

Een nieuw SM's naast het NbM - synergie een hele kunst

Een analyse van de exploitatie van het Stedelijk Museum
's-Hertogenbosch in het perspectief van de nieuwbouw



Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Met medewerking van:
drs. Jan-Willem van Giessen
drs. Stan van de Laar

's-Hertogenbosch, 14 september 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding voor het onderzoek.....	3
1.2	Status van deze rapportage.....	4
1.3	Leeswijzer.....	4
2	Aanpak van het onderzoek.....	5
2.1	Doel- en vraagstelling.....	5
2.2	Reikwijdte.....	5
2.3	Onderzoeksmethode.....	5
3	Normenkader.....	7
4	Bevindingen.....	9
4.1	Inleiding.....	9
4.2	Bevindingen norm 1: Fluctuaties in de exploitatie.....	9
4.3	Bevindingen norm 2: Cultuurbeleid.....	10
4.4	Bevindingen norm 3: Onderbouwde locatiekeuze.....	11
4.5	Bevindingen norm 4: Synergievoordelen.....	11
4.6	Bevindingen norm 5: Exploitatie als onderdeel businessplan.....	12
4.7	Bevindingen norm 6: Inzicht in risico's exploitatie na nieuwbouw.....	13
Bijlage 1	Overzicht van voornaamste geraadpleegde documentatie.....	15
Bijlage 2	Overzicht van geïnterviewde personen.....	16
Bijlage 3	Chronologie mijlpalen in informatie en besluitvorming.....	17
Bijlage 4	Overzicht en beknopte analyse exploitatieontwikkeling SM's.....	21
Bijlage 5	Reactie college van burgemeester en wethouders.....	24
Bijlage 6	Nawoord Rekenkamercommissie.....	32

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

1.01 Na een lange voorgeschiedenis die start in 1992 heeft de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch in 2003 besloten de nieuwbouw van het Stedelijk Museum 's-Hertogenbosch (SM's) te realiseren naast het Noordbrabants Museum (NbM). Hierdoor ontstaat een Museumkwartier in de binnenstad van 's-Hertogenbosch.

1.02 De keuze voor nieuwbouw op deze locatie is vooral gebaseerd op de inschatting dat er door de concentratie van twee belangrijke musea op één plek mogelijkheden ontstaan om synergievoordelen te creëren. In diverse raadsvoorstellen wordt de verwachting uitgesproken dat:

- a er besparingen mogelijk zijn op de bouwsom;
- b de aantrekkingskracht van de binnenstad wordt versterkt;
- c er meer bezoekers voor beide musea kunnen worden getrokken;
- d de exploitatie van beide musea verbeterd kan worden.

1.03 De gemeenteraad stelt in 2003 een budget van € 10,4 miljoen beschikbaar voor de bouw van het nieuwe museum. De raad stelt daarbij als voorwaarde dat de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage aan de exploitatie van het gemeentelijke museum gelijk dient te blijven. In 2007 besluit de raad het bouwbudget te verhogen tot € 13,83 mln., o.a. door het oorspronkelijke budget te indexeren. Het in 2007 vastgestelde budget is het uitgangspunt voor de te starten aanbestedingsprocedure.

1.04 In het raadsvoorstel van 17 maart 2009 meldt het college dat de aanbestedingsprocedure heeft uitgewezen dat de bouwkosten hoger zullen uitvallen. De kosten van de bouw van het SM's bedragen nu € 16,9 mln. De kostenstijging wordt volgens het college veroorzaakt door prijsstijgingen en indexering en door aanpassingen in het ontwerp mede als gevolg van de locatiekeuze. Het college stelt in het raadsvoorstel van 17 maart 2009 dat de wens om het SM's direct naast het NbM te vestigen tot een complex project heeft geleid met hogere bouwkosten tot gevolg. De raad heeft ingestemd met de voorgestelde verhoging van het investeringsbudget.

1.05 In het raadsvoorstel van 17 maart 2009 spreekt het college (net als in het raadsvoorstel van 13 maart 2007) het voornemen uit om de jaarlijkse exploitatiebijdrage aan het SM's te verhogen met € 200.000. Deze verhoging is nodig om de kosten van extra beveiligingsmaatregelen die vanuit het NbM vereist worden te kunnen dekken en extra marketingactiviteiten te kunnen verrichten. De gemeenteraad heeft ten aanzien van de verhoging van de exploitatiebijdrage in zijn vergadering van 17 maart 2009 geen besluit willen nemen. Er is naar de mening van de gemeenteraad nog onvoldoende zicht op de mogelijke synergie-effecten van de nieuwbouw en daarmee te weinig inzicht in de exploitatielasten in de nieuwe situatie.

1.06 Op initiatief van een aantal fracties heeft de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch de Rekenkamercommissie verzocht onderzoek te doen naar de besluitvorming rondom en onderbouwing van de exploitatie van het SM's in het perspectief van de nieuwbouw.

1.07 De Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch heeft in haar vergadering van 30 maart 2009 besloten gehoor te geven aan dit verzoek van de gemeenteraad. Voor de uitvoering van het onderzoek is PricewaterhouseCoopers Advisory ingeschakeld (Jan-Willem van Giessen en Stan van de Laar).

1.2 Status van deze rapportage

1.08 Deze rapportage betreft de bevindingen van de Rekenkamercommissie. De conclusies worden in een aparte brief verwoord. Het onderzoeksrapport is 14 september vastgesteld door de Rekenkamercommissie. Het rapport zal vervolgens worden voorgelegd aan het college met het verzoek de juistheid en volledigheid van de feitelijke bevindingen te verifiëren. Het college kan aanvullend nog een bestuurlijke reactie geven op de bevindingen en de geformuleerde conclusies.

1.09 De reactie van het college zal indien daar in de ogen van de Rekenkamercommissie aanleiding voor is worden verwerkt in het eindrapport. De reactie van het college zal bovendien, eventueel voorzien van een nawoord van de Rekenkamercommissie, integraal als bijlage van het eindrapport worden opgenomen.

1.3 Leeswijzer

1.10 Hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak en reikwijdte van het onderzoek. Daarbij wordt ingegaan op de onderzoeksvragen en de uitvoering van het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt het normenkader toegelicht. In hoofdstuk 4 worden aan de hand van het normenkader de feitelijke bevindingen van het onderzoek beschreven.

2 Aanpak van het onderzoek

2.1 Doel- en vraagstelling

2.01 De centrale doelstelling van het onderzoek luidt:

Inzicht bieden in de wijze waarop de verschillende visies op mogelijke synergievoordelen rond de exploitatie van het SM's een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming over de nieuwbouw van het SM's naast het NbM in het Museumkwartier.

2.02 De doelstelling dient bereikt te worden door ten aanzien van het project nieuwbouw SM's de volgende vragen te beantwoorden:

- a. Heeft de exploitatie van het museum in de periode van 2003 tot en met 2008 fluctuaties laten zien?
- b. Op welke wijze is de investering in een nieuw museum verankerd in het cultuurbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch?
- c. Zijn bij het besluit om het SM's te vestigen naast het NbM andere opties in overweging genomen?
- d. Zijn de mogelijke synergievoordelen van vestiging van het SM's naast het NbM aangetoond?
- e. Zijn de mogelijkheden van het nieuwe gebouw vertaald in consequenties voor de toekomstige exploitatie van het museum?
- f. Is de gemeenteraad geïnformeerd over de risico's van het nieuwe gebouw en het gekozen museale concept voor de exploitatie van het museum?

2.03 Het onderzoek dient feiten en inzichten op te leveren die de gemeenteraad in staat stellen om de komende maanden afgewogen besluiten te nemen in het dossier nieuwbouw SM's.

2.2 Reikwijdte

2.04 Het onderzoek beperkt zich tot het inzichtelijk maken en het beoordelen van de exploitatie van het SM's in het perspectief van de nieuwbouw. Het bouwproject zelf (investeringskosten en planning) en de mogelijke synergievoordelen die te maken hebben met de aantrekkingskracht van de binnenstad en verbetering van het culturele aanbod vallen buiten het bestek van het onderzoek.

2.05 De doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het SM's en de rechtmatigheid van de investeringen vallen nadrukkelijk buiten de reikwijdte van het onderzoek. Met andere woorden het inhoudelijke beleid, de organisatie en de financiële prestaties van het SM's zijn niet onderzocht.

2.3 Onderzoeksmethode

2.06 Het onderzoek bestaat in grote lijnen uit de volgende stappen:

- a Voorbereiden onderzoek;
- b Opstellen normenkader;
- c Analyseren documenten en dossiers;

- d Interviewen sleutelpersonen;
- e Opstellen concept eindrapport (feitelijke bevindingen en conclusies);
- f Bestuurlijk en ambtelijk wederhoor en definitief maken rapportage;
- g Toezending aan de gemeenteraad.

2.07 Bij de start van het onderzoek is in nauwe samenspraak met de Rekenkamercommissie een normenkader opgesteld (zie hoofdstuk 3). Aan de hand van dit kader is de exploitatie van het SM's in het perspectief van de nieuwbouw naast het NbM in het Museumkwartier gereconstrueerd en door de onderzoekers beoordeeld. De feitelijke bevindingen zijn getoetst aan het normenkader (hoofdstuk 4).

2.08 In het kader van het onderzoek zijn documenten geanalyseerd die inzicht geven in het proces en de aanpak van het project nieuwbouw SM's en in het bijzonder de exploitatielasten als gevolg van de nieuwbouw. Een overzicht van de voornaamste geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 1 van deze rapportage.

2.09 Vervolgens is een aantal gesprekken gevoerd met bij het nieuwbouwproject betrokken sleutelpersonen. Een volledig overzicht van deze gesprekspartners is opgenomen in bijlage B. De gesprekken zijn door de onderzoekers benut om inzicht te krijgen in de context van het project en een aantal eerste bevindingen uit het dossieronderzoek te toetsen. De gesprekspartners is vertrouwelijkheid toegezegd, waarbij is afgesproken geen formele gespreksverslagen van de interviews te maken.

