.2. van die overeenkomst doorloopt, eindigt deze beheersovereenkomst met ingang van dezelfde dag waarop de huurovereenkomst eindigt.
- Huurovereenkomst artikel 2.4: Deze overeenkomst eindigt van rechtswege op het moment dat de tussen de gemeente en huurder bestaande collectiebeheersovereenkomst d.d. 19 december 2005 terzake de collectie van het museum eindigt.

Artikel 9 lid 3 lijkt te impliceren dat met het opzeggen van de huur ook de beheersovereenkomst eindigt. Onduidelijk is echter naar welke huurovereenkomst artikel 9 verwijst. ¹²²

¹²¹ Brief Stadsontwikkeling aan Wereldmuseum, huuropzegging Metaalhof 3, 17 februari 2015.

¹²² In het kader van wederhoor is door SO aangegeven dat dit is uitgezocht door PelsRijken. SO heeft daarbij niet aangegeven wat hiervan de uitkomst is.



5 collectiebeheer

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt over het beheer van de gemeentelijke collectie?

De norm en de criteria waaraan in dit hoofdstuk wordt getoetst, zijn opgenomen in onderstaande tabel.

tabel 5-1: normenkader collectie

de gemeente en de stichting hebben zich gehouden aan afspraken over het beheer van de gemeentelijke collectie.	- de stichting heeft voldaan aan de verplichtingen ten op grond van de artikelen 3, 4 en 6 van de beheersovereenkomst¹²³ - de gemeente heeft voldaan aan de verplichtingen op grond van de artikelen 3, 4 en 6 van de beheersovereenkomst - de gemeente heeft er op toegezien dat de stichting het collectiebeheer volgens de afspraken uitvoert en ingegrepen wanneer afspraken geschonden werden

In paragraaf 5-2 zullen eerst de relevante afspraken over de collectie aan de orde komen. In de paragrafen daarna zal aan de orde komen of de afspraken zijn nagekomen. In paragraaf 5-3 gaat het daarbij om de omschrijving van de collectie. Paragraaf 5-4 handelt over het collectiebeleidsplan, paragraaf 5-5 over de controle op de collectie en paragraaf 5-6, ten slotte, gaat in op de recente ontzamelingsplannen van het Wereldmuseum.

5-2 afspraken beheersovereenkomst

Bij de verzelfstandiging is een beheersovereenkomst afgesloten over het beheer door het Wereldmuseum van de gemeentelijke collectie. Deze overeenkomst dient een overzicht te bevatten van de stukken die het Wereldmuseum van de gemeente in beheer krijgt. In de beheersovereenkomst is afgesproken dat het Wereldmuseum elke vier jaar een door het college

¹²³ Het betreft hier de bepalingen met het grootste materiële belang die bovendien betrekking op wat de verplichtingen van het college richting het Wereldmuseum zijn en andersom.

goed te keuren collectiebeleidsplan opstelt en dat het college elke vier jaar de collectie controleert. Ook is in de beheersovereenkomst vastgelegd dat het Wereldmuseum mag ontzamen, mits het college vooraf toestemming verleend.

Op 19 december 2005 hebben de toenmalige wethouder Kunstzaken en Vervoer en de directeur van de stichting Wereldmuseum de 'Beheersovereenkomst Museale Collectie Stichting Wereldmuseum' (hierna: beheersovereenkomst) ondertekend. Hiermee hebben beide partijen afspraken gemaakt over het beheer van de collectie die de stichting op 1 januari 2006 voor onbepaalde tijd in beheer heeft gekregen van de gemeente. De beheersovereenkomst is een bijlage behorende bij de verzelfstandigingsovereenkomst.

De collectie die bedoeld wordt in de beheersovereenkomst is de collectie in eigendom van de gemeente Rotterdam, de bibliotheek van de stichting en collectiegerelateerd archief- en documentatiemateriaal. Een beschrijving van deze collectie is opgenomen in de bijlage van de beheersovereenkomst, zo staat in artikel 2 lid 2 van de beheersovereenkomst.¹²⁴

In artikel 3 van de beheersovereenkomst is afgesproken dat het Wereldmuseum de collectie beheert op basis van een collectiebeleidsplan. Dit collectiebeleidsplan wordt vierjaarlijks opgesteld. In het plan wordt het museale beleid ten opzichte van de collectie beschreven. Het bestaat uit deelplannen voor collectiebeheer en -behoud, het verzamel- en ontzamelbeleid van het museum en het systeem van kwaliteitszorg. Het collectieplan is onderdeel van het bedrijfsplan van het Wereldmuseum dat goedgekeurd moet worden door het college van B en W.

In artikel 4 zijn afspraken over controle opgenomen. Ten behoeve van de controle is afgesproken dat er voor 1 januari 2006 een nulmeting plaatsvindt van de collectie. Ten aanzien van het beheer van de collectie wordt namelijk uitgegaan van de toestand van registratie en conservering van de voorwerpen op het moment van overdracht. Verder is in dit artikel geregeld dat het Wereldmuseum eens in de vier jaar, te beginnen in 2009, een verklaring van goedkeuring van het beheer van de collectie aan de gemeente overhandigt. Deze verklaring moet worden afgegeven door een onafhankelijke deskundige die door het Wereldmuseum in overleg met de gemeente is uitgekozen. Deze deskundige zal toetsen of het Wereldmuseum heeft voldaan aan de zorgcriteria die zijn neergelegd in het Collectiebeleidsplan. Een laatste controleafpraak is de bevoegdheid van de gemeente om de collectie te inspecteren.

In artikel 6 zijn afspraken over de uitbreiding en vervreemding van de collectie opgenomen. De rekenkamer heeft zich beperkt tot de vervreemding, ofwel ontzaming. Wat betreft vervreemding is afgesproken dat vervreemding van onderdelen van de gemeentelijke collectie, door verkoop ruil of anderszins, de voorafgaande toestemming van het college behoeft. Hierbij hanteert het college de 'Leidraad voor het afstoten van museale objecten' en het collectiebeleidsplan'.

In artikel 9 zijn afspraken opgenomen over de beëindiging van de overeenkomst. Zo is de gemeente bevoegd de beheersovereenkomst te beëindigen onder meer wanneer het Wereldmuseum in ernstige mate tekortschiet in de nakoming van haar verplichtingen

¹²⁴ Beheersovereenkomst Museale Collectie Stichting Wereldmuseum, artikel 1 en 2.

als beheerder. In artikel 9 lid 3 is aangegeven dat de beheersovereenkomst kan eindigen als ook de huurovereenkomst eindigt. Dit aspect komt terug in paragraaf 4-6-3 en zal in dit hoofdstuk niet meer aan de orde komen.

5-3 beschrijving collectie

In de beheersovereenkomst is de collectie niet beschreven. De gemeente beschikt niet over een registratie van de stukken die bij de verzelfstandiging in aan de stichting in beheer zijn gegeven. Hiermee heeft het college het risico gecreëerd dat er achteraf niet gecontroleerd kan worden of alles wat in beheer is gegeven nog aanwezig is in de collectie.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven zou de collectie volgens de beheersovereenkomst in een bijlage bij de beheersovereenkomst zijn beschreven. In de bijlagen van de beheersovereenkomst heeft de rekenkamer echter geen beschrijving van de collectie aangetroffen.

Na navraag bij cluster MO blijkt deze collectiebeschrijving niet beschikbaar te zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er destijds een beschrijving van de collectie digitaal is aangeleverd en dat deze niet is gearchiveerd.¹²⁵ Het cluster was daar overigens zelf al in 2012 tegenaan gelopen, maar heeft toen geen maatregelen genomen om via het Wereldmuseum de beschrijving alsnog te krijgen.

Het Wereldmuseum zegt wel te beschikken over een registratie van de huidige collectie.¹²⁶ Dit gebeurt door middel van een documentatiesysteem. Daarin is niet achteraf te achterhalen uit welke delen de collectie bestond tijdens de overdracht van de collectie in beheer op 1 januari 2006. Dat kan alleen door de huidige collectie te corrigeren met hetgeen verworven en vervreemd is.¹²⁷ Dat geeft evenwel geen garantie op een compleet en betrouwbaar beeld van de in de beheer gegeven collectie per 1 januari 2006. Door het ontbreken van een dergelijk overzicht heeft het college geen mogelijkheid om achteraf vast te stellen wat precies onderdeel uitmaakte van de collectie in eigendom van de gemeente Rotterdam ten tijde van de overdracht. Dit brengt het risico met zich mee dat ontbrekende delen van de collectie (door bijvoorbeeld vervreemding of diefstal) door en voor de gemeente onopgemerkt kan blijven.

In het groene kader wordt verder ingegaan op de grootte van de collectie, die blijkens verschillende documenten in omvang verschilt. Dit onderschrijft de noodzaak van en goede registratie van de collectie.

¹²⁵ Interview, 18 februari 2015.

¹²⁶ Interview directeur Wereldmuseum.

¹²⁷ Telefonisch interview Wereldmuseum, 5 maart 2015.

omvang collectie Wereldmuseum

Zoals is aangegeven is onbekend wat de gemeentelijke collectie begin 2006 omvatte. De rekenkamer heeft bij de bestudering van diverse documenten en uit de interviews een beeld gekregen van de omvang van de collectie, maar de opgegeven aantallen verschillen nogal, zoals uit onderstaande opsomming blijkt:

- collectiebeleidsplan 2009-2012: ca. 200.000;
- collectiebeleidsplan 2009-2012: optelling deelcollecties ca. 206.000;
- collectiebeleidsplan 2013-2016: ca. 200.000;
- collectiebeleidsplan 2013-2016: optelling deelcollecties ca. 202.000;
- toelichting op de beheers overeenkomst: ca. 125.000;
- jaarverslag 2010: 119.000;
- jaarverslag 2012: 119.300.

Wanneer men het over de collectie en de omvang daarvan heeft, is het van belang om in ogenschouw te nemen dat de collectie bestaat uit de volgende verschillende onderdelen.

- de gemeentelijke collectie, in eigendom van de gemeente Rotterdam;
- de bibliotheek van de stichting;
- aan de collectie gerelateerd archief en documentatiemateriaal.

Naast deze drie beschikt het museum over nog een collectie, namelijk de collectie van de Stichting Vrienden van het Wereldmuseum.¹²⁸ Dit zou de verschillende aantallen kunnen verklaren. Niettemin is van belang dat de gemeente over een overzicht beschikt van de stukken die haar eigendom zijn en die in bruikleen aan het Wereldmuseum zijn gegeven.

In de beheersovereenkomst staat dat de collectie eigendom is van de gemeente. Afgaande op de verslaglegging van de vergadering van 29 oktober 2010 lijken de directie en de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum zich hier echter niet van bewust te zijn. Toch lijkt hier sprake te zijn van op zijn minst onduidelijke verslaglegging. In het onderstaande groene kader wordt hier verder op ingegaan.

onduidelijke verslaglegging

Op 29 oktober 2010 wordt in een vergadering van de Raad van Toezicht, in aanwezigheid van de directie, verslag gedaan van een overleg tussen de Raad van Toezicht en de OR. Daarin is de vraag opgeworpen wie de eigenaar is van de collectie. In de RvT-vergadering is dit als actiepoint op de actielijst voor de volgende vergadering geplaatst. In de volgende vergadering is het antwoord gegeven, blijkens de notulen. Op basis van deze verslaglegging lijken zowel de directie en de RvT er zich er niet van bewust te zijn dat het Wereldmuseum een gemeentelijke collectie beheert, wat gezien de collectiebeheersovereenkomst opmerkelijk zou zijn. In de ambtelijke reactie heeft de directie aangegeven dat dit hem wel bekend was, maar niet de OR. Dat klinkt aannemelijk, ware het niet dat dan geen apart actiepoint meer nodig zou zijn. De voormalig Raad van Toezicht gaf in ambtelijk wederhoor weer een andere lezing. Er zou voor de OR moeten worden uitgezocht welke delen van de collectie wel gemeentelijke eigendom zijn en welke delen niet. Deze onduidelijkheden wijzen op de noodzaak van een deugdelijke verslaglegging.

¹²⁸ Deze collectie is volgens het Wereldmuseum betaald uit de contributie van de Vrienden en is deels verkocht om investeringen te doen in het Wereldmuseum.

5-4 collectiebeidsplan

Conform de vereisten van de beheersovereenkomst heeft het Wereldmuseum een collectiebeidsplan opgesteld. Het college heeft het plan voor 2009-2012 echter niet formeel goedgekeurd, maar slechts voor kennisgeving aangenomen, in weerwil van de verplichtingen daartoe in de beheersovereenkomst.

Vanaf de cultuurplanperiode 2013-2016 is het collectiebeidsplan onderdeel geworden van de cultuurplansystematiek en daarmee van de subsidieverstreking. De RRKC beoordeelt het collectiebeidsplan als één van de onderdelen van de cultuurplanaanvraag, waarna het college op basis van het cultuurplanadvies van de RRKC besluit over het toekennen van subsidie. Dit is evenwel geen expliciete inhoudelijke goedkeuring van het collectiebeidsplan. Via het subsidieproces wordt nauwelijks op het collectiebeleid toegezien. Als dit al via het collectiebeidsplan gebeurt, dan heeft de gemeente dit vierjaarlijks bij de RRKC gelegd.

Het collectiebeheer zou, zoals bleek uit paragraaf 5-2, moeten gebeuren op basis van een collectiebeidsplan dat elke vier jaar wordt opgesteld. Daarin zou het 'museale beleid ten opzichte van de collectie' moeten worden beschreven. Het collectiebeidsplan moet bestaan uit deelplannen ten aanzien van het collectiebeheer en -behoud, het verzamel- en ontzamelbeleid en een systeem van kwaliteitszorg. Het Wereldmuseum heeft voor de periode 2009-2012 en voor de periode 2013-2016 inderdaad een collectiebeidsplan opgesteld. Deze plannen zijn ook ingediend bij de dKC en bevatten de deelplannen zoals die in de beheersovereenkomst zijn voorgeschreven.¹²⁹

De collectiebeidsplannen in de cultuurplanperiode 2009-2012 waren toen voor de gemeente van een beperkt inhoudelijk belang. Op 22 november 2010 schrijft de directeur dKC namelijk aan de directeurs van de verzelfstandigde musea dat dKC 'van alle musea een collectiebeidsplan heeft ontvangen in de afgelopen jaren. Echter, de inhoud, reikwijdte en periode van deze plannen verschillen per museum. Tot op heden heeft de dKC deze plannen niet beoordeeld, maar slechts voor kennisgeving aangenomen.'¹³⁰ Dit betekent dat het college ondanks de bepalingen in de beheersovereenkomst het collectiebeidsplan niet formeel heeft goedgekeurd.

