



# Second opinion beleidsplan en meerjarenbegroting Museum de Fundatie

In opdracht van de gemeente Zwolle  
en de provincie Overijssel

15 maart 2024

Jan-Willem van Giessen en Bastiaan Vinkenburg

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b> .....	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	
1.1 Context .....	3
1.2 Onze opdracht .....	3
1.3 Uitvoering van onderzoek .....	4
1.4 Leeswijzer .....	4
<b>Hoofdstuk 2</b> .....	<b>5</b>
<b>Beleidsplan 2025-2028</b>	
2.1 Algemene opmerkingen bij het beleidsplan .....	5
2.2 Artistieke visie .....	5
2.3 Museaal programma .....	6
2.4 Publieksbereik .....	7
<b>Hoofdstuk 3</b> .....	<b>8</b>
<b>Financiële analyse</b>	
3.1 Ontwikkeling van financiële resultaten en begroting .....	8
3.2 Ontwikkeling van de baten .....	8
3.3 Ontwikkeling van de lasten .....	11
3.4 Analyse van exploitatie via het Iglo-model .....	13
<b>Hoofdstuk 4</b> .....	<b>16</b>
<b>Perspectieven</b>	

# Inleiding

## 1.1 Context

Museum de Fundatie bevindt zich al een tijdje in zwaar weer. Na COVID is in 2022 de vorige directeur na 15 jaar vertrokken en bleek de organisatie te kampen met achterstallig onderhoud op diverse fronten zoals personeel, beleid, werkprocessen en procedures. Na een overgangsjaar met een interim directeur in 2022 is per januari 2023 de huidige directeur gestart. Eén van haar opdrachten is het weer gezond maken van de organisatie, zeker ook financieel. Het museum moest van ver komen en heeft in 2023 hard gewerkt aan het op orde krijgen van de organisatie, onder andere door het invullen van ontbrekende functies. Maar het museum heeft na 2022 ook in 2023 fors verlies geleden, namelijk in 2022 € 615K en in 2023 € 1,23 mln. Belangrijke oorzaak van het oplopen van het tekort is dat er in 2023 aanzienlijk minder bezoekers zijn ontvangen dan verwacht bij de start van 2023. Het tekort is daarnaast opgelopen door prijsstijgingen voor o.a. energie, leveranciers van diensten en materialen, hoge reorganisatiekosten en kosten als gevolg van vervanging van zieke medewerkers (hoog ziekteverzuim).

Het museum heeft in november 2023 bij de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle, de grootste subsidiegevers, gemeld in de komende jaren forse structurele tekorten te verwachten. De subsidiegevers hebben het museum gevraagd een beleidsplan te maken voor de jaren 2025-2028 en dit te vertalen in een meerjarenbegroting voor dezelfde periode. De gemeente Zwolle en de provincie Overijssel hebben Berenschot de opdracht gegeven om het beleidsplan en de meerjarenbegroting te toetsen, als second opinion.

## 1.2 Onze opdracht

Het doel van de second opinion is om de twee belangrijkste financiers van het museum, de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel, in staat te stellen om een besluit te nemen over het oplossen van de financiële problemen van het museum. Het onderzoek moet duidelijk maken in hoeverre de huidige subsidiebedragen toereikend zijn of dat herijking noodzakelijk is.

Onze opdracht is het toetsen van het door het museum gemaakte beleidsplan en de meerjarenbegroting 2025-2028. Deze stukken zijn eind januari en begin februari 2024 aan ons beschikbaar gesteld<sup>1</sup>, met diverse andere stukken als onderleggers daarvoor, waaronder de voorlopige realisatiecijfers over 2023. Wat betreft de meerjarenbegroting hebben wij vooral gekeken naar de gehanteerde uitgangspunten bij de ramingen en een vergelijking gemaakt met cijfers uit de afgelopen jaren. Een doorlichting van de organisatie maakte geen onderdeel uit van de opdracht.

Het is van belang op te merken dat in het door het museum aangereikte beleidsplan en de meerjarenbegroting is uitgegaan van honorering van de subsidieaanvraag bij het ministerie van OCW. Museum de Fundatie heeft een aanvraag gedaan om, net als in de periode 2021-2024, ook in de periode 2025-2028 zogenaamde BIS-gelden te ontvangen voor de Fundatie Future Factory. Tijdens ons onderzoek (februari 2024) bleek dat de provincie gekozen heeft voor een ander plan. Het ministerie zal dit besluit overnemen.

---

<sup>1</sup> De documenten hadden volgens het museum de conceptstatus. Ze zijn gemaakt voor de aanvraag bij het ministerie van OCW van een subsidie in het kader van de BIS. De deadline voor deze aanvraag was eind februari 2024. Dus als wij in deze rapportage spreken van beleidsplan of meerjarenbegroting bedoelen wij de conceptversies. De definitieve versies zijn tijdens het onderzoek niet ter beschikking gesteld.

Dit betekent dat het museum deze gevraagde middelen vanaf 2025 niet gaat krijgen. De directeur heeft ons gezegd dat dit grote consequenties heeft voor de museale programmering en het publieksbereik en daarmee ook voor de begroting.

### 1.3 Uitvoering van onderzoek

Wij hebben onze analyse van de financiële positie en het perspectief van MdF gebaseerd op de volgende door het museum beschikbaar gestelde sleuteldocumenten<sup>2</sup>:

- Samen naar de Toekomst (oktober 2023)
- Concept beleidsplan 2025-2028 (24 januari 2024)
- Meerjarenbegroting 2025-2028 (1 februari 2024)
- Red Flag Document Museum de Fundatie 2023 van Baker Tilly (september 2023)
- Financiële rapportage 4<sup>e</sup> kwartaal 2023, inclusief realisatie 2023 (januari 2024)
- Toelichting personele ontwikkelingen 2022-2023 t.b.v. Berenschot (januari 2024)

We hebben met de directie van het museum over deze stukken gesproken. Op basis daarvan hebben wij een eerste interne nota van bevindingen opgesteld. Deze hebben we op 14 en 15 februari 2024 besproken met de respectievelijke ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers van de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel.

De nota van bevindingen en de uitkomsten van de besprekingen hebben wij verwerkt in een conceptrapportage van de resultaten van de second opinion. Hierop hebben wij feedback gehad van de gemeente Zwolle, de provincie Overijssel en de directie van het museum. De opmerkingen hebben wij verwerkt in deze definitieve rapportage.

### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 analyseren wij het beleidsplan van het museum. Na een aantal algemene opmerkingen bij de inhoud en de opzet van het plan lichten wij er drie elementen uit: de artistieke visie, het museaal programma en het publieksbereik.

De meerjarenbegroting staat centraal in hoofdstuk 3. We gaan in op de financiële resultaten van het museum de afgelopen jaren. Wij zetten de belangrijkste inkomsten- en kostenposten op een rij en geven aan wat ons opvalt. De exploitatie van het museum analyseren wij met behulp van het door Berenschot ontwikkelde en specifiek voor musea nader uitgediepte Iglo-model. Met dit model plaatsen we de bedrijfsvoering van de huidige en toekomstige situatie en het resulterende exploitatiesaldo in een beleidsmatig kader.

Het rapport sluit af met een aantal toekomstperspectieven voor het museum. Hiermee vatten wij onze bevindingen samen en trekken wij een aantal conclusies. Wij geven aan hoe in onze ogen het museum en de subsidiegevers stappen kunnen zetten, gericht op een duurzame toekomst van Museum de Fundatie.

---

<sup>2</sup> We hebben veel meer documenten van het museum ontvangen maar die beschouwen we als bouwstenen van deze sleuteldocumenten en/of als achtergrondinformatie voor onze opdracht.

