

Toezicht houden op musea is een kunst

Erasmus Universiteit Rotterdam
Karin Akkers
276661
Augustus 2008

Voorwoord

“Het venijn zit in de staart; de laatste loodjes wegen het zwaarst.”

Deze clichés zijn weer opnieuw waar gebleken. Ik weet nog dat ik bij professor Ringeling kwam voor het eerste gesprek over mijn afstudeeronderzoek. Het moest een onderwerp worden dat dicht bij de dagelijkse praktijk lag. Op dat moment werkte ik voor een museum. Een kleine organisatie in een niet erg grote sector, maar waar wel altijd veel discussie bestaat. Bestuurskundigen bestuderen verschijnselen binnen het publieke domein. Ze zoeken aan de hand van ontwikkelde of te ontwikkelen modellen oplossingen voor problemen die zich daarin voordoen. Ze ontleen theorieën aan de empirie van de dagelijkse praktijk. Ze analyseren processen en ze evalueren beleid. Zo komen ze tot nieuwe inzichten die weer kunnen worden toegepast op nieuwe verschijnselen of andere onderwerpen binnen de publieke sector. De keuze voor een onderzoek in museale sferen was dus snel gemaakt. Interessant bleek, en dat leidde ook naar een ervaring uit een eerdere werkpraktijk, dat in deze sector regelmatig incidenten gemeld werden waardoor discussies ontstonden over de inrichting van het toezicht op de musea. Samen met de kennis opgedaan in de colleges, de leerstukken en de resultaten uit onderzoeken tijdens mijn studie bestuurskunde vormden deze bevindingen de ingrediënten voor een afstudeeronderzoek. Nu nog een recept dat leidt tot een smakelijk eindproduct. Dat recept is de vraagstelling. Deze wordt kort en bondig geformuleerd. Het is de kapstok met de haakjes waaraan alle hoofdstukken worden opgehangen. Een goede, deugdelijke, kapstok, die niet omvalt onder de zware jassenlast, die niet bezwijkt onder alle prularia die erop worden gegooid, die zichtbaar blijft en een sieraard is voor je hal. Waar vind je een dergelijk exemplaar?

De zoektocht was begonnen, een goede kapstok leek geplaatst, maar uiteindelijk bleek deze niet solide genoeg. De titel werd toen dus *Toezicht op de museale sector is een kunst*. Maar na een lange zoektocht werd toch dat exemplaar gevonden. De centrale vraagstelling werd ondersteund door een paar extra haken in de muur. Het gaat om het toezicht op de museale sector en hoe dit beter zou kunnen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet je weten hoe de museale sector eruit ziet en wat toezicht is. Natuurlijk zijn in de theorie modellen beschreven, maar werken ze in de praktijk zoals ze bedoeld zijn? Welke eigenschappen onderscheiden we? Wat leren we hiervan en hoe kan het beter? Aan deze haken werden jassen uit de Utrechtse praktijksituatie gehangen. Het onderzoek is een mix geworden van theorie en praktijk. Bestuurskunde is immers een empirische wetenschap.

Het bovenstaande is doorspekt van beelden, metaforen die worden ingezet als instrument om meer inzicht te geven in de werkelijkheid. Het gebruik van beelden maakt het mogelijk om de werkelijkheid te begrijpen. De bestuurskunde bedient zich vaak van beelden. Dit is echter niet zonder risico. Soms worden beelden verkeerd gebruikt, of zijn ze een te simpele weergave van de werkelijkheid, vrij van politieke context bijvoorbeeld. In deze valkuil dreigde ik te vallen. Gelukkig konden em. Prof. dr Arthur Ringeling en dr Vincent Homburg me opvangen en me op het ingezette pad verder leiden. Hoewel het vaak een eenzame strijd was, vond ik het toch altijd fijn en interessant om met het onderwerp bezig te zijn. Het viel niet altijd mee, zeker niet, omdat als je gedwongen wordt in een denkproces alle gedachten die door je hoofd gaan te ordenen en op “bruikbaar” of “niet bruikbaar” te selecteren. Er gaat van alles door je heen, ook niet voor het onderzoek ter zake doende onderwerpen. Heel veel heb ik gedacht aan mijn vader, die mij altijd gesteund heeft in het oppakken van een tweede studie en trots op me was dat ik het uiteindelijk echt deed. Tot mijn grote verdriet zal hij deze afsluiting niet meer meemaken. Hopelijk is er wel iets na de dood en is hij er wel bij. Helaas is dat een gegeven dat zich niet leent voor wetenschappelijk onderzoek.

Ergens in mijn betoog schrijf ik dat de culturele sector klein, maar roerig is. Er is altijd

discussie. Op dit moment zelfs binnen de coalitie omdat de minister die verantwoordelijk is voor cultuur onlangs meedeed aan een culturele manifestatie van homoseksuelen. Deze zelfde minister laat onderzoeken of een internationale visitatie als toezichthouder voor musea mogelijk is en hij heeft ook het gratis toegankelijk maken van musea nog niet overboord gezet. Het zou heel mooi zijn als de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van deze scriptie een klein steentje bijdragen aan een meer doeltreffende, doelmatiger en vereenvoudigde inrichting van toezicht op de museale sector.

Karin Akkers
Utrecht, augustus 2008

Inhoudsopgave “Toezicht houden op musea is een kunst”

Hoofdstuk 1: Inleiding en vraagstelling

Aanleiding	9
Vraagstelling en deelvragen	10
Afbakening en kader	11
Musea	12
Aanpak van het onderzoek	12
Indeling	13

Hoofdstuk 2: Cultureel en museaal beleid

Inleiding	15
Historische context	15
Algemeen cultuurbeleid	17
Museaal beleid	20
Toezicht en verantwoording	22
Erfgoedinspectie	24
Utrechts cultureel en museaal beleid	26
Conclusie	27

Hoofdstuk 3: De museale sector

Inleiding	29
De sector in feiten en cijfers	29
Het Geldmuseum	30
Het Centraal Museum	31
Het Spoorwegmuseum	33
Aboriginal Art Museum Utrecht	34
Conclusie	35

Hoofdstuk 4: Vormen van Toezicht

Inleiding	37
Historische context	37
Soorten toezicht	38
Toezichtmodellen	39
Taken van de toezichthouder	40
Instrumenten voor de toezichthouder	41
Bestuur en toezicht in de culturele sector	42
Inrichting van bestuur en toezicht bij musea	43
Profiel van de culturele toezichthouder	45
Gedragscodes	46
Een raamwerk als conclusie	47

Hoofdstuk 5: Het Geldmuseum

Inleiding	51
Beschrijving van het Geldmuseum	51
Bestuurstructuur van het Geldmuseum	52
Toezichtstructuur	53
Rol van de inspectie	53
Verhouding directie en toezicht	54
Andere toezichthouders	55
Conclusie	56

Hoofdstuk 6: Centraal Museum

Inleiding	59
Beschrijving van het Centraal Museum	59
Bestuurstructuur van het Centraal Museum	62
Toezichtstructuur	64

Verhouding bestuur en directie	66
Conclusie	66
Hoofdstuk 7: Het Spoorwegmuseum	
Inleiding	69
Beschrijving van het Spoorwegmuseum	69
Bestuurstructuur van het Spoorwegmuseum	71
Toezichtstructuur	72
Inspectie	73
Overige toezichtorganen	73
Publieke verantwoording	74
Conclusie	74
Hoofdstuk 8: Aboriginal Art Museum Utrecht	
Inleiding	77
Beschrijving van het Aboriginal Art Museum Utrecht	77
Bestuurstructuur van het Aboriginal Art Museum Utrecht	78
Toezichtstructuur	79
Verhouding bestuur en directie	80
Conclusie	80
Hoofdstuk 9: Theorie en praktijk; een analyse	
Inleiding	83
Kader	84
Toezicht in de praktijk: Het Geldmuseum	84
Bestuur en toezicht Geldmuseum schematisch weergegeven	
Verantwoording Geldmuseum	
Toezichthouder Geldmuseum	
Toezicht in de praktijk: Centraal Museum	90
Bestuur en toezicht Centraal Museum schematisch weergegeven	
Verantwoording Centraal Museum	

Toezichthouder Centraal Museum

Toezicht in de praktijk: Het Spoorwegmuseum 94

Bestuur en toezicht Spoorwegmuseum schematisch weergegeven

Verantwoording Spoorwegmuseum

Toezichthouder Spoorwegmuseum

Toezicht in de praktijk: Aboriginal Art Museum Utrecht 97

Bestuur en toezicht Aboriginal Art Museum schematisch weergegeven

Verantwoording Aboriginal Art Museum

Toezichthouder Aboriginal Art Museum

De vier musea vergeleken; Bestuur en toezicht 100

De vier musea vergeleken; Verantwoording 103

De vier musea vergeleken; Taken toezichthouders 104

Conclusie 105

Hoofdstuk 10: Conclusies en aanbevelingen

Inleiding 109

Raamwerk 109

Aanbevelingen 112

Invoeren gedragscode 112

Scheiding beleid en uitvoering 113

Scheiding rijksmusea en niet-rijksmusea 114

Invoeren marktwerking 115

Scheiding bewaar- en publieksfunctie 116

Conclusie 118

Gebruikte literatuur

Hoofdstuk 1: Inleiding en vraagstelling

Aanleiding

“De Haagse wethouder van Cultuur Jette Klijnsma (PvdA), vindt dat het gemeentemuseum haar op de hoogte had moeten stellen van de toedracht rond de verkoop van het schilderij Still life with flowers van de vroeg-twintigste-eeuwse Russische kunstenaar Ilja Masjkov...Still life with flowers stond meer dan zeventig jaar onopgemerkt in het depot van het Haags Gemeentemuseum...Het was getaxeerd op 1000 euro...en is uiteindelijk in Londen geveild, voor 3,3 miljoen euro. Het Haags Gemeentemuseum verzuimde de gemeente Den Haag, eigenaar van de collectie, over de ontdekking in te lichten”

NRC Handelsblad, 28 juli 2006

Bovenstaand citaat uit de krant geeft het onderwerp van dit onderzoek treffend weer. De portefeuillehouder cultuur is politiek verantwoordelijk voor de gemeentelijke collectie in bewaring bij het Haags Gemeentemuseum. Zij vindt zich op over het feit dat zij, als politiek verantwoordelijke, over onvoldoende informatie beschikte over de verkoop en waarde van een schilderij uit het depot van het museum. In dit korte citaat uit een krantenartikel zien we enkele elementen die model staan voor dit onderzoek. Het gaat namelijk om een museum, om collectie, om informatie, verantwoordelijkheid en toezicht.

Uit de woorden van Jette Klijnsma blijkt dat gemeente Den Haag eigenaar is van de collectie. De portefeuillehouder Cultuur draagt dan de eindverantwoordelijkheid over de staat en de kwaliteit van de collectie die als het ware in bewaring is gegeven bij Haags Gemeentemuseum. Zij vraagt zich af, waarom zij niet op de hoogte was van het feit dat het bewuste schilderij voor een dergelijk enorm bedrag werd verkocht. Oorspronkelijk was de waarde van het schilderij een fractie van wat het uiteindelijk op de veiling heeft opgebracht. Het schilderij is volgens de richtlijnen¹ van ontzaming te koop aangeboden. Dat het verkocht zou worden was bekend bij het gemeentebestuur van Den Haag en de voorloper van mevrouw Klijnsma heeft hierin toegestemd. De directeur van het museum heeft een maand na de veiling wel zijn raad van toezicht geïnformeerd over de onvoorziene meevaller, maar heeft verzuimd de wethouder op de hoogte te stellen. Er is dus sprake van meervoudig toezicht, de raad van toezicht wordt genoemd en ook de wethouder, die op haar beurt verantwoording aflegt aan de gemeenteraad.

Er zijn vele voorbeelden zoals dat van het Haags Gemeentemuseum. Een ander is dat van het Centraal Museum in Utrecht, waar in 2005 wethouder Gispén gedwongen werd af te treden na de “depotaffaire”²

“Wethouder Toon Gispén heeft vandaag bekend gemaakt dat hij met onmiddellijke ingang aftreedt als wethouder van Utrecht. Gispén: “Ik heb de Raad verkeerd geïnformeerd, zonder dat ik dat zelf wist. Ik ben daaraan niet schuldig, maar ik voel mij wel verantwoordelijk. Als wethouder Integriteit heb ik altijd zwaar gepleit voor de integriteit van bestuurders en ambtenaren. Ik heb de Raad een verkeerd beeld voorgespiegeld, dus treed ik af”.

¹ Kok A., Timmer, P., Niets gaat verloren; over twintig jaar selectie en afstoting uit Nederlandse museale collecties, Amsterdam 2007

² Nieuwsbericht Gemeente Utrecht, 18 november 2005

“Aanleiding is verkeerde beeldvorming over de aankoop van een opslagdepot van het Centraal Museum. Gispen leefde tijdens de begrotingsbehandeling nog in de veronderstelling dat dit depot nog niet was aangekocht. Naar nu blijkt was dit depot al wel in het bezit van het Centraal Museum. De raadscommissie was hierover in mei en juni van dit jaar geïnformeerd. Echter, bij de nadere onderbouwing van de kredietaanvraag is ten onrechte een beeld ontstaan als zou het depot nog niet zijn aangekocht. Wethouder Gispen kan zich voorstellen dat de Raad hierdoor op het verkeerde been is gezet; dat was hij zelf ook. De wethouder stelt dat dit onjuiste beeld onder zijn verantwoordelijkheid is ontstaan. Daarom heeft hij vandaag besloten af te treden.”

Nu zou verondersteld kunnen worden dat alleen bij gemeentemusea onduidelijkheden bestaan over wie welke verantwoordelijkheid draagt. Echter, ook bij nationale collecties kunnen hierover moeilijkheden ontstaan. Hiervoor verwijs ik naar een nieuwsbericht van het Ministerie van Financiën over de berging van het VOC-schip De Rooswijk³

“Na te zijn ‘overgefloten’ (eerbetoon van de marine) op het fregat Hr. Ms. De Ruyter voor de kust van Engeland, nam staatssecretaris Wijn vandaag symbolisch het verloren gewaande erfgoed van VOC-schip Rooswijk in ontvangst.

Na eeuwen onder een diepe laag zand te hebben gelegen, werd het wrak eerder dit jaar gevonden. Cultureel erfgoed in de vorm van gebruiksvoorwerpen, zilverstaven en munten is hiermee veiliggesteld voor de toekomst. En komt zo beschikbaar voor het publiek via verschillende grote musea.”