De collectiebeidsplannen zijn met ingang van de cultuurplanperiode 2013-2016 onderdeel geworden van de vierjaarlijkse cultuurplansystematiek en vormen sindsdien onderdeel van de aanvraag van de subsidie. De dKC is in het kader van de Cultuurplanaanvraag 2013-2016 akkoord gegaan met het (herzien) meerjarenbeidsplan van het Wereldmuseum waar het collectiebeidsplan onderdeel van uitmaakt.

Zoals aangegeven moet op grond van artikel 3 lid 3 van de beheersovereenkomst het college het collectiebeidsplan (als onderdeel van het bedrijfsplan) goedkeuren. De besluitvorming door het college over het collectiebeidsplan is volgens het cluster MO vanaf de cultuurplanperiode 2013-2016 onderdeel van de integrale afweging in het

¹²⁹ In de jaren van 2006 tot 2009 was het collectiebeleid van het Wereldmuseum geformuleerd in het revitaliseringsplan van het Wereldmuseum. De rekenkamer heeft zich beperkt tot de twee meest recente cultuurplanperiodes.

¹³⁰ Brief van gemeente Rotterdam-dKC aan directeurs verzelfstandigde musea, 22 november 2010.

kader van het Cultuurplan.¹³¹ De plannen worden goedgekeurd op basis van een positief advies van de RRKC. De rekenkamer heeft in het cultuurplanadvies evenwel geen passages aangetroffen die inhoudelijk betrekking hebben op het collectiebeheer. De prestatieafspraken die in het kader van de subsidierelatie gemaakt zijn over bijvoorbeeld het aantal objecten, aantal verwervingen, aantal registraties en het aantal restauraties,¹³² staan los van los van het cultuurplanadvies van de RRKC. Zij worden bij de jaarlijkse subsidieverstrekking door het museum aangegeven en door de Afdeling Cultuur getoetst en akkoord bevonden. Prestatieafspraken ten aanzien van het collectiebeheer en -behoud en omtrent het systeem van kwaliteitszorg, zoals afgesproken in de beheersovereenkomst, komen niet aan de orde.

5-5 controle collectie

De gemeente heeft er onvoldoende op toegezien of het Wereldmuseum de collectie verantwoord beheert. Er moet eens per vier jaar een controle plaatsvinden van de toestand van de collectie en de wijze waarop deze wordt beheerd. Deze controle vindt plaats door een gezamenlijk te bepalen onafhankelijke partij die een verklaring van goedkeuring moet afgeven. Bij het Wereldmuseum is dit voor het laatst gebeurd in 2008. Het Wereldmuseum koos toen zelf het bureau uit.

Het Wereldmuseum leverde bij de cultuurplanaanvraag 2013-2016 een rapportage over het collectiebeheer in, maar dit betrof de rapportage uit 2008. Dat de noodzakelijke rapportage over 2011 ontbrak, heeft zowel de RRKC als het college niet opgemerkt. Eventuele misstanden die na 2008 in het beheer van de collectie zouden kunnen zijn opgetreden, zijn daarmee buiten het zicht van de gemeente gebleven. Pas in 2015 is het college zich actief met het collectiebeheer gaan bemoeien, door het verzoek aan de Erfgoedinspectie om de collectie te controleren.

Zoals in paragraaf 5-2 is aangegeven, is in de beheersovereenkomst vastgelegd dat de gemeentelijke collectie een keer in de vier jaar (te beginnen in 2009) door een onafhankelijke deskundige, die daartoe door het Wereldmuseum in overleg met de gemeente wordt aangezocht, moet worden gecontroleerd en dat aan de hand daarvan een verklaring van goedkeuring van het beheer van de collectie moet worden afgegeven. In tabel 5-2 is weergegeven wanneer de controles moesten plaatsvinden en wanneer dat daadwerkelijk gebeurd is.

tabel 5-2: periodieke controles op collectie

voorgeschreven	uitgevoerd
voor 2006, nulmeting	2005, nulmeting
voor 2009, goedkeuring	2008, eenmeting
voor 2013, goedkeuring	--

Uit tabel 5-2 blijkt dat er niet eens in de vier jaar een meting heeft plaatsgevonden. De nulmeting en de eenmeting hebben nog wel plaatsgevonden, en wel eerder dan

¹³¹ Cluster MO – afdeling Cultuur, beantwoording vragen rekenkamer, e-mail 5 maart 2015.

¹³² Zoals bepaald in de Inrichtingseisen Cultuurplan 2013-2016.

voorgeschreven. Zo moest de verklaring van goedkeuring van het beheer van de collectie in 2009 worden afgegeven, maar de betreffende controle vond al in 2008 plaats. In 2010 constateerde de directeur dKC dat het Wereldmuseum het enige museum was van de verzelfstandigde musea dat een verklaring van goedkeuring van het beheer van de collectie had overlegd.¹³³

De in tabel 5-2 aangegeven nulmeting in 2005 is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Virtuoots. Op dat moment was het Wereldmuseum nog een gemeentelijke tak van dienst. In 2007 heeft het Wereldmuseum ten behoeve van de eenmeting in 2008 het bureau Virtuoots benaderd. Omdat dit bureau ook de nulmeting had verricht, ging het Wereldmuseum ervan uit dat de gemeente daartegen geen bezwaar zou hebben.¹³⁴ Over de keuze van dit bureau heeft geen correspondentie met de gemeente plaatsgevonden. In het groene kader wordt dieper ingegaan op de metingen door het bureau.

verklaring van goedkeuring van het beheer van de collectie

Er is twee keer door onderzoeksbureau Virtuoots een meting uitgevoerd. De nulmeting was in 2005 en de eenmeting was in 2008. De afspraak in de beheersovereenkomst is dat het museum vierjaarlijks een 'verklaring van goedkeuring van het beheer van de collectie' stuurt aan de gemeente. In de rapportage van de eenmeting wordt echter niet letterlijk een verklaring van goedkeuring afgegeven. De dKC beschouwde de eenmeting evenwel als een verklaring van goedkeuring.¹³⁵

Het onderzoek tijdens de eenmeting bestaat onder meer uit een steekproef uit de collectie. Deze wordt vanuit de registratie getrokken, waarbij wordt gekeken of het voorwerp voldoet aan een aantal criteria (zoals het al dan niet aanwezig zijn van een titel of omschrijving, aanwezige bescherming en de klimaatbeheersing in termen van luchtvochtigheid, temperatuur en lichtsterkte). Andersom vindt ook een controle plaats. Er wordt dan in het depot onwillekeurig een aantal voorwerpen geselecteerd, waarbij vervolgens in de registratie wordt gekeken of die voldoet aan een aantal criteria. In paragraaf 5-3 is aangegeven dat een volledige omschrijving van de gemeentelijke collectie ten tijde van de verzelfstandiging ontbreekt. De steekproeven tijdens de eenmeting compenseren dit niet. Immers, indien in de tussentijd stukken niet meer in het depot aanwezig zijn én ook niet (meer) in de registratie voorkomen, vallen deze buiten de meting.

Bovendien richten de metingen van Virtuoots zich niet op de volledigheid van de registratie, maar op de kwaliteit van het beheer. In dat kader is in de eenmeting een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van verbeteren van het beheer van de collectie op het gebied van conservering en registratie. De gemeente heeft verder niets met dit rapport gedaan. Het maakte wel onderdeel uit van alle documenten die door de RRKC te behoeve van het cultuurplanadvies 2013-2016 zijn beoordeeld.

Na 2008 heeft er echter geen periodieke keuring meer plaatsgevonden. Wel heeft het Wereldmuseum in het kader van de subsidieaanvraag voor de cultuurplanperiode 2013-2016 een keuringsrapport als bijlage bij het collectiebeleidsplan aangeleverd, zoals was voorgeschreven door dKC.¹³⁶ Dit was evenwel het rapport dat al in 2008 was

¹³³ Brief van gemeente Rotterdam-dKC aan directieuren verzelfstandigde musea, 22 november 2010.

¹³⁴ Telefonisch contact rekenkamer – Wereldmuseum, 5 maart 2015.

¹³⁵ Af te leiden uit brief van dKC aan de verzelfstandigde musea, inzake collectiebeleidsplannen, 28 juni 2011.

¹³⁶ Gemeente Rotterdam-dKC, brief aan verzelfstandigde musea, inzake collectiebeleidsplannen, 28 juni 2011.

opgemaakt. De gemeente heeft dit niet opgemerkt. Ook de RRKC is dit onopgemerkt gebleven. Eventuele misstanden die na 2008 in het beheer van de collectie zouden kunnen zijn opgetreden, zijn daarmee buiten het zicht van de gemeente gebleven.

De gemeente heeft eind 2010 het Wereldmuseum gevraagd uiterlijk 1 maart 2011 een voorstel aan te leveren over wie het museum van plan is in te schakelen voor de verklaring van goedkeuring van het beheer van de collectie.¹³⁷ Het museum heeft daar toen niet schriftelijk op gereageerd. Op haar beurt heeft de gemeente hier geen vervolgactie op ondernomen.

Eind 2014 heeft het college onderzoeker Gitta Luiten opdracht gegeven de bedrijfsvoering van het Wereldmuseum te onderzoeken. In dat kader is begin 2015 de hulp en expertise van de Erfgoedinspectie ingeroepen. Dit is sinds de verzelfstandiging de eerste keer dat de gemeente gebruik maakt van haar bevoegdheid op grond van artikel 3 van de beheersovereenkomst om de collectie te controleren.

5-6 ontzaming

De afspraken tussen gemeente en museum over ontzamen zijn vastgelegd in de beheersovereenkomst en uitgewerkt in het beleidskader (bestaande uit een visie en uitvoeringsprotocol). Volgens deze kaders mag het Wereldmuseum ontzamen, mits vooraf goedkeuring door het college wordt gegeven. Feitelijk is er sinds de verzelfstandiging geen sprake geweest van ontzaming.¹³⁸ Wel heeft het Wereldmuseum formele toestemming tot ontzaming niet afgewacht, alvorens ontzamelplannen publiek te maken. In de formele procedure die daarna in gang is gezet is op deels procedurele gronden (zoals volledigheid van informatie) en om inhoudelijke redenen negatief over de ontzaming geadviseerd.

In de afgelopen periode heeft het ontzamen van de collectie van het Wereldmuseum zowel in de media als in de politiek veel aandacht gekregen. Van belang hierbij is dat op grond van de beheersovereenkomst het Wereldmuseum stukken mag afstoten, mits het college daartoe toestemming geeft. In deze paragraaf zal een chronologie van de ontzamingdiscussie worden gegeven.

Reeds in het voorjaar van 2008 wordt bekend dat de stichting Wereldmuseum een ontzamelplan in voorbereiding heeft,¹³⁹ welke voortvloeide uit het revitaliseringsplan. Zowel de RRKC als de gemeente hebben van begin af aan positief gestaan tegenover het idee van ontzaming.¹⁴⁰ In haar cultuurplanadvies adviseert de RRKC het college van B en W een externe commissie in te stellen om het proces van ontzamen te begeleiden. Deze commissie dient te komen tot een afgewogen en gefundeerd advies aan het college over welk deel van de collectie op welke wijze zal kunnen worden afgestoten. Het college neemt dit advies over en stelt een begeleidingscommissie in, samengesteld uit deskundigen uit de academische wereld en uit de wereld van cultureel erfgoed.¹⁴¹

¹³⁷ Brief van gemeente Rotterdam-dKC aan directieuren verzelfstandigde musea, 22 november 2010.

¹³⁸ Er zijn wel enkele voorwerpen van de stichting Vrienden van het Wereldmuseum verkocht.

¹³⁹ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Cultuurplanadvies 2009–2012', april 2008, p. 383.

¹⁴⁰ Interview, 3 februari 2015; interview, 2 februari 2015.

¹⁴¹ Brief van college aan commissie JOC, betreft instelling begeleidingscommissie, 19 september 2008.

In september 2008 wordt door de gemeenteraad gevraagd of ontzamen betekent dat een museum sluit en of het klopt dat het Wereldmuseum reeds is gestart met het ontzamen. Het college van B en W antwoordt dat het opschonen van de collectie een vorm is van verzamelen en leidt tot een kleinere en beter beheersbare collectie van topstukken. Het zal niet leiden tot opheffing, maar juist tot een betere profilering en efficiëntie van het museum, zo stelt het college. Het college neemt de vrees weg dat het Wereldmuseum al begonnen is met het ontzamen van de collectie. Het bevond zich volgens het college nog in de oriënterende fase.¹⁴²

Drie jaar later, september 2011, berichten B en W aan de gemeenteraad dat de begeleidingscommissie de laatste jaren overleg heeft gehad met het Wereldmuseum over de ontzamelplannen. Door de verbouwing, de heropening, het 125-jarig jubileum en de zorgvuldigheid die het ontzamen vereist, is er echter nog geen concreet voorstel ter besluitvorming aan het college voorgelegd.¹⁴³ B en W berichten de raad hierover vanwege de ontstane ophef en commotie in de (internationale) museale wereld en in de media over de ontzamelplannen van het Wereldmuseum, onder andere over de voorgenomen verkoop van de Afrika- en Amerikacollectie.