## HOOFDSTUK 2

# Beleidsplan 2025-2028

## 2.1 Algemene opmerkingen bij het beleidsplan

Het museum heeft ons eind januari 2024 een beleidsplan ter beschikking gesteld. Het plan is goed geschreven, vooral als het gaat om de museale taken (tentoonstellingen, collectie en educatie). Het is een beleidsplan, waarin het *wat*, dus de inhoudelijke plannen van het museum aan de orde komen, maar het *hoe*, dat wil zeggen organisatorische plannen en maatregelen, veel beperkter zijn beschreven. Gelet op de situatie waarin het museum verkeert, is er nadrukkelijk behoefte aan een bedrijfsplan. Zo ontbreekt het in het beleidsplan aan gedetailleerde informatie over voorgenomen maatregelen in het programma en de bedrijfsvoering en een risicoparagraaf.

Het hele beleidsplan gaat voorbij aan de crisissituatie waarin het museum op dit moment verkeert. Dat vinden wij opvallend. Het plan lijkt geschreven voor een gezond museum dat zijn ambities zelfs nog wat wil opvoeren. Uit het plan is niet op te maken hoe het proces is verlopen dat tot het plan heeft geleid. Het is niet duidelijk wie betrokken zijn binnen en buiten het museum en welke analyses zijn gemaakt. Wij menen wel de hand van de directeur terug te lezen in de artistieke voorkeuren en keuzes. Maar een zakelijke visie op het beleid en de bedrijfsvoering van het museum is nog niet uitgekristalliseerd.

De relatie tussen het beleidsplan en de meerjarenbegroting is moeilijk te leggen. De uitgangspunten en aannames zijn nog niet direct terug te vinden in de cijfers. In het plan wordt nog steeds gesproken over een derde locatie in de Spoorzone. Deze uitbreiding lijkt onwaarschijnlijk als we kijken naar de financiële problemen van het museum.

MdF lijkt weinig houvast te ontleen aan de beleidsinhoudelijke en financiële kaders van de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel. In het beleidsplan 2025-2028 wordt in ieder geval nauwelijks gerefereerd aan dergelijke kaders. Bij navraag bij onze opdrachtgevers blijkt ook dat zowel de provincie als de gemeente slechts in beperkte mate beleid hebben geformuleerd voor het museum<sup>3</sup>. Beide willen komend jaar hun cultuurbeleid opnieuw vaststellen. Dit is een belangrijk gegeven waar wij in het laatste hoofdstuk op terugkomen.

## 2.2 Artistieke visie

Wij stellen vast dat de missie en de visie breed geformuleerd zijn en zich niet echt onderscheiden van andere grotere musea buiten de Randstad. Het museum maakt in zijn visie maar beperkt keuzes. Voorbeelden: collecties en tentoonstellingen van middeleeuwen tot hedendaags en positionering op lokale, regionale, nationale en zelfs internationale schaal.

De artistieke visie zoals beschreven in het beleidsplan 2025-2028 bevat een aantal accentverschillen met de vorige beleidsperiode. De belangrijkste zijn:

- meer de nadruk op de mensen en verhalen achter de objecten;
- andere perspectieven toevoegen aan de collectie die op dit moment voor het overgrote deel bestaat uit mannelijke, Europese witte makers, met consequenties voor tentoonstellingen;

---

<sup>3</sup> Gemeente Zwolle heeft Cultureel perspectief Zwolle 2040 en de Uitvoeringsagenda Cultuur 2021-2024 vastgesteld. Deze beleidskaders bieden het museum weinig houvast om de museale activiteiten te laten aansluiten op de gemeentelijke doelen.

- meer aandacht voor verdieping rond de eigen collectie en de bredere context;
- balans in programmering tussen periodes, media en herkomst/identiteit van makers;
- meer bewustzijn voor doelgroepen bij programmering (niet elke tentoonstelling is voor iedereen);
- onderzoek naar thema's die voor de makers zelf van belang zijn, zoals duurzaamheid, ethiek (ook in connectie met AI) en zorg, en gaan daarover via hun werk in gesprek met publiek.
- nadruk op samenwerking op artistiek vlak (lokaal, nationaal en internationaal);
- educatie en publieksprogramma's zijn even belangrijk als het maken van tentoonstellingen;
- meer aandacht voor andere disciplines in de programmering (kunst, vormgeving, muziek, dans en theater);
- uitbreiden functie van ontmoetingsplek ook voor nieuwe doelgroepen en makers.

Wij zien dat in deze artistieke visie, veel meer dan in het verleden, de maatschappelijke relevantie centraal staat. Waar het museum in het verleden een visie hanteerde gericht op publieksbereik en economische waarde, ook voor de stad, komen in deze visie diverse thema's aan de orde die meerdere perspectieven belichten. Wij kunnen ons voorstellen dat de directie hiermee nadrukkelijk een eigen koers inzet die het museum een ander profiel zal geven. Zoals de directie zelf schrijft: "door te luisteren en te leren van anderen stapt MdF van zijn voetstuk af." Het plan brengt nog niet alle consequenties van deze koers in beeld, zoals die voor het publieksbereik (zie paragraaf 2.4).

## 2.3 Museaal programma

In het plan wordt uitgebreid ingegaan op het museale programma. Dit valt ons op:

- Het museum kijkt naar mogelijkheden om aantrekkelijke tentoonstellingen met minder kosten te maken en toont vanaf 2024 op beide locaties meer eigen collectie in plaats van tentoonstellingen met werken in bruikleen.
- De nieuwe directeur wil een ander beleid ten aanzien van tentoonstellingen gaan voeren. Minder populair, maar nog steeds mikkend op een breed publiek. Het museum wil, bij navraag door ons, 7 tot 10 tentoonstellingen per jaar maken, verdeeld over twee locaties<sup>4</sup>. Eén keer per jaar (najaar) zal een grote tentoonstelling voor de locatie Blijmarkt worden gemaakt. Dit aantal tentoonstellingen is nodig om (herhaal)publiek te trekken.
- In het beleidsplan wordt het tentoonstellingsprogramma voor de komende periode beschreven. Het programma voor 2024 en 2025 is ingevuld. Dat voor 2026 en 2027 heeft nog een aantal open plekken. Bij haar start trof de nieuwe directeur een nagenoeg lege tentoonstellingsagenda aan. Het maken van een tentoonstelling met bruiklenen kost al gauw twee jaar.
- Om de gewenste aantallen bezoekers te halen wil het museum in de periode 2024-2028 jaarlijks ongeveer € 1,5 mln<sup>5</sup>. uitgeven aan tentoonstellingen. In 2025 is het budget met € 200K verhoogd in verband met de dure tentoonstelling over de bekende schilder Gerard Terborch. Daar staat naar verwachting een hoger bezoekersaantal tegenover van circa 10.000 bezoekers en daarmee € 75k extra inkomsten ten opzichte van 2024 en 2026.
- In 2025-2028 zal het tentoonstellings- en publieksprogramma worden gemaakt rondom onderwerpen, in overleg met partners in de regio en daarbuiten en relevant zijnde voor het huidige lokale en mondiale sociale en geopolitieke klimaat.

<sup>4</sup> Door wegvallen BIS-subsidie verwacht het museum jaarlijks 6 of 7 tentoonstellingen te kunnen maken.

<sup>5</sup> Dit budget zal lager zijn door wegvallen BIS-subsidie. Museum geeft aan dat jaarlijks budget tussen € 1 mln. en € 1,2 mln. zal liggen.



De Fundatie Future Factory is ook in de periode 2025-2028 een belangrijk onderdeel van het programma van MdF. Dit deel is gedetailleerd uitgewerkt in het beleidsplan dat aan ons is voorgelegd. Dit programma loopt vanaf 2021 en wordt in 2021-2024 door OCW in het kader van de BIS gefinancierd. De actuele en geëngageerde tentoonstellingen onder de noemer van de Future Factory stellen het museum in staat om jonge makers en nieuwe doelgroepen (met nadruk op de startende cultuurspeurder en de nieuwsgierige toekomstgrijper) bij het programma te betrekken. De Future Factory biedt nieuw talent zowel binnen als buiten de muren ruimte en innovatieve manieren van werken en presenteren. Deze ondersteuning vindt voor een deel plaats door samenwerkingen met kunst- en vormgevingsopleidingen, en voor een deel in de vorm van solotentoonstellingen. Het plan voor uitbreiding naar de Rode Loods vindt zijn oorsprong in het Future Factory programma.