Het lijkt een duidelijk verhaal, maar dat is het niet. De Dienst Domeinen van het Ministerie van Financiën is, als rechtsopvolger van de VOC, eigenaar van het gevonden erfgoed. Echter, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is in Nederland verantwoordelijk voor het nationale culturele erfgoed. Wie gaat nu bepalen waar de gevonden voorwerpen worden bewaard en of en waar deze beschikbaar komen voor het publiek? Over deze kwestie zijn de nodige Kamervragen gesteld. Uit het Haagse voorbeeld blijkt dat er sprake is van meerdere toezichthouders, het Gemeentemuseum kent een raad van toezicht en ook de wethouder is verantwoordelijk. In Utrecht moest de wethouder aftreden omdat hij op de vingers getikt werd door de gemeenteraad wegens foutieve informatieverschaffing. Het voorbeeld van de schatvondst uit het gezonken VOC-schip levert schermutselingen op tussen twee departementen en er worden Kamervragen over gesteld. Het is onduidelijk wie bepaalt welk museum gevraagd zal worden de collectie in bewaring te nemen. Aan wie wordt door het museum verantwoording afgelegd? Hoe worden taken tussen de instellingen en de toezichthouders georganiseerd? En hoe werken de toezichthouders onderling? Dit laatste brengt me tot de kern van mijn onderzoek, toezicht en verantwoording in de museale sector.

Vraagstelling en deelvragen

In deze scriptie zal ik onderzoeken hoe het toezicht op de musea in elkaar steekt en hoe het beter zou kunnen. Deze twee vragen, de “ist-situatie” en de “soll-situatie” zal ik me door het onderzoek heen steeds blijven afvragen. Ik zal de wirwar van arrangementen en instrumenten ontrafelen en aanbevelingen doen voor wat betreft veranderingen en of aanpassingen om tot een efficiënte en effectieve inrichting te komen om in de toekomst zoveel mogelijk excessen te voorkomen. Om tot

³ Nieuwsbericht Ministerie van Financiën, 11 december 2005

aanbevelingen voor een goed ingericht toezicht op musea te komen zal ik de centrale vraag laten ondersteunen door de volgende deelvragen:

- Hoe ziet de museale sector eruit?
- Wat is toezicht?
- Welke modellen worden in de literatuur beschreven?
- Welke eigenschappen kennen deze modellen?
- Hoe werken deze modellen in de praktijk?
- Tot welke aanbevelingen leidt de confrontatie van modellen met praktijkbevindingen?

Dit onderzoek gaat over gedrag binnen de museale sector. De museale sector kent een veelvoud van kleine en middelgrote organisaties met verschillende bestuurstructuren en toezichtarrangementen. Er bestaan rijksmusea, provinciale musea, gemeentelijke instellingen, particuliere instituten en zelfs mengvormen. Aan het hoofd staat een directie, een bestuur en er is sprake van een of meerdere toezichthouders, al dan niet van de organisatie zelf. Om een instelling te besturen wordt er gebruik gemaakt van vele instrumenten die ook nog op verschillende manieren worden toegepast. Het ontbreken van een eenduidige structuur zou de genoemde incidenten in de hand kunnen werken. Structuur zou een instrument kunnen zijn dat helpt sturing, toezicht en verantwoording in te richten. Zodat duidelijk is wie waarop kan ingrijpen en wie waarop kan worden afgerekend. Aan de hand van een vergelijking tussen de theorie en de praktijk zal ik tot een conclusie en aanbevelingen komen.

Afbakening en kader

In het algemeen kan worden gesteld dat er al met al in de rijksoverheid en in overige delen van de publieke sector twee hoofdstromen van toezicht en verantwoording ontstaan. Tegelijkertijd zijn er belangwekkende parallellen, maar desondanks wordt gekozen voor verschillende arrangementen. Zo zijn de publieke (ministeriële) verantwoordelijkheid en het budgetrecht belangrijke pijlers van het politieke primaat. Het parlement voert niet zelf het bestuur, maar heeft instrumenten als bovenstaande, die sterk lijken op de belangrijkste instrumenten van een raad van toezicht. De ministeriële verantwoordelijkheid is te vergelijken met het benoeming- en ontslagrecht van de raad van toezicht ten aanzien van bestuurders. Het budgetrecht lijkt op het goedkeuringsvereiste door de raad van toezicht van begroting en jaarrekening van 'hun' bestuurders. Het informatieverkeer tussen parlement en regering is net zo de achilleshiel als tussen raad van toezicht en de bestuurder. Ernstige zonde tegen de informatieplicht kan in de departementale wereld leiden tot het vertrek van een bewindspersoon, in een raad van toezichtsetting tot ontslag en mogelijk aansprakelijkheid van de bestuurder. Ook op lager publiekniveau komt dit voor, zoals het voorbeeld van de Utrechtse wethouder aantoont.

Echter, de wijze van samenstelling van een raad van toezicht of raad van commissarissen verschilt principieel van het democratische proces. Wel is ook vooral in de raden van toezicht een discussie gaande over maatschappelijke legitimiteit en verankering van de raad van toezicht.

Het publieke domein kenmerkt zich door een diversiteit aan sectoren die onderling zeer verschillend zijn, zowel qua omvang, inrichting als doelstellingen. Onderwijs is anders dan zorg en dan de culturele sector. Deze laatste bestaat weer uit enkele subsectoren, waaronder kunst en cultuur, die beide weer onder te verdelen zijn. Daarom is voor dit onderzoek gekozen voor een klein onderdeel hierbinnen, de

museale sector. Aan de hand van een casestudy waarin vier Utrechtse musea centraal staan zal toezicht en verantwoording in de museale sector in kaart worden gebracht.

Musea

Voor dit onderzoek heb ik vier musea geselecteerd die dienen als praktijkcasus. De musea hebben enige gemeenschappelijke kenmerken. Ze zijn allemaal gevestigd in Utrecht en ze voldoen aan de beschrijving van ICOM⁴. Ze werken projectmatig samen. Ze onderscheiden zich ook van elkaar. Het Geldmuseum is een verzelfstandigd rijksmuseum met de verantwoordelijkheid over een staatscollectie. De organisatie komt voort uit een drietal kleinere instellingen die verzamelingen hadden van munten en primitieve betaalmiddelen, papiergeld en middelen voor de productie van munten. Het Centraal Museum is een gemeentemuseum dat vijf hoofdcollecties bezit en als taak heeft het gemeentelijk cultureel erfgoed en kunstcollectie te bewaren en te tonen. Het Spoorwegmuseum is begonnen als hobby van een werknemer van de Nederlandse Spoorwegen die begon met het verzamelen van voorwerpen die door het bedrijf, waarvoor hij werkte, werden afgedankt. Jaren geleden is het bedrijf verzelfstandigd en dus op afstand geplaatst van de overheid. Nog eerder werd het museum een onafhankelijke stichting. Het museum heeft de opdracht de bedrijfscollectie van een verzelfstandigd staatsbedrijf in stand te houden.

Het Aboriginal Art Museum Utrecht is een particulier initiatief met een collectie die niet uit Nederlands erfgoed bestaat. Liefhebbers van de kunst door de oorspronkelijke bewoners van Australië zagen het als een taak deze kunst onder de aandacht te brengen van inwoners van Europa.

Deze vier musea, hun collecties en hun organisatiestructuur zullen nader worden beschreven. Aandacht wordt gewijd aan de eigenaar van de collecties, de doelstellingen van de instellingen en bronnen van inkomsten.

Aanpak van het onderzoek

De bovengenoemde instellingen zullen nader worden beschreven aan de hand van de eerder genoemde vragen over toezicht. Hierin worden ook de doelstellingen van deze musea opgenomen en uiteraard wordt de organisatiestructuur beschreven. Uitgebreid belicht wordt de hoe het bestuur en het toezicht is vormgegeven en hoe de taken verdeeld zijn en wie de eindverantwoordelijkheid voor het museum draagt. Hoe gaan de informatiestromen? Van welke arrangementen en instrumenten wordt gebruik gemaakt? En welke modellen worden toegepast? Hoe is dit zo gekomen? Functioneert het gekozen model of is er verbetering mogelijk?

Een onderscheid wordt gemaakt tussen politieke verantwoordingsplicht en een maatschappelijke. Zijn deze wel verschillend?

Vaak wordt er in de bestuurskunde gebruik gemaakt van metaforen om een complex verschijnsel of situatie te verklaren. Voorbeelden die tot de verbeelding spreken, waarin de toehoorder zich kan verplaatsen zijn vaak hulpmiddelen om ingewikkelde materie inzichtelijk te maken. Op basis van vergelijkingen worden structuren uitgelegd. Uiteraard valt er wat voor te zeggen hulpmiddelen in te zetten bij het bestuderen van ingewikkelde stof, maar er schuilt ook een gevaar in. In modellen kunnen omgevingsfactoren buiten beschouwing gelaten worden die wel degelijk van

⁴ ICOM, International Council of Museums

invloed zijn. De Amerikaanse auteur Morgan ⁵ betoogt in 1986 dat organisatiemodellen opgevat kunnen worden als metaforen. Hij heeft zelf een aantal metaforen ontwikkeld om de complexiteit van organisaties te kunnen hanteren. Het sprongetje naar modellen, een versimpelde weergave van de werkelijkheid, zoals deze in de economische wetenschappen wordt gebruikt, is dan snel gemaakt. Metaforen kunnen verschillende betekenissen hebben, afhankelijk van de context⁶ waarin ze voorkomen. De kans bestaat dan ook dat ze verkeerd gebruikt of uitgelegd worden. Bovendien is het mogelijk dat bij de toepassing slechts de metafoor als instrument wordt gebruikt en daardoor geen politieke lading kent. Daarnaast hebben ze slechts een beperkte houdbaarheidsduur, ze worden deel van het dagelijkse gebruik, zonder dat er nog stil gestaan wordt bij de achterliggende betekenis. De metaforen verliezen hun glans en niemand is nog bewust van de achterliggende gedachte. Is er sprake van een dergelijke metafoor die wordt toegepast om de ingewikkelde structuur van sturing en verantwoording in het publieke domein inzichtelijk te maken? Een instrument dat eigenlijk niet geschikt is voor het doel dat de openbare sector voor ogen heeft maar slechts voor dwaalsporen zorgt en de politieke beweegredenen uitschakelt? Een antwoord op deze vragen wordt gezocht in deze scriptie aan de hand van praktijkvoorbeelden in de museale sector, een specifiek onderdeel binnen de not for profit sector.

Ik zal dan ook de modellen van toezicht die in de literatuur omschreven zijn gebruiken als instrument om de theorie te toetsen aan de praktijk met daarbij extra aandacht voor de uitwerking ervan. De modellen zijn beschreven. In de praktijk worden ze ingevuld, maar wat gebeurt er in de waan van de dag? Zoals gezegd, de vier Utrechtse musea zijn door mij geselecteerd omdat ze allen gevestigd zijn in Utrecht en omdat ze een onderscheidende achtergrond hebben. Om een goede vergelijking te kunnen maken, zodat ook factoren uit de praktijk die van invloed kunnen zijn en niet gevat zijn in een model, in het onderzoek worden opgenomen heb ik gekozen voor de Utrechtse praktijk. Bij de start van deze scriptie was ik werkzaam voor een van de instellingen en heb ik samengewerkt met de anderen in het kader van een festival. Een toegevoegde waarde voor de empirische kant van dit onderzoek. De literatuur voor dit onderzoek komt dan ook gedeeltelijk voort uit leerstukken van de opleiding Bestuurskunde en uit de bibliotheken van de verschillende betrokken instellingen. Daarnaast heb ik gesprekken gevoerd met betrokkenen en heb ik persberichten en informatie van hun websites en door de instituten zelf uitgegeven publicaties gebruikt. In een enkel geval zijn hieraan interne documenten toegevoegd. Uiteraard met toestemming van de betrokkenen. Selectiecriteria waren het onderwerp toezicht, hoe dit is ingericht en hoe het werkt in de actuele praktijk.

Indeling

In het volgende hoofdstuk schets ik een overzicht van het tot nu toe geldende politiek-historische context, gevolgd door een nadere kennismaking met de sector. Daarna sta ik stil bij de diverse vormen, modellen en arrangementen van toezicht zoals in de literatuur beschreven om een theoretisch kader te vormen. In de vier daaropvolgende hoofdstukken behandel ik de vier voorbeelden uit de praktijk. De laatste twee hoofdstukken bevatten een analyse en een conclusie. Op deze wijze zal ik antwoord

⁵ Morgan G., *Images of Organization*, Beverly Hills, 1986

⁶ Ringeling A.B., *Metaphoren uit Bestuurskunde en Praktijk, Liber Amicorum voor prof mr dr I.Th.M. Snellen*, Alphen aan den Rijn, 1998

geven op de vraag hoe toezicht op de museale sector geregeld is en of het beter zou kunnen. Het onderzoek wordt afgesloten met enige aanbevelingen over hoe verbeteringen kunnen leiden tot een uniforme en efficiënte inrichting van toezicht bij musea.