In de cultuurplanaanvraag van de stichting Wereldmuseum voor de cultuurplanperiode 2013–2016 wordt duidelijk dat het museum zich in de komende jaren wil ontwikkelen tot een museum met een focus op hoogwaardige kunst uit Azië en Oceanië. Verder noemt het museum dat door ontzaming het beroep op overheidsmiddelen kan worden verkleind. Het idee is om de opbrengsten uit verkoop te storten in een langjarig investeringsfonds waarvan de rente wordt aangewend voor behoud, beheer, ontsluiting en presentatie van de collectie. De RRKC vindt de keuze voor omvorming tot een museum voor Aziatische kunst begrijpelijk en verzet zich niet principieel tegen het selectief afstoten van de collectie, maar noemt wel dat de financiële onderbouwing van het door het Wereldmuseum voorgestelde financieringsmodel (zoals uitgelegd in paragraaf 3-4) erg speculatief is.¹⁴⁴

In oktober 2012 komt het Wereldmuseum naar aanleiding van de subsidiekorting cultuurplanperiode 2013–2016 met het idee het gebouw en de collectie als bruidsschat mee te geven. Als het Wereldmuseum daarbij toestemming krijgt de collectie terug te brengen tot één cultuurgebied (groot Azië, dat wil zeggen inclusief de Pacific), zou het museum zonder subsidie te exploiteren zijn.¹⁴⁵ Binnen de gemeente heeft dit idee en nieuwe ontzamelplan geen verdere navolging gekregen.

Op 9 november 2012 presenteert het college zijn beleidsvisie inzake het ontzamen van kunstcollecties in het algemeen en het Wereldmuseum in het bijzonder.¹⁴⁶ Volgens het college maakt ontzamen onlosmakelijk onderdeel uit van verantwoord collectiebeleid. De musea moeten hierbij de Landelijke Leidraad voor het afstoten van museale objecten (LAMO) volgen. Hiermee wordt ontzamen alleen toegestaan op inhoudelijke gronden en niet op financiële. Voorts schrijft het college dat ze de LAMO op twee onderdelen breder interpreteren dan gebruikelijk (in lijn met de VNG-richtlijn

¹⁴² College van B en W, beantwoording van schriftelijke vragen van de heer A.N. Molenaar, 30 september 2008.

¹⁴³ College van B en W, beantwoording van schriftelijke vragen van de heer R. Moti, 13 september 2011.

¹⁴⁴ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Cultuurplanadvies 2013 – 2016', april 2012, p. 330–331.

¹⁴⁵ Brief directeur Wereldmuseum aan de commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport, 23 oktober 2012.

¹⁴⁶ College van B en W, 'Visie op ontzamen van de gemeentelijke museale collectie, 9 november 2012.

Afstoting Cultuurbezit). Zo wordt de verkoop van objecten op voorhand niet uitgesloten en wordt de besteding van eventuele opbrengsten niet tot uitsluitend de verbetering van de collectie beperkt. Passieve conservering, ontsluiting en presentatie komen hiervoor ook in aanmerking. Het college zal een onafhankelijke toetsingscommissie samenstellen die als opdracht heeft te toetsen of bij ontzaming afgesproken procedure juist en zorgvuldig zijn doorlopen. Binnen deze beleidskaders worden musea uitgenodigd concrete ontzamelvoorstellen in te dienen.

Op 23 januari 2014 heeft de gemeenteraad haar beleidsvisie vastgesteld. Hierin is in het geval van ontzamen gekozen voor een gemeentelijke bestemmingsreserve en kunnen opbrengsten van ontzamen via deze reserve uitsluitend besteed worden aan eenmalige investeringen ten behoeve van de collectie. Het Wereldmuseum had daarentegen het voorstel gedaan voor een extern investeringsfonds, waarvan de baten ten goede zouden moeten komen aan de exploitatie.

In mei 2014 uit de Ethische Codecommissie voor Musea haar zorgen over de ontzamelplannen bij het Wereldmuseum, specifiek over het onjuist volgen van het protocol. Het Wereldmuseum heeft namelijk een brief verzonden aan haar collega-musea, waar in deze worden uitgenodigd een bezoek aan het depot te brengen om te kijken naar de voorwerpen die het museum wil ontzamen.¹⁴⁷ Volgens het Wereldmuseum was het hierbij niet de bedoeling om stukken ter koop aan te bieden, maar om bij collega's te toetsen of de juiste stukken ter ontzaming zouden worden aangeboden.¹⁴⁸

Het college van B en W heeft naar aanleiding van deze brief het Wereldmuseum aangesproken op deze gang van zaken. Ontzamelvoorstellen moeten eerst ter besluitvorming aan B en W worden voorgelegd.¹⁴⁹ Op 26 november 2014 besluit het college het ontzamelvoorstel van het Wereldmuseum, ingediend op 12 mei 2014, tot nader orde niet in behandeling te nemen wegens het ontbreken van een Raad van Toezicht.¹⁵⁰ In december wordt nog wel aan de raad bekend gemaakt dat het ontzamelvoorstel van het Wereldmuseum negatief is bevonden door de toetsingscommissie.¹⁵¹

De toetsingscommissie was van oordeel dat de ontzamelprocedure niet zorgvuldig, niet juist en niet transparant is gevolgd.¹⁵² Zo is volgens de toetsingscommissie het ontzamelvoorstel op onderdelen strijdig met de nieuwe koers van het Wereldmuseum. Eerder is al genoemd dat het Wereldmuseum zich wil ontwikkelen tot Pacific & Asian Art Museum. Uit het ontzamelvoorstel blijkt echter dat het Wereldmuseum ook objecten uit andere werelddelen dan Azië en Oceanië wil bewaren, bijvoorbeeld een aanzienlijk deel van de Afrikacollectie. Verder wil het museum alledaagse gebruiksvoorwerpen afstoten, ook gebruiksvoorwerpen afkomstig uit Azië en Oceanië. Daarbij is voor de toetsingscommissie onduidelijk of het om alle gebruiksvoorwerpen gaat of slechts een gedeelte.

¹⁴⁷ Ethische Codecommissie voor Musea, brief aan het college van B en W, 16 mei 2014.

¹⁴⁸ Reactie directie Wereldmuseum in het kader van ambtelijk wederhoor, 23 maart 2015.

¹⁴⁹ Brief van college aan de raad, inzake stand van zaken ontzamen, 23 september 2014.

¹⁵⁰ Brief van college aan de raad, inzake Wereldmuseum, 26 november 2014.

¹⁵¹ Brief van college aan de raad, inzake ontzamelvoorstellen Wereldmuseum en Maritiem Museum Rotterdam, 2 december 2014.

¹⁵² Toetsingscommissie Ontzamen Rotterdam, 'Advies ontzamelvoorstel Wereldmuseum', 24 november 2014.

twee ontzamelplannen

Het bovenstaande is een gedeeltelijke weergave van het advies van de toetsingscommissie. De rekenkamer heeft niet zelf de kwaliteit van het advies beoordeeld. In ambtelijk wederhoor is door de directie van het Wereldmuseum aangegeven dat er hier sprake is van een misverstand en dat er twee plannen door elkaar worden gehaald. Het eerste ontzamelplan, waarbij de Afrika- en Americacollectie zou worden verkocht, is door de gemeente afgekeurd. Uit een nadere toelichting van de directie aan de rekenkamer blijkt dat het plan om zich tot een op Azië gericht museum te ontwikkelen, daarmee feitelijk is verlaten. De laatste ontzamelplannen richten zich dan ook niet zozeer primair op het gebied van waar zij komen. Zij richten zich op de stukken van mindere kwaliteit, dus ook uit de Azië-collectie. Beide plannen zijn naar het oordeel van het Wereldmuseum nodig om de gevolgen van de bezuinigingen op te vangen.

Verder heeft de toetsingscommissie kritiek op de ingediende ontzamelformulieren. Zo heeft het Wereldmuseum bijvoorbeeld gekozen voor bulkontzameling, maar heeft ze verzuimd hier vooraf toestemming voor te vragen aan de gemeente. De toetsingscommissie oordeelt dat de grote hoeveelheid af te stoten objecten, zo'n 23.000, ook niet automatisch tot bulk bestempeld kunnen worden door het Wereldmuseum. In de bulkontzameling worden bijvoorbeeld ook waardevolle objecten opgenomen en deze moeten op objectniveau worden verantwoord in het ontzamelvoorstel. Het Wereldmuseum heeft dit niet gedaan. Verder heeft het museum conform het protocol externe deskundigen over het ontzamelvoorstel geraadpleegd. Dit heeft volgens de commissie alleen niet tot het vereiste advies geleid, omdat er alleen een uitspraak wordt gedaan over de kunsthistorische waarde van de te behouden collectie en niet over die van de te ontzamelen objecten. Een laatste voorbeeld van kritiek op de ingediende ontzamelformulieren is dat er in de ontzamelprocedure zowel aandacht had moeten zijn voor de erfgoedwaarde als de eventuele economische waarde van objecten en deelcollecties. Het Wereldmuseum heeft dit niet aangegeven in zijn ontzamelvoorstel. De toetsingscommissie heeft op basis van al deze bevindingen het ontzamelvoorstel negatief beoordeeld.



6 personeel

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt rondom het personeel dat na de verzelfstandiging over is gegaan naar de stichting?

De norm en de criteria waaraan in dit hoofdstuk wordt getoetst zijn opgenomen in onderstaande tabel.

tabel 6-1: normenkader personeelsbeleid

norm	criteria
de gemeente en de stichting hebben zich gehouden aan afspraken met betrekking tot het personeel	- de gemeente en de stichting hebben zich gehouden aan de afspraken die zijn neergelegd in artikel 6 van de verzelfstandigingsovereenkomst - er is uitvoering gegeven aan het sociaal plan

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zullen in paragraaf 6-2 de verzelfstandigingsafspraken omtrent het personeel uiteengezet worden. Vervolgens zal in paragraaf 6-3 gekeken worden of deze afspraken zijn en worden nageleefd. Tot slot zal in paragraaf 6-4 de personele reorganisatie als gevolg van de subsidiekorting voor de cultuurplanperiode 2013-2016 aan de orde komen.

6-2 verzelfstandigingsafspraken personeel

Voorafgaand aan de verzelfstandiging is een sociaal plan opgesteld met daarin verscheidene afspraken over de positie van het personeel na de verzelfstandiging. In het sociaal plan was onder andere afgesproken dat alle medewerkers op 1 januari 2006 een arbeidsovereenkomst kregen aangeboden van de stichting Wereldmuseum met dezelfde arbeidsvoorwaarden als voor de verzelfstandiging. De eerste vijf jaren mochten er geen gedwongen ontslagen als gevolg van de verzelfstandiging of een verlaging van de subsidie vallen.

Een van de eisen bij de verzelfstandiging was dat de arbeidsvoorwaarden voor de zittende medewerkers na de verzelfstandiging gelijkwaardig zouden zijn aan de arbeidsvoorwaarden voor de verzelfstandiging. Dit leidde tot het advies om de gemeentelijke CAO te blijven volgen en de aansluiting bij de pensioenregeling van het ABP te continueren.¹⁵³ In aanloop naar de verzelfstandiging zijn de wethouder en de

¹⁵³ Twynstra Gudde, 'Programma van eisen en financiële consequenties herstructurering Rotterdamse kunst- en cultuursector', 13 april 2004, p. 6

vakbonden met elkaar gaan onderhandelen over een sociaal plan. Het Sociaal Plan Verzelfstandiging Wereldmuseum Rotterdam is op 29 november 2005 ondertekend door de vakorganisaties Abvakabo FNV, VOR/AC, CNV Publieke Zaak en CMHF en de wethouder.¹⁵⁴

In het sociaal plan is afgesproken dat op de rechtspositie van de werknemers de rechtstoestandregelingen van de gemeente Rotterdam van toepassing blijven en al het personeel aangesloten blijft bij het ABP, ondanks de overgang van een aanstelling volgens de Ambtenarenwet naar een arbeidsovereenkomst volgens burgerlijk recht. Dit betekent dat de stichting Wereldmuseum bij de verzelfstandiging de zogenoemde B3-status verwierf. Een ander uitgangspunt in het sociaal plan is dat alle medewerkers die op 31 december 2005 werkzaam zijn voor het Wereldmuseum Rotterdam op basis van een vaste of tijdelijke aanstelling op 1 januari 2006 in dienst kunnen treden van de stichting Wereldmuseum.¹⁵⁵ Hierbij mag geen financiële achteruitgang voor medewerkers optreden. Medewerkers zullen na de verzelfstandiging daarom dezelfde nettobezoldiging ontvangen als wat ze in gelijke omstandigheden in dezelfde functie als ambtenaar bij de gemeente Rotterdam op 1 januari 2006 zouden hebben ontvangen.

In het sociaal plan is verder opgenomen (artikel 4.1) dat er ten gevolge van de verzelfstandiging van het Wereldmuseum Rotterdam geen gedwongen ontslagen mogen vallen. De werknemers hebben daarom de garantie gekregen dat de werkgever het dienstverband met hen binnen vijf jaar (1 januari 2006 – 31 december 2010) niet zal beëindigen als gevolg van de verzelfstandiging of verlaging van de subsidie. Ontslag om een andere reden dan verzelfstandiging blijft mogelijk, bijvoorbeeld bij ongeschiktheid voor de functie, een ernstige en duurzaam verstoorde arbeidsrelatie, verwijtbaar handelen of een aanstelling voor bepaalde tijd die van rechtswege afloopt (artikel 4.2).¹⁵⁶

Een laatste afspraak heeft betrekking op de korting die ambtenaren van de gemeente Rotterdam kregen bij de IZA Zorgverzekeraar op hun basisverzekering en aanvullende verzekering. Middels het Sociaal Plan garandeert de stichting Wereldmuseum dat indien er door de verzelfstandiging een verschil optreedt in de korting op de basisverzekering en aanvullende verzekering, dit verschil voor werknemers en ook voor gepensioneerden netto wordt gecompenseerd.¹⁵⁷

6-3 naleving sociaal plan

Op 1 januari 2006 zijn 73 oud-ambtenaren in dienst getreden bij de stichting Wereldmuseum. Hierbij hebben alle medewerkers een arbeidsovereenkomst conform de afspraken in het sociaal plan gekregen.

In de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2010 zijn 39 medewerkers uit dienst getreden bij het Wereldmuseum. Hoewel hieraan in veel gevallen onvrede of een conflict ten

¹⁵⁴ Sociaal Plan Verzelfstandiging Wereldmuseum Rotterdam, 29 november 2005.