2.10 Het onderzoek is, als gevolg van de door de raad gewenste opleveringsdatum, uitgevoerd in de maanden juni, juli en augustus 2009. Deze korte doorlooptijd en de vakantieperiode hebben de onderzoekers en de Rekenkamercommissie genoodzaakt het onderzoeksdomein scherp af te bakenen en het detailleringniveau te beperken. Het doel van het onderzoek, het faciliteren van de besluitvorming door de gemeenteraad, heeft steeds voorop gestaan bij het analyseren van het dossier, de interviews en het maken van de rapportage.

2.11 De Rekenkamercommissie spreekt haar waardering uit voor de medewerking van betrokkenen bij het beschikbaar stellen van de dossiers en het geven van een toelichting en een visie op de planontwikkeling en de ontstane situatie ten aanzien van het project nieuwbouw SM's.

3 Normenkader

3.01 Het onderzoek naar exploitatie van het SM's in het perspectief van de nieuwbouw is gebaseerd op een voorafgaand aan het onderzoek, op basis van een brainstormsessie tussen Rekenkamercommissie en onderzoekers, vastgesteld normenkader. Dit normenkader waarborgt een methodisch onderbouwde uitvoering van het onderzoek en was richtinggevend bij het inventariseren en analyseren van het onderzoeksmateriaal. De feitelijke situatie rondom het project is beschreven en geduid aan de hand van het normenkader (zie hoofdstuk 4).

3.02 De normen zijn afgeleid van de in hoofdstuk 2 genoemde onderzoeksvragen. Ook hebben de gemeentelijke beleidsdoelen (financieel en inhoudelijk), voor zover aanwezig, als input voor het normenkader gediend. Daarnaast is bij het maken van het normenkader uitgegaan van een aantal 'best practices' op het gebied van de aanpak van nieuwbouwprojecten in de cultuursector (o.a. Arnhem, Zwolle en Utrecht).

3.03 In navolgend schema is het normenkader opgenomen:

<p>Norm 1: Fluctuaties in de exploitatie</p> <p>Eventuele fluctuaties in de exploitatie van het SM's in de periode 2003 tot en met 2008 zijn te verklaren door verhoging van het ambitieniveau van het museum. Deze verhogingen in de exploitatie zijn door de gemeenteraad goedgekeurd.</p>
<p>Norm 2: Cultuurbeleid</p> <p>De politiek/ bestuurlijke keuze tot nieuwbouw van het SM's en de locatiekeuze voor het Museumkwartier passen binnen de geformuleerde beleidskaders voor het cultuurbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch.</p>
<p>Norm 3: Onderbouwde locatiekeuze</p> <p>Het politiek/ bestuurlijke besluit tot vestiging van het nieuwe SM's naast het NbM is genomen op basis van een heldere analyse van de te verwachten synergievoordelen/ efficiencywinsten in de exploitatie van het SM's, ten opzichte van de vestiging op andere locaties.</p>
<p>Norm 4: Synergievoordelen</p> <p>De synergievoordelen van vestiging van het SM's naast het NbM zijn concreet en realistisch inzichtelijk gemaakt op de volgende terreinen:</p> <ol style="list-style-type: none"> bouwkosten; financiële voordelen door besparing op m2 publieksbereik; financiële vertaling van grotere aantrekkingskracht/ meer betalende bezoekers binnenstad; economisch effect op winkels/ horeca in centrum van de stad exploitatie; efficiencywinst door gezamenlijke backoffice, meer inkomsten uit horecafunctie, winkel, verhuur ruimten, sponsoring, etc.)

Norm 5: Exploitatiebegroting als onderdeel van businessplan

Naast een investeringsbegroting was ten tijde van de politiek/ bestuurlijke besluitvorming ook een realistische exploitatiebegroting voor het nieuwe SM's beschikbaar. Deze exploitatiebegroting maakt onderdeel uit van een businessplan van het nieuwe SM's, waarbij in de context van de nieuwbouw een relatie is gelegd tussen de museale ambities en de gevolgen hiervan voor de programmering, de organisatie en de kosten en inkomsten.

Norm 6: Inzicht in risico's in de exploitatie na nieuwbouw

Er is een realistische risicoparagraaf opgesteld voor het project nieuwbouw SM's, waarbij ten aanzien van de jaarlijkse exploitatielasten de potentiële risico's in kaart zijn gebracht en mogelijke oplossingsrichtingen zijn voorgesteld. De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch houdt, voor zover dit past binnen haar kaderstellende en controlerende rol, toezicht op de voortgang, prestaties en risico's rondom de nieuwbouw van het SM's en de consequenties hiervan voor de toekomstige exploitatie. Indien de gemeenteraad wordt geïnformeerd over tegenvallende prestaties/ mogelijke risico's stelt zij kritische vragen c.q. verstrekt zij bestuurlijke opdrachten om de situatie beheersbaar te houden.

4 Bevindingen

4.1 Inleiding

4.01 Dit hoofdstuk bevat een weergave van de feitelijke bevindingen, zoals deze door de onderzoekers zijn gedaan op basis van deskresearch en interviews met personen die vanuit verschillende rollen betrokken zijn geweest bij het project nieuwbouw SM's. De bevindingen zijn geordend aan de hand van het normenkader.

4.2 Bevindingen norm 1: Fluctuaties in de exploitatie

4.02 Het SM's is binnen de gemeentelijke organisatie verzelfstandigd en ontvangt van de gemeente 's-Hertogenbosch sinds 1987 een gemeentelijke bijdrage. Het museum is zelf verantwoordelijk voor de inzet van middelen en het behalen van de met de gemeente afgesproken resultaten. Volgens opgave van het college en de ambtelijke organisatie (zie bijlage 4) is van ernstige tekorten bij het museum in al die jaren geen sprake geweest. Tot 2005 hoefde nooit een beroep op de gemeenteraad te worden gedaan om de gemeentelijke bijdrage extra te verhogen. In 2005 kwam deze situatie anders te liggen.

4.03 Desgevraagd bevestigt de ambtelijke organisatie dat de gemeentelijke bijdrage in de exploitatie van het SM's tot 2005 enkel werd verhoogd met de jaarlijkse indexeringen voor prijzen en lonen. Maar met ingang van 2005 werd de jaarlijkse bijdrage met € 262.000 verhoogd tot circa € 1,5 miljoen¹. Deze verhoging was nodig door de verplaatsing van het SM's vanaf de Hekellaan naar de tijdelijke huisvesting binnen het Paleiskwartier, waardoor met name de huisvestingslasten hoger uitvielen.

4.04 De door de gemeenteraad vastgestelde verhoging van de bijdrage in de exploitatie van het SM's in het geval van nieuwbouw aan de Citadellaan (eerder plan voor nieuwbouw) à € 262.000, werd bij raadsbesluit van 13 juli 2004 toegekend aan het SM's ten behoeve van dekking van de jaarlijkse huisvestingslasten in zijn tijdelijk onderkomen. In de diverse raadsvoorstellen in de periode 2004-2009 is deze budgetverhoging steeds in het perspectief van nieuwbouw geplaatst (in eerste instantie aan de Citadellaan, later in het Museumkwartier). Dit terwijl het nieuwe gebouw pas op zijn vroegst begin 2012 in gebruik zal worden genomen.

4.05 Het bedrag van € 262.000 was oorspronkelijk gebaseerd op de voorziene hogere huisvestingslasten aan de Citadellaan voor schoonmaak, onderhoud, energie, verzekeringspremies en gemeentelijke lasten. Hierin waren geen beveiligingskosten geraamd. Bedoeling was dat het SM's zoveel mogelijk extra huisvestingskosten van de tijdelijke locatie en daarna het nieuwe gebouw zou dragen met deze stijging van de exploitatiebijdrage.

4.06 De bijdrage in de exploitatiekosten van de gemeente aan het SM's bedraagt sinds 2003 circa 70% van de totale lasten van het museum. Indien verder in tijd wordt teruggeblikt dan valt op dat deze bijdrage zich sinds 1997 heeft ontwikkeld van een bijdrage van circa de helft naar driekwart deel van de totale exploitatielasten.

¹ Zie bijlage 4 voor detailoverzicht van de ontwikkeling in de exploitatie van het SM's over de periode 1997 – 2008.

4.07 Uit het overzicht van de exploitatie van het museum in de periode 1997-2008 (zie bijlage) en de daarop ontvangen toelichting van de ambtelijke organisatie valt een aantal zaken op. Hierbij moet nogmaals het voorbehoud worden gemaakt dat een integrale doorlichting van de financiële situatie van het museum buiten het blikveld van het rekenkameronderzoek valt.

- a De jaarlijkse gemeentelijke bijdrage betreft het verschil tussen de kosten en de eigen inkomsten van het museum, er is geen sprake van budgetfinanciering.
- b De inkomsten zijn sinds 1997 nagenoeg constant gebleven. Uitschieters in de jaren 2005 en 2006 worden veroorzaakt door onttrekkingen uit de reserves van het SM's.
- c De verschillende posten voor inkomsten en uitgaven laten in de jaren flinke fluctuaties zien. Eén van de oorzaken hiervan is de verschillende wijze van boeken van kosten en inkomsten. Dit belemmert een vergelijking van de exploitatieresultaten door de jaren heen.
- d De gemiddelde jaarlijkse stijging van de gemeentelijke bijdrage in de periode 1997-2008 is hoger dan de jaarlijkse indexatie van lonen en prijzen.
- e In de gemeentelijke bijdrage is sinds 2005 een bedrag van € 262.000 versleuteld ter dekking van hogere huisvestingslasten in het geval van nieuwbouw, het bedrag is gebaseerd op het plan van nieuwbouw aan de Citadellaan.

4.08 In het dossier zijn geen prestatiecontracten aangetroffen waarin tussen de gemeente en het museum afspraken zijn gemaakt over te leveren prestaties in termen van tentoonstellingen, manifestaties, bijdrage aan culturele netwerken in de gemeente, eigen inkomsten uit bezoekers en verhuur, etc. en de financiële middelen die hier vanuit de gemeente tegenover staan.