Hoofdstuk 2: Cultureel en museaal beleid

“...bij een kunst- en cultuurbeleid met visie denk ik veeleer aan het door de rijksoverheid actief en passief erkennen en waarderen van de fundamentele betekenis van de kunst in de maatschappelijke context. In dat opzicht zijn de thans geldende thema's van het rijksbeleid, zoals stedelijke en regionale dynamiek, culturele diversiteit, eCultuur, cultureel erfgoed enz. tegen dit licht gehouden, aan de magere en zelfs marginale kant. (...) Dat getuigt van een zekere onverschilligheid tegenover waarde en betekenis van kunst in de samenleving. Terwijl kunst maatschappelijk juist een vitale dubbelrol kan vervullen”⁷

Inleiding

Het bovenstaande citaat van Gijs van Tuyl, directeur van het Stedelijk Museum in Amsterdam, is gebruikt als opening van de visie⁸ van de Partij van de Arbeid op het nationale kunst- en cultuurbeleid. De heer Van Tuyl vindt in dit citaat dat de waarde van kunst en cultuur maatschappelijk gezien heel groot is. Kunst zou zelfs een dubbelrol kunnen vervullen in de maatschappij. Echter, hij gaat hier niet in op wat de rol van de overheid zou moeten zijn om bij te kunnen dragen aan de borging van de rol en de waarde van kunst en cultuur voor de maatschappij. Hij vindt dat de overheid de maatschappelijke betekenis ervan passief en actief moet erkennen. Wat betekent dat en waar zou dat uit moeten blijken? De museale strategienota⁹ opent met een citaat dat musea een maatschappelijke functie hebben en ze een rol hebben in het bewustwordingsproces van mensen naar wie ze zijn. Dit geeft geen uitsluitsel op wat voor beleid gevoerd wordt. Uit het citaat van Van Tuyl kan worden afgeleid dat er heel wat schort aan het beleid dat in Den Haag gemaakt worden ten aanzien van kunst en cultuur. Welke speerpunten mist de heer Van Tuyl? Hoe zou de rijksoverheid die erkenning moeten structuren en vormgeven? De heer Van Tuyl is afkomstig uit de museale sector. Wat vindt hij van het beleid ten aanzien van deze specifieke tak? Om een oordeel te vormen over het Haagse kunst- en cultuurbeleid is het noodzakelijk inzicht te verkrijgen in het beleid dat er gemaakt wordt voor de cultuursector in het algemeen en voor de museale sector in het bijzonder. Hoe is de houding van het departement ten opzichte van toezicht op en verantwoording van musea? Is hiertoe beleid ontwikkeld? Hoe zijn verantwoordelijkheden georganiseerd? In dit hoofdstuk zal getracht worden een antwoord te geven op bovenstaande vragen. Het is noodzakelijk inzicht te krijgen in het beleid wat gevoerd wordt ten aanzien van musea. De regelgeving die hen is opgelegd is ongetwijfeld van invloed hun gedrag. De verantwoording die ze hierover moeten afleggen is bepalend voor de manier waarop hun toezicht is ingericht. Welke arrangementen bestaan er en wat is de rolverdeling? Vormen modellen uit de literatuur hiervoor de basis? Er bestaat een afhankelijkheidsrelatie. In dit hoofdstuk wordt dan ook een historisch-politieke context geschetst waarin de museale sector zich bevindt. De invloed van het Haagse beleid zal ook betrokken worden bij de verschillende case studies waarin vier Utrechtse musea centraal staan. Uiteraard wordt ook het gevoerde plaatselijke culturele beleid nader belicht. De vier musea van dit onderzoek hebben immers als standplaats Utrecht. Bovendien zijn lagere overheden nauw betrokken bij musea, zoals eerder vermeld werd. Er zal een vergelijking gemaakt worden tussen het gemaakte beleid en de uitvoering ervan in de praktijk.

⁷ Gijs van Tuyl, directeur Stedelijk Museum in Amsterdam

⁸ Leerdam J., Bussemaker J., Tammer H., De kracht van kunst; PvdA en cultuur, Amsterdam, 2005

⁹ Ministerie OC&W, Bewaren om tweeweg te brengen; museale strategie, Den Haag, 2005

Historische context

Om een historische context te schetsen ga ik terug naar de laatste erfstadhouder Willem V die een deel van zijn kunstverzameling openstelde voor een geselecteerd publiek.¹⁰ Op deze manier heeft hij, samen met het Teylers Genootschap in Haarlem, dat opgericht werd in 1780, het eerste voor het publiek toegankelijke museum geïntroduceerd. Tijdens de regeerperiode van Koning Willem I komt de verstatelijking van het museale bezit in Nederland en de financiering ervan tot stand.¹¹ Na 1875 ging de overheid zich richten op systematisering en schaalvergroting van museumcollecties. Tegelijkertijd werden kunstvoorwerpen in particulier bezit geleidelijk overgedragen aan gemeenten en aan de staat. Hierover werden lange termijnafspraken gemaakt, waardoor kunst een veilige plaats kreeg in nieuwgebouwde musea.¹²

In de periode net na de Eerste Wereldoorlog kwam er in sommige kunststromen wat meer sociale bewogenheid in plaats van de tot dan toe geldende l'art pour l'art. Dit werd heviger in het interbellum, waarin gestreefd werd kunst toegankelijk te maken voor alle lagen van de bevolking. In de eerste vier decennia kwamen er ongeveer honderd rijksmusea en stedelijke musea bij.¹³ Na de Tweede Wereldoorlog werd kunst zelfs als onderdeel van de opvoeding gezien. De overheid werd geacht kunstbeleid te voeren. Kunst kon beschaving brengen en de schoonheid van kunst had ook een positieve, vormende werking. Dat was wenselijk in de wederopbouw. In 1947 werd dan ook ter bevordering van de kunst de voorlopige Raad voor de Kunst opgericht, die in 1956 een definitieve en minder vrijblijvende status kreeg. Later werd deze omgevormd tot Raad voor Cultuur en werd toen het belangrijkste adviesorgaan voor de regering op cultureel gebied. Er was voor het eerst sprake van nationaal cultuurbeleid. Tot de jaren zestig werd subsidiëring van kunst als iets tijdelijks gezien. In de daarop volgende periode tussen de jaren zestig en zeventig was het beleid vooral gericht op het welzijn van de bevolking. Er waren meer kunstuitingen dan "alleen maar schoonheid". Pluriformiteit en spreiding waren dan ook de trefwoorden. De subsidies werden toegekend op basis van kwaliteit en niet langer op zedelijkheid.¹⁴ Toen kwam de periode van de heroverweging van collectieve uitgaven. Deregulering vond plaats, privatisering en de daaruit kwamen reorganisaties voort. Het nationale beleid stond in het teken van een groter publieksbereik. Nieuwe groepen als jongeren en allochtonen werden actief betrokken. De portefeuille cultuur was tot Paars I zestig jaar lang in de handen geweest van sociaaldemocraten of christendemocraten.¹⁵ Het beleid lag altijd in het verlengde van economische en sociale ontwikkelingen. Er vond nu een taakafstemming plaats tussen de overheidslagen, provincies hielden zich vooral bezig met ruimtelijke cultuurspreiding en de gemeenten werden verantwoordelijk voor de afname van cultuur. De landelijke overheid stond op afstand. Meestal betekent dit dat beleid gemaakt wordt op het departement en de uitvoering erbuiten ligt. In de culturele sector kregen instellingen echter ook een artistieke of culturele opdracht mee.¹⁶

In 1999 werd het eerste Actieplan Cultuurbereik uitgebracht met het accent op cultuureducatie. Tot op dit moment is het zo gebleven. Er zijn diverse cultuurprogramma's die in het kader staan van cultuureducatie. Hiertoe zijn afspraken gemaakt en convenanten gesloten tussen de rijksoverheid, provinciale overheden en de grote steden. Het gaat hier over samenwerking tussen de overheden met als doel cultuureducatie te promoten en vergroten. In

¹⁰ Ministerie OCW/Boekmanstichting Cultuurbeleid in Nederland, Den Haag 2007 pp.23/24

¹¹ idem

¹² Ministerie OCW/Boekmanstichting Cultuurbeleid in Nederland, Den Haag 2007, p.26

¹³ idem

¹⁴ Ministerie OCW/Boekmanstichting Cultuurbeleid in Nederland, Den Haag 2007, H2.5

¹⁵ Ministerie OCW/Boekmanstichting Cultuurbeleid in Nederland, Den Haag 2007

¹⁶ Ministerie OCW/Boekmanstichting Cultuurbeleid in Nederland, Den Haag 2007, H3.1 en3.2

dit kader worden vaak programma's als Museum voor de Klas¹⁷ en speciale CKV-programma's ontwikkeld.

Het huidige beleid van cultuurminister Plasterk is vastgelegd in de nota "Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid."¹⁸ Hierin wordt een parallel getrokken tussen wetenschap- en kunstbeoefening. De overheid ziet als haar belangrijke taak excellentie en innovatie te bevorderen¹⁹. Dit streven wordt verbonden met de heersende doelstellingen van het realiseren van een brede participatie, het waarborgen van de diversiteit in het aanbod en het bereiken van maximale toegankelijkheid van de culturele- en mediavoorzieningen. Hierbij wordt het accent gelegd op het proberen te bereiken van de nieuwe doelgroepen. Hierin kan ook worden samengewerkt met het bedrijfsleven²⁰ en andere maatschappelijke sectoren.²¹ Om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken heeft minister Plasterk in 2007 de Commissie Cultuurprofijt²² ingesteld. Deze samenwerking zou naast een breder bereik ook moeten zorgen voor een bezuiniging van de rijksbijdragen aan culturele instellingen met €10 miljoen.²³

Algemeen cultuurbeleid

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft voor 2007 een begroting van €29 miljard vastgesteld. Hiervan is ongeveer €867 miljoen gereserveerd voor cultuur. Dit bedrag beslaat 30% van het totale budget dat beschikbaar is voor cultuur. Gemeenten staan garant voor 60%. De provincies dragen 10% bij.²⁴ De redenen voor de overheid om cultuur (gedeeltelijk) te financieren zijn omdat het als een collectief dan wel merit good gezien wordt, om externe effecten te bereiken, bijvoorbeeld op het gebied van integratie. De overheid vindt ook het conserveringsargument zwaar wegen.²⁵

De kerntaak²⁶ van de overheid is zoals omschreven in de wet op specifiek cultuurbeleid:

De zorg voor behoud, ontwikkeling, en spreiding van cultuuruitingen, waarbij de overheid zich laat leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid.

Ondanks het feit dat cultuur een klein beleidsterrein is, waar relatief weinig geld in om gaat, is er toch altijd rumoer. Aan de ene kant heerst het idee uit de 19^e eeuw van Thorbecke, dat de overheid zich geen mening moet vormen over de artistieke kwaliteit van kunst. Aan de andere kant heeft "Den Haag" een regiefunctie en bemoeit zich dus wel degelijk met de inhoud. Hoe wordt het beleid georganiseerd en is er sprake van structuur? In de beleidsnota van 1985 wordt gesteld dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor het aanbod, de provincie voor spreiding en de gemeenten voor afname en accommodaties. Deze verdeling lijkt kunstmatig.²⁷ Er worden dan ook afspraken gemaakt tussen de verschillende overheden²⁸ over beleid en al dan niet gezamenlijke taken en verantwoordelijkheden en de onderlinge rolverdeling. Deze worden, zoals gezegd, vastgelegd in convenanten. Centrale vraag hierbij is of het rijk de regie blijft voeren en de lagere overheden verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Een andere

¹⁷ Museum voor de Klas is een samenwerking tussen Musea, UCK en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de Gemeente Utrecht.

¹⁸ Ministerie OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, Den Haag 2007

¹⁹ Ministerie OCW/Boekmanstichting Cultuurbeleid in Nederland, Den Haag 2007, p.8

²⁰ Raad voor Cultuur, Innoveren, participeren, Den Haag 2007

²¹ Ministerie van OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, Den Haag 2007 H 1.5

²² www.cultuurprofijt.nl

²³ Commissie Cultuurprofijt, Plan van Aanpak, Amsterdam 2007, p.1

²⁴ www.minocw.nl, voor de laatste keer benaderd op 20 augustus 2008

²⁵ Ministerie OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, Den Haag 2007, inleiding

²⁶ Leerdam J., Bussemaker J., Tammer H., De kracht van kunst; PvdA en cultuur, Amsterdam, 2005

²⁷ Ministerie OCW, Investeren in cultuur, Zoetermeer 1992

²⁸ Ministerie OCW, Pantser of Ruggegraat, Zoetermeer 1995

manier is dat ieder zijn eigen beleid voert en daarvoor verantwoordelijkheid neemt en dat gezocht wordt naar een gezamenlijke regie.

Ringeling en Winsemius²⁹ schetsen vier varianten van sturingsmodellen. De eerste is integrale sturing waarbij het departement de boventoon voert en de andere partijen uitvoeren. Het departement beveelt en controleert. Dit eerste model lijkt niet wenselijk voor toepassing in de culturele sector, omdat hierbij het gevaar dreigt dat de vrijheid van culturele uitingen in het gedrang komt. Daarom is een tweede variant misschien meer voor de hand liggend, de overheid geeft in hoofdlijnen het beleid aan en door middel van delegatie en mandaten ligt de uitvoering bij anderen, onder wie de cultuurfondsen. Echter, hier dreigt het gevaar toch dat de overheid integraal bestuurt. Het is namelijk erg moeilijk om te bepalen wat “beperken tot hoofdlijnen” betekent. Cultuurpolitieke doelen zijn moeilijk te realiseren als besloten wordt dat de overheid slechts als souffleur optreedt. De overheid zou dus kunnen kiezen voor de volgende mogelijkheid en een facilitaire rol spelen en andere actoren te laten sturen. Gevolg hiervan is dat er geen algemene normen of toezicht bestaan.

Hoe je het ook wendt of keert, de overheidbemoeyenis bevindt zich toch steeds op het vlak van de inhoud. Misschien zou die zich meer moeten richten op bestuurlijke processen en zouden de instellingen in de sector meer de inhoud mogen bepalen. Dat betekent wel meer onzekerheid, niemand is dan nog verantwoordelijk voor het cultuurbeleid of voor de verdeling van de middelen. Het leidt ook tot meer versnippering en het wordt dan moeilijker om grote culturele zaken tot stand te brengen.