¹⁵⁵ Sociaal Plan Verzelfstandiging Wereldmuseum Rotterdam, 29 november 2005.

¹⁵⁶ Sociaal Plan Verzelfstandiging Wereldmuseum Rotterdam, 29 november 2005.

¹⁵⁷ Sociaal Plan Verzelfstandiging Wereldmuseum Rotterdam, 29 november 2005.

grondslag lag, heeft het Wereldmuseum zich in formele zin aan het sociaal plan gehouden. Geen van de medewerkers is immers gedwongen ontslagen.

Op 31 december 2005 waren er 74 ambtenaren werkzaam bij de dienst Wereldmuseum Rotterdam en op 1 januari 2006 zijn er hiervan 73 in dienst getreden bij de stichting Wereldmuseum Rotterdam. De verklaring voor dit verschil is het vertrek van een directielid per 1 januari 2006.¹⁵⁸ Conform de afspraken in het sociaal plan hebben alle medewerkers een arbeidsovereenkomst ontvangen, waarbij de CAO gemeente Rotterdam, het ambtenarenreglement, alsmede de daarbij behorende uitvoeringsregelingen van toepassing zijn en er aansluiting is bij het ABP.¹⁵⁹ Uit gesprekken met medewerkers van het Wereldmuseum en de (toenmalige) ondernemingsraad van het museum is gebleken dat de afspraken aangaande de loongarantie en compensatie voor (mogelijk) verminderde korting op de basis- en aanvullende zorgverzekering zijn en worden nagekomen.¹⁶⁰

Van belang is nog te melden dat de Stichting Wereldmuseum er na de verzelfstandiging voor heeft gekozen om al het niet-museumpersoneel, werkzaam in de horeca en de museumwinkel en aangetrokken na de verzelfstandiging, onder te brengen in de Wereldbusiness BV en de Museumwinkel BV. Daarop is de horeca- en detailhandel CAO van toepassing zijn. Geen van de 73 oud-ambtenaren is gedwongen overgestapt dan wel overgeheveld van de stichting Wereldmuseum naar een van deze BV's.

Per 1 januari 2006 waren er dus 73 voormalige gemeenteambtenaren in dienst van de stichting Wereldmuseum getreden. Uit documentatie van het Wereldmuseum blijkt dat dit personeelsbestand gedurende de eerste vijf jaar na de verzelfstandiging met meer dan de helft is geslonken. In die periode zijn 39 medewerkers uit dienst gegaan. De rekenkamer is bij het Wereldmuseum en leden van de (toenmalige) ondernemingsraad van het museum nagegaan om welke reden deze medewerkers uit dienst zijn gegaan gedurende de eerste vijf jaar. Het achterhalen van de redenen is belangrijk, omdat het gaat om uitdiensttreding ten tijde van de geldigheidsduur van artikel 4.1.

¹⁵⁸ Verzelfstandigingsovereenkomst Wereldmuseum, bijlage 4, personeelsleden Wereldmuseum Rotterdam, 19 december 2005.

¹⁵⁹ De rekenkamer heeft dit vastgesteld door enkele voorbeelden van een arbeidsovereenkomst tussen de stichting Wereldmuseum en een medewerker van de stichting Wereldmuseum in te zien.

¹⁶⁰ Interview, 23 januari 2015; interview, 3 februari 2015. Gelet op de materialiteit van deze afspraak en om doelmatigheidsoverwegingen heeft de rekenkamer geen loonstroken bestudeerd. De oordelen van de toenmalige OR zijn voor de rekenkamer in dezen voldoende.

tabel 6-2: redenen uitdiensttreding medewerkers Stichting Wereldmuseum

vertrekredenen	aantal medewerkers
vrijwillig	21
pensioen	1
vervroegd pensioen	4
reorganisatie	4
vaststellingsovereenkomst/beëindigingsovereenkomst	4
ontslag wegens functieongeschiktheid	1
(langdurige) ziekte	3
overlijden	1
beëindiging tijdelijk contract	1
totaal	39

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de meeste medewerkers uit eigen beweging bij de het Wereldmuseum zijn weggegaan en dat er geen sprake is van gedwongen ontslagen. Bij het vrijwillige vertrek van de medewerkers dient wel aangetekend te worden dat in de meeste gevallen onvrede en/of conflicten ten grondslag hebben gelegen aan het vertrek. Te denken valt aan conflicten vanwege uitgekleden functies, medewerkers die een ander takenpakket kregen of onvrede hadden met de nieuwe koers van het Wereldmuseum. Veel medewerkers hadden hierdoor geen plezier meer in hun werk en namen de beslissing om ontslag te nemen. Verder werd het indienen van ontslag voor sommige medewerkers aantrekkelijk gemaakt door het aanbieden van een vertrekregeling of een outplacementtraject.¹⁶¹ Bij een tweetal medewerkers, waarvan een conservator, heeft een conflictsituatie geleid tot een zogeheten vaststellingsovereenkomst.¹⁶² In de eerste vijf jaar na de verzelfstandiging zijn vier van de zes conservatoren uit dienst getreden bij het Wereldmuseum, waarvan er drie uit eigen beweging zijn weggegaan.¹⁶³ Het museum koos ervoor zich op een andere manier te organiseren en conservatoren op freelance basis per project in te huren.¹⁶⁴

Naast het vrijwillige vertrek van medewerkers hebben vier medewerkers gebruik gemaakt van de FPU-regeling.¹⁶⁵ Door het Wereldmuseum werd het extra aantrekkelijk gemaakt om met vervroegd pensioen te gaan door het mogelijk ontstane inkomensverlies aan te vullen tot het oude inkomen en de garantie dat FPU'ers pensioen bleven opbouwen tot aan hun pensioengerechtigde leeftijd.¹⁶⁶ Net als de vertrekregelingen en outplacementtrajecten, behoorde deze regeling tot het instrumentarium om te komen tot een gewenste inkrimping van het personeelsbestand.¹⁶⁷

¹⁶¹ Interview, 23 januari 2015; interview, 3 februari 2015.

¹⁶² Interview, 23 januari 2015; interview, 3 februari 2015.

¹⁶³ Telefonisch gesprek, 18 maart 2015.

¹⁶⁴ College van B en W, Beantwoording van schriftelijke vragen van de heer A.N. Molenaar, 30 september 2008.

¹⁶⁵ De FPU-regeling is de regeling voor Flexibel Pensioen en Uittreden. Een deelnemer geboren vóór 1950 kon kiezen te stoppen met werken tussen 55 en 65 jaar. Hij of zij ontving dan tot de 65-jarige leeftijd een FPU-uitkering.

¹⁶⁶ Interview, 11 februari 2015.

¹⁶⁷ Interview, 23 januari 2015; interview, 3 februari 2015.

Verder laat de tabel zien dat er vier medewerkers zijn uitgestroomd vanwege een reorganisatie in de periode 2006 -2008. Het revitaliseringsplan van het Wereldmuseum, goedgekeurd door het college van B en W, betekende naast een inhoudelijke en ruimtelijke verandering, ook een verandering in de organisatiestructuur van de stichting.¹⁶⁸ Er waren daardoor zes herplaatsingskandidaten, waarvan twee medewerkers in dienst zijn gebleven. De andere vier zijn op zoek gegaan naar een andere baan (een aantal hiervan door middel van een outplacementtraject) en hebben een uitstroombonus ontvangen.¹⁶⁹ Hoewel er ogenschijnlijk een relatie is tussen deze (kleinschalige) reorganisatie en de verzelfstandiging, hebben er geen gedwongen ontslagen plaatsgevonden. Bovendien heeft deze reorganisatie plaatsgevonden in overleg met en met goedkeuring van de ondernemingsraad van het Wereldmuseum en de Raad van Toezicht.¹⁷⁰ Ook de overige in tabel 5-2 genoemde vertrekredenen (zoals pensioen en overlijden) zijn geen gedwongen ontslagen als gevolg van de verzelfstandiging.

6-4 personele reorganisatie in 2013

In 2013 heeft het Wereldmuseum als gevolg van de subsidiekorting in de cultuurplanperiode 2013–2016 afscheid genomen van 28 medewerkers. Deze hebben een vaststellingsovereenkomst ondertekend, op basis van een sociaal plan dat in overleg met de vakbonden en ondernemingsraad tot stand is gekomen. De Raad van Toezicht is akkoord gegaan met de reorganisatie, maar een formele goedkeuring van de Raad van Toezicht ontbreekt.

Naar aanleiding van de subsidiekorting in de cultuurplanperiode 2013-2016 heeft het Wereldmuseum in 2013 afscheid moeten nemen van 28 van haar 37 medewerkers. Dit betrof onder andere twee van de drie conservatoren in dienst bij het Wereldmuseum.¹⁷¹ Deze personele reorganisatie is niet in strijd met artikel 4.1 van het sociaal plan, omdat de geldigheid van dit artikel op 1 januari 2011 is verstreken.

Ten aanzien van reorganisaties staat in de statuten van het Wereldmuseum vermeld dat beëindiging van de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers tegelijkertijd of binnen een kort tijdsbestek goedkeuring behoeft van de Raad van Toezicht.¹⁷² In het geval van de reorganisatie als gevolg van de subsidiekorting geeft de Raad van Toezicht in maart 2013 toestemming aan de directie om met de reorganisatie te beginnen. Hij geeft daarbij aan deze pas formeel te kunnen goedkeuren wanneer duidelijk is dat de gemeente de frictiekosten zal dragen.¹⁷³ Om die reden besluit de Raad van Toezicht ook de jaarrekening 2012 nog niet vast te stellen.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Stichting Wereldmuseum, 'Ondernemersplan 2006–2009'.

¹⁶⁹ Deze medewerkers kregen een uitstroombonus uitbetaald wanneer ze binnen een jaar een andere baan hadden gevonden. De hoogte van de uitstroombonus, minimaal € 5.000 tot maximaal € 15.000, was afhankelijk van de tijdsduur waarbinnen de medewerker een andere baan had gevonden.

¹⁷⁰ Informatie uit verschillende documenten van de Ondernemingsraad Wereldmuseum en notulen van de Raad van Toezicht.

¹⁷¹ Telefonisch gesprek, 18 maart 2015.

¹⁷² Statuten Stichting Wereldmuseum Rotterdam, artikel 6.2.

¹⁷³ Notulen vergadering Raad van Toezicht stichting Wereldmuseum, 11 maart 2013 en 27 maart 2013.

¹⁷⁴ Borrie accountants, brief aan stichting Wereldmuseum Rotterdam betreffende de concept jaarrekening 2012, 28 maart 2013.

In april 2013 verschaft de gemeente duidelijkheid over de bekostiging van de frictiekosten. Naar aanleiding hiervan wordt besloten om met iedere boventallig verklaarde medewerker tot een individuele vaststellingsovereenkomst te komen, dit alles in goed overleg met de ondernemingsraad en de vakbonden. De Raad van Toezicht heeft hierbij aangegeven pas akkoord te kunnen gaan met de reorganisatie wanneer het sociaal plan is geaccepteerd.¹⁷⁵ In de hierna volgende twee vergaderingen van de Raad van Toezicht wordt bekend dat alle betrokken medewerkers een vaststellingsovereenkomst ter beëindiging van hun arbeidsovereenkomst hebben ondertekend en dat de vakbonden het sociaal plan hebben getekend.¹⁷⁶ Tijdens de vergadering van de Raad van Toezicht op 17 september 2013 wordt de jaarrekening 2012 alsnog goedgekeurd. Er is in deze notulen echter geen afzonderlijk besluit opgenomen dat de Raad van Toezicht nu ook formeel akkoord is met de reorganisatie. Uit navraag bij het Wereldmuseum blijkt een formele goedkeuring voor deze reorganisatie van de Raad van Toezicht te ontbreken.¹⁷⁷ De Raad van Toezicht was op dat moment nog fungerend en daarmee statutair bevoegd.

¹⁷⁵ Notulen vergadering Raad van Toezicht stichting Wereldmuseum, 25 april 2013 en 30 mei 2013.

¹⁷⁶ Notulen vergadering Raad van Toezicht stichting Wereldmuseum, 17 september 2013 en 17 december 2013.

¹⁷⁷ Interview, 5 maart 2015.

7 governance Raad van Toezicht en gemeente

7-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord worden gegeven op de volgende twee onderzoeksvragen:

- Heeft de Raad van Toezicht gefunctioneerd zoals is bepaald in de oprichtingsstatuten van de stichting Wereldmuseum?
- Heeft de gemeente voldoende toezicht gehouden op het functioneren van de Raad van Toezicht van de stichting Wereldmuseum?

De normen en criteria waaraan in dit hoofdstuk wordt getoetst zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

tabel 7-1: normenkader functioneren Raad van Toezicht en metatoezicht

norm	criteria
de Raad van Toezicht heeft haar taak uitgevoerd conform de oprichtingsstatuten van de stichting	• de Raad van Toezicht heeft het toezicht op de algemene gang van zaken en het door de directie gevoerde beheer en beleid uitgevoerd zoals bepaald in de oprichtingsstatuten • de directie heeft de Raad van Toezicht gevraagd en ongevraagd tijdig alle informatie verschaft die de Raad van Toezicht nodig heeft om zijn taak optimaal te kunnen vervullen
het college heeft voldoende toezicht gehouden op het functioneren van de Raad van Toezicht van de stichting	• het college gemeente heeft vanuit zijn bevoegdheid om leden van de Raad van Toezicht te benoemen en te schorsen en/of ontslaan, voldoende toegezien op het functioneren van de Raad van Toezicht
het college heeft adequate maatregelen genomen om aan de statutaire verplichtingen te kunnen voldoen	• het college neemt adequate maatregelen om zorg te dragen voor een benoemde Raad van Toezicht. • het college stelt zich in kennis van de noodzakelijke informatie om een oordeel te kunnen vormen over het (dis)functioneren van de Raad van Toezicht en over de geschiktheid van de leden van de Raad van Toezicht en handelt op basis van deze informatie

In paragraaf 7-2 zullen de relevante bepalingen uit de statuten uiteen worden gezet. In paragraaf 7-3 zal het handelen van de Raad van Toezicht aan de orde komen (de

eerste norm in tabel 7-1). In paragraaf 7-4 wordt de relatie tussen de gemeente en de Raad van Toezicht beschreven (de tweede en derde norm in tabel 7-1).