4.09 In het dossier zijn geen raadsvoorstellen en besluiten aangetroffen waaruit blijkt dat de gemeentelijke bijdrage aan de exploitatie van het museum is afgeleid van de culturele en museale ambities van het museum. Op basis van het dossieronderzoek en de interviews kan worden vastgesteld dat de exploitatie (zowel plannen als realisatie) van het museum bijna niet op de agenda heeft gestaan van de gemeenteraad. Tevens kan worden vastgesteld dat de raad vrijwel nooit actief informatie heeft opgevraagd over de plannen en stand van zaken ten aanzien van de exploitatie van het museum.

4.3 Bevindingen norm 2: Cultuurbeleid

4.10 De besluitvorming tot nieuwbouw van het SM's, de vestiging van het museum naast het NbM, en daarmee vorming van een museumkwartier in de stad, berust niet op een volwaardig richtinggevend gemeentelijk beleidskader. Vanaf 2003 tot heden heeft de besluitvorming over het nieuwbouwproject SM's zich afgespeeld zonder expliciete visie en kaders voor de functie van het SM's in de culturele infrastructuur van de gemeente 's-Hertogenbosch. Een actuele cultuurnota heeft in die periode ontbroken. Een nieuwe cultuurnota zal 22 september 2009 aan de raad worden voorgelegd. In de conceptversie van de nieuwe cultuurnota wordt het gebrek aan kaders voor het nieuwe museum vrijwel niet weggenomen zoals blijkt uit het volgende citaat (uit de Cultuurnota): *“Het museum SM's krijgt een nieuwe huisvesting. Daarin kan het verder werken aan de landelijke betekenis en aan het vergroten van het publieksbereik. We willen de ontwikkeling in de nieuwbouw eerst afwachten voordat we over uitbreiding van ambities praten.”*

4.11 Het gebrek aan inhoudelijke culturele beleidskaders is in de ogen van betrokkenen één van de oorzaken van de grilligheid van de besluitvorming over dit project. De grilligheid blijkt niet alleen uit de lange duur van het voorbereidingstraject, de diverse varianten die voor het nieuwe museum achtereenvolgens op tafel hebben gelegen maar ook uit het aanzienlijk aantal amendementen op de raadsvoorstellen dat de raad in dit dossier heeft aangenomen.

4.12 De discussie over de nieuwbouw van het museum en de locatiekeuze is bijna niet op cultuurinhoudelijke gronden gevoerd. De culturele ambities van de investering in een nieuw gebouw zijn nooit apart geagendeerd en door de raad besproken. Stedenbouwkundige argumenten betreffende de locatie en architectonische vormgeving van de nieuwbouw voeren de boventoon.

4.4 Bevindingen norm 3: Onderbouwde locatiekeuze

4.13 Aan de keuze voor de nieuwe locatie van het SM's, gevestigd naast het NbM, is geen uitgebreid onderzoek voorafgegaan. Verschillende locaties voor vestiging van het nieuwe museum zijn niet met elkaar vergeleken. Het college heeft voor deze locatie gekozen mede ingegeven door het advies van De Leeuw en Van Straaten over het museale concept van het nieuwe museum. Hierin wordt gesteld dat het museum moet kiezen voor een duidelijk specifiek profiel in de moderne en hedendaagse kunst (niche). Het museum zal daarmee geen grote stromen bezoekers trekken en kan relatief klein van opzet zijn. Het college heeft in het raadsvoorstel van april 2004 de inschatting gemaakt dat huisvesting naast het NbM de meeste mogelijkheden voor synergie biedt die het nieuwe museale concept mogelijk moeten maken.

4.14 Na de keuze voor de locatie is men in opdracht van de besturen van de provincie en de gemeente de synergievoordelen gaan onderzoeken. Diverse werkgroepen bestaande uit experts van de gemeente, provincie, de musea, aangevuld met externe experts, zijn aan de slag gegaan om de synergievoordelen van een museumkwartier in kaart te brengen. De opdrachten van de werkgroepen bevatten geen indicaties voor de omvang van de te realiseren synergievoordelen. De rapportage van de werkgroepen bevat weinig harde cijfers en argumenten die de synergie concretiseren. Onduidelijk blijft wat de concrete voordelen zullen zijn voor de bezoekersaantallen, de aantrekkingskracht van de binnenstad en de exploitatie van de musea. Alleen de werkgroep die zich richtte op het ontwerp van het museum rapporteert een besparing van een substantieel aantal vierkante meters door het gezamenlijke gebruik van een aantal ruimtes.

4.15 Aan de keuze voor een tijdelijke locatie van het SM's ligt een uitgebreid locatieonderzoek ten grondslag. Op basis van een afweging van voor- en nadelen is de keuze gemaakt voor de Parallelweg.

4.5 Bevindingen norm 4: Synergievoordelen

4.16 De keuze voor de nieuwbouw van het SM's naast het NbM is met name gebaseerd op de beoogde synergie binnen dit Museumkwartier. In de praktijk blijkt echter dat 'synergie' op veel verschillende manieren wordt geïnterpreteerd (bouw, publiek, binnenstad en exploitatie). In de besluitvorming over de nieuwbouw van het museum in het Museumkwartier is het begrip synergie niet nader gedefinieerd en niet gekwantificeerd.

4.17 Geconstateerd is dat tot op heden enkel de synergievoordelen op het terrein van het realiseren van het gebouw in kaart zijn gebracht. Er is sprake van een 'besparing' c.q. beperktere investeringslast

van € 0,9 miljoen, omdat door de vestiging van beide musea op één locatie 744 m2 ruimte wordt bespaard. Deze besparing kan worden gerealiseerd door het gezamenlijk gebruik maken van technische ruimten (o.a. werkplaats en voor installaties). De kantoren van beide museale organisaties zullen apart worden gerealiseerd omdat deze in de ogen van betrokkenen een eigen identiteit vereisen. Onduidelijk is echter of de geraamde 'besparing' het maximaal haalbare is en hoe met deze 'winst' in het bouwbudget is omgegaan.

4.18 Ten aanzien van de synergievoordelen is wel een poging gedaan om inzicht te krijgen in de effecten op de exploitatie van het SM's, maar tot op heden heeft deze exercitie nog geen duidelijk beeld opgeleverd. Al enige tijd buigt een werkgroep exploitatie – bestaande uit ambtelijk vertegenwoordigers van NbM, SM's, provincie en gemeente – zich over het in kaart brengen van de huidige situatie van zowel het SM's als het NbM om uiteindelijk iets over de toekomstige exploitatie van beide musea te kunnen zeggen. De synergievoordelen van het Museumkwartier in relatie tot de bijdrage aan de economische ontwikkeling van de binnenstad en het publieksbereik zijn voor zover kan worden vastgesteld niet in kaart gebracht anders dan dat de verwachting wordt uitgesproken dat er positieve effecten zijn te verwachten.

4.19 In de zoektocht naar synergievoordelen benadrukken betrokkenen (inclusief de besturen van de provincie en de gemeente en beide musea) telkenmale het standpunt dat de zelfstandigheid en het behoud van de eigen identiteit van beide musea voorop staan. Uit het dossier en de gesprekken komt nadrukkelijk naar voren dat het aannemen van deze houding het realiseren van (maximale) synergie zowel op de harde (financiën, personeel, fysieke ruimte, etc.) als zachte (omgangsvormen, houding, gedrag) aspecten in de weg heeft gestaan of in ieder geval niet heeft bevorderd. Door enkele betrokkenen worden zelfs "synergienadelen" verwacht omdat twee aparte organisaties gedwongen worden met elkaar samen te werken. Deze mogelijke negatieve effecten worden in de diverse raadsvoorstellen niet genoemd en dus ook niet gekwantificeerd.

4.6 Bevindingen norm 5: Exploitatie als onderdeel businessplan

4.20 Er is geen exploitatiebegroting opgesteld ten behoeve van de besluitvorming in de gemeenteraad over de investering in en de locatiekeuze van de nieuwbouw van het SM's. Ook in een later stadium is dit (nog altijd) niet gebeurd. Er is dus ook geen inzicht in de samenhang tussen organisatie van het museum, inhoud van de collectie en de exploitatie (inkomsten en uitgaven), kortom het ontbreekt aan een businessplan voor het nieuwe museum. De door het college voorgestelde verhoging van de gemeentelijke bijdrage met € 2 ton kan niet beoordeeld worden in het perspectief van de totale exploitatie van het nieuwe museum. Daar komt bij dat de onderbouwing en specificatie van het gewenste bedrag bijna niet zijn te reconstrueren vanuit de diverse raadsvoorstellen.

4.21 De omvang van de verhoging van de gemeentelijke bijdrage in 2005 is gebaseerd op de stijging van de exploitatielasten in het geval van nieuwbouw aan de Citadellaan. De nieuwbouw van het SM's naast het NbM in de binnenstad van 's-Hertogenbosch, kan niet worden gezien als een verplaatsing van het plan Citadellaan naar het Museumkwartier. Uit de omvang van de investering in een nieuw gebouw volgt een nieuw museaal concept met een hoger ambitieniveau dan in het verleden het geval was. De financiële consequenties (kosten en inkomsten) van het verhogen van het ambitieniveau zijn niet uitgewerkt in een businessplan voor het nieuwe museum. Het NbM grijpt de verbouwing van het museum aan om de ambities ten aanzien van aantal en kwaliteit van tentoonstellingen te verhogen. Gesproken wordt over een subsidieverhoging van 50%. De gemeente 's-Hertogenbosch onderschrijft de nieuwe koers van het NbM en is bereid de gemeentelijke bijdrage te verhogen.

4.22 Bij het besluit over nieuwbouw van het SM's heeft de raad als voorwaarde gesteld dat de gemeentelijke bijdrage aan het museum niet zal stijgen. Vastgesteld kan worden dat de in 2005 doorgevoerde verhoging van € 262.000, aangevuld met de voorgestelde verhoging van € 200.000 tot gevolg hebben dat de gemeentelijke bijdrage met bijna 40% stijgt ten opzichte van de bijdrage in 2004. Uit het dossieronderzoek en de gesprekken kan worden opgemaakt dat er geen zekerheid bestaat of deze verhoging van de gemeentelijke bijdrage voldoende is om een gezond, succesvol (o.a. in termen van publieksbereik) museum voor moderne kunst in de binnenstad van 's-Hertogenbosch te kunnen exploiteren. In het dossier zijn ambtelijke rekenoefeningen aangetroffen die wijzen op een veel hoger bedrag dat hiervoor nodig is dan de eerder genoemde € 462.000.