Op dit moment is het zo dat de ambtenaren op het departement van Onderwijs Cultuur en Wetenschap het beleid voorbereiden, daarbij worden ze geadviseerd door de Raad voor Cultuur. Het parlement beslist, waarna het beleid wordt uitgevoerd door het ministerie en de verschillende cultuurfondsen. De afnemers bestaan uit instellingen, professionals en het publiek. In principe is de overheid onpartijdig en beslist op basis van advies door derden, vooral van de Raad voor Cultuur, over cultureel erfgoed en kunst en bepaalt regels en stelt bedragen beschikbaar. Hierdoor zijn grondrechten als vrijheid en gelijkheid van verschillende culturele uitingen moeilijk te garanderen. De Raad voor Cultuur adviseert op het gebied van beleid en budget, maar ook over subsidieaanvragen en het toekennen van prijzen. In januari 2006 is de Raad als zodanig opgeheven. Het advies wordt nu niet meer sectoraal gegeven, maar de Raad is nu zo georganiseerd dat ingesprongen kan worden op de actualiteit.³⁰ Fondsen voeren beleid uit en dragen daarvoor geen politieke verantwoordelijkheid. Het is duidelijk dat de betrokkenheid van de rijksoverheid, gevoed door maatschappelijke en politieke principes, veel groter is bij de beleidsvorming dan bij de uitvoering. Het meest voorkomende beleidsinstrument is het verlenen van de subsidies en in de meeste gevallen besluit hier de rijksoverheid over. Dit gaat waarschijnlijk in 2009 veranderen.³¹ Het nationale kunstbeleid en het daarbij behorende budget is gericht op ondersteuning, stimulering en behoud van de kunsten. Voor wat betreft participatie, het aandachtsgebied van provinciale overheden, zijn deze vaak gericht op sociale en of geografische spreiding, en het aanspreken van nieuwe doelgroepen. Voor wat betreft uitvoering, die bij gemeenten zou liggen, wordt gelet op kwaliteit en pluriformiteit. Hoewel de overheid niet bewust stuurt op inhoud, blijkt uit het bovenstaande wel degelijk haar invloed hierop. In 75% van de beslissingen die door de rijksoverheid genomen worden wordt het advies van Raad voor Cultuur gevolgd. Daarbij komt dat de meeste instellingen en producenten in de kunstensector afhankelijk zijn van subsidies, het belangrijkste sturingsinstrument van de overheid. Hierdoor wordt de vrijheid van de instellingen en kunstenaars beperkt. Hier is dus sprake van een spagaat, tussen

²⁹ Ringeling A.B., Winsemius A., *Cultuurconvenanten eenzijdig geregisseerd*, in Boekmancahier 36, Amsterdam juni 1998

³⁰ Ministerie van OCW/Boekmanstichting, *Cultuurbeleid in Nederland*, Den Haag 2007, H3.2

³¹ Ministerie van OCW, *Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid*, Den Haag 2007, H2

artistieke vrijheid en de afhankelijkheid van de door de overheid beschikbaar gestelde middelen voor de kunstensector. Er bestaat een driedeling in de budgetfinanciering, meerjarige, project en specifieke.

Er worden op dit moment plannen voorbereid om subsidies op een andere manier te gaan verdelen. Deze nieuwe richting is gestart in 2005 door Medy van der Laan³² met het idee van een internationale visitatie voor de musea. Deze visitatiecommissie zou kunnen bestaan uit een uitgedunde Raad voor Cultuur, aangevuld met internationale experts. De criteria die voor een subsidietoekenning gehanteerd worden, worden tot nu toe vaak bepaald door die waarden, die door de rijksoverheid belangrijk gevonden worden. De controletaken van de minister bestaan ten eerste uit het goedkeuren van de subsidieregelingen. Ten tweede houdt hij zich bezig met het vaststellen van statuten van fondsen, de reglementen van subsidietoekenningen en het benoemen van bestuursleden van rijksge subsidieerde instellingen. Tot slot is hij verantwoordelijk voor de toetsing achteraf van de besteding van financiën.³³ Ten aanzien van deze drie controletaken moeten regelingen getroffen worden, zodat ze ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. In 2009³⁴ zou de nieuwe indeling van subsidiëring van culturele activiteiten in moeten gaan. Door de enorme toename van het aantal aanvragen en de daarbij behorende bureaucratische procedures is het voorstel een differentiatie aan te brengen. Het grootste deel van de instellingen vraagt dan subsidies aan bij de fondsen en een beperkte groep krijgt op basis van visitatieronden een langlopende subsidie.³⁵

Lex ter Braak³⁶ is een soortgelijke mening toegedaan over een internationale visitatie voor musea. Hij vindt hiervoor de Raad voor Cultuur is niet verkeerd, maar de Raad zou een bredere samenstelling moeten kennen, met publieksleden, onafhankelijke deskundigen, onder wie ook buitenlanders en in het buitenland verblijvende Nederlanders. Om verzekerd te zijn van de onafhankelijkheid en gezag van de raadsleden zou een gedragscode moeten worden opgesteld.³⁷

Zoals bekend vindt de rijksoverheid het erg belangrijk dat culturele uitingen verspreid zijn, zodat ze voor alle mensen gemakkelijk toegankelijk zijn, om deze doelstelling te bereiken is het Actieplan Cultuurbereik verschenen³⁸. Hierin wordt samengewerkt door het rijk, de provincies en dertig grotere gemeenten met als doel:

“...Het versterken van het cultureel bewustzijn van burgers door het vergroten van zowel publieksbereik als de actieve participatie in kunst en cultuur.”

Om deze doelstelling te bereiken dienen gemeenten en provincies aanvragen in voor de uitvoering van een vier jaar durend cultureel programma. Het resultaat hiervan moet meetbaar zijn en daarom moet de aanvraag voldoen aan een aantal eisen, die vooraf gesteld zijn. Het moge duidelijk zijn dat dit programma zich richt op educatie en het investeren in jongeren. Het is gericht op een integrale culturele aanpak en niet speciaal op een subsector, zoals de museale. De inrichting is projectmatig.

De bedoeling is dat in de toekomst niet alleen de gesubsidieerde instellingen onderling gaan samenwerken, maar dat er ook samenwerking plaats gaat vinden met de verschillende overheden³⁹, zoals nu in Actieplan Cultuurbereik al het geval is. Door partnerschappen aan te gaan met het bedrijfsleven zou de culturele sector meer zicht krijgen op marktmogelijkheden.

³² Medy van der Laan (D66) Staatssecretaris voor Cultuur 2003-2006

³³ Ministerie van OCW/Boekmanstichting, Cultuurbeleid in Nederland, Den Haag 2007, H 3.3

³⁴ Ministerie van OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, Den Haag 2007, H 2

³⁵ Ministerie van OCW/Boekmanstichting, Cultuurbeleid in Nederland, Den Haag 2007, H 3.4

³⁶ Lex ter Braak, Directeur Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst

³⁷ Leerdam J., Bussemaker J., Tammer H., De kracht van kunst; PvdA en cultuur, Amsterdam, 2005

³⁸ Actieplan Cultuurbereik 2005-2008, Den Haag 2004

³⁹ Raad voor Cultuur, Innoveren, participeren, Den Haag 2007, H7

Dit heeft direct gevolgen voor de creatieve industrie en indirect op het erfgoed en de podiumkunsten.⁴⁰

Hiertoe is het noodzakelijk dat er een goede en heldere rolverdeling bestaat tussen de sector zelf, de Raad voor Cultuur en natuurlijk de politiek.⁴¹ De sector zou zich naar mening van Plasterk⁴² verder moeten professionaliseren en haar eigen belangen moeten behartigen. Suggesties hiertoe zijn het oprichten van of het aansluiten bij een brancheorganisatie, inrichting van cultural governance en het opstellen van regels voor goed werkgeverschap. Voor de Raad voor Cultuur blijven adviestaken gelden en zal de basisinfrastructuur beoordelen.⁴³ Het kabinet staat garant voor een landelijke basisinfra- en een goed toegeruste ondersteuningsstructuur.⁴⁴

Museaal beleid

*“Musea stellen mensen in staat om hun plaats in de wereld te begrijpen, en de plaats van anderen daarin. Ze pakken onwetendheid aan. Ze helpen mensen respect te ontwikkelen voor zichzelf en voor anderen. Musea verruimen ons blikveld en doen mensen beseffen dat ze een keuze hebben en wie ze zijn en wat ze doen.”*⁴⁵

Met dit citaat opent staatssecretaris van Cultuur, Medy van der Laan in 2004 haar museale strategienota *“Bewaren om teweeg te brengen”*. Dit is een vervolg op de laatste integrale visie op het museumbestel die dateert uit 1976. Het werd dus tijd de uitgangspunten weer eens onder de loep te nemen. Belangrijk is stil te staan bij de rol die musea spelen in de samenleving, nu en in de toekomst. Een museum functioneert als een collectief geheugen⁴⁶ en laat een weerspiegeling zien van wie wij zijn, onze kunst, onze cultuur en onze geschiedenis. De vraag die Van der Laan zich hierbij stelt is in hoeverre musea zich moeten en kunnen profileren in deze maatschappij. Welke keuzen moeten en kunnen zij maken? Wat is de invloed hiervan op de collectie Nederland⁴⁷ en het te voeren collectiebeleid.

Ook het gevoerde beleid ten aanzien van musea staat in het teken van het vergroten van toegankelijkheid en het aantrekken van nieuwe publieksgroepen. De musea worden geacht zich te profileren in dat waar ze sterk in zijn. Het publiek moet op een aantrekkelijke manier kennis kunnen maken met unieke collecties. Het departement ziet hierbij profilering en specialisatie als een belangrijk instrument.⁴⁸

De rol die musea hierin zelf spelen, is dat zij zich in plaats van op “bewaren”, meer moeten richten op “teweeg brengen”. Zij moeten ervoor zorgen dat ze manier van tonen het publiek aanspreekt, het moet wat “teweeg brengen” bij de mensen. Er zijn museale collecties die van belang zijn voor de culturele identiteit. Deze zijn in het bezit van de rijksoverheid, maar ook van provincies en van gemeenten. Ze zijn dan ook niet alleen aan de zorg van het rijk toevertrouwd. Sterker nog gemeenten financieren de musea relatief het meest. Dit heeft te maken met de gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid voor musea binnen een goed georganiseerd bestel met instellingen die zijn ingebed. Musea spelen dan een rol in de

⁴⁰ idem

⁴¹ Ministerie van OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, Den Haag 2007, H1.5

⁴² Ronald Plasterk, minister voor Cultuur in kabinet Balkenende IV

⁴³ Ministerie van OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, Den Haag 2007, H1.5

⁴⁴ Idem

⁴⁵ David Fleming, directeur National Museums Liverpool

⁴⁶ Hofmeijer H. e.a. De Toekomst van het Collectief Geheugen; 10 jaar verzelfstandigde Rijksmuseum, Amsterdam, 2005

⁴⁷ Collectie Nederland is de staatscollectie in beheer bij verzelfstandigde rijksmuseum, archiefdiensten of andere door het Rijk aangewezen instellingen.

⁴⁸ Ministerie van OCW, Cultuur als confrontatie; vermogen om te laten zien. Beleidsvisie op het cultureel rendement van de collectie Nederland, Den Haag 2000

economische dynamiek van de vestigingsplaats en of -regio. Ze hebben een hybride karakter, het conserveren en een publieksfunctie. Daarbij kwam, ingegeven door de bezuinigingspolitiek uit de jaren negentig⁴⁹, dat de overheid zich wat terugtrok uit de museale sector. Doel was de bedrijfsvoering van de instellingen te verbeteren en tegelijkertijd de rol en de financiering van de overheid minder belangrijk te maken⁵⁰. In plaats van opdrachten werden nu afspraken tussen overheid en instellingen vastgelegd. De aandacht van het rijk gaat hierbij vooral uit naar de rijkscollectie en de instellingen die deze beheren. Daarnaast bestaan er in Nederland, naast collecties in eigendom van, en of gefinancierd door overheden, ook particuliere musea, zoals het Aboriginal Art Museum Utrecht. De musea moeten dus zelf inspelen op de speerpunten in het beleid zoals geformuleerd door de staatssecretaris. Om te onderzoeken of de instellingen hiertoe in staat zijn, is een SWOT-analyse⁵¹ opgesteld.⁵²

- Kracht

De kracht van een museum bestaat uit de kennis en presentatie van authentieke voorwerpen.

- Kwetsbaarheid

Musea maken weinig keuzen en daardoor onderscheiden zij zich steeds minder van elkaar.

Het publiek staat niet centraal, maar de eigen instelling. De blik is naar binnen gericht.

Daardoor komt het cultureel ondernemerschap niet uit de verf en blijft de afhankelijkheid van subsidies groot. Goed bestuur en toezicht zouden hierin een rol kunnen spelen. De code die

opgesteld is door de Commissie De Boer⁵³, voor goed bestuur dat gericht is op

maatschappelijk ondernemen kan daarbij een goed handvat bieden. Daarom zouden ze zich

moeten beperken tot een aantal kerncollecties. Overige voorwerpen kunnen ze afstoten of in

bruikleen geven aan collega-instellingen bij wie het beter in de collectie past. Hier past het

voorbeeld van het Centraal Museum dat afspraken heeft over de numismatische collectie met

stadgenoot het Geldmuseum. Bovendien heeft het onlangs per veiling voorwerpen, die niet direct tot de kerncollecties hoorden, verkocht.⁵⁴ Dit vergt aanpassingen op de gebieden van

collectioneren en van presenteren. De bewindspersoon is bereid de instellingen, die zorgen

voor kwaliteit, financieel te steunen. Hieruit blijkt dat de rijksoverheid zich wel bezighoudt met kwaliteit bij het maken van museaal beleid. Voor musea werd in 2006 €152,5 miljoen

uitgetrokken voor het uitvoeren van collectietaken.⁵⁵

Ten aanzien van verzamelen gelden objectieve argumenten om keuzen te maken. Door de

schaarste aan ruimte en geld, maar ook om de collecties beheersbaar en toegankelijk te

houden, moet worden vastgesteld wat het bewaren waard is. Hierbij spelen

verzekeringsmaatschappijen een rol. Afstoting van objecten moet zorgvuldig en transparant

gebeuren. Daarom heeft de brancheorganisatie, de Nederlandse Museumvereniging de

leidraad, die door Instituut Collectie Nederland⁵⁶ is opgesteld, nader uitgewerkt. Eerst worden

collegamusea gepolst en anders worden voorwerpen in het openbaar te koop aangeboden.

Voor wat betreft het presenteren wordt geadviseerd goed na te denken over de verhalen die

het museum voor het voetlicht wil brengen. Daarbij moet dan worden gedacht welke

collectievoorwerpen hierbij kunnen worden ingezet.