Zoals in de Inleiding al is aangegeven, is inmiddels bekend dat de aanvraag bij OCW voor de Future Factory voor de komende periode is afgewezen. Volgens de directeur heeft dit consequenties voor het museale programma. Daardoor moet het gehele beleidsplan worden herzien. Wij komen hierop terug in het laatste hoofdstuk.

## 2.4 Publieksbereik

In het beleidsplan wordt uitgebreid ingegaan op denkbare doelgroepen die het museum wil bereiken en een aantal activiteiten, ook op het gebied van educatie en marketing. Het plan beschrijft echter nog niet concreet welke doelgroepen worden geadresseerd met welk soort van activiteiten. Ons vallen de volgende zaken op:

- MdF wil de komende jaren het publieksprogramma uitbreiden. Deze koers is sinds 2023 ingezet. Er zijn nu onder meer maandelijkse vrijdagavonden (*Fundatie Fridays*) voor het aanspreken van jongere en nieuwe doelgroepen met levendige programma's die inhoud en plezier met elkaar combineren, variërend van voordrachten, muziek en instaprondleidingen tot *artist talks*, bijzondere performances en workshops voor jongeren en studenten. De *Fundatie Fridays* zijn een effectief gebleken middel om nieuwe doelgroepen aan te trekken en om de binding met de stad te versterken.
- MdF bereikte in het verleden met zijn programma een groot en redelijk divers publiek. Naast de bestaande doelgroepen focust het museum zich de komende periode op vier nieuwe doelgroepen die ruim zijn vertegenwoordigd in de regio en interesse tonen in kunst en cultuur. Het museum sluit aan bij het Culturele Doelgroepenmodel dat door steeds meer culturele organisaties wordt gebruikt bij de ontwikkeling en marketing van hun activiteiten.
- Het museum gaat meer doen aan educatie en publieksprogramma. Het dynamische museumeducatie en publieksprogramma brengt een gevarieerd publiek samen, waarin alle leeftijden, kennisniveaus en sociale achtergronden voorkomen. In de komende jaren wil het museum de nadruk leggen op dialoog, participatie en creatie. Dit doet het door de implementatie van meer interactieve rondleidingformats, co-creatie voor en met publiek, workshops met makers en doe-activiteiten op zaal. Mocht het financieel haalbaar zijn, dan overweegt het museum het realiseren van een educatieruimte in MdF Zwolle of De Rode Loods.
- Het museum wil nieuwe doelgroepen aanspreken met het programma Future Factory. Financiering van dit programma via OCW-gelden lijkt niet langer mogelijk. De gevolgen hiervan zijn nog niet verwerkt in het beleidsplan en de meerjarenbegroting.

## HOOFDSTUK 3

# Financiële analyse

## 3.1 Ontwikkeling van financiële resultaten en begroting

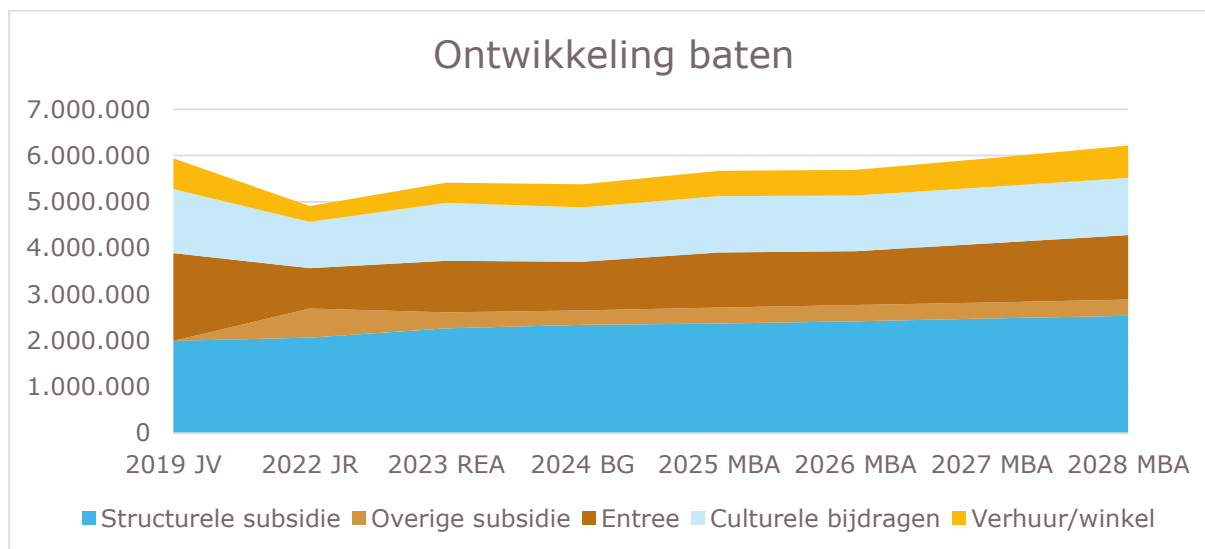
- Het jaar 2022 is met een tekort afgesloten van ruim € 6 ton. In de Coronajaren 2020 en 2021 heeft het museum een fors positief resultaat geboekt van in totaal ruim € 1,4 mln., volledig als gevolg van de coronasteun. In 2019 werd een verlies geboekt van € 74K en in 2018 van € 38 K. In 2017 boekte het museum een positief resultaat van € 584K, maar in 2016 een negatief resultaat van € 387K. De conclusie is dat financiële resultaten van MdF een grillig verloop kennen. De begrotingen van het museum wijken fors af van de resultaten. Hieraan liggen keuzes maar ook incidenten ten grondslag. We hebben geen analyse gemaakt van de financiën eerder dan 2023.
- Eén van de veroorzakers van fluctuaties in de resultaten zijn aankopen. De kosten van de aankopen staan in de reguliere jaarlijkse winst- en verliesrekeningen, de incidentele baten van met name private financiers en fondsen daarvoor ook, maar soms in andere jaren en met andere bedragen. Het valt te overwegen om dergelijke baten en lasten voortaan te beschouwen als buitengewone baten en lasten.
- Er was voor 2023 een interne begroting opgesteld die op 0 uitkwam, uitgaande van de initiële begroting bij het meerjarenplan 2021-2024. Bij het aantreden van de nieuwe directeur begin 2023 lag er echter al een prognose voor 2023 die een tekort liet zien van bijna € 5 ton, uitgaande van tegenvallende bezoekerscijfers (het zogenaamde 75%-scenario). De prognose van het tekort was in het najaar 2023 al opgelopen tot € 1 miljoen euro en het uiteindelijke tekort in 2023 bedraagt € 1,23 mln. De oorzaken van dit tekort werken we hierna uit voor de baten en de lasten. MdF vangt het tekort over 2023 net als dat van 2022 op vanuit het eigen vermogen (afboeken bestemmingsreserves, voor belangrijk deel opgebouwd in Corona-periode).
- De cijfers in de door het museum op diverse momenten aan de subsidiegevers aangeleverde documenten fluctueren nogal. Het museum gaf aan dat het in 2023, door discontinuïteit in de personele bezetting en het ontbreken van adequate financiële administratiesystemen, lastig bleek om goede financiële overzichten en analyses te maken. Wij hebben de aan ons beschikbaar gestelde realisatiecijfers over 2023 niet op juistheid kunnen toetsen. Dat is de taak van de accountant.
- Het museum heeft in 2022 en 2023 € 2 ton extra subsidie van de gemeente Zwolle gekregen. Het museum gaat er in de begroting 2024 en de meerjarenbegroting 2025-2028 vanuit dat deze extra middelen structureel aan de subsidie zijn toegevoegd, en dit is inmiddels bevestigd door de gemeente. De gemeente Zwolle indexeert bovendien jaarlijks de subsidie. De provincie Overijssel doet dit niet.
- De begroting 2024 laat een tekort zien van ruim € 9 ton. Het museum heeft een meerjarenbegroting opgesteld waarin het tekort ieder jaar lager wordt, tot uiteindelijk in 2028 een tekort van € 460K per jaar. Hierbij gaat MdF uit van de huidige subsidies, inclusief die van het ministerie van OCW voor de Future Factory, ook voor 2025-2028.
- Vanaf 2024 is het dekken van tekorten vanuit eigen reserves niet langer mogelijk, bij gebrek aan algemene reserves. De accountant verklaart dat de continuïteit van het museum in gevaar is.