4.23 Het voornemen is het SM's - net als het theater - extern te verzelfstandigen. Om het bouw- en besluitvormingsproces niet nog ingewikkelder te maken is besloten pas tot daadwerkelijke externe verzelfstandiging van het museum over te gaan bij of na opening van het nieuwe museum. In de praktijk functioneert het museum al sinds 2005 als een externe gesubsidieerde instelling met prestatieafspraken, een subsidiebudget en een eigen jaarverslag. Op basis van het dossieronderzoek en de gevoerde gesprekken kan worden vastgesteld dat de lijnen tussen de ambtelijke organisatie en het museum veel korter en intenser zijn dan in de relatie tussen gemeente en een extern verzelfstandigd museum te doen gebruikelijk is. In de relatie tussen het museum en de gemeente 's-Hertogenbosch (bestuur en ambtelijke organisatie) zijn de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer en de daarbij behorende verantwoordelijkheden niet helder gescheiden. Voorbeelden hiervan zijn het feit dat geen ondernemingsplan en prestatiecontracten zijn aangetroffen en het feit dat het financieel management van het museum (o.a. controlling) in belangrijke mate door de ambtelijke organisatie wordt ingevuld. De vervlechting wordt ook geïllustreerd door het feit dat de ambtelijke organisatie en de directie van het museum in de praktijk nadrukkelijk samen optrekken bij de planontwikkeling.

4.7 Bevindingen norm 6: Inzicht in risico's exploitatie na nieuwbouw

4.24 Het proces betreffende de nieuwbouw van het SM's kent inmiddels een lange historie. Al in 1992 stelt het toenmalige College van B&W voor om 100.000 gulden beschikbaar te stellen voor een onderzoek naar de herhuisvesting van Museum het Kruithuis (tegenwoordig SM's). Het besluitvormingsproces binnen de gemeenteraad heeft zich sinds die tijd gekenmerkt door informatie en discussies aangaande vestigingslocaties, architectonische vormgeving van het gebouw en de investeringskosten gemoeid met het bouwkundige ontwerp. Opvallend is dat de exploitatie van het SM's in deze 'nieuwe stijl' in het hele proces vrijwel geen aandacht heeft genoten van raad, college en ambtelijk betrokkenen. De exploitatie is als randvoorwaarde in het proces benoemd ('huidige exploitatie geldt als kader voor nieuwbouw') en heeft als argument gediend in de besluitvorming over de locatie ('synergievoordelen te behalen door vestiging naast NbM'). Vastgesteld kan echter worden dat de consequenties van de investering en de locatie voor de exploitatie niet zijn uitgewerkt. De raad heeft hier het college, voorafgaand aan de besluitvorming, ook niet formeel om gevraagd.

4.25 Naast een doorrekening van consequenties van de nieuwbouw voor de exploitatie, ontbreekt het tijdens het besluitvormingsproces ook aan een gedegen risicoanalyse met betrekking tot de exploitatie van het museum op een nieuwe locatie, in een ander, nieuw gebouw. Het is niet duidelijk welke bestuurlijke, organisatorische, financiële en personele risico's verbonden zijn aan de vestiging van het SM's direct naast het NbM.

4.26 Op dit moment bestaat ook nog onvoldoende zicht op de consequenties van nieuwbouw van het SM's in het museumkwartier op de voorgenomen verzelfstandiging van het museum. Het ligt in de lijn der verwachting dat de verzelfstandiging gelijktijdig met de ingebruikname van de nieuwbouwlocatie wordt geëffectueerd. Over de financiële consequenties ten aanzien van de exploitatie (bijvoorbeeld opbouw reserves en gebouwgebonden kosten) bestaat op dit moment nog geen duidelijkheid.

Bijlage 1 Overzicht van voornaamste geraadpleegde documentatie

In het kader van onderhavig onderzoek is een uitgebreide analyse gehouden van de diverse dossiers, zoals deze binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch en bij het SM's in de loop der jaren zijn opgebouwd. In onderstaand overzicht hebben wij enkele documenten vermeld welke wij van essentieel belang achten voor een goed begrip van de gedane bevindingen en daaruit afgeleide conclusies:

B&W- en Raadsstukken:

- Raadsvoorstel 17 maart 2009; 'investering nieuwbouw SM's', registratienummer 09.0101
- Amendement raadsvoorstel investering SM's, CDA, PvdA, VVD en Groen Links, 17 maart 2009
- Brief aan gemeenteraad, beantwoording vragen Commissie MO van 3 maart 2009 inzake nieuwbouw museum SM's, 12 maart 2009
- Raadsvoorstel 17 april 2007; 'herijking kaders nieuwbouw musea', registratienummer 07.0011
- B&W-voorstel; 'proces nieuwbouw Museum voor Hedendaagse Kunst, registratienummer 05.0208
- Raadsvoorstel 20 april 2004; 'gezamenlijke bouwontwikkeling MHK-NBM', registratienummer 04.0301
- Raadsvoorstel 13 juli 2004; 'tijdelijke voorziening MHK', registratienummer 04.0645
- Raadsvoorstel; 'concept Museum Hedendaagse Kunst', registratienummer 03.0489

Notities en rapporten:

- Exploitatieoverzichten SM's 1997 t/m 2008 (gerecapituleerd) en 2005 t/m 2008
- Intern memo 'stijging exploitatiekosten nieuwbouw versus begroting 2009 SM's', 20 januari 2009
- Jaarverslag SM's 2008
- Notitie NbM; 'synergie NbM en SM's', 13 februari 2007
- Intentieverklaring samenwerking SM's, NbM en gemeente, 8 juli 2005
- Samenwerkingsovereenkomst voor planontwikkeling musea 's-Hertogenbosch, 5 juli 2005
- Beleidsplan 2005 – 2009; Museum voor Hedendaagse Kunst 's-Hertogenbosch, september 2004
- Rapport; 'Gedeeld perspectief op een museumcluster in 's-Hertogenbosch', resultaat van de werkgroepen synergie, financiën en stedenbouw, februari 2004

Bijlage 2 Overzicht van geïnterviewde personen

- De heer E. van Boxel, *sectorcontroller Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken gemeente 's-Hertogenbosch*
- De heer F.J.M. van Dooremalen, *directeur Sociale en Culturele Ontwikkeling provincie Noord-Brabant*
- Mevrouw G.J.M. Joris, *directeur Stedelijk Museum 's-Hertogenbosch*
- De heer R.J. van de Mortel, *burgemeester van de gemeente Vught en voormalig wethouder gemeente 's-Hertogenbosch (o.a. cultuur in portefeuille)*
- De heer G.A.M. van Niekerk, *hoofd afdeling Cultuur gemeente 's-Hertogenbosch*
- De heer C. Stijnen, *directeur Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken gemeente 's-Hertogenbosch*

Bijlage 3 Chronologie mijlpalen in informatie en besluitvorming

Datum / periode	Informatievoorziening/ besluit
21 mei 1992	Raad stemt in met krediet van 100.000 gulden voor onderzoek naar herhuisvesting (programma van eisen, locatiekeuze en architectonische uitwerking) van museum Het Kruithuis.
13 mei 1993	Raad stelt voorlopig ontwerp museum Het Kruithuis vast. Programma van eisen (zeven criteria) is getoetst aan locatie-alternatieven. Nieuwbouw bij Het Kruithuis is het beste alternatief gebleken. Bouwbudget bedraagt 14 miljoen gulden. Kostenraming bedraagt 15 à 16 miljoen gulden. Exploitatielasten moeten in beginsel gelijk blijven.
18 mei 1995	Na verkiezingen (1994) stemt nieuwe Raad in met rapport 'uitbreiding museum Het Kruithuis'. En stelt een budget van 13.910.000 gulden beschikbaar.
27 april 1999	Noordbrabants Museum presenteert plan voor uitbreiding van museum, inclusief kantoorfuncties aan de Waterstraat. Investeringslast ca. 22 miljoen gulden.
30 juni 2000	Raad stelt 'definitief ontwerp museum Het Kruithuis en (her)inrichting openbare ruimte' vast. Er zijn veel opmerkingen over stijgende exploitatielasten van 81.000 gulden. De totale investeringslast wordt vastgesteld op 22.253.000 gulden (€ 10.383.852).
25 juni en 2 juli 2002	B&W-voorstel betreffende investerings- en exploitatieproblematiek. Investering zal ruim 14 miljoen euro vergen, ofwel een afwijking op krediet van € 4 miljoen. Daarnaast blijkt dat indien een hoog ambitieniveau wordt gerealiseerd er een tekort van € 886.000 op de exploitatie ontstaat, bij een aanzienlijk lager ambitieniveau zal de exploitatie gelijk blijven.
23 augustus t/m 10 september 2002	Gezien overschrijding budgetten verzoekt Raad het College om onderzoek te doen naar samenvoeging van nieuwbouwplannen MHK en NbM. College geeft aan vermindering van de investeringslast te onderzoeken en dat samenvoeging niet aan de orde is. Stadspartij verzoekt om ondernemingsplan MHK voor nieuwe huisvesting. College geeft aan deze te verstrekken zodra beschikbaar.