⁴⁹ Bos J.E., *Openbare schatkamers in verandering; musea in Nederland in een tijd van verzelfstandiging en privatisering*, Amsterdam 2001, p. 24

⁵⁰ Idem, pp. 25-26

⁵¹ Een sterkte-zwakte analyse, Strengths, Weaknesses, Opportunities en Threats

⁵² Ministerie OCW, *Bewaren om teweeg te brengen, museale strategie*, Den Haag 2005, pp. 4-6

⁵³ Boer de H, *Public governance en maatschappelijk ondernemen*, Den Haag 2004

⁵⁴ Centraal Museum, *Jaarverslag 2006*, Utrecht 2007

⁵⁵ Ministerie OCW/Boekmanstichting, *Cultuurbeleid in Nederland*, Den Haag 2007, p. 69

⁵⁶ Het Instituut Collectie Nederland (ICN) is een onafhankelijk kennisinstituut voor beheer en behoud van roerend cultureel erfgoed. Het ICN heeft vier kerntaken: het adviseren over beheer en behoud van collecties, het verrichten van onderzoek, het beheren van de ICN collectie en het verspreiden en delen van kennis

Volgens de rijksoverheid hebben musea vier hoofdtaken:

- Collectioneren
- Conserveren
- Presenteren
- Onderzoeken⁵⁷

Hieruit haalt een museale instelling legitimering. Maar wat is de doelstelling van een museum? Is het een kwestie van op de winkel passen? Nee, we hebben gezien dat het kunstbeleid van de regering, met het kunstenplan als belangrijk instrument, zich richt op spreiding en toegankelijkheid. Musea worden geacht hieraan gehoor te geven, zoals vermeld in “Bewaren om teweeg te brengen”.⁵⁸ Musea staan voor een keuze, gaan ze een belevenis opleveren, gaan ze blockbusters maken? Waar loopt het grote publiek warm voor? Zorgen ze voor het verstevigen van de nationale identiteit? Bieden ze plaats aan multiculturaliteit? Of vormt onderzoek en de connectie met de wetenschap een reden van bestaan? Feit is dat voor het uitoefenen van de meeste van de bovengenoemde activiteiten geld nodig is, dat grotendeels door de overheid beschikbaar gesteld wordt. Dit zorgt voor wederzijdse afhankelijkheid en gebondenheid. De overheid heeft de instellingen nodig om de collecties onder te brengen. De instellingen op hun beurt kunnen zonder steun van de overheid niks beginnen. Winsemius⁵⁹ constateert, net als Gijs van Tuyl in het manifest van de Partij van de Arbeid, dat de overheid zorgdraagt voor een sterkere band tussen samenleving en cultuur. Dit betekent dat de doelstellingen van het beleid van de overheid gericht zijn op het ondersteunen, stimuleren en onderhouden van de kunstsector. Hierin is zij marktaanvullend, maar in tijden van bezuinigingen en recessie is dit lastig te legitimeren. Economische factoren worden dan ook steeds belangrijker in de sector en in de ontwikkeling van het beleid hiertoe.⁶⁰ Musea zien zich dan ook steeds vaker genoodzaakt geld te genereren uit sponsoring of nevenactiviteiten als zaalverhuur. Deze ontwikkelingen door de nieuwe doelstellingen van de overheid uit “Bewaren of teweegbrengen” hebben het gevaar in zich dat prioriteiten anders komen te liggen. Er worden dan alleen producties gemaakt die in de smaak vallen bij het grote publiek want “wie betaalt, bepaalt.” We zien deze strategie bijvoorbeeld bij de commerciële omroepen. Het op deze manier genereren van gelden betekent een minder afhankelijke rol van de overheid. Het kan vervlakking opleveren. Er is dan niet langer sprake van cultuur als collectief goed. Aan de andere kant kun je ook twijfelen aan het feit of de huidige gedachten over het bewaren van cultureel erfgoed voor de komende generaties wel opgaat. Om ervoor te zorgen dat de overheid niet marktvervangend te werk gaat en ook de legitimering en experimentele ontwikkelingen niet onder druk komen te staan oppert Winsemius⁶¹ een scheiding tussen beleid voor kunst en beleid voor kunstpubliek. Hiervoor zouden dan twee departementale directies nodig zijn, waarbij de eerste zich richt op het aanbod en de tweede op de vraag. De uitvoering zou dan geheel bij de fondsen kunnen komen te liggen. De Raad voor Cultuur zou nog steeds een adviserende rol hebben, mits de deskundige leden worden aangevuld met leden uit het publiek en internationale experts. De eerste directie zou zich dan ook vooral richten op de het behoud en beheer van de collecties en daarop goed en adequaat toezicht inrichten. Daarbij wordt deze geholpen door de Inspectie Cultuurbezit.

⁵⁷ Terreehorst P., *Identiteitscrisis musea dwingt tot nieuwe allianties*, de Volkskrant 27 maart 2007

⁵⁸ Ministerie OC&W, *Bewaren om teweeg te brengen; museale strategie*, Den Haag, 2005

⁵⁹ Winsemius A., *De Overheid in spagaat. Theorie en praktijk van het Nederlands kunstbeleid*, Utrecht 1998

⁶⁰ www.cultuurprofijt.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

⁶¹ Winsemius A., *De Overheid in spagaat. Theorie en praktijk van het Nederlands kunstbeleid*, Utrecht 1998

Toezicht en verantwoording

Goed bestuur en toezicht zijn een belangrijk gegeven in de vaak moeilijke omstandigheden waaronder de musea moeten opereren. Aan de ene kant moeten ze de collectiefunctie goed uitvoeren, met strenge eisen die door de overheid aan hen, vooral door het rijk, zijn opgelegd. Aan de andere kant staat de publieksfunctie en moeten ze zelf activiteiten oppakken om geld te genereren. De subsidies vanuit de overheid zijn immers marktaanvullend en zeker niet kostendekkend. Bovendien nemen die eerder af dan toe. Ze worden in het kader van de verantwoording ook steeds duidelijker geormerkt. De meeste musea zijn halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw op afstand geplaatst van de overheid. Afspraken werden vastgelegd in contracten tussen overheid en instelling. Er werd toezicht gehouden op het nakomen van de afspraken, vooral door een inspectiedienst. Er wordt in het openbaar verantwoording afgelegd voor het besteden van publieke gelden.

Toezicht is nu een de speerpunten van het regeringsbeleid in het algemeen. Eigenlijk gaat het vooral om de inrichting ervan. Deze is vastgelegd in *Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*.⁶² In dit rapport wordt een nieuwe visie op toezicht door de rijksoverheid beschreven die meer ruimte laat voor eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap. De overheid wil en kan niet alle risico's beheersen. In het hoofdstuk over verschillende vormen van toezicht is de houding en visie van de rijksoverheid ten aanzien van dit thema nader beschreven. Hier wordt onderzocht op welke manier het departement van cultuur er invulling aan geeft. In de praktijkvoorbeelden van de musea zullen we zien dat het er niet eenvoudiger op wordt. Dat de rijksoverheid het niet zo nauw neemt met het zelf naleven van de door zichzelf opgestelde regels en het afleggen van publieke verantwoording blijkt uit het voorbeeld van aankoop van de Victory Boogie Woogie, het laatste, onvoltooide, werk van Piet Mondriaan.

In 1998 werd de toenmalige, demissionaire Minister van Financiën, Gerrit Zalm getipt door Jan Maarten Boll⁶³ en Hans Locher⁶⁴ die lieten weten dat een unieke kans lag dit werk van Mondriaan, een kunstenaar van nationaal belang, te bemachtigen voor de Nederlandse staat. Nationaal cultureel erfgoed zou worden overgenomen uit Amerikaanse particuliere handen. Als andere partijen lucht zouden krijgen van deze mogelijkheid tot koop zou het zomaar kunnen dat het werk nooit meer in Nederlands bezit kwam. Zalm liet zich overtuigen en vroeg op zijn beurt aan zijn goede vriend Nout Wellink, president van de Nederlandsche Bank om een gift om het werk te kunnen aanschaffen. Het zou een leuk cadeau zijn aan de Nederlandse bevolking ter gelegenheid van het afschaffen van de gulden. Jammer dat de vertegenwoordiging van het volk, het parlement, niet op de hoogte gesteld werd van deze plannen. Uiteindelijk is minister Zalm, met hulp van premier Kok, via een koninklijke omweg, namelijk door middel van een koninklijk besluit, door het oog van de naald gekropen en heeft hij het kritische vragenvuur en het minstens zo kritische rapport van de Algemene Rekenkamer doorstaan. De stappentheorie van beleidsvoorbereiding door ambtenaren, een advies van Raad voor Cultuur en controle door het parlement wordt in de praktijk dus niet altijd toegepast en nageleefd.

Een voorbeeld dat aangeeft dat de verantwoordingstructuur er niet eenvoudiger wordt is het verschenen *Actieplan Cultuurbeleid 2005-2008*.⁶⁵ Het is een plan van de rijksoverheid dat een integrale aanpak voorstaat, zowel met overheidspartners als met hen uit de wereld van de kunsten om een grotere deelname van het publiek te realiseren. Hier is sprake van verantwoording aan de voorkant, bovenop de al bestaande verantwoordingsmethodiek

⁶² Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 2005

⁶³ Voorzitter van de Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit, tevens voorzitter van de Vereniging Rembrandt en staatsraad

⁶⁴ Directeur Haags Gemeentemuseum

⁶⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Actieplan Cultuurbeleid 2005-2008, Den Haag 2005

achteraf. Financiering komt tot stand door gezamenlijke aanvragen door instellingen en de overheden. In de aanvraag staat de outputsystematiek omschreven en ook de eisen waaraan zowel de aanvraag als de verantwoording aan moet voldoen. De term verantwoording is gevallen.

De verantwoording is vooral bedoeld om te checken of subsidies wel gebruikt zijn voor het doel waarvoor ze werden verstrekt. Dit heeft te maken met de doelmatigheid- en rechtmatigheidcontrole⁶⁶, een nieuw speerpunt in het beleid. Daarnaast wordt onderzocht of de instellingen hebben voldaan aan voorwaarden en eisen. Uitgangspunten hierbij zijn het beleidsplan en de daarbij behorende begroting die het museum verstrekt aan het departement en die worden dan achteraf vergeleken met de ingeleverde, door de accountant goedgekeurde, jaarrekening en jaarverslag. De “afrekencultuur” wordt dus wel duidelijker en gedetailleerder, maar of het er ook eenvoudiger op wordt...

Hoe zit het met toezicht daarop? Het lijkt slechts genoemd als middel om te beoordelen of de (verzelfstandigde) rijksmusea wel goed voor de bij hen in bewaring gegeven staatscollectie zorgen. Het rijk verschaft subsidie voor het beheer en behoud van haar collecties. Dit zijn meestal langlopende trajecten op basis van een beheersovereenkomst. Deze contracten tussen instellingen en het ministerie worden meestal voor een periode van dertig jaar vastgesteld. Het is een lange looptijd en om te controleren op de bepalingen in deze contracten worden nageleefd is een inspectiedienst opgericht. Daarnaast kunnen ook niet alleen de verzelfstandigde musea maar ook andere nu nog aanspraak maken op subsidies van het departement voor andere activiteiten. Net zo als er sprake is van structurele en projectmatige subsidie, is er dat ook van structurele en situationele toezicht en verantwoording.

Het nieuwe subsidieverdeelsysteem dat in 2009 naar alle waarschijnlijkheid zal worden ingevoerd heeft als logisch gevolg dat toezicht ook anders ingericht wordt. Het tot nu geldende instellingenbeleid wordt vervangen door een bestelverantwoordelijkheid.⁶⁷ De minister wenst steeds minder de verantwoordelijkheid te nemen voor het functioneren van individuele instellingen. Het toezicht op het bestuur van de instellingen moet dus anders worden ingericht of worden overgeheveld naar de fondsen. Zij beslissen dan immers over de toekenning van de subsidiebedragen. In het kader van hun taakuitvoering en in het belang van de integrale beleidsafweging moet het toezicht op de fondsen op een goede manier worden ingericht.⁶⁸

Erfgoedinspectie

De verzelfstandiging van de rijksmusea en het Deltaplan⁶⁹ voor cultuurbehoud waren de redenen om in 1993 een inspectiedienst, Inspectie Cultuurbezit, in het leven te roepen. De Inspectie Cultuurbezit⁷⁰ kreeg als taak:⁷¹

“Toezicht op behoud en beheer van de rijkscollecties die de staat in beheer heeft gegeven aan de verzelfstandigde rijksmusea. Daartoe ontwikkelde - en ontwikkelt - zij, in samenspraak met de betrokken musea en andere deskundigen op het gebied van museaal beheer, inspectiemethoden.”

Overigens worden rijkscollecties niet alleen door musea beheerd, maar ook door ICN⁷² en

⁶⁶ Deloitte & Touche, Een boekje open over rechtmatigheid, Rotterdam 2004 p.5

⁶⁷ Raad voor Cultuur, Innoveren, participeren, Den Haag 2007, pp.33/34

⁶⁸ Raad voor Cultuur, Innoveren, participeren, Den Haag 2007, p.88

⁶⁹ Extra subsidies voor het wegwerken van onderhoudsachterstand bij rijkscollecties

⁷⁰ In 2005 is de Inspectie Cultuurbezit opgegaan in Erfgoedinspectie

⁷¹ Rappard-Boon van C.E., Bolhuis van J., Leistra J. De inspectie van rijkscollecties in de praktijk, Den Haag, 2004

⁷² Instituut Collectie Nederland

andere instellingen die zijn aangewezen als beheerders van rijkscollecties, zoals universiteiten. De samenspraak bestaat uit een overleg en een ondertekening door beide partijen van het inspectierapport, maar de richtlijnen liggen er en worden gehanteerd. In 1989 werden bij verschillende – toen nog – rijksmusea problemen gevonden op het gebied van behoud en beheer van de collecties van de staat. Om de staat van de collecties te behouden en – indien nodig - te verbeteren, werd het genoemde Deltaplan⁷³ opgesteld.

“Het Deltaplan is in 1990 gestart als een reddingsactie om de toenmalige achterstanden bij het behoud en beheer van cultureel erfgoed in te halen. In 1996 is deze doelstelling herzien in de ambitie om beheersbare werkvoorraden te realiseren, dat betekent een werksituatie die in beleidsmatig en financieel opzicht te overzien is voor de instellingen. Een tweede belangrijke doelstelling was dat instellingen structureel meer aandacht zouden besteden aan het beheer en behoud van hun collecties. Het plan heeft tien jaar bestaan en er is ruim 300 miljoen gulden mee gemoeid geweest. Een derde deel van dit geld was afkomstig van de Rijksgebouwendienst ten behoeve van de bewaarcondities van de collecties. Met dit geld zijn vooral de (nu verzelfstandigde) rijksmusea en de rijksarchieven geholpen. Ook monumentenzorg en archeologie hebben financiële steun ontvangen. Voor de niet-rijksmusea was er een behoudfonds ingericht bij de Mondriaan Stichting. Tevens is geld gestoken in ondersteunende activiteiten zoals onderzoek, materiaalontwikkeling en voorlichting.”