7-2 statuten Wereldmuseum

In de statuten is de governancestructuur vormgegeven. Er zijn drie partijen die samen de governance vormen, te weten de directie van het Wereldmuseum, de Raad van Toezicht en het college van B en W van de gemeente Rotterdam. Het statuut schrijft voor dat er een Raad van Toezicht moet zijn, hoe deze zich verhoudt tot de directie en wat de taken zijn van de directie en van Raad van Toezicht. Daarnaast wordt op een aantal punten het college van B en W genoemd, als degene die leden van de Raad van Toezicht kan benoemen en ontslaan.

Toen in 2005 het Wereldmuseum Rotterdam werd verzelfstandigd is een aantal overeenkomsten opgesteld om de verzelfstandiging vorm te geven. Naast de overeenkomsten die werden afgesloten in het kader van de verzelfstandiging, staan in het oprichtingsstatuut van de stichting Wereldmuseum Rotterdam kaders voor na de verzelfstandiging.

In de statuten is de governancestructuur vormgegeven. Er zijn drie partijen die samen de governance vormen, te weten de directie van het Wereldmuseum, de Raad van Toezicht en het college van B en W van de gemeente Rotterdam. Het statuut schrijft voor dat er een Raad van Toezicht moet zijn, hoe deze zich verhoudt tot de directie en wat de taken zijn van de directie en van Raad van Toezicht. Daarnaast wordt op een aantal punten het college van B en W genoemd, als degene die leden van de Raad van Toezicht kan benoemen en ontslaan.

In deze paragraaf komen de artikelen gegroepeerd aan de orde:

- verplichtingen van de Raad van toezicht;
- verplichtingen ten aanzien van de relatie van de Raad van Toezicht met de directie;
- verplichtingen die de samenstelling en benoeming van de leden van de Raad van Toezicht betreffen;
- verplichtingen die de relatie van de gemeente en het Wereldmuseum betreffen.

verplichtingen Raad van Toezicht

In artikel 9 van de statuten zijn verplichtingen met betrekking tot de vergaderingen van de Raad van Toezicht genoemd:

- een minimale vergaderfrequentie van drie keer per jaar;
- het bijwonen door de directie van vergaderingen van de Raad van Toezicht
- het maken van notulen en besluitenlijsten van de vergaderingen van de Raad van Toezicht, die ondertekend moeten worden door de voorzitter.

In artikel 2 wordt bepaald dat de Raad van Toezicht een jaarverslag van haar functioneren opstelt. Het artikel heeft een viertal leden waarin wordt bepaald dat er een jaarverslag van de werkzaamheden van de Raad van Toezicht moet komen en wanneer. Ook wordt er bepaald wat er in het jaarverslag moet worden opgenomen. Een jaarverslag zou in ieder geval moeten voorzien in informatie als

- het aantal vergaderingen;
- een profielschets van de Raad van Toezicht;
- een rotatierooster;
- de leden van de Raad van Toezicht;

- het oordeel van de Raad van Toezicht over de algemene gang van zaken in de stichting;
- een evaluatie van de behaalde resultaten van de stichting aan de hand van de gestelde doelen en gegeven budgetten.
- daarnaast zou een verslag van de wijze van omgang met de 23 aanbevelingen Code Cultural Governance moeten zijn opgenomen.

verplichtingen relatie van Raad van Toezicht met de directie

Het vijfde artikel in de statuten gaat over de toezichtstaak van Raad van Toezicht. Het artikel bestaat uit vier leden.

- Op grond van lid 1 is de Raad van Toezicht 'belast met het toezicht op de algemene gang van zaken in de stichting en met toezicht op het door de directie gevoerde beheer en beleid en voorts belast met taken en bevoegdheden die in de statuten zijn toegekend.'
- Er is een aantal directiebesluiten waaraan de Raad van Toezicht goedkeuring moet verlenen. Een aantal van die besluiten betreft zaken die jaarlijks terugkeren zoals de beleidsplannen, de begroting en de jaarrekening, en een aantal betreft zaken die zich voor kunnen doen afhankelijk van bepaalde omstandigheden (zoals bijvoorbeeld de beëindiging van de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers).
- De Raad van Toezicht treedt op als werkgever van de directie. In deze taak benoemt en ontslaat de Raad van Toezicht de directie. Daarnaast stelt de Raad van Toezicht de arbeidsvoorwaarden en bezoldiging vast. Verder schrijven de statuten voor 'dat er jaarlijks een delegatie uit het midden van de Raad van Toezicht een functioneringsgesprek voert met de directie.'

Een eventuele statutenwijziging wordt geregeld in artikel 21. Hierin staat onder andere staat opgenomen dat de directie bevoegd is de statuten te wijzigen.

De informatieverschaffing van directie aan de Raad van Toezicht is geregeld in artikel 11: 'de directie verschaft gevraagd en ongevraagd tijdig alle informatie die de Raad van Toezicht nodig heeft om zijn taak optimaal te kunnen vervullen.'

Om de werkwijze tussen directie en Raad van Toezicht vorm te geven, wordt in de statuten bepaald dat er nadere regels moeten worden gesteld in een 'Reglement', vast te stellen door de Raad van Toezicht. Hierin wordt onder meer geregeld dat er een periodieke bezinning moet plaatsvinden op het voor de stichting gewenste besturingsmodel. Daarnaast moet het reglement nadere regels hebben op het gebied van de functioneringsgesprekken, de secretariële ondersteuning van de Raad van Toezicht, de overleggen tussen Raad van Toezicht en directie, de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering en een vergaderrooster.

verplichtingen samenstelling en benoeming Raad van Toezicht

De samenstelling van de Raad van Toezicht wordt geregeld in artikel 6. Hierin wordt geregeld dat de Raad van Toezicht uit tenminste 5 en maximaal 7 natuurlijke personen bestaat. Ook is bepaald dat 'gedurende het bestaan van een vacature, de overige leden, mits niet minder dan twee in getal, alle bevoegdheden van de Raad van Toezicht volledig kunnen uitoefenen'.

De benoeming van de leden van Raad van Toezicht wordt bepaald in artikel 7.

De Raad van Toezicht doet een voordracht voor de nieuwe leden, waaronder de voorzitter, van de Raad van Toezicht en vermeldt daarbij het standpunt van de directie. Het college van B en W van Rotterdam benoemt de leden. Verder is er in dit artikel een maximum gesteld aan het aantal jaren dat een lid benoemd kan worden: maximaal vier jaren. Na het aftreden zijn de leden voor maximaal één periode van maximaal vier jaar benoembaar. Zij treden af volgens een door de Raad van Toezicht op te stellen rooster van aftreden.

statutaire verplichtingen relatie gemeente en Wereldmuseum

Zoals hiervoor aangegeven worden leden van de Raad van Toezicht benoemd door het college van B en W van Rotterdam, op voordracht van de Raad van Toezicht. Het College is tevens belast met eventuele schorsing en ontslag van de leden van de Raad van Toezicht. Op grond van artikel 8 kan het college leden van de Raad van Toezicht schorsen en ontslaan bij gebleken ongeschiktheid van betrokkene(n) of in geval van disfunctioneren van de Raad van Toezicht.

7-3 functioneren Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht heeft op een aantal punten niet gefunctioneerd zoals de statuten dat voorschrijven. Het ontbreken van besluitenlijsten, ondertekende notulen en de voorgeschreven jaarverslagen maakt het handelen van de Raad van Toezicht weinig transparant voor belanghebbenden zoals het college van de gemeente Rotterdam.

Eind 2013 defungeerde de Raad van Toezicht, omdat er vanwege verlopende termijnen minder dan twee leden waren. De oorzaken waren onvoldoende kennis van de statuten bij de Raad van Toezicht en de wens van de Raad van Toezicht om de raad in verband met een mogelijke fusie klein te houden. Niettemin meenden de Raad van Toezicht dat zij demissionair kon functioneren. Na vaststelling van de jaarstukken voor 2015, wees de directeur de voorzitter van de Raad van Toezicht er op dat zijn termijn inmiddels was verlopen.

Met de toenemende publieke aandacht voor het Wereldmuseum heeft de Raad van Toezicht in 2014 vaart gezet achter eerder geïnitieerde acties om de governance te verbeteren. Het stelde nieuwe reglementen en gewijzigde statuten voor, maar daarmee is de directeur niet akkoord gegaan. Ten eerste is de directeur bevoegd statuten te wijzigen en ten tweede wilde hij dit met een nieuwe Raad van Toezicht bespreken.

Het is niet vast te stellen dat de Raad van Toezicht vanuit zijn werkgeversrol jaarlijks met de directeur functioneringsgesprekken voerde. Wel is dit met enige regelmaat gebeurd en hierin was de Raad van Toezicht tot en met 2013 zonder uitzondering in haar beoordelingen erg positief over de directeur. In 2014 – nadat de commotie rond het Wereldmuseum ontstond – werd de directeur in een brief geconfronteerd met negen kritische punten. De directeur heeft als reactie hierop laten weten dat er op dat moment formeel geen sprake meer was van een Raad van Toezicht en de Raad van Toezicht derhalve geen functioneringsgesprek meer kon voeren.

7-3-1 vergaderingen en jaarverslag

Zoals in paragraaf 7-2 is beschreven is in de statuten een aantal verplichtingen opgenomen, waaraan de Raad van Toezicht moet voldoen. In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde de vergaderingen van de Raad van Toezicht, het jaarverslag van de Raad van Toezicht en het moeten voorzien in opvolging bij ontstane vacatures.

vergaderingen

Conform de statuten vonden de vergaderingen van de Raad van Toezicht minimaal drie keer per jaar plaats. Deze vergaderingen werden bijgewoond door de directie.

Op twee punten werden de statutaire bepalingen ten aanzien van de vergaderingen niet naar de letter gevolgd. Zo werden de notulen niet voorzien van een besluitenlijst. Afgaande op de notulen is hierdoor in enkele gevallen niet helder of en wat er precies is besloten. Een voorbeeld is de huurverlaging door de stichting Wereldmuseum ten behoeve van de Wereldbusiness BV en de Wereldwinkel BV (zie ook paragraaf 3-7). In de notulen van de vergadering van 27 maart 2013 staat bijvoorbeeld dat de Raad van Toezicht wordt verzocht de 'eenmalige huurvermindering van de BV's formeel te bekrachtigen door akkoord te gaan met onderstaand voorstel.' In het verslag staat echter nergens een expliciet akkoord met het voorstel. Een ander voorbeeld betreft een besluit inzake een reorganisatie (zie paragraaf 6-4). In zijn vergaderingen lijkt de Raad van Toezicht achter de reorganisatie te staan, maar een formele goedkeuring ontbreekt. Een besluitenlijst, zoals voorgeschreven door de statuten, borgt dat goedkeuringen expliciet worden gegeven.

Volgens artikel 9 lid 6 van de statuten worden de notulen ondertekend door de voorzitter. Dit is niet gebeurd. Van één vergadering ontving de rekenkamer twee verschillende verslagen van dezelfde vergadering, allebei niet ondertekend.¹⁷⁸ Bij ondertekening van het verslag is achteraf geen discussie mogelijk over de vraag wat het werkelijke verslag van een vergadering is.

jaarverslag Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht heeft sinds de oprichting geen (eigen) jaarverslag opgemaakt zoals in de statuten is voorgeschreven. Wel bracht de stichting Wereldmuseum jaarlijks een jaarverslag uit met daarin een jaarverslag van de directie. Het enige vermelding van de Raad van Toezicht in het jaarverslag was de mededeling dat de jaarrekening was goedgekeurd en vastgesteld door de Raad van Toezicht, met daarbij de datum van het besluit.

Het jaarverslag Raad van Toezicht zou, zoals in paragraaf 7-2 is aangegeven, hebben moeten voorzien in informatie als een profielschets van de Raad van Toezicht, een rotatierooster, de leden van de Raad van Toezicht, het aantal vergaderingen, het oordeel van de Raad van Toezicht over de algemene gang van zaken in de stichting en een evaluatie van de behaalde resultaten van de stichting aan de hand van de gestelde doelen en gegeven budgetten. Daarnaast zou een verslag van de wijze van omgang met de 23 aanbevelingen Code Cultural Governance moeten zijn opgenomen. Bij afwezigheid van een jaarverslag, is logischerwijs niet te beoordelen in welke mate de Raad van Toezicht aan de desbetreffende bepalingen heeft voldaan. Soms is deze informatie wel beschikbaar, maar buiten het jaarverslag. Zo kan van 'een oordeel van de Raad van Toezicht over de algemene gang van zaken' slechts achteraf een beeld gevormd op basis van de notulen van de Raad van Toezicht.

¹⁷⁸ Het betrof de vergadering van 15 april 2014. De rekenkamer ontving een versie van de directie van het Wereldmuseum en een versie van de voormalig Raad van Toezicht.

7-3-2 opvolging

De statuten schrijven voor dat als er een vacature ontstaat, ¹⁷⁹ 'de Raad van Toezicht onverwijld maatregelen neemt tot aanvulling van zijn ledental.' Uit verschillende verslagen van de Raad van Toezicht blijkt dat na het ontstaan van vacatures, dit inderdaad werd besproken en dat afspraken over de invulling daarvan werden gemaakt. Tot 2013 gaf dit geen problemen.