## 3.2 Ontwikkeling van de baten

Onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van de baten van MdF van 2019 tot 2028, waarbij de coronajaren zijn weggelaten en 2023 de voorlopige realisatiecijfers betreft. We maken zodoende een analyse van de begroting voor 2024 en de meerjarenbegroting



2025 t/m 2028, en de aannames die daaraan ten grondslag liggen. We beschrijven de ontwikkelingen en oorzaken hiervan, beginnend met de eigen inkomsten.



### Bezoekersaantallen

- De bezoekersaantallen lagen in de periode 2017-2019 op gemiddeld 255.000. In 2023 zijn er 153.800 ontvangen op beide locaties. Daarvan waren er 118.000 van de Blijmarkt en 35.000 van het kasteel. In 2019 ontving MdF in totaal 258.000 bezoekers (211.000 Blijmarkt en 47.000 kasteel). In 2022 ontving het museum 162.000 bezoekers, dat is inclusief 30.000 gratis bezoekers van het Academiehuis.
- In de meerjarenbegroting wordt ingezet op een groei van bezoekersaantallen van 160.000 in 2025 naar 180.000 in 2028. Het museum maakt niet duidelijk waarom deze aantallen fors afwijken van de hogere aantallen die in het verleden werden verwelkomd. Vraag hierbij is ook wat de subsidiërende overheden van het museum verwachten als het om publieksbereik gaat. Hoe is het publiek opgebouwd, op welke doelgroepen moet het museum de nadruk leggen en wat zijn de (verhoudingen in) aantallen?
- De bezoekersaantallen in 2023 vielen fors tegen. Terwijl veel andere vergelijkbare musea in 2023 weer bezoekersaantallen op het niveau 2019 realiseerden. Verklaring van het museum hiervoor is dat in 2023 een tentoonstellingsprogramma is neergezet waar het publiek en de pers aan moest wennen. De reputatieschade zal volgens het museum ook een rol hebben gespeeld bij het mindere publieksbereik, net als het ontbreken van een (tentoonstellings)programma bij de start van de nieuwe directeur per 1 januari 2023.
- Het museum heeft beperkt inzicht in de huidige samenstelling van het bezoek. Dit maakt de marketing en de benadering van doelgroepen lastig. De eerste stappen in de data-analyse zijn gezet maar hier is voor het museum nog veel te winnen.

### Inkomsten uit entree

- Door de lagere bezoekersaantallen zijn de inkomsten uit entree in 2023 fors teruggelopen (€ 577K t.o.v. de periode 2017-2019). De entreegelden zijn wel € 300K hoger dan in 2022.
- In de meerjarenbegroting rekent het museum met een gemiddelde ticketprijs per bezoeker. Deze is aanzienlijk lager dan het voltarief voor een volwassen bezoek (€ 15 in 2024). Dat komt door de diverse gehanteerde kortingstarieven (Museumkaart, jongeren, studenten, etc.). In 2023 was de gemiddelde ticketprijs € 7,24. Voor de komende jaren gaat het museum uit van een voorzichtige groei naar € 7,75 in 2028.

Wat opvalt is dat in de begroting 2024 is uitgegaan van een gemiddelde ticketprijs van € 6,60. Deze is lager dan de voorgaande jaren vanaf 2019.

- De basis-ticketprijs van MdF (€ 15) ligt aanzienlijk lager dan de musea die zijn meegenomen in het benchmarkonderzoek. De andere musea hanteren een tarief dat ligt tussen € 16,50 en € 18. Het is ons niet duidelijk waarom het museum kiest voor een relatief lage ticketprijs.
- In het plan en de begroting is het bezoek aan activiteiten in het kader van de Future Factory meegerekend. Het wegvallen van rijksmiddelen zet dit bezoek en dus ook de aanvullende eigen inkomsten hieruit onder druk.

#### *Veel inkomsten uit de Vriendenloterij*

- De jaarlijkse bijdrage van de Vriendenloterij van afgerond € 8,6 ton is zeer hoog. Maar dit is geen structurele bijdrage. 'Slechts' € 3 ton daarvan is gegarandeerd en dat nog voor een periode van 4 jaar (tot en met 2026). Deze bijdrage is bovendien geormerkt voor collectieaankopen en tentoonstellingen en niet voor reguliere exploitatielasten. De bijdrage van de Vriendenloterij is bijna gelijk aan de ontvangen subsidie van de gemeente Zwolle. De grote afhankelijkheid van de Vriendenloterij is risicovol voor de exploitatie van het museum. Overigens heeft het museum in 2023 ongeveer € 100K aan kosten gemaakt voor het 'geormerkt' werven voor de Vriendenloterij.
- Bijdragen van fondsen, sponsors en de VriendenLoterij zijn altijd additioneel en ook altijd geormerkt voor de realisatie van een specifiek project of een collectieaankoop. Deze derde geldstromen dekken nooit de volledige kosten, maar gelden als cofinanciering tot gemiddeld 40-60% van de totale kosten van een project, tentoonstelling of collectieaankoop. Ook mogen met deze bijdragen niet de kosten voor huur van gebouwen, onderhoud, personeel, collectiebeheer e.d. worden gedekt.

#### *Weinig inkomsten uit andere fondsen*

- MdF haalt opvallend weinig op bij publieke en private fondsen anders dan de Vriendenloterij (bijvoorbeeld voor tentoonstellingen). In 2023 was deze post € 333K lager dan in de periode 2017-2019. Maar ook in die periode was de opbrengst uit fondsen laag (€ 450K per jaar). In 2022 zijn er nagenoeg geen bijdragen uit fondsen ontvangen. In 2023 is € 117K opgehaald bij fondsen, nog steeds bescheiden, maar dit had zeker te maken met het ontbreken van een programma begin 2023. Fondsen werven kost tijd. Inmiddels heeft het museum een medewerker fondsenwerving (manager development) aangetrokken. Maar de kosten van deze medewerker zullen eerst van de opbrengsten moeten worden afgetrokken.
- In de meerjarenbegroting groeien de inkomsten uit fondsen met € 190K in 2028.

#### *Lage inkomsten uit verhuur, horeca en winkel*

- De inkomsten uit verhuur, winkel en horeca zijn zeer beperkt. De inkomsten uit verhuur bedroegen in 2023 ongeveer € 44K (dienstwoning, verhuur voor ontvangsten provincie, geen commerciële verhuur). De pacht opbrengst van het museumcafé was in 2023 € 28K. De netto-opbrengst van de winkel bedroeg in 2023 € 73K. De personeelskosten moeten hier nog eigenlijk vanaf.
- De mogelijkheden voor commerciële verhuur, horeca en winkel zijn volgens het museum op beide locaties beperkt. Dat vinden wij aannemelijk, maar er moet meer mogelijk zijn dan in voorgaande jaren.
- In de meerjarenbegroting wordt uitgegaan van inkomsten uit verhuur en horeca op het niveau van 2023 (ongeveer € 80K). De netto-opbrengst van de winkel loopt naar verwachting in 2028 op naar bijna € 250K.