Het Deltaplan werd afgerond en de inspectiedienst werd in 1996 verzelfstandigd. Door een fusie in 2005 met andere inspectiediensten, waaronder die voor monumenten en die voor archeologie is de inspectiedienst opgegaan in de Erfgoedinspectie. Hierdoor werd het toezicht onafhankelijker, meer op afstand geplaatst van het departement. De inspectie levert rapportages op ten aanzien van behoud en beheer van de staatscollecties die gebaseerd is op periodieke toetsing en steekproeven. Door bezuinigingen gebeurt dit niet meer jaarlijks, maar op basis van risicoanalyse. Dat wil zeggen dat als de inspecteur bij een instelling iets aantreft van achterstallig onderhoud of slordig beheer, deze scherper in de gaten houdt. De manier waarop een inspecteur controleert is vastgelegd in een inspectiereglement. Tussen de staat en de directeur van een instelling die staatscollecties beheert bestaat dus een beheerovereenkomst met een looptijd van dertig jaar. Hierin wordt naast de verdeling van verantwoordelijkheden over de betrokken collecties, vastgelegd dat de staat zorgt voor een inspecteur. De manier waarop het museum het beheer van de collecties uitvoert ligt vast in haar statuten en dat geldt ook voor de registratie, de conservering en de presentatie van de collecties, waarbij de richtlijnen van de inspectie gevolgd worden. Bij de controle worden door de inspectiedienst geen vergelijkende onderzoeken tussen de verschillende collecties bij verschillende instellingen uitgevoerd. Er vindt dus geen benchmarking plaats.

De meeste staatscollecties vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, maar ook de Ministeries van Defensie, Financiën en van Landbouw, Visserij en Natuurbehoud bezitten collecties die zij onder hebben gebracht bij verschillende (voorheen) rijksmusea. Over deze collecties buiten OCW zijn andere afspraken gemaakt. Dit is een complicerende factor in de zin van transparantie voor het toezicht op de staatscollecties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan collectie van het ministerie van Financiën die door het Geldmuseum beheerd wordt. Er wordt gestreefd naar een uniforme werkwijze. Of hiertoe de collecties moeten worden overgeheveld naar het departement voor cultuur is nog onduidelijk.

Verder wordt er gezocht naar mogelijkheden voor een certificering, bijvoorbeeld zoals de Nederlandse Museumvereniging deze kent⁷⁴, musea die hun museale taak naar of boven behoren uitvoeren worden opgenomen in het museumregister en krijgen dan de stempel van

⁷³ www.minocw.nl, voor het laatst benaderd op 20 augustus 2008

⁷⁴ www.museumvereniging.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

geregistreerd museum. Daarnaast bestaan er ook gedragsrichtlijnen.⁷⁵ Deze zijn recent vervangen door de algemenere regels van de Code Cultural Governance voor goed bestuur bij culturele instellingen. In de toekomst hoort een peer review of visitatie wellicht tot de mogelijkheden.

De politiek verantwoordelijke voor de staat waarin de rijkscollecties zich bevinden is sinds het aantreden van het huidige kabinet de minister van cultuur (voorheen was dit de staatssecretaris voor cultuur) en deze ontvangt van Inspectie Cultuurbezit een overzicht van onderwerpen die bij de beoordeling van het risicobeheer en de veiligheidszorg in beschouwing zijn genomen. Hij wordt geïnformeerd als ergens incidenten of calamiteiten plaatsvinden, waardoor een onverantwoorde situatie ontstaat en waar ingrijpen noodzakelijk is. Dit is in de praktijk echter nog nooit voorgekomen.

Naast behoud en beheer is natuurlijk ook de samenstelling van een verzameling bepalend voor de kwaliteit ervan. De directeuren van zelfstandige rijksmusea mogen passief, dat wil zeggen door middel van schenkingen of legaten, objecten toevoegen aan de rijkscollecties. Vreemd genoeg bestaan er geen procedures of criteria ten aanzien van actief of passief verwerven van voorwerpen ter uitbreiding van de museale collecties. Vaak worden de, door de instellingen zelf bedachte, richtlijnen wel opgenomen in een collectieplan. De Nederlandse Museumvereniging geeft richtlijnen uit voor de onderwerpen die in een collectieplan aan de orde moeten komen. Het zojuist genoemde voorbeeld van de Victory Boogie Woogie onderstreept dit. Het schilderij is geschonken aan het Gemeentemuseum in Den Haag, maar dat had net zo goed aan het Kröller-Müller Museum in Otterlo kunnen zijn.

De brancheorganisatie, de Nederlandse Museumvereniging en Instituut Collectie Nederland hebben dan ook gedragslijnen opgesteld. Die wordt dus in de toekomst wellicht verplicht vervangen door die waartoe het ministerie opdracht gegeven heeft aan de stichting Kunst en Zaken. Deze luidde een gedragscode voor de cultuursector op te stellen. Deze *Code Cultural Governance, pas toe of leg uit*⁷⁶ is op 30 januari 2007 aangeboden aan minister Van der Hoeven en luidt:

*“Culturele instellingen krijgen een gedragscode die beter toezicht en duidelijker verantwoordelijkheden beoogt. Opdrachtgever voor de code, die morgen wordt gepresenteerd is het ministerie van OCW. In de code cultural governance zijn rechten en plichten van bestuurders en directieleden vastgelegd. Volgens het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden de regels niet verplicht. De code cultural governance wordt morgen aangeboden aan de minister... Culturele organisaties moeten als ze niet meedoen daarvoor een goede verklaring geven aan hun subsidiegever...”*⁷⁷

Dit rapport *“Code Cultural Governance, pas toe of leg uit”* bestaat uit een drietal besturingsmodellen, een aantal best-practice bepalingen en de rol van de overheid. Het gaat in op het gebied van goed bestuur.

Utrechts cultureel en museaal beleid

*“ Ons streven is Utrecht in de komende periode nog nadrukkelijker te positioneren als kweekplaats van talent en ontmoetingsplaats met internationale allure. Dat betekent extra aandacht voor innovatief en creatief ondernemerschap, voor culturele voorzieningen – zowel in de binnenstad als in de naoorlogse wijken en de vinexlocatie Leidsche Rijn – én voor een inspirerend cultureel klimaat.”*⁷⁸

⁷⁵ Opgenomen in NMV, *Gedragslijn Museale Beroepsethiek*, Amsterdam, 1999

⁷⁶ Brug van der M., red. *Code Cultural Governance, pas toe of leg uit*, Rotterdam 2006

⁷⁷ Vinckx Y., *Gedragscode voor bestuur kunstsector; Ter voorkoming “missers”*. NRC Handelsblad, 29 januari 2007

⁷⁸ Gemeente Utrecht, *Cultuurvisie 2005-2008 Utrecht 2004*

Gemeente Utrecht ziet kunst en cultuur als kapitaal, maar ook als middel voor alle burgers van Utrecht om sociale cohesie en de eigen identiteit van de wijk te bevorderen. Samen met Amsterdam is Utrecht de meest creatieve broedplaats en daardoor prettig om te wonen.⁷⁹

Utrecht streeft ernaar om in 2018 culturele hoofdstad van Europa te worden.

*“Het doel is Utrecht in de periode 2005-2008 nog nadrukkelijker te positioneren als kweekplaats van talent en ontmoetingsplaats van internationale allure. Dat betekent dat extra aandacht voor innovatief en creatief ondernemerschap voor goede culturele voorzieningen en voor een prikkelend productieklimaat”.*⁸⁰

De gemeente stelt vier prioriteiten:

- Onderhoud en versterking van culturele infrastructuur
- Kansen voor nieuwe (jonge) makers
- Cultureel ondernemerschap in de wijk
- Internationalisering

Zoals uit het bovenstaande blijkt is dat het culturele beleid van de gemeente Utrecht zich toespitst op het maken van kunst en op kunst in de wijk. Er wordt met geen woord gerept over bijvoorbeeld het museale aanbod in de stad. Al wordt wel het museumkwartier genoemd als succesvol marketingconcept. Gemeente Utrecht geeft per jaar €47 miljoen uit aan cultuur, waarvan €15 miljoen uit inkomsten. Alle instellingen zijn opgenomen in de Utrechtse cultuurconvenant 2005-2008, maar dat heeft niet geleid tot optimale financiering. Er zijn bezuinigingsmaatregelen afgekondigd. De musea die voor meerjarige subsidie in aanmerking komen zijn Van Speelklok tot Pierement en Volksbuurtmuseum Wijk C.

Naast de deelname in het Actieplan voor cultuureducatie dat gecoördineerd wordt vanuit het departement heeft de stad Utrecht een niet echt actief museaal beleid.

In de onlangs verschenen cultuurnota 2008-2018⁸¹ richt Utrecht zich vooral op de kandidaatstelling voor de culturele hoofdstad in 2018 en de herdenking van de Vrede van Utrecht in 2013 en zal de culturele schatten inzetten voor de stadspromotie.⁸²

Het evenement dat gaat plaatsvinden is net als Actieplan Cultuurbereik⁸³ een samenwerkingsproject met provincie Utrecht. Overigens voert de provincie ook een eigen beleid dat is vastgelegd in het cultuurprogramma “Dat moet je breed zien”.⁸⁴ De accenten liggen op integraal beleid⁸⁵, samenwerking tussen de verschillende provinciesteden, de Vrede van Utrecht en het publieksbereik. Voor wat de musea in de provincie betreft is het speerpunt “van collectie naar connectie” en het organiseren van drie provinciale museumweekenden, waarin de musea in de provincie gratis toegankelijk zijn voor het publiek.⁸⁶

Conclusie

Om antwoord te geven op de vraag hoe het toezicht op de museale sector is ingericht was het noodzakelijk om de afhankelijkheidsrelatie met de overheid te schetsen. De overheid speelt als belangrijkste geldbron voor de musea een belangrijke rol. Bovendien is in veel gevallen de overheid eigenaar van de collecties die bij de instellingen in bewaring zijn gegeven. Er bestaat dus een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. De overheid heeft met de subsidietoekenning een machtig instrument in handen. Het is hierdoor niet altijd gemakkelijk zich niet met de inhoud

⁷⁹ Marlet G., Woerkom van C., Atlas voor Gemeenten, editie 2007, thema cultuur, Utrecht 2007

⁸⁰ Idem p.20

⁸¹ Gemeente Utrecht, De ontdekking van Utrecht; actieplan cultuur 2008-2018, Utrecht 2007

⁸² Idem, p. 4

⁸³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Actieplan Cultuurbeleid 2005-2008, Den Haag 2005

⁸⁴ Provincie Utrecht, Cultuurprogramma 2005-2008, Dat moet je breed zien! Utrecht 2005

⁸⁵ Idem, pp.8-10

⁸⁶ Idem, p. 41

te bemoeien. De instellingen krijgen vaak een opdracht mee voor de inzet van de ontvangen gelden. Hiervoor wordt vaak zowel vooraf als na het besteden van de gelden verantwoording over verlangd. Een SWOT-analyse⁸⁷ heeft uitgewezen dat de instellingen meer op zichzelf dan op het publiek gericht zijn en dat het cultureel ondernemerschap nog niet echt uit de verf komt. Ze voegen zich naar het beleid dat door de overheid wordt ingegeven. Dit zorgt voor een ingewikkelde verantwoordingsstructuur. Zeker ook nog omdat er allerlei projectmatige en andere samenwerkingsverbanden worden afgesproken tussen overheden en instellingen om speerpunten van het overheidsbeleid als cultuurspreiding, - educatie en – participatie tot uitvoering uit te brengen. Hiervoor gelden aparte afspraken over de af te leggen verantwoording.

Zoals gezegd is de overheid ook afhankelijk van de instellingen. Waar moet ze met haar collecties naar toe als de relatie met de instituten, die zijn ingericht op bewaring onder de meest ideale omstandigheden, verbroken zou worden? Voor deze taak is een aparte toezichtstructuur ingericht. De Erfgoedinspectie voert de taken van toezichthouder steekproefsgewijs uit en rapporteert aan de politiekverantwoordelijke. Deze inspectiedienst is enige jaren geleden verzelfstandigd en daarom wat meer op afstand, zowel van de instellingen als van het departement.

Tot nu toe is er dus sprake van verschillende toezichtvormen en – arrangementen voor verschillende onderdelen binnen de sector, of zelfs binnen de instellingen. Het heeft tot gevolg dat de instellingen op verschillende manieren rekening moeten houden met de overheid en alle tijd en effort die in het verantwoorden wordt gestopt kan niet worden aangewend voor iets anders. Dat lijkt niet erg efficiënt.

Zoals aangegeven is het verstrekken van subsidies het belangrijkste instrument voor de overheid om invloed uit te oefenen op musea. De vorige bewindspersoon, staatssecretaris Van der Laan stelde voor in de toekomst een andere subsidieverdeelstructuur in te stellen. Zij opperde hiertoe het instellen van een visitatiecommissie. De huidige minister voor Cultuur, Plasterk zit op deze zelfde lijn. Het op een andere manier verdelen van subsidiegelden zal zeker ook een andere wijze van verantwoording met zich meebrengen. De fondsen zullen hierin een belangrijke rol gaan spelen en er zal dan ook nagedacht moeten worden over een manier waarop zij het geld mogen verdelen. Wie gaat dat doen? Verlangen de fondsen dezelfde manier van verantwoording afleggen? Komen er door deze inrichting meer vormen van toezicht bij? Nu heeft de minister vier controlerende taken, op het gebied van subsidie, van de statuten, van de benoemingen van bestuurders en van de jaarrekening. Er is al aangegeven dat de controle door de bewindspersoon van sectoraal naar bestel zal gaan. Een gewaarschuwd mens telt voor twee. Het is dus een goede zaak als musea op de nieuwe ontwikkelingen inspelen en voor transparantie zorgen door zich te houden aan een gedragscode. Het idee van Winsemius⁸⁸ om twee departementale directies in te richten, een voor de kunsten en een voor het publiek zou ook meer overzicht kunnen brengen. Hierover later meer.

Het beleid van de overheid en de ontwikkelingen hierin zijn geschetst om te laten om te laten zien onder welke omstandigheden museale instellingen operen en welke invloed dit heeft op het de inrichting van het toezicht op de musea. Er is sprake van verschillende modellen. In de volgende hoofdstukken volgt een kennismaking met de sector en wordt een theoretisch kader neergezet. Daarna komt het functioneren van toezicht in praktijksituaties aan bod.