In tabel 7-2 is het verloop in de Raad van Toezicht weergegeven.

tabel 7-2: toetreden en aantreden leden Raad van Toezicht

datum	toe / af	totaal	datum	toe / af	totaal
sep 2005	toe	1	dec 2009	af	3
dec 2005	toe	5	juni 2009 ¹⁸⁰	toe	4
dec 2005	toe	5	dec 2009 ¹⁸¹	toe	5
dec 2005	toe	5	okt 2010 ¹⁸²	toe	6
dec 2005	toe	5	okt 2011	af	5
mei 2006	af	4	sep 2012	toe	6
okt 2007	toe	5	mrt 2013	af	5
juni 2008	af	4	mrt 2013	af	4
nov 2008	af	3	mrt 2013	af	3
april 2009	toe	4	juni 2013	af	2
juni 2009	toe	5	dec 2013	af	1 ¹⁸³
sep 2009	af	4	okt 2014	af	0

Uit de tabel blijkt dat vanaf maart 2013 het aantal leden gestaag afneemt en niemand meer toetreedt. Vanaf dat moment is de Raad van Toezicht gestart met het zoeken van nieuwe leden. Dat is een half jaar voor de termijn van de voorzitter zou verstrijken en de Raad van Toezicht zou defungeren. In de vergadering van de Raad van Toezicht van 17 september 2013 worden vijf kandidaten door de directie aangedragen. Met de Raad van Toezicht wordt afgesproken dat met deze kandidaten gesprekken zullen worden gevoerd. Dit komt er op dat moment niet van. De reden is enerzijds het plan voor het opzetten van een gezamenlijke Raad van Toezicht, hetgeen uiteengezet is in het onderstaande groene kader.

fusie als reden voor het klein houden van de Raad van Toezicht

Mede door zijn ervaring met de fusie van het Haven- en het Maritiem Museum is op initiatief van de voorzitter van de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum een plan gemaakt voor intensievere samenwerking tussen de drie musea. Het idee was om via een persoonlijke unie een fusie tot stand te brengen van de Raden van Toezicht van het Maritiem Museum, Museum Rotterdam en het

¹⁷⁹ De raad bestaat volgens de statuten uit ten minste vijf en maximaal zeven natuurlijke personen.

¹⁸⁰ Besluit van 14 december 2010.

¹⁸¹ Besluit van 14 december 2010.

¹⁸² Besluit van 14 december 2010.

¹⁸³ Vanaf dat moment is de Raad van Toezicht statutair gezien defungerend.

Wereldmuseum. In de vergadering van de Raad van Toezicht op 17 december 2013 wordt afgesproken de benoeming van de nieuwe leden met drie maanden uit te stellen in verband met de ontwikkeling bij andere musea in Rotterdam. Hiermee wordt bedoeld op de fusieplannen.

In de vergadering van de Raad van Toezicht op 15 april 2014 is besproken dat benoeming van de nieuwe leden van de Raad van Toezicht het fusieplan niet in de weg staat en dat nieuwe kandidaten kunnen worden voorgedragen bij de gemeente. De voorzitter geeft er evenwel de voorkeur aan de nieuwe Raad van Toezicht 'zo klein mogelijk te houden met het oog op toekomstige samenwerking en/of fusie tussen de musea'.¹⁸⁴

Anderzijds heeft in de loop van 2013 de tijd ontbroken bij de Raad van Toezicht om intensief opvolging te geven aan de zoektocht naar nieuwe leden van de Raad van Toezicht, vanwege de aandacht die ze moest besteden aan de bezuinigingen en reorganisatie bij het Wereldmuseum.¹⁸⁵

In 2014 wordt de zoektocht weer opgepakt en wordt deze ook intensiever. Zo belooft de Raad van Toezicht op korte termijn te gaan praten met de reeds in september 2013 door de directeur aangedragen vijf kandidaten en heeft de Raad van Toezicht zelf ook een aantal kandidaten benaderd. In de zomer vinden er gesprekken plaats met kandidaten (uitkomst is onbekend) en worden er nog twee mogelijke kandidaten aangedragen door de directie. In september 2014 stelt ook de directeur dKC op verzoek van de Raad van Toezicht een viertal personen voor die de Raad van Toezicht zou kunnen benaderen voor zitting in de Raad van Toezicht. Uit documentatie van de Raad van Toezicht blijkt dat er in de periode sinds april 2014 achttien mensen zijn genoemd of benaderd. Een aantal van deze kandidaten was of niet geschikt, of niet bereid zitting te nemen in de Raad van Toezicht. Eén werd niet akkoord bevonden door de gemeente.¹⁸⁶

keuze voor demissionaire status

De directie en de Raad van Toezicht beseften dat de (laatste) termijn van de laatste leden van de Raad van Toezicht in juni respectievelijk december 2013 zou aflopen. Er werd op 17 september 2013 in de vergadering van de Raad van Toezicht afgesproken om de zittingsduur van de defungerende leden te verlengen tot de nieuwe leden zijn bevestigd door het college. Hiervoor zou toestemming aan het college worden gegeven. Dit verzoek is overigens door de directie uiteindelijk niet gedaan. Parallel liepen de acties van de directie en de Raad van Toezicht om nieuwe leden te zoeken. Op dat moment defungeerde de Raad van Toezicht formeel al, omdat het statutaire minimum van twee leden niet was bereikt. Dit lijkt de Raad van Toezicht niet te hebben beseft, omdat zij meende demissionair te kunnen aan blijven, wat op dat moment overigens ook door de directie en het college wordt gemeend.

In mei 2014 heeft de directeur een brief verstuurd aan de twee leden van de Raad van Toezicht wiens termijnen inmiddels waren verlopen. Hierin staat de volgende passage: 'Onlangs is de begroting voor 2015 met een aantal goede aanvullingen van jullie kant, waarvoor dank, door de voor 2/3

¹⁸⁴ Verslag Raad van Toezicht, 15 april 2014 (versie Raad van Toezicht).

¹⁸⁵ Interview, 16 februari 2015.

¹⁸⁶ Interview, 16 februari 2015.

defungerende Raad van Toezicht goedgekeurd. Hiermee zijn de door de Raad van Toezicht goed te keuren documenten, zoals de jaarrekeningen en de begrotingen, voor dit jaar afgewikkeld en wordt het tijd om de realiteit onder ogen te zien. Jouw tijd van vier jaar is in 2013 verstreken. De statuten melden dat na deze tweede termijn verlenging van het lidmaatschap van de Raad van Toezicht niet meer mogelijk is'.

In de volgende paragraaf wordt een brief aangehaald, met daarin een verslag tussen de Raad van Toezicht en de directeur van september 2014. De directeur wordt op een negental punten aangesproken. Hij reageerde hierop met een brief aan de Raad van Toezicht (met een cc aan het college), waarin hij wél wees op het defungeren van de Raad van Toezicht.¹⁸⁷ Hij schreef dat 'nu de Raad van Toezicht geen leden kent, het ook niet als orgaan van de stichting functioneert en kan de raad ook geen gesprek voeren met de directie. Ik stel vast dat er door het tijdverloop een patstelling is ontstaan.'

Het einde van de door Raad van Toezicht zelfgekozen demissionaire status was het moment waarop de wethouder na juridisch advies tot het besef kwam dat met het defungeren van de twee leden de hele Raad van Toezicht defungeerde en er dus sinds december 2013 geen rechtsgeldige besluiten zijn genomen door de Raad van Toezicht.

7-3-3 relatie Raad van Toezicht - directie

toezicht

Het toezicht op de directie is vormgegeven door vergaderingen van de Raad van Toezicht (waar de directeur bij aanwezig is), bilaterale gesprekken tussen directie en leden van de Raad van Toezicht en door middel van bestudering van informatie die door de directie wordt aangeleverd. Er zijn thema's die hierbij regelmatig terugkwamen. Zo vond de Raad van Toezicht de afspraken met de gemeente in het kader van de subsidiering een belangrijk thema,¹⁸⁸ met name de afspraken rond de bezoekersaantallen. Daarnaast is in de loop van de tijd met regelmaat aandacht besteed aan onderwerpen als de tentoonstellingen, financiën, de verbouwing van het museum, de korting op de subsidie voor de cultuurplanperiode 2013-2016, de reorganisaties die als gevolg hiervan plaatsvond en ontzaming.¹⁸⁹

informatieverschaffing

Artikel 11 lid 4 van de statuten bepaalt dat de directie de Raad van Toezicht de nodige informatie verschaft die zij nodig heeft om goed te functioneren. Op basis van gesprekken met de Raad van Toezicht en de verslagen van de vergaderingen, stelt de rekenkamer vast dat de informatieverschaffing van de directie aan de Raad van Toezicht over het algemeen voldoende was. Wel gaf de Raad van Toezicht enkele keren aan op een aantal momenten verrast te zijn door berichtgeving die niet via de directie maar via de media tot haar kwam. Daarnaast is in de vergaderingen van de Raad van Toezicht een aantal keer aangegeven dat de Raad van Toezicht graag wilde beschikken over bepaalde informatie. Een voorbeeld uit juni 2009 is een verzoek om relevante stukken over lopende zaken regelmatig naar de leden van de Raad van

¹⁸⁷ Wereldmuseum Rotterdam, brief directie aan Raad van Toezicht, 14 oktober 2014.

¹⁸⁸ Interview, 28 januari 2015.

¹⁸⁹ Diverse notulen Raad van Toezicht.

Toezicht op te sturen. In voorkomende gevallen is de directeur hierop in de vergaderingen aangesproken.

statuten en nadere reglementen

Er is in september 2006 door de Raad van Toezicht een huishoudelijk reglement vastgesteld met daarin nadere regels over de werkwijze van de directie en Raad van Toezicht.¹⁹⁰ Hierin is één in de statuten voorgeschreven bepaling niet opgenomen. Er ontbreekt een nadere regeling omtrent de ‘periodieke herbezinning van het voor de stichting gewenste besturingsmodel’.

Eind 2012 heeft de Raad van Toezicht het reglement en de statuten tegen het licht gehouden. Het wilde in die stukken een verbeterslag maken met betrekking tot de governance.¹⁹¹ De aanleiding was dat de statuten en reglementen niet goed aansloten met de Code Cultural Governance. Het voorstel van de Raad van Toezicht was het reglement en de statuten grondig te herzien en in lijn te brengen met de Code Cultural Governance.¹⁹²

De voorgenomen wijzigingen zijn onderwerp van overleg geweest tussen Raad van Toezicht en de directie. De statutenwijziging en herziening van de reglementen zijn vervolgens tot mei 2014 geparkeerd geweest vanwege de reorganisatie naar aanleiding van de subsidiekorting.¹⁹³ De directie gaf evenwel aan te willen wachten met de verdere bespreking tot er een nieuwe Raad van Toezicht benoemd zou zijn.¹⁹⁴ De Raad van Toezicht heeft hierop per brief van 2 oktober 2014 (op dat moment inmiddels defungerend) aan de directie het volgende laten weten: ‘In het licht van de toenemende externe aandacht op het punt van governance, is verder uitstel van de aanpassingen van de stukken geen optie. De Reglementen Raad van Toezicht en Directie, de profielschets Raad van Toezicht en de statuten gelden nu als vastgesteld zoals eerder opgesteld.’ Volgens de Raad van Toezicht won dit punt aan belang ‘vanwege de toenemende aandacht voor het Wereldmuseum en haar beleid in het publieke domein in de tweede helft van 2014. Vanuit de zogenaamde publieksactie werden er inmiddels vragen gesteld aan de gemeente en ook aan de leden van de Raad van Toezicht rechtstreeks. Die vragen hadden betrekking op het beleid van het Wereldmuseum, maar ook op het toezicht daarop.’¹⁹⁵

De statutenwijziging is echter niet doorgevoerd. De directie stelde zich namelijk in formele zin terecht op het standpunt dat de directie bevoegd is om de statuten te wijzigen¹⁹⁶. Wat de directeur betreft was er op dat moment geen aanleiding voor een statutenwijziging. Tevens merkt de directeur hierbij op dat hij het wenselijk vindt een eventuele statutenwijziging en eventuele gewijzigde reglementen met een nieuwe rechtsgeldige Raad van Toezicht te bespreken.¹⁹⁷

¹⁹⁰ Reglement inzake werkwijze van de directie en Raad van Toezicht.

¹⁹¹ Interview, 16 februari 2015.

¹⁹² Notitie Raad van Toezicht, 20 februari 2013.

¹⁹³ Interview, 16 februari 2015.

¹⁹⁴ Wereldmuseum, e-mail directeur aan lid Raad van Toezicht, 13 mei 2014.

¹⁹⁵ Interview, 16 februari 2015.

¹⁹⁶ In ambtelijk wederhoor gaf de Raad van Toezicht aan dat ‘in eerder overleg de formele bevoegdheid van de directie m.b.t. de statutenwijziging geen thema was’.

¹⁹⁷ Wereldmuseum, brief directie aan Raad van Toezicht, 14 oktober 2014.

besluiten directie

De statuten stellen dat de Raad van Toezicht goedkeuring moet verlenen aan bepaalde directiebesluiten. Een aantal van zulke besluiten betreft zaken die jaarlijks terugkeren, zoals de beleidsplannen, de begroting en de jaarrekening. De Raad van Toezicht keurde inderdaad jaarlijks het jaarplan en begroting goed. Ook werd jaarlijks het jaarverslag vastgesteld.

In een aantal gevallen deden zich meer bijzondere omstandigheden voor waarbij de Raad van Toezicht goedkeuring moest verlenen. Dit betrof bijvoorbeeld de reorganisatie in 2013. Volgens artikel 5 lid 2f en 2g van de statuten moet de Raad van Toezicht een besluit van beëindiging van de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers binnen een bepaalde tijd, en de wijziging van de arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers, goedkeuren. In paragraaf 6-4 is aangegeven dat de Raad van Toezicht hiermee akkoord is gegaan, zij het dat het geen formele goedkeuring gaf.

werkgeversrol

De Raad van Toezicht treedt niet alleen als toezichthouder op de directie op, maar ook als werkgever. Toen in 2006 het Wereldmuseum verzelfstandigde en de Raad van Toezicht aantrad, was de directie al benoemd. De samenstelling van de directie (bestaande uit één lid) is sindsdien niet veranderd. De voorzitter van Raad van Toezicht heeft op 1 januari 2006 een arbeidsovereenkomst met de huidige directeur gesloten. Ook de bezoldiging werd vastgesteld door de Raad van Toezicht en van tijd tot tijd bijgesteld. De functioneringsgesprekken vonden periodiek plaats tussen directeur en een delegatie van de Raad van Toezicht.