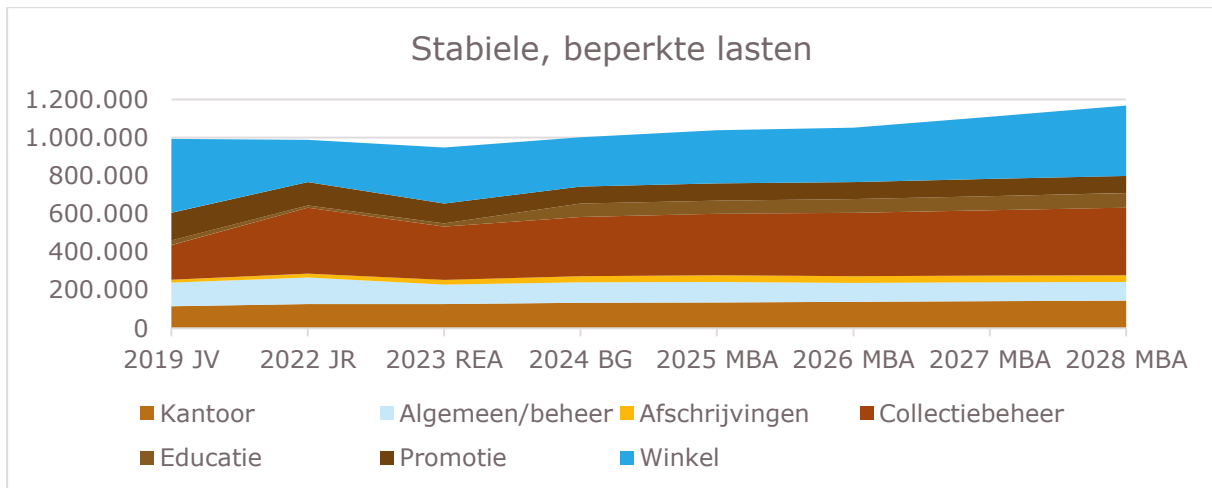
### *Relatief weinig inkomsten uit structurele subsidie*

Structurele subsidie is noodzakelijk voor de dekking van het jaarlijkse verschil tussen de lasten en de eigen inkomsten. De structurele subsidies voor MdF komen van de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle. Deze overheden hebben op diverse momenten ook incidentele subsidies verstrekt.

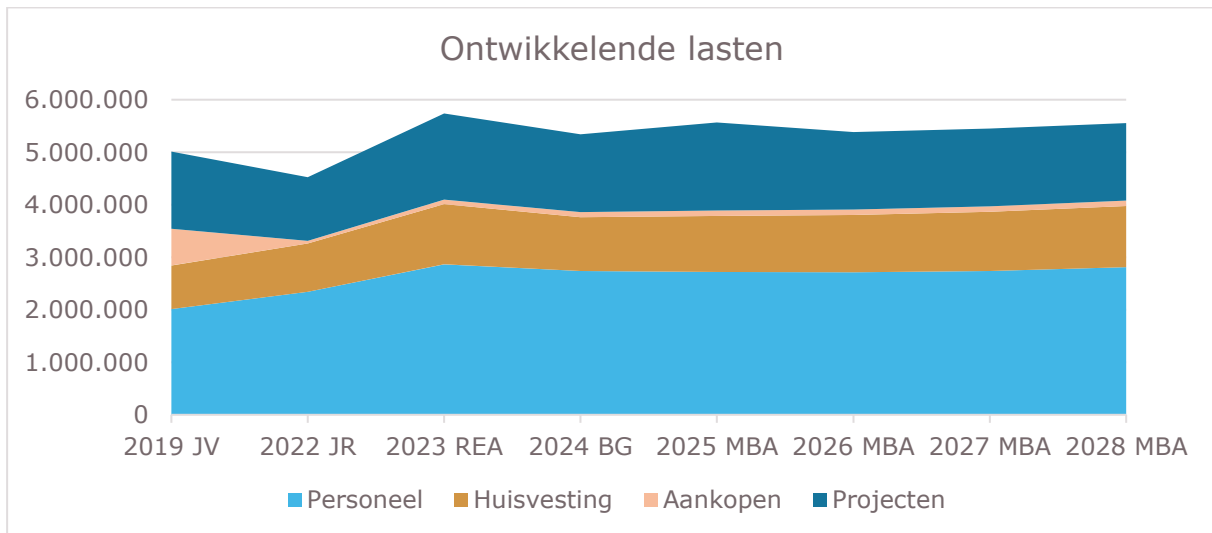
- In september 2023 heeft de accountant van het museum (Baker Tilly) een (beperkt) benchmarkonderzoek gedaan. De kosten en inkomsten van MdF zijn vergeleken met die van het Centraal Museum Utrecht, het Noordbrabants Museum in Den Bosch, het Bonnefanten Museum in Maastricht, het Drents Museum in Assen, het Fries Museum in Leeuwarden en het Groninger Museum. Wij vinden dit een logische selectie van vergelijkbare musea.
- Uit die benchmark blijkt dat MdF zowel absoluut als relatief minder subsidie ontvangt dan de andere genoemde musea. Gemiddelde inkomsten uit subsidie van de totale inkomsten lagen voor MdF op 36% in de periode 2017-2019. Voor de andere musea lag dit in dezelfde periode gemiddeld op 55%.
- Een andere maat om de subsidiebijdrage te beoordelen is de subsidie per bezoeker. Deze lag voor MdF in de periode 2017-2019 op € 8. Voor de andere musea bedroeg de gemiddelde subsidie per bezoeker € 22. Dit beeld wordt uiteraard wel sterk beïnvloed door de bijzonder hoge bezoekersaantallen van MdF in die jaren. In 2023 bedroeg de subsidie per bezoeker bijna € 15.
- Op basis van deze cijfers kan de conclusie worden getrokken dat MdF er in de periode 2017-2019 in is geslaagd met een relatief kleine organisatie veel bezoekers te trekken. De afhankelijkheid van subsidie is daardoor relatief laag geweest. De situatie begin 2024 is volstrekt anders. De organisatie is versterkt en uitgebreid (in formatie en in functies, ook vanwege de nieuwe verplichtingen door de WAB) en de bezoekersaantallen zijn aanzienlijk gedaald. Het museum zal daarom een groter beroep moeten doen op de subsidiërende overheden.
- Om een idee te geven van het te verwachten publieksbereik van MdF kan het volgende rekensommetje worden gemaakt. Bij een gemiddelde subsidie per bezoeker van € 22 (de benchmark) en de ontvangen subsidie van de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle in 2023 (€ 2,27 mln.) zou MdF ongeveer 105.000 bezoekers mogen verwachten als legitimatie voor de ontvangen subsidies. Het zijn er in praktijk veel meer.
- In de door ons beoordeelde meerjarenbegroting is met € 350k subsidie vanuit OCV gerekend ten behoeve van de Future Factory. Het wegvallen hiervan heeft gevolgen voor zowel kosten als andere inkomsten, vooral uit bezoekers. Deze gevolgen moeten nog worden verwerkt in een nieuwe versie van de begroting.
- Voor een stabiele financiële basis lijkt versteviging door een hogere subsidie van gemeente en provincie onvermijdelijk. Zie ook de analyse met het Iglo-model hierna en de perspectieven in het laatste hoofdstuk.

## 3.3 Ontwikkeling van de lasten

Uit onze analyse van de lasten blijkt dat een onderscheid tussen twee zaken nuttig is, namelijk enerzijds enkele sterk ontwikkelende lasten en anderzijds een aantal onvermijdelijke, beperkt substantiële lasten die door de jaren heen relatief stabiel zijn. Die laatste, goed voor max € 1,2 mln. staan in onderstaande grafiek en hebben we niet nader onderzocht. De lichte stijging wordt slechts veroorzaakt door hogere winkelinkoop.