Datum / periode	Informatievoorziening/ besluit
17 september 2002	<p>Raad ziet af van realisatie van (ver)nieuwbouw aan de Citadellaan.</p> <p>Raad vraagt om onderzoeksvoorstel betreffende nadere studie naar locaties voor vestiging MHK.</p> <p>Raad geeft aan dat één van de te onderzoeken locaties het NbM, en haar directe omgeving, moet zijn.</p>
17 juni 2003	<p>Raad kiest voor museumkwartier in binnenstad. Raad vraagt daarbij het College in overleg te treden met GS van provincie en directie van NbM om 'een gezamenlijk bouwplan te ontwikkelen en maximale synergie te behalen in investering en exploitatie, waarbij gestelde kaders als maximum gelden'. Daarnaast stelt de Raad dat als met plan- en bouwtijd meer dan drie jaar is gemoeid, het museum een tijdelijke voorziening moet worden geboden om volgens het gepresenteerde museale concept te kunnen werken.</p>
25 september 2003	<p>College en GS van provincie ondertekenen intentieverklaring inzake gezamenlijke ontwikkeling MHK-NbM. Afgesproken wordt dat binnen vier maanden een intensieve verkenning wordt uitgevoerd, die duidelijkheid biedt over de maximale synergievoordelen tussen beide musea. Zowel inhoudelijk als wat betreft investering en exploitatie. Uitgangspunt is dat beide museum hun eigen identiteit moeten kunnen uitstralen en hun zelfstandigheid behouden. Een stuurgroep en drie werkgroepen gaan aan de slag.</p>
Maart 2004	<p>Rapport 'gedeeld perspectief in museumcluster in 's-Hertogenbosch' verschijnt. Conclusie is dat bouw (investeringslast € 10,7 miljoen) binnen investeringsbudget (€ 10,8 miljoen) gerealiseerd moet kunnen worden. De synergie in bouwkosten (besparing vierkante meters) kan gerealiseerd worden voor circa € 0,9 miljoen.</p> <p>Daarnaast wordt gesteld dat 'functionele synergie (bedrijfsvoering, beveiliging, etc.) besparingen gaat opleveren'. Naar de hoogte van de exploitatiekosten heeft geen onderzoek plaatsgevonden. Er wordt volstaan met de bevestiging dat binnen de gemeentelijke exploitatie bijdrage van € 1.449.000 (prijsspeil 2003) wordt gebleven.</p>
20 april 2004	<p>Raad besluit tot gezamenlijke bouwontwikkeling SM's-NbM</p>

Datum / periode	Informatievoorziening/ besluit
13 juli 2004	Raad besluit tot tijdelijke huisvesting MHK in het Paleiskwartier.
13 oktober 2004	Raad stelt beleidsplan 2005 – 2009 van het MHK vast, waarin is opgenomen dat het door de Raad vastgestelde plafond in de exploitatiebijdrage in acht wordt genomen.
11 januari 2005	College stemt in met nieuwe naamgeving MHK: 'Stedelijk Museum 's-Hertogenbosch, museum voor hedendaagse kunst en vormgeving' (SM's).
22 februari 2005	Raad geeft goedkeuring aan uitwerken verzelfstandigingstraject SM's. Waarbij wordt besloten tot interne verzelfstandiging (via budgetfinanciering) en bij ingebruikname van nieuwbouw over te gaan tot externe verzelfstandiging.
14 juni 2005	College tekent intentieverklaring en samenwerkingsovereenkomst nieuwbouw SM's en NbM. College informeert Raad via raadsinformatiebrief. College merkt op dat bouwbudget (€ 11,2 miljoen) toereikend is en dat exploitatiebijdrage als taakstellend wordt beschouwd.
4 juni 2007	<p>Raadsvoorstel herijking financiële kaders voor museumkwartier. College geeft aan geconfronteerd te worden met hogere investeringskosten (stichtingskosten € 13,3 miljoen) van circa € 2,6 miljoen en hogere exploitatielasten (€ 200.000 voor SM's, wegens beveiliging en marketing). Daarnaast vraagt het College de Raad om de exploitatielasten voor het NbM met € 229.000 te verhogen.</p> <p>Raad stelt dat College door kan gaan met aanbesteding, maar dat een eventuele wijziging van het financiële kader van de exploitatie zal worden afgewogen bij de begroting 2008.</p>
17 maart 2009	<p>Raadsvoorstel over investering in nieuwbouw SM's. Investeringsbedrag bedraagt € 16.905.000. Daarnaast bevat het raadsvoorstel een verhoging van de exploitatielasten van het NbM met € 230.000 en € 200.000 extra exploitatielasten voor het SM's.</p> <p>Raad besluit wijziging van financieel kader voor exploitatie van NbM en SM's af te wegen bij de begroting 2010. Raad gaat akkoord met bouwkosten.</p>

Datum / periode	Informatievoorziening/ besluit
	Raad verzoekt Rekenkamercommissie (per brief d.d. 23 maart 2009) tot onderzoek naar exploitatiekosten SM's.
18 maart 2009	Brief van GS van de provincie aan College dat zij uitgaan van start bouw op 1 maart 2010 en dat niet hoeft te worden gewacht op bodemprocedure bij Raad van State. GS zullen in dat geval het College aansprakelijk stellen voor de meerkosten.
19 mei 2009	College wijst Raad op eigenstandige profilering van NbM en SM's en zal daarom zoeken naar nieuwe directeur van SM's, welke bij verschijnen van deze rapportage benoemd is.

Bijlage 4 Overzicht en beknopte analyse exploitatieontwikkeling SM's

2008	Uitgaven (€)	Inkomsten (€)
Beheer	1.090.456	99.954
Huisvesting	249.587	62.583
Administratie/ bureau	130.579	65.017
Collectiebeheer	465.517	304.413
Tentoonstellingen	238.708	
Communicatie	129.307	140.020
Storting in reserve exploitatie	62.583	
Onttrekking uit reserve collectievorming		87.834
saldo	2.366.737	759.821
verschil (= gemeentelijk prestatiebudget)	1.606.916	

2007	Uitgaven (€)	Inkomsten (€)
Beheer	1.048.448	105.500
Huisvesting	165.033	
Administratie/ bureau	125.490	36.333
Collectiebeheer	541.448	373.419
Tentoonstellingen	332.576	251
Communicatie	114.831	125.193
Overige	23.726	10.880
saldo	2.351.552	651.576
verschil (= gemeentelijk prestatiebudget)	1.699.976	

2006	Uitgaven (€)	Inkomsten (€)
Beheer	1.090.721	104.252
Huisvesting	96.413	
Administratie/ bureau	151.240	21.974
Collectiebeheer	937.376	407.095
Tentoonstellingen	129.745	1.416
Communicatie	84.110	117.754
Overige	128.668	50.011
Storting in reserve exploitatie	68.750	
Onttrekking uit reserve verdeelplan beeld. kunst		300.000
Onttrekking uit reserve tentoonstellingen		181.740
Onttrekking uit reserve exploitatie		17.200
saldo	2.687.023	1.201.442
verschil (= gemeentelijk prestatiebudget)	1.485.581	

2005	Uitgaven (€)	Inkomsten (€)
Personeelskosten	364.320	
Beheer	886.533	65.362
Huisvesting	137.256	
Administratie/ bureau	188.236	
Collectiebeheer	392.842	324.470
Tentoonstellingen	43.625	40.968
Communicatie	148.690	22.839
Overige	195.838	240.408
Onttrekking uit reserve tentoonstellingen		167.150
Onttrekking uit reserve exploitatie		52.840
saldo	2.357.340	914.037
verschil (= gemeentelijk prestatiebudget)	1.443.303	

Jaar	Totaal inkomsten (€)	Totaal uitgaven (€)	Gemeentelijke bijdrage (€)	Gemeentelijke bijdrage als % van totale uitgaven
2008	759.821	2.366.737	1.606.916	68%
2007	651.576	2.351.552	1.699.976	72%
2006	1.201.442	2.687.023	1.485.581	55%
2005	914.037	2.357.340	1.443.303	61%
2004	766.932	2.009.411	1.242.480	62%
2003	438.947	1.627.857	1.188.910	73%
2002	685.033	1.828.063	1.143.030	63%
2001	663.822	1.690.464	1.026.642	61%
2000	720.982	1.702.055	981.073	58%
1999	792.387	1.717.857	925.471	54%
1998	841.499	1.724.583	883.084	51%
1997	669.743	1.466.127	796.384	54%

Cursief gedrukte cijfers (1997 tot en met 2004) zijn aangedragen door het SM's, maar nog niet getoetst door controller van de gemeente 's-Hertogenbosch. De cijfers uit de periode 2005 t/m 2008 zijn wel definitief.

Bijlage 5 Reactie college van burgemeester en wethouders

Aan de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch
Postbus 12345
5200 GZ 's-Hertogenbosch

Uw brief van : 17 september 2009
Uw kenmerk :
Ons kenmerk :
Datum : 29 september 2009

Ref. : A. van Niekerk
Tel. : 073-6155391
Fax :
E-mail : a.vanniekerk
 @s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Onderzoek exploitatie Stedelijk Museum 's-Hertogenbosch

Geachte commissie,

In hert kader van "hoor en wederhoor" hebt u ons uw conceptrapportage "Een nieuw SM's naast het NbM-synergie een hele kunst" voorgelegd. In uw brief wijst u er op dat in feite sprake is van twee momenten waarop wij vanuit ons college kunnen reageren. U vraagt ons nu door ons geconstateerde onjuistheden kenbaar te maken. De tweede fase is de bespreking van uw rapport door de raad of raadscommissie. In die fase geeft de verordening ons de mogelijkheid om, vooral wat betreft de conclusies en aanbevelingen, een zienswijze en advies aan de raad voor te leggen. Wij wijzen er op dat wij, na verschijning van het definitieve rapport gebruik zullen maken van de mogelijkheid om vanuit politiek-bestuurlijke hoek onze opvattingen aan de raad kenbaar te maken.

In het rapport van uw commissie blijkt hoe lang en complex de geschiedenis is van de totstandkoming van het nieuwe museum. Juist daarom hechten wij er aan in deze reactie uitgebreid te reageren op constatering in het rapport, die naar ons oordeel niet altijd voldoende onderbouwd zijn of waarvan de onderbouwing niet overeenkomt met de feitelijke besluitvorming. In deze brief hebben we onze opmerkingen samengevat in drie hoofdlijnen. In de bijlage lichten we deze meer in detail toe.

1) Beleidsmatige context

In de cultuurvisie uit 2001 is opgenomen dat de kwaliteit van de accommodaties van de culturele organisaties niet op voldoende kwaliteitsniveau is. Het overkoepelende beleidsmatige motief was dat de stad te weinig eigentijdse culturele dynamiek kent. Later wordt dit uitgewerkt in huisvestingsplannen voor onder andere het museum. In tegenstelling tot uw bewering is hier dus wel degelijk sprake van een cultureel-beleidsmatige keuze.