De rekenkamer heeft kunnen vaststellen dat er sinds 2006 op de in tabel 7-3 genoemde momenten een functioneringsgesprek heeft plaatsgevonden, waarvan een evaluatieverslag is gemaakt. De rekenkamer stelt vast dat niet jaarlijks een functioneringsgesprek is gevoerd, zoals de statuten voorschrijven, maar wel met zekere regelmaat.

tabel 7-3: functioneringsgesprekken directie Wereldmuseum

datum	verslag	oordeel
februari 2007	ja	prima gefunctioneerd, gratificatie ¹⁹⁸
april 2009	ja	goede prestaties, gratificatie
februari 2010	ja	uitstekend gefunctioneerd, gratificatie
januari 2012	ja	zeer goed gefunctioneerd, gratificatie
december 2013	onbekend ¹⁹⁹	gratificatie ²⁰⁰
oktober 2014 ²⁰¹	brief van oktober 2014	negatief

Uit bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat de Raad van Toezicht over het algemeen en tot en met 2013 zeer positief was over de directeur Wereldmuseum, gezien de beoordelingen en talrijke toegekende gratificaties. Dit staat in schril contrast tot de laatste beoordeling, nog geen jaar na de laatste positieve beoordeling. Dit gesprek werd vooraf niet als zodanig aangekondigd aan de directie, maar door de Raad van Toezicht wel zo beschouwd. ²⁰² In het verslag van dit gesprek worden ten aanzien van negen punten zorgen geuit over de toekomst van Wereldmuseum en over de rol van de directeur 'bij het zeker stellen van de continuïteit van het Wereldmuseum'. ²⁰³ De Raad van Toezicht was formeel gezien op dat moment al defungerend.

gesprek Raad van Toezicht – directeur Wereldmuseum

Een brief van september 2014 van de Raad van Toezicht aan de directeur Wereldmuseum is een verslag van een gesprek dat zij hebben gevoerd en bevat de volgende zorgpunten: ²⁰⁴

- bezoekersaantallen museum;
- bezoekersaantallen horeca;
- perspublicaties rond de plannen van het 'boutique hotel';
- oplaaien ontzamelingsdiscussie in de pers met zeer negatieve ondertoon;
- vermenging van functies rond de 'Vrienden van'. Bij dit punt spreekt de Raad van Toezicht de directie aan op het feit dat bestuur van de stichting Vrienden van het Wereldmuseum is ingevuld door directeur en medewerkers van het museum. Ook wordt aangegeven dat de RvT graag eerder op de hoogte was gesteld van deze situatie. De rekenkamer stelt overigens vast dat de Raad van Toezicht al eerder wist dat de directie het bestuur van de stichting zou vormen, zo blijkt uit notulen

¹⁹⁸ In december 2006 was ook een gratificatie toegekend.

¹⁹⁹ Directeur heeft geen verslag ontvangen. E-mail Wereldmuseum aan rekenkamer, 24 februari 2015.

²⁰⁰ De gratificatie is toegekend op 7 maart 2014, door een formeel defungerende Raad van Toezicht.

²⁰¹ In een brief van 2 oktober 2014 wordt op een aantal punten de noodklok geluid. Volgens de voorzitter van de Raad van Toezicht is deze brief te beschouwen als een verslag van een functioneringsgesprek

²⁰² Interview Raad van Toezicht, 28 januari 2015.

²⁰³ Brief Raad van Toezicht aan directeur Wereldmuseum, 2 oktober 2014.

²⁰⁴ De directie was van mening dat 'het verslag niet alle punten bevat die zijn besproken', meegedeeld per brief aan de Raad van Toezicht, 14 oktober 2014.

- van de Raad van Toezicht van 15 maart 2010;
- meewerken van familieleden in het Wereldmuseum;
- governance: status nieuwe Raad van Toezicht; doorvoeren statutenwijziging en vaststelling reglementen en profielschets; deponeren van jaarverslagen van stichting en BV's bij Kamer van Koophandel;
- zorgen rond de relatie tussen directeur en de gemeente als huisbaas;
- zorgen rond de relatie tussen de directeur en de gemeente als hoofdsponsor.

Dit leidde tot een aantal conclusies en aanbevelingen (samengevat):

- De negatieve beeldvorming dient zoveel mogelijk bijgesteld te worden.
- Er is behoefte aan een prognose 2014 en een update van de planning voor 2015 om te bezien hoe ver het Wereldmuseum op de planning achterloopt en of verdere acties nodig zijn.
- Een haalbaarheidsstudie naar een 'boutique hotel' wordt opgesteld en ter goedkeuring aan de Raad van Toezicht voorgelegd. Tot die tijd dient er niets meer in de pers of via andere publiekelijke manifestaties over gezegd of geschreven te worden.
- Een verbod op publieke uitingen over het ontzamen van de kant van het Wereldmuseum.
- Medewerkers van het Wereldmuseum treden zo spoedig mogelijk terug uit het bestuur van 'Vrienden'.
- Meewerkende familieleden wordt niet geaccepteerd.
- Tijdige deponering jaarverslagen en circulatie van de definitieve reglementen.

7-4 verhouding gemeente - Raad van Toezicht

Op grond van de statuten heeft het college een metatoezichtstaak op de Raad van Toezicht. Het metatoezicht is evenwel niet structureel in de ambtelijke organisatie belegd. Evenmin wordt in het kader van het metatoezicht in formele en informele contacten, zowel bestuurlijk als ambtelijk, actief informatie over het functioneren van de Raad van Toezicht verzameld, laat staan beoordeeld. Een beoordeling van de statutair verplichte jaarverslagen van de Raad van Toezicht heeft nooit plaats gehad, omdat deze er niet zijn. De gemeente heeft de Raad van Toezicht daar nooit op aangesproken, daarmee zich de mogelijkheid onthoudend een oordeel te vormen over het functioneren van de Raad van Toezicht. Had zij wel haar metatoezichtstaak ingevuld, dan het college eerder kunnen weten dat de Raad van Toezicht op een gegeven moment defungerend zou zijn

7-4-1 samenstelling en benoeming Raad van Toezicht

Bij de verzelfstandiging is er voor gekozen de Raad van Toezicht te laten benoemen door het college. Dit is vervolgens in de statuten vastgelegd. Via deze weg heeft het college de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de governance binnen het Wereldmuseum. Op grond van de desbetreffende bepaling stelt de rekenkamer als norm dat het college adequate maatregelen neemt om zorg te dragen voor een benoemde Raad van Toezicht.

Het college gaf hier invulling aan door de benoeming van de voorzitter van de Raad van Toezicht in september 2005 en vier overige leden in december 2005.²⁰⁵ Sindsdien heeft het college op een aantal momenten op verzoek van de Raad van Toezicht leden

²⁰⁵ Brief van college aan de raad, inzake benoeming Raad van Toezicht Wereldmuseum, 6 december 2005.

benoemd bij ontstane vacatures. Een verzoek van de Raad van Toezicht werd verwerkt in een agendapost waarna binnen het college besluitvorming plaatsvond.

Eén keer heeft het college een gevraagde herbenoeming aangehouden, omdat een profielschets van de Raad van Toezicht ontbrak.²⁰⁶ Uiteindelijk heeft de benoeming na de aanlevering van een profielschets met terugwerking plaatsgevonden. Dit betekent evenwel dat er gedurende meer dan een jaar er een situatie is geweest dat een deel van de Raad van Toezicht, waaronder de voorzitter, formeel defungeerde.²⁰⁷

Toen in december 2013 minder leden in de Raad van Toezicht waren dan statutair toegestaan, defungeerde, zoals eerder aangegeven, de gehele Raad van Toezicht. In het onderstaande groene kader wordt uiteengezet wanneer bij de gemeente het besef kwam dat er sprake was van een defungerende Raad van Toezicht en hoe er toen door de gemeente gehandeld is.

defungeren Raad van Toezicht en rol gemeente

Per december 2013 defungeert de Raad van Toezicht, omdat er op dat moment minder dan twee leden zitting hebben in de Raad van Toezicht, maar zoals in paragraaf 7-3-2 is aangegeven, functioneerde de Raad van Toezicht demissionair.

In juni 2014 heeft er een kennismakingsgesprek plaatsgevonden tussen de wethouder Cultuur en de directeur van het Wereldmuseum. De directeur meldde toen dat er openstaande vacatures waren bij de Raad van Toezicht. De wethouder heeft in dat gesprek hierop niet doorgevraagd en de directeur heeft toen ook niet aangegeven dat de situatie nijpend was, zo is vanuit de gemeente de rekenkamer aangegeven.²⁰⁸ In ambtelijk wederhoor heeft de directeur aangegeven in dit gesprek wel degelijk de wethouder voor de defungerende status te hebben gewaarschuwd. Hij stelt om die reden op 14 oktober 2014 een brief aan de Raad van Toezicht te hebben verstuurd. Hierin staat inderdaad dat er geen fungerende Raad van Toezicht meer was, vanwege het aflopen van de termijn van ook het derde lid. Een kopie hiervan heeft de directeur aan de wethouder verzonden.

Op 17 oktober 2014 wordt in een gesprek tussen de wethouder en de Raad van Toezicht duidelijk dat de termijnen van de leden van de Raad van Toezicht al bijna een jaar waren verstreken en dat de Raad van Toezicht in de veronderstelling was dat ze demissionair konden functioneren. Naar aanleiding van dit gesprek is door de gemeente juridische ondersteuning gezocht.²⁰⁹

De wethouder deelt vervolgens via een brief aan de raad 18 november 2014 mee, dat uit het juridisch onderzoek is gebleken dat de Raad van Toezicht niet meer statutair bevoegd is en dat ook de voordracht van nieuwe leden door de Raad van Toezicht statutair onmogelijk is geworden. De wethouder geeft aan dat er een verzoekschrift is ingediend bij de rechtbank voor aanpassing van de statuten. Met deze krijgt het college van B en W bij ontstentenis van een Raad van Toezicht zelf de bevoegdheid een nieuwe Raad van Toezicht te benoemen. De gemeente heeft in afwachting van deze uitspraak drie personen gevraagd als tijdelijk waarnemer op te treden. Deze waarnemers zijn tevens

²⁰⁶ Bepaald in artikel 7 lid 2 statuten.

²⁰⁷ Het verlopen van de termijn van deze twee leidde niet tot defungeren van de gehele Raad van Toezicht. Er werd nog voldaan aan statutaire minimum van twee leden.

²⁰⁸ Interview, 10 december 2014.

²⁰⁹ Interview, 10 december 2014.

kandidaat voor benoeming als lid van de Raad van Toezicht.²¹⁰ De directie van het Wereldmuseum heeft in ambtelijk wederhoor de rekenkamer overigens laten weten deze waarnemers nog niet te hebben ontmoet.

7-4-2 metatoezicht functioneren Raad van Toezicht

In de statuten (artikel 8 lid 1) staat dat het college van B en W de leden van de Raad van Toezicht, waaronder de voorzitter, kan schorsen en ontslaan. Het college heeft sinds de verzelfstandiging van het Wereldmuseum geen gebruik gemaakt van deze bepaling.

De in het desbetreffende artikel opgenomen gronden voor schorsing of ontslag betreffen ‘gebleken ongeschiktheid’ of ‘disfunctioneren’. Om te kunnen handelen naar de geest van dit artikel, dient het college naar de het oordeel van de rekenkamer zich actief een beeld te vormen van het functioneren van de Raad van Toezicht en haar leden. Afwachten tot er actief vanuit de Raad van Toezicht zelf signalen over disfunctioneren komen, past niet in het meta-toezicht dat het college op grond van de statuten dient uit te oefenen.

Om dit zogeheten metatoezicht (toezicht op het toezicht) goed te kunnen uitoefenen, is minimaal vereist dat

- op ambtelijk niveau de uitoefening van dit metatoezicht structureel is geborgd (zoals een vaste accounthouder);
- het college zich periodiek actief informeert of laat informeren over het functioneren van de Raad van Toezicht;
- het al naar gelang de bevindingen passende maatregelen neemt.

Het metatoezicht impliceert dat de gemeente hooguit indirect toezicht houdt op de interne bedrijfsvoering van het Wereldmuseum. Dit is immers reeds belegd bij de Raad van Toezicht.

Binnen de gemeente is het uitoefenen van het metatoezicht niet structureel belegd. Er is ten aanzien van deze taak binnen de gemeente geen vast aanspreekpunt of contactpersoon. Evenmin zijn er vaste afspraken over hoe aan het metatoezicht invulling wordt gegeven (bijvoorbeeld over informatievoorziening).

Een manier om informatie te krijgen over het functioneren van de Raad van Toezicht, is het jaarlijks actief opvragen van de jaarverslagen van de Raad van Toezicht. Hierin zouden immers allerlei zaken over het opereren van de Raad van Toezicht hebben moeten staan, waaronder een rotatierooster van de leden.²¹¹ Zoals echter in paragraaf 7-3-1 bleek, maakte de Raad van Toezicht geen jaarverslag op. De gemeente heeft op haar beurt hier ook nooit naar gevraagd en zich daarmee de mogelijkheid onthouden een oordeel te vormen over het functioneren van de Raad van Toezicht. Had zij wel

²¹⁰ Brief van college aan raad, inzake Raad van Toezicht i.o. Wereldmuseum, 18 november 2014.

²¹¹ Overige zaken die op grond van artikel 20, lid 2 en 3 van de statuten in het jaarverslag zouden moeten staan zijn een profielschets van de Raad van Toezicht, een rotatierooster, de leden van de Raad van Toezicht, het aantal gehouden vergaderingen, het oordeel van de Raad van Toezicht over de algemene gang van zaken in de stichting en een evaluatie van de behaalde resultaten van de stichting aan de hand van de gestelde doelen en gegeven budgetten.

om de jaarverslagen gevraagd, dan had zij de Raad van Toezicht op het ontbreken daarvan kunnen aanspreken. Ervan uitgaand dat de jaarverslagen er vervolgens zouden komen, had de gemeente ook eerder kunnen weten dat de Raad van Toezicht op een gegeven moment defungerend zou zijn.