⁸⁷ Ministerie OCW, Bewaren om teweeg te brengen, museale strategie, Den Haag 2005, pp. 4-6

⁸⁸ Winsemius A., De Overheid in spagaat. Theorie en praktijk van het Nederlands kunstbeleid, Utrecht 1998

Hoofdstuk 3: De museale sector

Inleiding

Om antwoord te geven op de vraag hoe toezicht op de museale sector in elkaar steekt en hoe dit verbeterd zou kunnen worden is het noodzakelijk deze sector te beschrijven. Hoe ziet deze er eigenlijk uit? In het vorige hoofdstuk heb ik de historisch-politieke context geschetst en aandacht gevraagd voor het gevoerde beleid ten aanzien van musea. Om dit op elkaar aan te laten sluiten en om tot een analysekader te komen is het noodzakelijk ook hierbij even stil te staan.

De sector in feiten en cijfers

Volgens een meting in 2001 bestaan er in Nederland ongeveer 875 musea.⁸⁹ Deze zijn onder te brengen in verschillende soorten. De helft, bijna 440 instellingen, zijn historische musea, ongeveer een kwart bestaat uit technische- en bedrijfsmusea. Kunstmusea beslaan ongeveer 12% van het totaal. De natuurhistorische instellingen staan met 6% op de vierde plaats. Deze selectie is gemaakt op basis van het aanbod, de collecties die de organisaties bezitten of beheren. De brancheorganisatie, de Nederlandse Museumvereniging heeft 400 museumleden, onder wie alle grote en middelgrote instellingen en daarbij ook enkele kleine musea. Er zijn 28 rijksmusea.⁹⁰ Ongeveer hetzelfde aantal is een gemeentelijke organisatie.⁹¹ Er bestaan ook enkele provinciale musea en de overige instellingen zijn eigendom van een bedrijf of zijn particuliere ondernemingen. De Nederlandse staat bezit een aantal collecties van nationaal belang die zijn ondergebracht bij rijksmusea. Na de grote verzelfstandigingsgolf in de eerste helft van de negentiger jaren van de vorige eeuw zijn er 40 staatscollecties⁹² te benoemen, die door de rijksmusea beheerd worden. Deze musea hebben hun eigen branchevereniging, de VRM.⁹³ De meeste musea kennen de juridische vorm van een stichting, sommige zijn een vereniging,⁹⁴ andere een (overheid)dienst. In de museale sector zijn in Nederland ongeveer 20.000 mensen werkzaam. Het geeft wel aan dat de sector zeer versnipperd is en vele kleine organisaties kent. Het is duidelijk dat het een onmogelijke opgave is alle bijna 900 musea van binnen te bekijken en hun toezicht- en verantwoordingstructuur in kaart te brengen. Bovendien is het niet relevant om alle “zolderkamer-musea” te onderzoeken. Niet omdat deze niet interessant zouden zijn of geen mooie voorwerpen tonen, maar meer omdat dit vaak eenmanszaken zijn en geen directie dan wel bestuur kennen. Ter beperking is gekozen voor een casestudy in Utrecht, deels omdat dit onderzoek dichtbij mijn dagelijkse werkzaamheden ligt, deels omdat in Utrecht musea gevestigd zijn met een andere achtergrond. Utrecht kent zeven grote en middelgrote musea. Hieronder valt het Centraal Museum, dit is een gemeentelijke dienst. Het grootste is

⁸⁹ Broek van den A., Huysmans F., Haan de J., Cultuurminnaars en cultuurmijders; trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed. Het culturele draagvlak 6, Den Haag, 2005, p. 9

⁹⁰ www.derijksmusea.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

⁹¹ www.museum.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

⁹² www.erfgoedinspectie.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

⁹³ Vereniging van Rijksgesubsidieerde Musea

⁹⁴ Kunst en Zaken, Code Cultural Governance, pas toe of leg uit, Rotterdam 2006, p. 12

het Spoorwegmuseum, een museum dat de zorg heeft voor de collectie van een verzelfstandigd staatsbedrijf, de Nederlandse Spoorwegen. Daarnaast zijn ook het Nationaal museum van Speelklok tot Pierement en ook een Universiteitsmuseum (met Sterrenwacht Sonnenborgh) in deze stad gevestigd. Het Catharijneconvent en het Geldmuseum zijn verzelfstandigde rijksmusea in Utrecht. Het Aboriginal Art Museum Utrecht sluit de rij en is ook een beetje een vreemde eend in de bijt. Het is een zogenaamd particulier initiatief. De zeven genoemde musea voldoen allemaal aan de criteria die de ICOM⁹⁵ heeft opgesteld.

Als onderwerp voor mijn onderzoek heb ik het Geldmuseum, het Centraal Museum, het Nederlands Spoorwegmuseum en het Aboriginal Art Museum gekozen. Deze vier musea zijn groot tot middelgroot en kenmerken zich door een andere achtergrond, soort en collectie. Met soort wordt bedoeld of het een kunst-, erfgoed-, bedrijf-, historische instelling is. Het Geldmuseum beheert cultureel erfgoed en toont dit op een populair wetenschappelijke manier. Het Centraal Museum is een combinatie van een historisch en een kunstmuseum. Het Spoorwegmuseum beheert industrieel erfgoed en het Aboriginal Art Museum is een antropologisch kunstmuseum. Drie instellingen zijn stichtingen en een is een gemeentelijke dienst. De invloed van deze aspecten op de bestuurstructuur zal worden onderzocht. Hier volgt een korte kennismaking met de vier musea.

Het Geldmuseum

De Stichting Het Geld- en Bankmuseum bestaat sinds 14 februari 2004. Deze komt voort uit een fusie tussen het Koninklijk Penningkabinet, het Nederlands Muntmuseum en de numismatische afdeling van De Nederlandsche Bank. In het relatief jonge museum is een aantal gerenommeerde collecties bij elkaar gebracht. Het Koninklijk Penningkabinet werd in 1816 gesticht door Koning Willem I. Hij had de collectie van zijn vader geërfd. De koning breidde de collectie uit door de aankoop van dure en belangrijke stukken. In 1840 deed Koning Willem II onderzoek naar de eigendomsrechten. Hieruit bleek dat zijn vader Nederland en het Huis van Oranje als een eenheid zag en dat daarom de voorwerpen nooit als privé-eigendom geregistreerd werden. Zo is de hele collectie als staatseigendom bestempeld.⁹⁶ Dat is altijd zo gebleven. Door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is deze collectie in langdurig bruikleen gegeven aan het museum.

Het Nederlands Muntmuseum was het bedrijfsmuseum van de 's Rijksmunt en de verzameling is gestart in het midden van de 19^e eeuw toen er vele hermuntingen plaats vonden. In 1980 werd het een volwaardige afdeling van het muntbedrijf. Toen in 1994 het muntbedrijf verzelfstandigde van het Ministerie van Financiën werd het Muntmuseum omgevormd tot een aparte stichting waarin zowel de collectie munten en medailles van het ministerie werden ondergebracht als ook relevant materiaal vanuit de muntfabriek. Overigens zijn het Ministerie van Financiën en de inmiddels Koninklijke Nederlandse Munt juridisch eigenaar gebleven van de collecties. De derde fusiepartner is de numismatische afdeling van De Nederlandsche Bank. Deze verzamelde al sinds 600 muntstukken die in Nederland of in een van de koloniën geslagen werden. Vanaf 1814 werden door De Nederlandsche Bank bankbiljetten uitgegeven. Deze zijn allemaal verzameld, evenals bijvoorbeeld noodgeld uit de Tweede Wereldoorlog. De dienst is door de Bank afgestoten omdat

⁹⁶ www.geldmuseum.nl, voor het laatst op 19 augustus 2008

deze niet meer tot de hoofdtaken behoorde, de collecties blijven echter wel in eigendom.

Het museum is dus een verzelfstandigd rijksmuseum dat cultureel en ook wat industrieel erfgoed beheert, verdeeld over vier collecties. Aan het hoofd staat een directeur die verantwoording aflegt aan een bestuur dat bestaat uit zeven personen, onder wie vertegenwoordigers van de zogenaamde founding fathers.⁹⁷

Het museum heeft in de statuten het volgende doel vastgelegd:

*“De stichting heeft tot doel de geschiedenis, de vormgeving, de productie en de functie van betaalmiddelen, alsmede van andere financiële waardepapieren, in hun onderlinge samenhang, wetenschappelijk te ontsluiten, te onderzoeken, te registreren en aan het publiek te presenteren alsook de daartoe geëigende collecties te beheren of (te doen) verwerven.”*⁹⁸

In de praktijk zal het museum al haar tentoonstellingen laten beantwoorden aan het motto: “Wat doen mensen met geld? Wat doet geld met mensen?” en zal zoals in science centra gebruikelijk is ingewikkelde materie op een hands on manier uitleggen aan de verschillende doelgroepen. Dat wil zeggen dat bezoekers door middel van spelvormen en proefjes zelf ontdekken hoe de monetaire wereld in elkaar zit. Een museum heeft immers een bewaar- en een publieke taak. Het museum is gevestigd in het pand van De Rijksmunt, gebouwd in 1911 door ’s Rijksbouwmeester C.H. Peters.

Het Centraal Museum

Het Centraal Museum bestaat sinds 1838 en is daarmee het oudste stedelijk museum in Nederland. In 1830, het jaar dat in Utrecht het stadhuis werd opgeleverd is besloten dat de gemeente Utrecht een museale verzameling zou gaan aanleggen. De stedelijke collectie is voor de Utrechtse te bezoeken in datzelfde stadhuis vanaf 1838. De toenmalige burgemeester, Jonkheer H.M.A.J. van Asch van Wijk heeft direct een verzamelbeleid geformuleerd.⁹⁹

Het doel van het verzamelen is om die overblijfselen van vorige eeuwen (...) bij een te brengen; en daardoor kennis te bevorderen van den toekomst der kunsten, ook in die tijden, (...) welke thans, (...) de aandacht der onderzoekers tot zich trekt, ten einde de trapsgewijze toeneming in de beoefening van de zoogenaamde beeldende kunsten op te sporen.”

Deze is nu uitgegroeid tot een rijke en gevarieerde verzameling bestaande uit 47.000 voorwerpen.¹⁰⁰ Ze zijn ondergebracht in drie hoofdrubrieken. De eerste is die van Stadsgeschiedenis. De afdeling die zich hiermee bezighoudt heeft als taak het zichtbaar maken van 2000 jaar Utrechtse geschiedenis. Dit gebeurt aan de hand van zeer uiteenlopende voorwerpen. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de numismatische¹⁰¹ collectie als afgerond wordt beschouwd. Het komt bijna nooit voor dat er een unieke of onbekende Utrechtse munt of penning wordt aangeboden. Als dit echter het geval is, dan wordt overleg gevoerd met het Geldmuseum over bij welke instelling deze thuis hoort.

⁹⁷ Akkers C., Pol A., Schollaardt C., Collectieplan Geld- en Bankmuseum, Utrecht 2004

⁹⁸ Kuipers T., Buis E., Contourennota Geld- en Bankmuseum, Utrecht, 2004

⁹⁹ Werdt van de E., Collectieplan Centraal Museum, een begin zonder einde, Utrecht, 2003

¹⁰⁰ Werdt E. van de, Collectieplan Centraal Museum, een begin zonder einde, Utrecht, 2003

¹⁰¹ Numismatiek is de [wetenschappelijke](#) studie van alle tastbare vormen en [geschiedenis](#) van [geld](#) ([munten](#) en bankbiljetten) en vormverwante voorwerpen als penningen en gesneden stenen, alsmede de zaken die hierbij horen, zoals [muntstempels](#), [muntgewichten](#), druktechnieken, muntwetgeving

De tweede bestaat uit beeldende kunst. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen oude beeldende kunst en moderne beeldende kunst. De eerste deelverzameling bestaat uit schilderijen, prenten, tekeningen en beeldhouwwerken van kunstenaars die voor 1850 in Utrecht geboren zijn of gewoond en gewerkt hebben. De moderne beeldende kunst heeft een belangrijke functie bij het bereiken van de doelstelling die het Centraal Museum wil bereiken:¹⁰²

“Het Centraal Museum beoogt met zijn verzamel- en tentoonstellingsbeleid vanuit een algemeen cultureel-maatschappelijk perspectief en met historisch besef, te reflecteren op ontwikkelingen in de hedendaagse kunst en beeldcultuur.”

Deze deelverzameling bestaat uit maar liefst elf subrubrieken, te weten:

- Van Baarencollectie – privé-collectie van Utrechts echtpaar Van Baaren
- Vroege Modernen – concentratie op topstukken
- Rondom De Stijl – concentratie op topstukken en internationale omgeving
- Nieuwe Zakelijkheid, Magisch Realisme, Surrealisme – concentratie op context en topstukken
- Naoorlogse ontwikkelingen; jaren 50, 60 en 70 – grotendeels afgesloten
- Collectie Hedendaagse Kunst-Utrecht – afgesloten
- Het Nieuwe Schilderen – ombuigen naar extreme schilderkunst
- Utrechtse Kunst – selecteren op kwaliteit
- Kunstenaarspersoonlijkheden – volgen van select aantal kunstenaars
- Tekeningen – volgen van recente ontwikkelingen
- Hedendaags Surrealisme en Magisch Realisme – nieuw verzamelgebied¹⁰³

De derde hoofdverzameling wordt gevuld door toegepaste kunst en design. Deze valt uiteen in oude toegepaste kunst en moderne toegepaste kunst. Bij oude toegepaste kunst moet men denken aan fragmenten van Utrechtse gebouwen, Utrechtse interieurs met daarin opgenomen Nederlandse meubelen en gebruiksvoorwerpen en Utrechts zilver. Speciaal daarnaast is de subcollectie van Nederlandse kostuums, mode en accessoires. De moderne toegepaste kunst van het Centraal Museum bestaat uit 20^e eeuws aarde- en zilverwerk en uit ingerichte stijlkamers. Verder valt hieronder de grootste collectie Rietveld-ontwerpen in de wereld en een permanente tentoonstelling met werk van Dick Bruna.