Zoals gebruikelijk is in de jaren daarna het cultuurbeleid uitgewerkt in deelnota's. Voor het museum heeft dit geleid tot inhoudelijke beleidsnota's en nota's gericht op het fysieke aspect. We wijzen bijvoorbeeld naar raadsvoorstel 03.0087 (26-2-2003) waarin de specifieke functie van het museum ten opzichte van andere culturele voorzieningen wordt besproken.

We merken op dat al vanaf het begin relaties zijn geformuleerd tussen de inhoudelijke culturele kaders en de bouwontwikkeling. Daarvoor hebben bijvoorbeeld ook externe deskundigen (Van Straaten / De Leeuw) geadviseerd.

U stelt (4.12) dat in de discussies stedenbouwkundige argumenten de boventoon voeren. Het feit dat in de uitwerking het accent van de stukken ligt bij bouwkundige en stedenbouwkundige aspecten is echter volstrekt gebruikelijk en begrijpelijk.

De conclusie moet dan ook niet zijn dat het aan inhoudelijke kaders heeft ontbroken. Die zijn regelmatig en grondig aan de orde geweest en zelfs ook door de raad vastgesteld.

2) Organisatorische inbedding van het museum

Op een aantal plaatsen in het rapport komt de status van het museum binnen de gemeente aan de orde. In het rapport worden over die organisatorische inbedding tegenstrijdige opmerkingen gemaakt. Gesteld wordt dat het museum als een externe instelling functioneert maar anderzijds zouden de relaties tussen de gemeentelijke organisatie en het museum te veel vervlochten zijn (4.23).

We wijzen er op dat het voor een juist begrip goed is te beseffen dat het museum niet extern verzelfstandigd is en evenzeer als bijvoorbeeld de afvalstoffendienst een gemeentelijk onderdeel is. Het museum legt verantwoording af binnen de gangbare hiërarchische lijnen. Daarbinnen is het museum wel als een zelfstandige eenheid te beschouwen omdat het een eigen budget heeft, een eigen beleidsplan, een eigen inhoudelijk jaarverslag maakt en waarbij binnen de Marap verslag wordt gedaan van de realisatie van prestaties. Ook heeft het museum, anders dan gesteld, wel degelijk een eigen financiële administratie om de budgetverantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, maar natuurlijk valt deze onder de normale gemeentelijke hiërarchie.

Het besluit van het college om het museum pas bij de ingebruikname van de nieuwbouw te verzelfstandigen heeft geleid tot de huidige inbedding waarin een balans is tussen zelfstandige bedrijfsvoering en het onderdeel blijven van de gemeentelijke organisatie.

3) Ontwikkeling exploitatie

Bij een aantal paragrafen wordt gesproken over een gemiddelde exploitatiestijging. Dat leidt bijvoorbeeld tot de constatering dat de toename groter is dan de indexering van lonen en prijzen. Indien we de stijging, los zien van het reeds genomen en afzonderlijk gemotiveerde besluit om het budget met € 262.000,- te verhogen komt de gemiddelde jaarlijkse stijging echter beduidend onder de indexering. Wij menen dat in het rapport duidelijk onderscheid moet zijn tussen een trendmatige stijging en de gemotiveerde verhoging van het budget.

Verder suggereert het rapport dat er geen goede berekeningen ten grondslag liggen aan de toekomstige exploitatie van het museum. Tussentijdse berekeningen hebben geleid tot de aanvraag van €200.000,- extra budget voor exploitatie in de nieuwbouw en ook de verhoging van € 262.000,- is gespecificeerd. Deze aanvragen zijn derhalve wel gebaseerd op een analyse van de exploitatie van het museum.

Vanaf het begin is bovendien het financieel kader van waaruit gewerkt zou worden duidelijk afgebakend. Dat het Noord Brabants Museum wel, en het SM's niet een hogere ambitie heeft

geformuleerd voor de nieuwbouw (4.21) is dan ook niet anders dan een uitvoering van gestelde beleidskaders.

Het is onjuist dat er interpretatieverschillen zouden zijn over het begrip synergie. Ook menen we dat de conclusie niet getrokken kan worden dat er “wel een poging is gedaan” maar dat er geen duidelijk beeld is ontstaan van de bereikte synergie.

Het realiseren van synergie is systematisch aangepakt en ook zijn resultaten zichtbaar. Dat nog geen afgerond beeld is ontstaan laat zich verklaren uit het feit dat in iedere fase de voor dat moment geëigende stappen worden gezet. In de bijlage leggen we dit verder uit.

In het rapport (4.19) staat ten aanzien van de eigen identiteit van de musea dat het “aannemen van die houding” een resultaat in de weg staat. De paragraaf laat onvermeld, en dat is wezenlijk, dat die eigen identiteit vanaf het begin, mede op advies van externe deskundigen, als beleid is vastgesteld omdat het basisvoorwaarde is voor succes.

Het aannemen van deze houding door betrokkenen is dus niet meer dan het uitvoeren van door de raad genomen besluiten.

Wij zijn van mening dat het rapport op bovenstaande drie hoofdlijnen onvoldoende of onjuist is onderbouwd of dat de constatering niet voldoende nauwkeurigheid bevatten. Daardoor wordt onvoldoende recht gedaan aan de besluitvorming door raad en college. In de bijlage hebben we de opmerkingen meer in detail beschreven. Uiteraard zijn wij bereid om de opmerkingen ambtelijk nader toe te lichten indien uw commissie daartoe behoefte heeft.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,
Namens deze,
De secretaris,

mr. drs. I.A.M. Woestenberg

Bijlage: Toelichting op de brief

Toelichting behorende bij de brief dd. 29 september 2009 van het College van Burgemeester en Wethouders aan de rekenkamercommissie.

In de brief hebben wij in drie hoofdlijnen beschreven waar het rapport naar onze mening onvoldoende recht doet aan de feiten in dit dossier. In de onderstaande toelichting detailleren we de opmerkingen waarbij we de indeling volgen van het rapport.

Fluctuaties in de exploitatie (4.2)*De organisatorische inbedding en het budget*

In aanvulling op de brief wijzen we er op dat het museum een onderdeel is van de gemeentelijke organisatie en dus ook een andere financiële relatie heeft dan een externe partij die subsidie ontvangt, of een "verbonden partij".

Anders dan vermeld in paragraaf 4.07 is er in 1987 wel degelijk een budgetfinanciering afgesproken. De constatering in deze paragraaf is wel correct in de zin dat een uiteindelijk tekort ten laste komt van de gemeentelijke jaarrekening. Maar voor het zover is, is de directeur van het museum gehouden aan het totaalbudget en dient zij haar tekorten op te lossen binnen de begroting.

Het museum voert een eigen financiële administratie en heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid. Dat is niet anders dan andere gemeentelijke organisatieonderdelen die een grote mate van zelfstandigheid hebben (bijvoorbeeld afvalstoffendienst). Ook daar heeft de organisatie een eigen budgetverantwoordelijkheid en ook daar is de beperking van de zelfstandigheid dat uiteindelijke tekorten ten laste komen van de totale gemeentelijke financiën. Dit laatste laat dus onverlet dat er wel degelijk sprake is van een budgetfinanciering en dat dit ook bij collegebesluit uit 1987 is vastgelegd.

Met het museum zijn afspraken gemaakt over budget in relatie tot te leveren prestaties. Met het door de raad vastgestelde beleidsplan van het museum (13 oktober 2004) is het inhoudelijk kader vastgesteld en is vastgelegd welke activiteiten daar bij horen. Jaarlijks wordt in een jaarverslag over deze prestaties gerapporteerd. Ook zijn prestatieindicatoren in de Marap opgesteld en wordt daarover tussentijds gerapporteerd.

De analyse van de gemiddelde jaarlijkse stijging van het budget

In het rapport komen drie elementen naar voren die de ontwikkeling van de exploitatie bepalen; de indexeringen, het besluit van de raad om € 262.000,- aan het budget toe te voegen en het voorstel van het college om bij de ingebruikname van de nieuwbouw €200.000,- toe te voegen. Voor een heldere analyse van deze ontwikkelingen is het belangrijk dit onderscheid te blijven maken.

Het besluit tot verhoging met € 262.000,- is genomen niet alleen vooruitlopend op de nieuwbouw maar ook ter dekking van kosten in de tijdelijke locatie, zodat het museum weer zou kunnen exposeren. Het voorstel voor €200.000,- verhoging is beargumenteerd vanuit de onvermijdbare exploitatiekosten in de nieuwbouw die niet op andere wijze kunnen worden opgelost.

Als we bovengenoemde besluiten los zien van de trendmatige ontwikkeling dan becijferen we dat per saldo de bijdrage van de gemeentelijke middelen aan het museum van 2003 tot en met 2008 in totaal is gestegen met 4 %. Daarmee is de stijging beduidend lager dan de index over die jaren.

De overall conclusie is dan dat het beschikbare budget voor het museum niet anders is gestegen dan door de raad vastgestelde en gemotiveerde besluiten waarbij de gronden zijn gelegen in het laten functioneren van het museum op het huidige ambitieniveau. Het budget zonder deze toevoegingen is minder dan de index gestegen.

Overigens is de extra bijdrage van € 262.000,- toegekend ter dekking van de kosten die ontstonden omdat het museum weer een huisvesting kreeg en weer kon gaan exposeren. Paragraaf 4.04 wijst op het feit dat toekenning van deze budgetverhoging heeft plaatsgevonden "terwijl het nieuwe gebouw pas op zijn vroegst in 2012 in gebruik zal worden genomen". Hiermee wordt geen recht gedaan aan de motieven van de raad.

Het is feitelijk onjuist dat de inkomsten nagenoeg constant zijn gebleven zoals in 4.07d is gesteld. Naast de genoemde onttrekkingen uit reserves zijn bijvoorbeeld in 2005 ook aanmerkelijke inkomsten verworven door opdrachten voor derden.

Het beleid en de financiën

In het rapport wordt opgemerkt (bijv in 4.09) dat de exploitatie van het museum in relatie tot de ambities niet voldoende aan de orde is geweest. We komen hier op terug bij de opmerkingen over paragraaf 4.6

Cultuurbeleid (4.3)

Inhoudelijke kaders

In de paragrafen 2 (Cultuurbeleid) en 3 (Onderbouwde locatiekeuze) stelt het rapport dat er onvoldoende gewerkt zou zijn vanuit beleidsmatige kaders bij de ontwikkeling van de nieuwbouwplannen. Dat betreft zowel de ambitie om een nieuw museum te realiseren als ook de locatiekeuze. Het rapport beschrijft dat "de besluitvorming tot nieuwbouw van het SM's, de vestiging van het museum naast het NbM en daarmee de vorming van een nieuw museumkwartier in de stad, niet berust op een volwaardig richtinggevend gemeentelijk beleidskader".