Er waren overigens wel contacten tussen het Wereldmuseum en de gemeente, maar deze hadden een informeel karakter:

- overleggen tussen directeur Wereldmuseum en de wethouder over lopende en actuele zaken;
- overleggen tussen (toenmalig) dKC en de directie: de directeur dKC probeerde minimaal één keer per jaar bij de directeuren van de grote instellingen een informeel gesprek te houden over hoe het in algemene zin ging met de instellingen en over hoe de gemeente en de instellingen de toekomst zagen.²¹² Daarnaast was er contact met Raad van Toezicht over bijvoorbeeld de ontzamelplannen en fusieplannen van de Raad van Toezicht.
- gesprekken tussen de (voormalig) wethouder en Raad van Toezicht. In de vorige collegeperiode ging dit vooral over de forse bezuinigingen die het Wereldmuseum moest doorvoeren na het cultuurplanadvies en over de fusieplannen van de Raad van Toezicht.²¹³ Daarnaast is er een aantal keer gesproken over het ontzameltraject.²¹⁴

Voor de genoemde gesprekken werden geen agenda's opgesteld en er werden ook geen gespreksverslagen van gemaakt. De informele gesprekken gingen ook niet primair over het functioneren van de Raad van Toezicht. Met de informele overleggen is dan ook geen invulling gegeven aan het vereiste metatoezicht door de gemeente.

Overigens werd in het kader van het subsidieproces wel bij de directie van het Wereldmuseum informatie opgevraagd,²¹⁵ die deels overeenkomt met de informatie die de Raad van Toezicht volgens de statuten in het jaarverslag zou moeten opnemen. (Toenmalig) dKC heeft deze informatie echter niet gebruikt als toets op het functioneren van de Raad van Toezicht, maar alleen om te beoordelen of afspraken in het subsidieproces werden nagekomen.²¹⁶

²¹² Interview, 19 januari 2015.

²¹³ Interview, 28 januari 2015.

²¹⁴ Interview oud-wethouder, 3 februari 2015.

²¹⁵ Zoals in het kader van de subsidieaanvraag ten behoeve van het cultuurplan 2013-2016.

²¹⁶ Interview, 9 januari 2015.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

documentenanalyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft bijvoorbeeld

- raadsstukken en collegebrieven;
- beleidsvisies- en nota's,
- subsidiebeschikkingen en toetsrapporten;
- overeenkomsten en briefwisselingen tussen gemeente en het Wereldmuseum;
- documenten van de Raad van Toezicht;
- jaarstukken van de stichting Wereldmuseum en onderliggende BV's. In bijlage 3 staan de documenten opgesomd die in dit rapport zijn aangehaald.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

De rekenkamer heeft verder met verschillende personen binnen en buiten de gemeente gesproken. In totaal zijn achttien personen geraadpleegd dan wel geïnterviewd.

Binnen de gemeente is gesproken met:

- vijf ambtenaren van het cluster MO;
- vier ambtenaren van het cluster SO;
- één ambtenaar van de Bestuursdienst;
- oud-wethouder Cultuur, mevrouw A. Laan;
- huidig wethouder Cultuur, de heer A. Visser.

Van buiten de gemeente is gesproken met:

- een oud-secretaris van de RRC;
- twee voormalige leden van de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum;
- de directeur en een medewerker van het Wereldmuseum;
- een oud-medewerker van het Wereldmuseum (oud-lid Ondernemingsraad).

procedures

Op 27 november 2014 deed de raad via een motie het verzoek aan de rekenkamer om een onderzoek te doen naar de naleving van de verzelfstandigingsafspraken tussen het Wereldmuseum en de gemeente (zie bijlage 2). Op 9 december 2014 liet de rekenkamer de raad per brief weten op het verzoek te zullen ingaan. De opzet van het onderzoek is vervolgens op 13 januari 2015 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 18 maart 2015 voor ambtelijk wederhoor aan de directeur van het cluster MO voorgelegd. Ook is de concept nota van bevindingen voorgelegd aan leden van de voormalig Raad van Toezicht en de directie van het Wereldmuseum. Na verwerking van de reacties is het rapport voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, de directie van het Wereldmuseum en de voormalige Raad van Toezicht. De op 13 en 14 april 2015 ontvangen reacties zijn in de rapportage opgenomen, waarna deze op 24 april 2015 openbaar is geworden.

bijlage 2 motie Wereldmuseum



GROENLINKS
ZIN IN DE TOEKOMST



1

Motie rekenkameronderzoek wereldmuseum

De gemeenteraad van Rotterdam bijeen in vergadering op 27 november 2014 ter bespreking van het agendapunt gang van zaken wereldmuseum,

constaterende dat

- het wereldmuseum in 2005 is verzelfstandigd,
- de gemeente subsidie verstrekt aan en haar collectie in bruikleen heeft bij het wereldmuseum,

verzoekt de Rotterdamse Rekenkamer snel een onderzoek te doen in hoeverre en op welke wijze de afspraken die in 2005 gemaakt zijn bij de verzelfstandiging worden nageleefd,

en gaat over tot de orde van de dag.

Jeroen van der Lee
PvdD

Co Engberts
PvdA

Sun van Dijk
SP

Judith Bokhove
GroenLinks

Maarten van de Donk
VVD

bijlage 3 gebruikte documenten

In deze bijlage staan de documenten opgesomd, waarnaar in dit rapport wordt verwezen. Dat neemt niet weg dat voor het onderzoek ook andere hier niet aangehaalde bronnen zijn gebruikt, waaronder het volledige dossier van de Raad van Toezicht.

gemeentelijke documenten

- Agendapost college, inzake revitalisering Wereldmuseum en budgetverhoging verbouwing, 18 maart 2008.
- Agendapost college, inzake verbouwing Wereldmuseum, 25 november 2008.
- Cluster MO-afdeling cultuur, Brief aan Wereldmuseum inzake positieve subsidiebeschikking, 24 april 2013.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad inzake benoeming directeur Wereldmuseum, juni 2001
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad betreffende 'Herstructurering kunstsector', 3 september 2004.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad, 26 oktober 2004.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad betreffende instemming profielschetsen raden van toezicht musea, 14 oktober 2005.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad inzake benoeming Raad van Toezicht Wereldmuseum, 6 december 2005.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad inzake revitaliseringsplan Wereldmuseum Rotterdam, 23 januari 2006.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad inzake uitwerking revitaliseringsplan van het Wereldmuseum Rotterdam, 18 maart 2008.
- College van B en W, Brief aan commissie JOC betreft instelling begeleidingscommissie, 19 september 2008.
- College van B en W, Beantwoording van schriftelijke vragen van de heer A.N. Molenaar, 30 september 2008.
- College van B en W, Beantwoording van schriftelijke vragen van de heer R. Moti, 13 september 2011.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad betreffende 'Visie op ontzamelen van de gemeentelijke museale collectie', 9 november 2012.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad inzake stand van zaken ontzamelen, 23 september 2014.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad inzake Raad van Toezicht i.o. Wereldmuseum, 18 november 2014.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad inzake Wereldmuseum, 26 november 2014.
- College van B en W, Brief aan gemeenteraad inzake ontzamelvoorstellen Wereldmuseum en Maritiem Museum Rotterdam, 2 december 2014.
- Cultuurverslag 2005–2006, 2007.
- dKC, Brief aan het Wereldmuseum inzake verleningsbeschikking 2010, 1 december 2009.
- dKC, Toetsing jaarplannen Wereldmuseum 2006 t/m 2009 & 2012.
- dKC, Toetsing jaarverslagen Wereldmuseum 2008, 2009 & 2011.

- dKC, Toetsing cultuurplanaanvraag 2009 – 2012, maart 2008.
- dKC, Brief aan het Wereldmuseum inzake het jaarplan 2010, 21 mei 2010.
- dKC, Brief aan directeuren verzelfstandigde musea, 22 november 2010.
- dKC, Brief aan het Wereldmuseum inzake verleningsbeschikking 2011, 18 maart 2011.
- dKC, Brief aan verzelfstandigde musea inzake collectiebeleidsplannen, 28 juni 2011.
- dKC, Toetsing herzien meerjarenplan 2013 - 2016 en herzien meerjarenplan 2013 en 2014, augustus 2014.
- Gemeente Advocaten Rotterdam, brieven aan het Wereldmuseum inzake huurgeschil Willemskade, februari 2013 – april 2013.
- Motie 'Stappenplan verzelfstandiging Kunst- en Cultuursector', 17 april 2003.
- OBR, Werkafspraken technisch beheer – OBR/Wereldmuseum, 5 december 2005.
- Rotterdams Cultuurplan 2013 – 2016 'Midden in de Stad', september 2012.
- Stadsontwikkeling, brief aan Wereldmuseum inzake huuropzegging Metaalhof 3, 17 februari 2015.
- Stadsontwikkeling, afrekening servicekosten 2009 en 2010, 2 december 2011.
- SvR 2005.
- Verdelingsvoorstel cultuurplan 2013-2016, september 2012.
- Verleningsbeschikking subsidie Wereldmuseum, 4 december 2012.
- Wethouder Cultuur, Brief aan de Rotterdamse Schouwburg, 29 maart 2010.

documenten Stichting Wereldmuseum

- Allonge huurovereenkomst Willemskade 22/23/25, 27 oktober 2010.
- Directie Stichting Wereldmuseum, Brief aan de commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport, 23 oktober 2012.
- Directie Stichting Wereldmuseum, Brieven aan cluster Stadsontwikkeling inzake huurgeschil Willemskade, februari 2012 – maart 2013
- Directie Stichting Wereldmuseum, brieven aan Raad van Toezicht Stichting Wereldmuseum, mei 2014 – oktober 2014.
- Directie Wereldmuseum, Brief aan cluster Stadsontwikkeling inzake informatie ten behoeve van de bespreking 19 augustus 2014, 11 augustus 2014.
- Directie Wereldmuseum, 'Ademen met de kieuwen van Rotterdam', 26 januari 2015.
- Notitie Raad van Toezicht, 20 februari 2013.
- Notulen vergadering Raad van Toezicht Stichting Wereldmuseum, 11 maart 2013
- Notulen vergadering Raad van Toezicht Stichting Wereldmuseum, 27 maart 2013.
- Notulen vergadering Raad van Toezicht Stichting Wereldmuseum, 25 april 2013.
- Notulen vergadering Raad van Toezicht Stichting Wereldmuseum, 30 mei 2013.
- Notulen vergadering Raad van Toezicht Stichting Wereldmuseum, 17 september 2013
- Notulen vergadering Raad van Toezicht Stichting Wereldmuseum , 17 december 2013.
- Oprichtingsstatuten Stichting Wereldmuseum Rotterdam, 4 oktober 2005.
- Raad van Toezicht, Brief aan directeur Stichting Wereldmuseum, 2 oktober 2014.
- Reglement inzake werkwijze van de directie en Raad van Toezicht.
- Sociaal Plan Verzelfstandiging Wereldmuseum Rotterdam, 29 november 2005.
- Stichting Wereldmuseum, 'Ondernemersplan 2006–2009'.
- Stichting Wereldmuseum, meerjarenbegroting 2013-2016.
- Stichting Wereldmuseum, meerjarenbeleidsplan 2013-2016, december 2011.
- Subsidieverordening Rotterdam 2005.
- Verzelfstandigingsovereenkomst Stichting Wereldmuseum, 19 december 2005.

- Wereldmuseum Rotterdam, 'Met een rijke collectie naar een vitale toekomst; museaal beleid Wereldmuseum Rotterdam', oktober 2005.

overige documenten

- Arup bv, review kwaliteit museaal binnenklimaat, 17 september 2013.
- Base Advocaten, vaststellingsovereenkomst, 7 april 2014.
- Borrie accountants, brief aan stichting Wereldmuseum Rotterdam betreffende de concept jaarrekening 2012, 28 maart 2013.
- Ethische Codecommissie voor Musea, brief aan het college van B en W, 16 mei 2014.
- F. Van der Ploeg, 'Een ondernemende cultuur. Cultuur als confrontatie', 1999.
- GITP OrganisatieAdvies, 'Van droom naar werkelijkheid', januari 2003.
- Halmos, definitief ontwerp werktuigbouwkundige installaties, 31 mei 2007.
- Memo Deerns Raadgevende Ingenieurs, aanpassingen aan klimaatinstallaties en bouwfysische eigenschappen – algemene visie, 1 mei 2011.
- Ministerie van O, C en W, 'Brief uitgangspunten cultuurbeleid', 2010.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Advies over het Revitaliseringsplan 2005–2008 van het Wereldmuseum Rotterdam', 16 december 2005.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Cultuurplanadvies 2009-2012', april 2008.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, Binden en Bouwen, Ondernemerschap in de Rotterdamse cultuursector, juni 2010.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Effectmeting advies Binden en Bouwen'.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Cultuurplanadvies 2013–2016', mei 2012.
- Toetsingscommissie Ontzamelen Rotterdam, 'Advies ontzamelvoorstel Wereldmuseum', 24 november 2014.
- Twynstra Gudde, 'Programma van eisen en financiële consequenties herstructurering Rotterdamse kunst- en cultuursector', 13 april 2004.

websites

- Gemeente Rotterdam, 'Cultuurplanprocedure', www.rotterdam.nl/cultuurplanprocedure, geraadpleegd op 12 februari 2015.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Raad', <http://www.rrkc.nl/raad/>, geraadpleegd op 30 januari 2015.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Cultuurplan', <http://www.rrkc.nl/cultuurplan-index/>, geraadpleegd op 30 januari 2015.

bijlage 4 lijst van afkortingen

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
BV	besloten vennootschap
B en W	burgemeester en wethouders
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
dKC	(toenmalige) dienst Kunst en Cultuur
FPU	Flexibel Pensioen en Uittreden
fte	fulltime equivalent
LAMO	Landelijke leidraad voor het Afstoten van Museale Objecten
MJP	meerjarenplan
MO	cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
OBR	(toenmalig) Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
RRKC	Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur
RvT	Raad van Toezicht
SO	cluster Stadsontwikkeling
SvR	Subsidieverordening Rotterdam
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Wereldmuseum

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
april 2015

ISBN/EAN
978-90-76655-83-3