Er zijn daarentegen vier kostenposten die tussen 2019 en 2023 sterk wisselen, en vervolgens vanaf 2024 stabiliseren op hoog niveau, voor in totaal bijna € 6 mln.:



### *Personeel*

- In 2023 is de formatie uitgebreid. Diverse functies ontbraken, waren vacant of eerder wegbezuinigd of functionarissen waren zelf vertrokken. Het beeld bestaat dat de vorige directeur als persoon een aantal functies combineerde (directeur, conservator, projectleider tentoonstellingen, fondsenwerver en manager marketing).
- Uit het benchmarkonderzoek uitgevoerd door de accountant Baker Tilly blijkt dat MdF werkte met een relatief klein team vergeleken met andere musea.
- De uitbreiding vanaf 2022 betreft een manager fondsenwerving, een conservator en een hoofd Educatie en Interpretatie, medewerker personeelsadministratie, twee floormanagers en een medewerker marketing. Per 1 januari 2024 is een zakelijk directeur gestart (voorheen hoofd bedrijfsvoering). In 2023 is deze functie op interim basis ingevuld. We constateren dat het museum zich zodoende in de volle breedte heeft versterkt, van bedrijfsvoering, via collectie tot en met marketing en fondsenwerving, zowel aan de top als in de basis.
- Het personeelsbestand is gegroeid van 45 medewerkers (periode 2017-2019) (33,5 fte) via 60 in 2022 (28 fte) tot aan op dit moment 78 medewerkers. Dat is sinds 2022 wel inclusief medewerkers publiekszaken en rondleiders met hele kleine aanstellingen, die in het verleden werden ingehuurd via uitzendbureaus en als gevolg van wetgeving (WAB) in dienst moeten worden genomen. Begin 2024 bedraagt de formatie 35 fte. De formatie is ten opzichte van de periode 2017-2019 in beperkte mate gegroeid (minder dan 10%).

- De personeelskosten zijn in 2023 ruim € 660K hoger dan in 2020 en € 765K hoger dan in 2019. De hogere kosten kunnen worden verklaard door uitbreiding van de formatie, vooral met hogere functies, en CAO-stijging. Daarnaast omvatten de personeelskosten in 2023 hoge kosten van externe inhuur en transitiekosten die te maken hadden met de personele problemen van het museum. Het museum geeft bij navraag door ons aan dat in 2023 € 500K kunnen worden bestempeld als eenmalige kosten die te maken hebben met transitie en ontwikkeling van de organisatie. Dat is vanaf 2024 deels terug te zien door lager geraamde inhuurlasten en lagere overige kosten. De lasten voor de eigen formatie blijven de komende jaren structureel net zo hoog als in 2023, en worden in de begroting bovendien jaarlijks geïndexeerd met 3%.

#### *Huisvestingslasten*

- De huisvestingslasten zijn relatief laag vergeleken met andere musea en andere culturele instellingen die van hun gebouwen als voorziening afhankelijk zijn zoals theaters. In 2023 bedroegen deze 17,2 % van de totale kosten. In 2019 13,8%. In de meerjarenbegroting wordt uitgegaan van ongeveer 17% huisvestingskosten. Landelijk ligt dit percentage voor musea tussen 20 en 25%.
- De huisvestingslasten zijn echter wel behoorlijk gestegen, met zo'n € 320K in 2023 ten opzichte van 2019, deels door huurverhoging maar bovenal door € 245K hogere energielasten. De energielasten zijn in 2024 flink lager geraamd, dankzij een gunstig driejarig contract. De huurverhogingen en andere kostenstijgingen lopen de jaren daarna wel door.

#### *Aankoop- en projectkosten*

- In de cijfers van 2019 zit een aankoop van een werk voor € 700K. Dit vertekent de cijfers, ook aan de batenkant, en kan beter als buitengewone last worden beschouwd. Het aankoopbudget is de komende jaren stabiel en vastgesteld op € 100K per jaar.
- De grootste kostenpost voor projecten betreft de tentoonstellingskosten. Deze kosten hangen direct samen met het programma. De tentoonstellingskosten bedroegen in 2023 ongeveer € 1,64 mln., € 430K meer dan in 2022 en € 170K meer dan in 2019. Dat is opmerkelijk als je de kosten afzet tegen het relatief lage publieksbereik in 2023.
- In de meerjarenbegroting wordt uitgegaan van jaarlijks € 1,3 mln.<sup>6</sup> tentoonstellingskosten. Hoe deze post is opgebouwd kunnen wij niet zien in het beleidsplan en de begroting. Deze post wordt vooral bepaald door het aantal tentoonstellingen en het ambitieniveau per tentoonstelling (o.a. omvang, uitvoeringsniveau, aantal bruiklenen).
- In de meerjarenbegroting staan € 350K kosten voor Future Factory, gedekt met even hoge rijksmiddelen die wegvallen. Per saldo is het wegvallen hiervan dus weg te strepen tegen de hiervoor geraamde projectkosten. Maar er vallen meer inkomsten weg als gevolg van lagere bezoekersaantallen. Er kunnen ook nog lasten wegvallen.

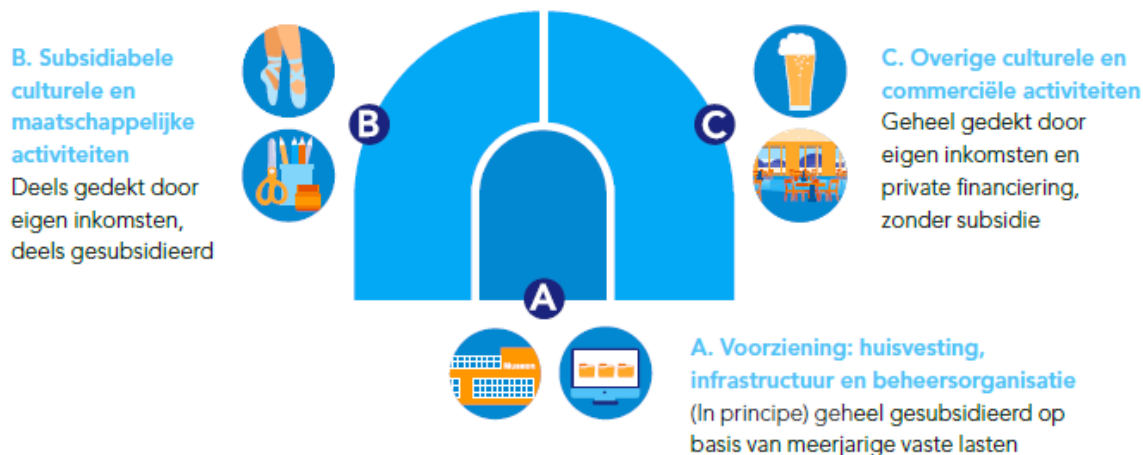
### 3.4 Analyse van exploitatie via het Iglo-model

Om de bedrijfsvoering van MdF inzichtelijk te maken, hebben we de exploitatie nader geanalyseerd met behulp van het door Berenschot ontwikkelde en specifiek voor musea nader uitgediepte Iglo-model. Met dit model plaatsen we de bedrijfsvoering van de huidige en toekomstige situatie en het resulterende exploitatiesaldo in een beleidsmatig kader.

---

<sup>6</sup> Als gevolg van het mislopen van BIS-gelden zal het jaarlijks budget tussen € 1 mln. en € 1,2 mln. liggen.

Het model is opgebouwd met de complete winst- en verliesrekening over 2022, en gevuld met de rekeningen over de jaren 2019 t/m 2023, de begroting 2024 en de meerjarenbegroting 2025-2028. We hebben daar informatie over de personele formatie aan toegevoegd, waarbij we samen met MdF de werkzaamheden van personeelsleden en inhuur ten behoeve van de instelling hebben onderverdeeld binnen het Iglo-model. In de kern maakt het Iglo-model onderscheid in drie delen:



Een museum zoals MdF heeft een stevige basis nodig als voorziening, deel A, en daar is ook substantiële en structurele subsidie voor nodig. Deel C is bij MdF relatief klein, zoals bij de meeste musea. Deel B hebben we, op basis van onze ervaring met musea maar ook in overleg met de directie van MdF, nader onderverdeeld, en wel als volgt:

B1 – Collectie – alle materiële en personele kosten die samenhangen met het beheer van de collectie die voor een groot deel (40%) eigendom is van de provincie Overijssel.