Echter, al in de Cultuurvisie van 2001 is een beleidsmatig kader geformuleerd. De cultuurvisie is op zich van een algemeen karakter maar in deze visie staat expliciet :

"Doordat de totstandkoming van zijn nieuwe huisvesting steeds verder is vertraagd, heeft Museum Het Kruihuis niet als boegbeeld van de hedendaagse beeldende kunst in deze stad kunnen functioneren.

In de uitwerking van de Cultuurvisie in de nota Beeldende Kunst wordt dit verder uitgewerkt en wordt voor het museum Het Kruihuis (thans Sm's) een afzonderlijke nota toegezegd:

"De toekomstplannen van het Museum in een nieuwe huisvesting zullen nader worden uiteengezet in een beleidsnota van het Museum, welke te zijner tijd afzonderlijk zal worden aangeboden."

Op 26-2-2003 (reg.nr 03.0087) wordt het raadsvoorstel "Locatiestudie Museum Hedendaagse Kunst" voorgelegd. Daarin worden beleidsinhoudelijke kaders besproken en worden potentiële locaties benoemd. Hierop volgt de nota "concept Museum Hedendaagse Kunst (17-6-2003, reg.nr 03.0489) waarin mede op basis van een uitgebreid advies van externe deskundigen (Van Straaten , De Leeuw) een concept voor het museum wordt beschreven en op basis waarvan ook criteria voor locatiekeuze worden geformuleerd.

Ook de nieuwe cultuurnota van 2009 is bepaald wel richtinggevend. De stad wil landelijk onderscheidend zijn, zich profileren op theater en sterker dan voorheen op beeldende kunst. Voor het museum wordt de ambitie geformuleerd dat het enerzijds het landelijk onderscheidende profiel verder moet uitbouwen en anderzijds het publieksbereik moet vergroten. Dat vervolgens is opgenomen dat over uitbreiding van ambities nu eerst de ontwikkeling in de nieuwbouw wordt afgewacht, betekent niet dat de cultuurnota niet richtinggevend zou zijn.

Naar onze mening is de constatering dat de besluitvorming over nieuwbouw en over de locatie te weinig beleidsmatig is onderbouwd, in tegenspraak met de besluitvorming zoals die feitelijk heeft plaatsgevonden en zoals die is vastgelegd in de documenten in dit dossier.

Onderbouwde locatiekeuze (4.4)

Locatieonderzoek

Deze paragraaf opent met de constatering dat aan de keuze voor de nieuwe locatie geen uitgebreid onderzoek is vooraf gegaan. Wij achten dit een onjuiste aanname. Immers in 2003 zijn twee nota's besproken (raadsvoorstel 03.0489 en 03.0087) die uitgebreid ingaan op locaties en de geschiktheid voor de functie. In het raadsvoorstel over de locatiekeuze worden 14 locaties besproken en in het raadsvoorstel over het concept van het museum wordt op basis van een profiel van het museum een toetsingskader vastgesteld met betrekking tot de locatiekeuze.

Synergievoordelen (4.5)

Het begrip synergie

U beweert in deze paragraaf dat "in de praktijk synergie op veel verschillende manieren wordt geïnterpreteerd". We zijn van mening dat dit niet het geval is. Al in aanvang is helder onderscheid gemaakt tussen de soorten synergie (bouw, publiek, binnenstad, exploitatie). Nergens blijkt dat er een verschil van interpretatie is.

Ten aanzien van de synergie is gewerkt vanuit een afgesproken fasering. Eerst zijn synergiegebieden op hoofdlijnen vastgesteld en is uitwerking in de bouwontwikkeling uitgewerkt. Daarbij is in eerste instantie onderscheid gemaakt tussen bouw-synergie en exploitatiesynergie.

Er zijn gebieden benoemd waarop synergievoordelen zullen worden uitgewerkt. Zo staat in de intentieverklaring die tussen gemeente en provincie is opgesteld en op 8 juli 2005 is ondertekend: *"Partijen zullen in een gezamenlijk proces en met het oog op maximale synergiemogelijkheden, maximale kwaliteit en gegeven kosten, werken aan realisatie van een museumcluster, met behoud van zelfstandigheid van beide musea in de binnenstad van 's-Hertogenbosch."*(Artikel 1)

"Teneinde maximale synergie mogelijk te maken streven partijen naar samenwerking, zowel op het gebied van zoveel mogelijk gebruik van ruimten als op het gebied van de verschillende functionele terreinen, mits de voordelen hiervan voor beide betrokkenen aanwezig zijn" (art 2)

Ook de functionele terreinen worden in art. 2 gespecificeerd:

"De terreinen waarop in functionele zin zal worden samengewerkt betreffen onder meer:

- beheer en onderhoud gebouwen, installaties, gezamenlijke voorzieningen.*
- Beveiliging*
- Schoonmaak*
- Beheer restaurant*
- Beheer en uitgifte gehoor- en vergaderzalen*
- Basisbeheer Kenniscentrum*
- ICT infrabeheer en ondersteuning"*

De uitgewerkte synergiemogelijkheden zijn als ontwerpdracht vastgelegd en ook zijn de "spelregels" afgesproken voor het proces van verdere uitwerking van de synergiemogelijkheden in de exploitatie. Dit wordt verder geconcretiseerd naarmate het bouwproces vordert. Deze volgorde is van wezenlijk belang. Immers, de fysieke mogelijkheden verdienen de eerste aandacht. Al te ver uitgewerkte ambities in deze fase hebben een te beperkte voorspelbare waarde.

Een illustratie hiervan kan worden gegeven aan de hand van de opmerking in het rapport van uw commissie aan het einde van 4.19. In de uitwerking van de afspraak om op het gebied van beveiliging

samen te werken, is gebleken dat hierin een substantieel synergienadeel naar voren komt omdat het SM's moet aansluiten bij de hogere eisen van het NbM. Omdat het effect van deze (aangescherpte) eisen pas werkelijk kon worden ingeschat nadat er een ontwerp lag, kon dit synergienadeel niet vooraf aan de raad worden voorgelegd (wat volgens het rapport een omissie is). Een voorspelling hieromtrent heeft pas relevantie naarmate de bouw concreter wordt. (Overigens zijn deze kosten, anders dan in paragraaf 4.19 wordt gesteld, wel degelijk aan de raad gerapporteerd (raadsvoorstel herijking kaders (07.0486) en raadsvoorstel investering nieuwbouw SM's (09.0101)).

Ook de functionele samenwerking is zeer concreet uitgewerkt en is vertaald in de ontwerpopdracht en uiteindelijk in het vastgestelde Definitief Ontwerp. Dat in de huidige fase de werkgroep exploitatiesynergie de werkzaamheden nog niet heeft afgerond is eigen aan de ontwikkeling van het totale proces waarbij op weg naar de bouw verdere verfijning en concretisering plaatsvindt.

De overige twee synergie-aspecten (publieksbereik en synergie binnenstad) hebben in de uitwerking vooral betrekking op de marketingaspecten. Dit is in deze fase van het proces nog niet actueel, maar in de ontwerpfase zijn ook deze wel al aan de orde geweest. Zo is bijvoorbeeld bij de routing en de plaatsing van de horeca nadrukkelijk meegewogen op welke manier het publiek wordt uitgenodigd om beide musea te bezoeken. De verbinding tussen de musea en de opening van het gebied langs twee kanten vergroten de relatie met de binnenstad.

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat er geen misverstanden zijn geweest over de soorten synergie en de synergieaspecten. Ook is het niet juist als er in het rapport van de uw commissie gesteld wordt dat er "wel een poging is gedaan maar dat deze exercitie tot op heden niet heeft geleid tot een duidelijk beeld". Al vanaf de samenwerkingsovereenkomst is er duidelijkheid over de synergie en wordt systematisch gewerkt aan het realiseren daarvan. In iedere fase worden resultaten zichtbaar die op dat moment gerealiseerd zijn. Deze fasering wordt in het rapport niet gesignaleerd. In het rapport "Gedeeld perspectief op een museumcluster" (2004) is een analyse gemaakt van de synergiemogelijkheden. Er is dan ook geen enkele aanleiding voor de opmerking "onduidelijk is of het maximaal haalbare is gerealiseerd" (rapport rekenkamer 4.17).

Zoals in de brief reeds aangegeven, is het feit dat gewerkt is vanuit de grondgedachte dat de samenwerking gebaseerd is op twee zelfstandige musea met een eigen herkenbare identiteit, in meerdere documenten vastgelegd. Het is ook een expliciete opdracht vanuit de raadsbesluiten na advisering door externe deskundigen (van Straaten en De leeuw). In het rapport (4.19) komt dit niet goed naar voren en lijkt het een attitudekwestie te zijn die de ontwikkeling van synergie belemmert.

Exploitatie als onderdeel businessplan (4.6)

In dit hoofdstuk wordt naar onze mening geen recht gedaan aan het proces tot nu toe. De raad heeft expliciet vooraf het financieel kader gesteld. Daarmee is dus ook de werkwijze gegeven waarbij de volgorde is dat het budget leidend is en dat niet vanuit een ambitieniveau naar een budget wordt geredeneerd.

In dit licht kijken we ook naar de opmerking in 4.21 dat uit de nieuwbouw een hoger ambitieniveau volgt met hogere kosten en inkomsten, waarbij wordt verwezen naar het NbM dat dit heeft verwerkt in een ambitieplan. Echter, gegeven het financiële raads kader, is het niet vanzelfsprekend dat in het nieuwe museum een kostenstijging plaatsvindt vanwege het ambitieniveau. Het NbM had die ruimte wel en heeft derhalve een globale kostenopzet gemaakt met ambitievarianten.