B2 – Museaal – de baten uit bezoekers en lasten voor het (tentoonstellings)programma en projecten, inclusief de subsidies die hiervoor zijn geormerkt (hieronder vallen dus ook de rijksmiddelen voor Future Factory en de daarmee samenhangende lasten)

B3 – Educatie – baten en lasten voor de educatieve activiteiten

B4 – Marketing – de materiële en personele inspanningen voor publiekswerving

Het resultaat van deze analyse met het Iglo-model laat zien dat in 2023 meer dan € 2 mln. van de structurele subsidie nodig was om de lasten van deel A te dekken, waardoor op alle onderdelen B1 t/m B4 een tekort is gerealiseerd, dat niet met deel C is gedekt. Ook voor 2025, als eerste jaar van de meerjarenbegroting, geldt dit nog steeds. Zie ook de grafieken op de volgende pagina. De tekorten in 2023 (in totaal € 1,23 mln.) zijn:

B1 – € 463K

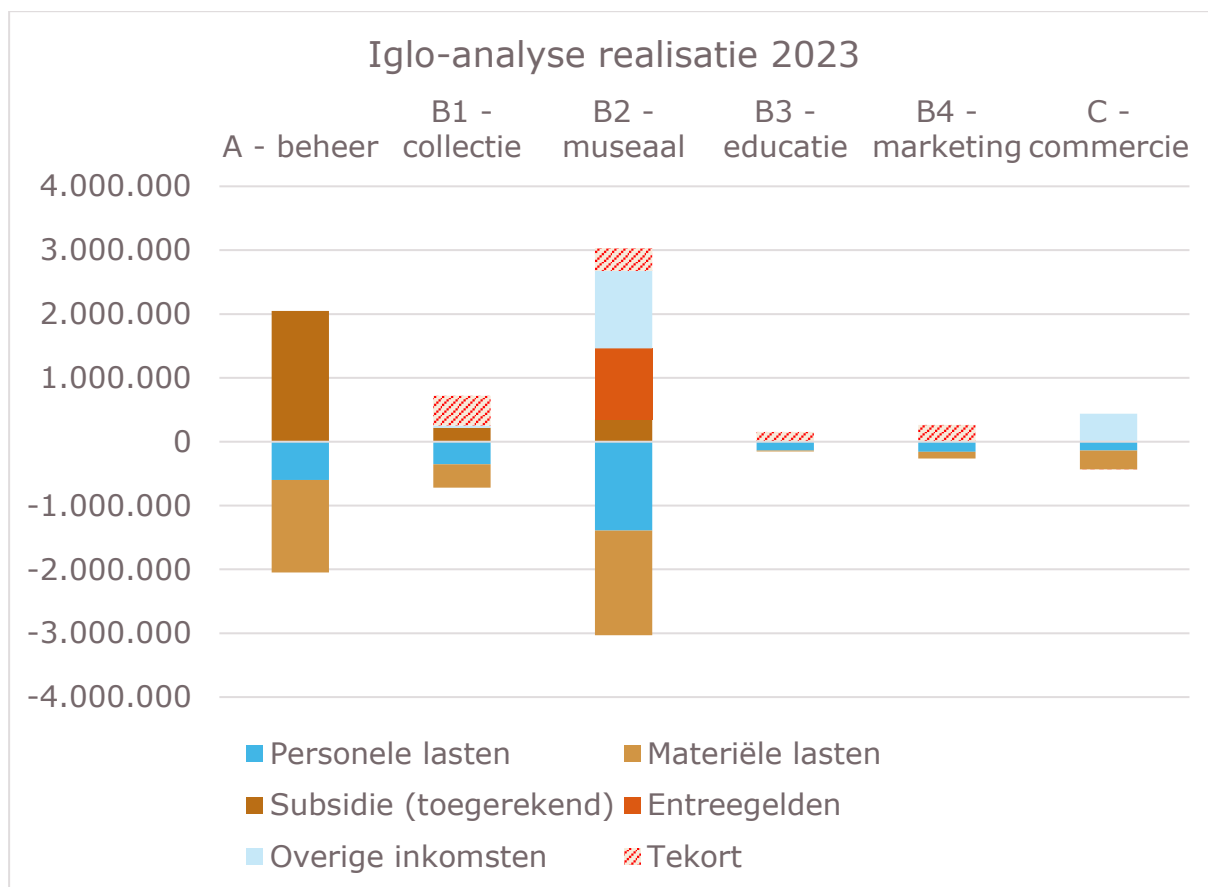
B2 - € 358K

B3 - € 155K

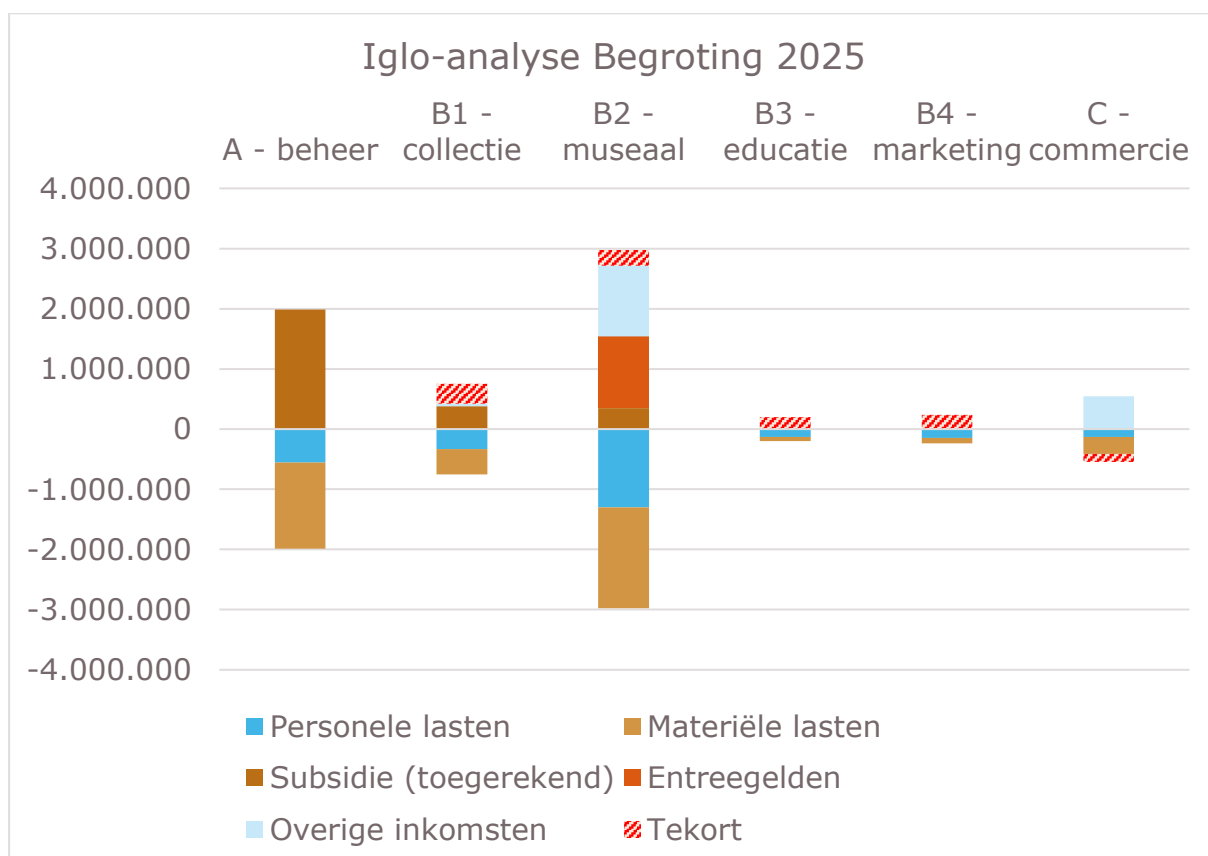
B4 - € 261K

We constateren aldus dat het tekort dat in 2023 is gerealiseerd ook de komende jaren niet veel lager zal worden, en dat de subsidies niet toereikend zijn om naast de vaste lasten voor de voorziening, de kosten voor de collectie en museale taken te dekken. De gevolgen hiervan voor het museum en de subsidiegevers beschrijven we in hoofdstuk 4.