Waar in dit hoofdstuk wordt gesteld dat de onderbouwing van de voorgestelde € 200.000,- niet is te reconstrueren uit de raadsvoorstellen verwijzen we naar het raadsvoorstel nr 07.0486 (4 juni 2007)

waarin is voorgerekend dat het bedrag is opgebouwd uit kosten voor opslag (€ 50.000,-) beveiliging (€ 90.000,-) en marketing (€ 60.000) wat opgeteld tot de genoemde € 200.000,- leidt. Daarmee is dus de opmerking niet gerechtvaardigd dat er geen inzicht zou zijn.

Aan het einde van dit hoofdstuk worden vragen gesteld over de mate van afstand tussen museum en gemeente. We hebben in de brief uitgelegd waarom we menen dat de feitelijkheid is dat er een goede balans is tussen het "zelfstandig" functioneren en de gemeentelijke verantwoordingslijnen.

Inzicht in risico's (4.7)

De exploitatie in de nieuwbouw is voortdurend aan de orde geweest, zowel ambtelijk als ook in de raad. Echter, gezien het door de raad gestelde kader is de volgorde daarbij dat zoveel mogelijk wordt gezocht naar oplossingen binnen dat kader. Daar waar dat niet kan is de raad daarover om een aanvullend besluit gevraagd (€ 262.0000+ €200.000,-). We verwijzen verder naar het bovenstaande.

Het verkennen van risico's is wel gebeurd ten aanzien van het bouwproces en de samenwerking met de provincie en het NbM. Voor het overige is uitgangspunt dat vanuit het gestelde kader wordt gewerkt.

Waar het rapport de risico's ten aanzien van de verzelfstandiging onbekend acht, menen wij dat deze risico's wel inzichtelijk zijn. De aanvang van de verzelfstandiging is gelijktijdig opgestart met die van het Theater aan de Parade. Daarbij is een analyse gemaakt van de cruciale onderdelen van de verzelfstandiging, ook voor het museum. Daaruit blijkt dat het museum al dermate zelfstandig opereert dat de risico's beperkt zullen zijn. Belangrijk verschil is dat er, vooruitlopend op de verzelfstandiging al geruime tijd geen personeel wordt aangenomen in gemeentelijke dienst. Juist in de overgang van personeel schuilen vaak de grootste kostenrisico's. Voor het overige valt te verwachten dat, evenals bij het theater, de beschikbare ondersteuning die nu vanuit het gemeentelijk apparaat wordt gegeven, wordt overgeheveld. In het algemeen wordt uitgegaan van een risicoreserve van 10% van de kosten in de exploitatierekening. Bij het theater is deze opgebouwd uit te realiseren saldi en is er sprake geweest van een aflopende garantie door de gemeente. Met de verzelfstandiging van het Theater aan de Parade is dermate veel ervaring opgedaan, dat er geen reden is om aan te nemen dat zeer grote onbekende risico's aanwezig zijn.

Bijlage 6 Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de uitgebreide reactie met bijbehorende toelichting van het college van burgemeester en wethouders op ons onderzoek naar de exploitatie van het Stedelijk Museum 's-Hertogenbosch in het perspectief van de nieuwbouw.

Het college kondigt aan voor de raadsbehandeling nog met een politiek-bestuurlijke reactie te zullen komen.

Het college is van mening dat constatering uit het rapport niet altijd voldoende onderbouwd zijn of dat de onderbouwing niet overeenkomt met de werkelijke besluitvorming. Het college vat zijn reactie samen in drie hoofdlijnen: de beleidsmatige context, de organisatorische inbedding van het museum en de ontwikkeling van de exploitatie. Wij gaan kort in op deze drie punten.

Het college is van mening dat er wel cultuurinhoudelijke kaders waren, die "regelmatig en grondig aan de orde zijn geweest en zelfs ook door de raad zijn vastgesteld". In het onderzoek constateren wij dat het inhoudelijke cultuurbeleid dat ten tijde van de besluitvorming over de budgetten aanwezig was, niet voldoende richtinggevend was voor de locatiekeuze en de totale investering. De positie van het nieuwe museum in de culturele infrastructuur van de stad, de rol in de totale culturele aantrekkingskracht van de stad, de uitstraling van het museum en de inhoudelijke samenwerking met het NbM, zijn onvoldoende meegenomen. Er werd geen link gelegd tussen de investeringen in het gebouw, de exploitatielasten en de inhoudelijke programmering.

Verder constateren wij dat ook de nieuwe Cultuurnota op dit punt geen kader biedt voor het SM's om ambities uit breiden. Wij illustreerden dit met een citaat uit de nota. Het college bevestigt verder dat stedenbouwkundige aspecten de boventoon voerden, hetgeen wij ook in het rapport constateren.

Het college schrijft dat in het rapport tegenstrijdige beweringen staan ten aanzien van de organisatorische positie van het SM's: zelfstandig of juist te veel vervlochten. Het college bevestigt met zijn reactie de bevinding uit het rapport dat het SM's zich in een hybride situatie bevindt ("zelfstandige eenheid", maar "nog niet extern verzelfstandigd"). De Rekenkamercommissie constateert in het onderzoek dat dit in de praktijk een knelpunt is gebleken voor bijvoorbeeld de rolverdeling tussen de gemeentelijke organisatie als opdrachtgever en het museum als opdrachtnemer.

Het college stelt dat met het museum wel degelijk afspraken zijn gemaakt over budget in relatie tot te leveren prestaties. Wij stellen in het onderzoek vast dat er geen jaarlijks afzonderlijk prestatiecontract ligt met daarin zakelijke afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over prestaties en in te zetten middelen. De prestaties zoals omschreven in het beleidsplan uit 2005 worden gemonitord, (zoals de bezoekersaantallen) en daarover wordt in managementrapportages en jaarverslagen gerapporteerd. Afzonderlijke en actuele, beleidsrelevante afspraken vooraf, met in de rapporteringen bijvoorbeeld ook relevante informatie voor de gemeenteraad, hebben wij niet aangetroffen.

Het college bestrijdt dat de toename van de exploitatie groter is dan de indexering van lonen en prijzen. Een gemotiveerde verhoging van het budget zou buiten deze berekening moeten vallen.

De Rekenkamercommissie erkent dat het mogelijk is de stijging te berekenen zonder de 'gemotiveerde verhoging'. Wij zijn het met het college eens dat dit tot een andere uitkomst leidt. Doelstelling van het onderzoek was niet om het museum financieel door te lichten. Onze hoofdbevindingen wat betreft de exploitatie zijn dat de exploitatie niet vanuit een financieel perspectief is berekend en dat een 'totaalplaatje' ontbreekt. Verder hebben wij het door de raad gewenste inzicht in het verloop van de

exploitatie in de afgelopen jaren in kaart gebracht. Dit verloop is stabiel geweest, met uitzondering van de stijging van € 262.000 waartoe besloten is.

Het college bestrijdt overigens dat er geen goede berekeningen ten grondslag liggen aan de toekomstige exploitatie van het museum. In het onderzoek wordt geconstateerd dat het hier gaat om een inschatting van extra kosten die nu al worden voorzien; vooral beveiliging. Er is echter geen analyse vanuit een totaalperspectief.

Het college spreekt tegen dat de onderbouwing van de voorgestelde € 200.000 exploitatieverhoging niet is te reconstrueren uit de raadsvoorstellen en noemt het betreffende raadsvoorstel waarin dat staat. Met onderbouwing bedoelen wij echter geen optelsom van posten. Wij bedoelen met 'Onderbouwing' het ontbreken van inhoudelijke onderbouwing voor deze kostenstijgingen.

Het college ontkent dat er interpretatieverschillen zouden zijn over het begrip synergie en meldt dat er wel resultaten zichtbaar zijn. Hij beschrijft de fasegewijze aanpak die wordt gehanteerd om tot inzicht in synergie te komen. Naar onze mening bevestigt het college hiermee dat er geen inzicht was op het moment dat dit inzicht er had moeten zijn. 'Synergie' speelde immers een belangrijke rol in de besluitvorming over de locatiekeuze. Het college bevestigt dat het inzicht op dit moment ook nog niet volledig is: er wordt aan gewerkt, "er is nog geen afgerond beeld", aldus het college.

Het college merkt op dat een voorspelling over de synergievoor- of nadelen "pas relevantie heeft naarmate de bouw concreter wordt". Dit toont echter aan dat pas echt iets over exploitatielasten van het SM's kan worden gezegd bij/ na oplevering gebouw. Het is en blijft dus onzeker, ook naar de toekomst. Tot slot merkt het college op dat het behoud van de eigen identiteit van de beide musea vanaf het begin als beleid is vastgesteld, "als basisvoorwaarde voor succes". Het college vindt dat dit in het rapport niet goed naar voren komt en dat het een attitudekwestie lijkt te zijn die de ontwikkeling van synergie belemmert. Dat klopt. Uit het onderzoek blijkt inderdaad dat de eigen identiteit leidend is geweest en wij noemen dit een knelpunt.

In de intentieverklaring van 25 september 2003 staat dat "beide musea hun eigen identiteit moeten kunnen uitstralen". 'Uitstralen' geeft aan dat het naar de buitenwereld toe twee musea kunnen zijn, maar dat in de backoffice samengewerkt kan worden vanuit synergieoogpunt. Wij constateren dat identiteit niet als legitimatie kan worden opgevoerd voor het niet realiseren van maximale synergie.

In de bijlage bij de brief werkt het college de drie hoofdlijnen verder uit en noemt het enkele feitelijke onjuistheden.

Het college meldt dat anders dan vermeld in paragraaf 4.07 er in 1987 wel degelijk een budgetfinanciering is afgesproken. Wij zijn het eens met deze opvatting van het college. Dit neemt niet weg dat het tweede deel van onze constatering wel correct is, namelijk dat dit uiteindelijke tekort ten laste komt van de gemeentelijke jaarrekening. Het college bevestigt dit ook.

Verder spreekt het college in dezelfde paragraaf tegen dat de inkomsten stabiel zijn gebleven. Het college spreekt van "aanmerkelijke inkomsten". Wij hebben het overzicht van de exploitatieontwikkeling samengesteld volgens de opgave van het college c.q. de gemeentelijke organisatie en daaruit blijken die aanmerkelijke inkomsten niet.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,
5 oktober 2009