In 2025 is het beeld niet gunstiger en zijn er nog steeds op alle B-delen tekorten:



## HOOFDSTUK 4

# Perspectieven

Als afsluiting van de second opinion, schetsen wij een aantal perspectieven. Hiermee vatten wij onze bevindingen samen. Wij geven tevens weer hoe in onze ogen het museum en de subsidiegevers stappen kunnen maken, gericht op een duurzame toekomst van Museum de Fundatie.

## A) Komen tot een volledig en volwaardig plan

Het beleidsplan is op stel en sprong tot stand gekomen. Het lijkt nog niet voldoende voldragen en uitgewerkt. Het is in elk geval nog geen bedrijfsplan, waarin bijvoorbeeld risico's en maatregelen voor de organisatie zijn uitgewerkt. Het ontbreekt ook aan samenhang tussen de artistieke visie, de programmering, het publieksbereik en de gevolgen daarvan voor de toekomstige bedrijfsvoering. Bovendien is de afwijzing van de aanvraag voor de Future Factory nog niet in het beleidsplan verwerkt.

Het ontbreekt bovendien aan kaders van de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle die richting geven aan de visie en de keuzes van het museum. Beide subsidiegevers kunnen zich inspannen om samen een heldere "bestelling" bij het museum te plaatsen, waarin duidelijk wordt welke verwachtingen zij hebben over waarden en prestaties.

Het verbaast ons niet dat er nog geen volledig plan ligt. De directie heeft zich het afgelopen jaar op veel urgente zaken moeten richten om orde op zaken te stellen, waardoor strategische en toekomstgerichte vraagstukken minder aandacht kregen. Bovendien is pas kortgeleden een zakelijk adjunct-directeur gestart. Het lijkt verstandig om het museum de kans, tijd en ruimte te bieden om een volwaardig plan op te stellen. Wij verwachten daarin meer samenhang tussen de visie, activiteiten en de bedrijfsvoering. Onze bevindingen kunnen hier richtinggevend voor zijn.

## B) Rekening houden met blijvende tekorten

We constateren dat de tekorten van het Museum de Fundatie zoals zichtbaar in de realisatie over 2023 en in de begroting voor 2024 het gevolg zijn van externe maar vooral interne ontwikkelingen, keuzes en noodzakelijke maatregelen. Wij verwachten dat de exploitatie de jaren daarna niet gunstiger zal worden, zonder radicale keuzes. De voornaamste oorzaken van een tekort dat niet op korte termijn verdwijnt zijn:

- Het aantal bezoekers is veel lager dan in de jaren 2017-2019, en het is niet realistisch om te veronderstellen dat deze aantallen weer makkelijk te bereiken zijn.
- De eigen inkomsten zijn nog redelijk hoog dankzij de VriendenLoterij, en om deze inkomsten zeker te stellen, moeten de museale taken niet worden uitgekleeft.
- Op commercieel vlak zijn er weinig mogelijkheden die het museum kan benutten.
- De organisatie heeft een forse inhaalslag moeten maken om de formatie op peil te brengen, en deze formatie is zeker niet hoog voor een museum met deze ambities.
- De kosten voor huisvesting zijn sterk gestegen, met name door energielasten.

De baten en lasten zijn, ook in de toekomst, in onze ogen behoorlijk realistisch en in elk geval niet overdreven hoog. Wij voorzien enkele beperkte mogelijkheden om het resultaat te verbeteren, zonder de ambities wezenlijk aan te tasten:

- Verhoging volticketprijs en daarmee verhoging van gemiddelde ticketprijs.
- Meer inkomsten uit fondsenwerving voor dekking kosten tentoonstellingen.
- Meer inkomsten uit commerciële verhuur en horeca (met name op locatie Nijenhuis).

- Meer inkomsten uit founders/vrienden/sponsors.
- Minder vaste formatie door kernformatie en flexibele schil (eventueel samen met andere culturele instellingen in Zwolle).

Als de intentie is om structureel veel kosten te besparen, moet het tentoonstellingsprogramma worden gemarginaliseerd en moeten publieksactiviteiten en educatie worden geschrapt. Daarmee worden ook kosten voor marketing en formatie gereduceerd. Dit scenario, samen te vatten als "een schilderij ophangen en de deur openzetten," leidt echter tot uitholling van het museum. Financieel gezien komen de eigen inkomsten en de bijdrage van de VriendenLoterij dan onder grote druk te staan. Het museum verliest profiel, elan en betekenis, en het heeft geen aantrekkingskracht meer voor bezoekers en medewerkers. Wij zien dit als kapitaalvernietiging.

Het is verstandig als, in lijn met het komen tot een volwaardig plan, ook een verbeterde meerjarenbegroting wordt opgesteld. Daarin kunnen de gevolgen van het wegvallen van de rijksmiddelen voor de Future Factory worden verwerkt. Bovendien kan de zakelijk adjunct-directeur de plannen voor fondsenwerving en bedrijfsvoering financieel vertalen.

### **C) Subsidies aanvullen en herijken**

Wij stellen dat de tekorten niet structureel te dekken zijn met hogere eigen inkomsten. Daarvoor ligt het voor de hand dat het museum een beroep doet op de subsidiegevers. Het is gebruikelijk dat culturele instellingen zoals Museum de Fundatie subsidie ontvangen voor de voorziening en voor een deel van de culturele en maatschappelijke taken die zij uitvoeren, voor zover die niet door eigen inkomsten te dekken zijn. Het beheer van een provinciale collectie is bij uitstek een subsidiabele taak, en dat kan ook van educatie worden gezegd. Subsidies kunnen ook een stevigere basis leggen onder de museale taken en marketing, om het verdienpotentieel van het museum te versterken.

De subsidie die MdF ontvangt van de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle is relatief laag in relatie tot de subsidiabele taken en in verhouding tot subsidies van andere vergelijkbare musea. De structurele subsidies ter hoogte van die van 2023 dekken wel de basisvoorziening, maar niet het collectiebeheer, laat staan de museale, educatieve en marketingactiviteiten. Verhoging van de subsidies is verdedigbaar. Wij schetsen hiervoor twee perspectieven, voor korte en langere termijn:

- 2024-2025: Het museum is er zeer bij gebaat als de subsidiegevers de tekorten die zijn geraamd voor 2024 en voor 2025 van jaarlijks circa € 900.000 kunnen aanvullen. Tekorten van deze omvang achten wij onvermijdelijk gelet op het gerealiseerde tekort in 2023, de begroting die het museum heeft gemaakt en de beperkte ruimte die het museum heeft om op korte termijn kosten te reduceren en inkomsten te verhogen. En zoals gezegd ontvangt MdF weinig structurele subsidie vergeleken met andere grote musea. Het museum is met deze subsidieaanvulling uit de acute financiële problemen. Subsidiegevers bieden het museum op deze manier ruimte om de organisatie en de bedrijfsvoering verder op orde te brengen en realistische en goed doordachte plannen en exploitatieramingen op strategisch niveau uit te werken. Wij kunnen ons goed voorstellen dat de beide overheden het toezicht op het museum in 2024 en 2025 intensiveren.
- 2026-2028: Het museum kan worden gevraagd om nieuw beleidsplan voor 2026-2028 met een bijpassende meerjarenbegroting, in te dienen in het voorjaar van 2025. Op basis daarvan en vanuit de tegen die tijd heldere beleidskaders, kunnen de subsidiegevers de structurele subsidies voor Museum De Fundatie per 2026 herijken.

**Berenschot B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG, Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA, Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)