Het Rietveld-Schröderhuis en de Rietveldhuizen aan de Erasmuslaan als ook Landhuis Oud-Amelisweerd zijn opengesteld voor het publiek en vallen onder de verantwoordelijkheid van het Centraal Museum. Deze huizen worden niet ingezet als tentoonstellingsruimten maar zijn museaal van zichzelf. De collecties zijn niet allemaal in eigendom van het Centraal Museum, maar ook van Instituut Collectie Nederland (ICN), Provincie Utrecht, andere musea en particuliere instituten. Zoals genoemd is het Centraal Museum een gemeentelijk museum. Aan het hoofd van het museum staat een directeur. Zij is belast met de dagelijkse leiding over het museum en legt verantwoording af aan het College van Burgemeester en Wethouders die op hun beurt gecontroleerd worden door de gemeenteraad. Er wordt gewerkt op basis van het gemeentelijk museumplan dat in samenspraak wordt opgesteld voor een periode van vijf jaar. Gemeente Utrecht is ook de grootste financier van het museum, daarnaast spelen ook bijdragen van het rijk en van derden een rol.

De directeur wordt terzijde gestaan door een adjunct-directeur. De medewerkers van het museum zijn ambtenaren in dienst van de gemeente.

¹⁰² idem, p.16.

¹⁰³ Terreehorst P., Museumplan Centraal Museum 2005-2010, Utrecht 2005

Het museum beschikt over een adviescommissie, de Commissie Centraal Museum¹⁰⁴, ook wel museumcommissie genoemd, die de directeur en het College van Burgemeester en Wethouders adviseert over het aankoop- en tentoonstellingsbeleid. Deze commissie bestaat uit zeven personen.¹⁰⁵ Het is een gemêleerd gezelschap, de voorzitter komt uit het bedrijfsleven, anderen hebben juist een bestuurlijke of een onderzoeksachtergrond. Uiteraard is ook de culturele sector vertegenwoordigd. Ook het Hoofd Culturele Zaken van Gemeente Utrecht is lid van deze commissie. Het Centraal Museum is gevestigd in een voormalig middeleeuws klooster. Maar delen van het gebouw hebben ook dienst gedaan als kinderweeshuis, militaire paardenstal en psychiatrisch ziekenhuis. Het museum is in 1999 verbouwd. Het is voor het grootste gedeelte een kunstinstelling, zowel beeldend als toegepast, maar het is gemixt met een vleugje historie en cultureel erfgoed.

Het Spoorwegmuseum

*Het Spoorwegmuseum in Utrecht is een attractiemuseum op basis van authenticiteit, dat de moderne consument op het gebied van de spoorweggeschiedenis in het algemeen en die van Nederland in het bijzonder, educatie in de vorm van vermaak biedt.*¹⁰⁶

Het museum heeft als doel: *“het verzamelen, beheren en exposeren van voorwerpen (en geschriften) die uit historisch oogpunt van belang zijn voor de kennis van de spoorwegen – primair - in Nederland.*¹⁰⁷

Het is een museum voor techniek- en transporthistorie. Het exposeren van de collectie heeft als belangrijkste doel het belang aan te geven van de geschiedenis van de spoorwegen in Nederland. Tijd is als leidraad genomen om de collectie te tonen. Hiertoe is de onderstaande indeling gemaakt. De oudste periode is van 1800-1850 en staat in het teken van pionieren met stoom. Het tweede tijdperk, veertig jaar, tussen 1860 en 1900, ook wel bekend als “Belle Epoque”. Een aantal ontwikkelingen heeft geleid tot het gevoel van grandeur en chique en internationaal. De trein beperkt zich niet tot de landsgrenzen. De Oriënt Express gaat rijden en dit geeft een andere kijk op de wereld. Het daaropvolgende interbellum heeft eigenlijk maar een kenmerk: Crisis. Al wordt wel in 1939 de NV Nederlandse Spoorwegen opgericht, waarin regionale spoorwegen samengaan. De tijd na de Tweede Wereldoorlog tot heden staat in het teken van technische ontwikkelingen.

*De NV Nederlandse Spoorwegen “voelt zich verantwoordelijk voor het behoud en de presentatie voor het behoud en de presentatie van de materiële getuigenissen van haar cultureel en industrieel erfgoed.”*¹⁰⁸

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het grootste deel van de collectie bestaat uit zogenaamd “rollend materieel”, voertuigen die ooit over rails zich voortbewogen hebben. Daarnaast beheert het Spoorwegmuseum een aantal deelcollecties, waaronder een groot deel van het archief van de Nederlandse Spoorwegen. Dit bestaat uit circa 15.000 boeken en tijdschriften op het gebied van spoor- en tramwegen in Nederland en in het buitenland. Daarnaast beheert het museum een collectie van negentiende eeuwse kunst.

¹⁰⁴ Centraal Museum, Jaarverslag 2005, Utrecht 2006

¹⁰⁵ Centraal Museum, Jaarverslag 2004, Utrecht 2005

¹⁰⁶ Het Spoorwegmuseum, Masterplan Spoorwegmuseum Utrecht 2001

¹⁰⁷ Idem

¹⁰⁸ Idem

In het open depot van “Weg en Werken” zijn voorwerpen te zien die op en langs het spoor voorkomen en onderdelen daarvan. Dat varieert van een loket tot een stationsklok, van een railprofiel tot een seinlamp of een overwegboom. Het museum heeft een uitgebreide collectie drukwerk en documenten, waaronder dienstregelingen en treinkaartjes. De fotocollectie bestaat uit duizenden foto’s van stations, spoorbruggen, locomotieven, spoorwegpersoneel en andere voorstellingen. Het zijn fabrieksfoto’s, persfoto’s, luchtfoto’s en kunstfoto’s. Uiteraard ontbreken ook de personeelsuniformen- en attributen niet. De spoorwegen hebben al vanaf het begin gezorgd voor uniformen voor alle functies die voorkwamen en voorkomen. Een markante deelverzameling is die van “memorabilia en penningen”, die werden uitgegeven bij jubilea en speciale gebeurtenissen. Natuurlijk zijn er voor de echte “treintjesliefhebbers” ook schaalmodellen, maquettes en modeltreinen te zien. Bouwtekeningen en plattegronden zijn in bewaring bij het Utrechts Archief.¹⁰⁹ Het Spoorwegmuseum bestaat sinds 1927 en is sinds 1954 volledig verzelfstandigd van de NV Nederlandse Spoorwegen. De Nederlandse Spoorwegen is als een soort hoofdsponsor verantwoordelijk voor de belangrijkste inkomsten, naast het publiek. De eerste organisatie heeft zelfs voor de volledige verbouwing van het museum betaald. De uitvoering hiervan lag in handen van andere NS-organisaties. Het is overigens niet zo dat NS Reizigers en Railion hun buiten dienst gestelde materieel automatisch overdragen aan het Spoorwegmuseum, steeds vaker worden verzoeken van derden gehonoreerd.¹¹⁰

De directeur van het museum legt verantwoording af aan een raad van toezicht die bestaat uit tien personen. In nauw overleg tussen deze raad en de directieraad van de NV Nederlandse Spoorwegen heeft er een grote renovatie van collectie en gebouw plaatsgevonden. De directieraad van de NS vond het belangrijk dat het industriële erfgoed en daarmee het museum bewaard blijft voor de komende generaties. De Werkgroep Materieel heeft in 2003 van de inspectiedienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een officiële status gekregen van onderhoudsinstantie van historische voertuigen.

Het Spoorwegmuseum is te vinden in het oude Maliebaanstation aan de Maliesingel.

Aboriginal Art Museum Utrecht

Het Aboriginal Art Museum Utrecht (AAMU) bestaat sinds 2001 en is een particulier initiatief. In de collectiecatalogus wordt het volgende motto omschreven:¹¹¹

“Het Aboriginal Art Museum wil zich juist buiten dit beperkende volkenkundige kader plaatsen en presenteert Aboriginal kunst nadrukkelijk als hedendaagse kunst. Het museum wil de verhalen vertellen en Aboriginal kunstenaars een naam geven.”

De organisatie is een stichting met een bestuur dat bestaat uit zes leden dat onder voorzitterschap van een oud-ambassadeur van Nederland in Australië een directeur aanstuurt¹¹². Het museum exploiteert een museumwinkel, een galerie en een café waarvan de opbrengsten ten goede komen aan de stichting. Sinds kort kan het museum ook aanspraak maken op fondsen voor specifieke projecten, maar geniet

¹⁰⁹ www.hetutrechtsarchief.nl, Het Utrechts Archief vormt het geheugen van de stad en de provincie Utrecht. U kunt hier gratis onderzoek doen naar de geschiedenis van de provincie Utrecht, de steden, dorpen en hun inwoners, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

¹¹⁰ Het Nederlands Spoorwegmuseum, Jaarverslag 2000-2003 ‘Groot onderhoud’ Utrecht 2004

¹¹¹ Meeuwse F., Aboriginal Kunst, de verhalen vertellen, Zwolle, 2000

¹¹² Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarverslag 2004, Utrecht 2005

geen subsidiële bijdragen. De overige inkomsten komen van giften van particulieren en het bedrijfsleven en sponsoring.

De collectie bestaat voornamelijk uit beeldende kunst op doek, hout en andere vormen en kent een grote diversiteit. De oorzaak hiervan is dat de kunst gemaakt door de Aboriginals per streek heel verschillend is. Elke regio heeft zijn eigen specifieke kenmerken en die zijn zichtbaar in het museum. De bezoeker beoordeelt de kunst vaak als figuratief. Voor de Aboriginals zelf verwijzen de afbeeldingen en de daarin gebruikte symbolen naar wezenlijke inzichten in het bestaan. De kunst zou wat zeggen over de vitaliteit van de Aboriginal samenlevingen. Ze willen blijven voortbestaan als een eigen volk, ondanks het feit dat ze tegenwerking krijgen van autoriteiten en gedwongen worden te leven in uithoeken van Australië. De belangrijkste verschillen liggen tussen de regio's Kimberly, Arnhemland, Melville Island, de woestijn en de steden. In Arnhem Land zijn rotstekeningen gevonden die 50.000 jaar oud zijn. De Aboriginal Kunst is toch pas ontdekt tijdens de kolonisatie van Australië in 1788. De musea en galerieën die de kunst tonen en verkopen steunen de Aboriginal cultuur. De werken in het museum zijn rechtstreeks aangekocht bij Aboriginal kunstenaars en hun kunstcoöperaties in de verschillende gebieden van Australië. Hierdoor is de kunstenaar verzekerd van een goede prijs en wordt de authenticiteit van het werk gegarandeerd. Toch is de doelstelling van het museum niet propagandistisch, maar kunstgericht, namelijk:

*"Het Nederlandse en buitenlandse publiek in aanraking brengen met Aboriginal kunst en daarbij de verschillende richtingen en stromingen tonen, die zich binnen de recente ontstaansgeschiedenis van deze kunstvorm (sinds 1971) hebben ontwikkeld."*¹¹³

Het museum is gevestigd in het centrum van Utrecht in het zogenaamde museumkwartier. In tegenstelling tot de eerdergenoemde musea, die allen een duidelijke reden hebben voor de plaats van vestiging, is er geen verband tussen de locatie en het museum.

Conclusie

In dit hoofdstuk werd nader kennis gemaakt met de museale sector. Om het onderzoek niet te omvangrijk te laten worden en ook om betrouwbare, bruikbare, gerichte en recente informatie te krijgen? is een selectie toegepast. In eerste instantie is gekozen voor een casestudy van enkele grote en middelgrote musea in Utrecht. Zij zijn geselecteerd op basis van hun achtergrond en aanbod. Met aanbod wordt bedoeld de collecties die ze in bezit of beheer hebben. Daarom is gekozen voor het Geldmuseum, een (verzelfstandigd) rijksmuseum dat enkele staatscollecties beheert. Het Centraal Museum dat de geschiedenis van de stad Utrecht ontsluit voor de huidige generatie en voor die nog gaan komen. Daarnaast is het Spoorwegmuseum dat zich ontfermd heeft over de collecties van het verzelfstandigd staatsbedrijf, de NV Nederlandse Spoorwegen. En tot slot het Aboriginal Art Museum dat aan de hand van aangekochte kunstwerken inzicht geeft in de cultuur van de Aborigines. Deze vier musea zijn een doorsnede van de hele sector en staan daarvoor model. In dit hoofdstuk zijn de collecties en ook de geschiedenis, en daarmee ook de achtergrond van de vier musea beschreven. Dit is echter niet genoeg om inzicht te krijgen in de organisatie van het toezicht. Wel is al even stil gestaan bij de leiding van de diverse instellingen. In het volgende hoofdstuk zal dan ook nader worden ingegaan op hoe informatiestromen

¹¹³ Website www.aamu.nl, voor het laatst bezocht op 19 augustus 2008

lopen en hoe toezicht georganiseerd is. Dit gebeurt zowel sectorbreed als voor de musea afzonderlijk. Daarbij wordt gekeken of een gedragscode zou kunnen helpen om tot een eenduidig bestuur en toezicht te komen.

Hoofdstuk 4: Vormen van Toezicht

Inleiding

In dit vierde hoofdstuk wil ik inzicht verschaffen in het begrip toezicht op basis van een literatuuronderzoek. Wat wordt er in de literatuur geschreven over toezicht? Hoe ziet het eruit in theorie? Welke verschijningsvormen kent het en van welke instrumenten kan een toezichthouder zich bedienen? Wat leren we hier eigenlijk van?

Toezicht is zo langzamerhand een containerbegrip geworden. Het is een instrument in een systeem van checks and balances, net zoals certificering, accreditatie, publieke verantwoording, interne controle, kwaliteitssysteem, risicomanagement en kosten-batenanalyse.¹¹⁴ Bij de verzelfstandiging golf scheidde de rijksoverheid in de meeste gevallen beleid van uitvoering en kende daar verschillende gradaties in. Deze hebben geleid tot verschillende soorten afspraken en overeenkomsten. Ook het toezicht op de naleving erop werd ingericht. De functie van toezicht blijft echter hetzelfde. Het bevordert de naleving van wet- en regelgeving. Het verschaft informatie over de manier waarop – in dit geval – publieke organisaties hun taken uitvoeren en voor het parlement en de maatschappij wordt inzichtelijk wat de effecten zijn van het gevoerde beleid in de praktijk.

Bovenstaande zal leiden tot een theoretisch raamwerk. De organisatie van toezicht in de museale sector zal in dit kader worden opgetekend.

Historische context

In de voorgaande hoofdstukken is de rol en de verbondenheid van de overheid ten opzichte van en met musea door de jaren heen uitvoerig beschreven. De sector zelf is ook in feiten en cijfers neergezet. Hierin hebben we gezien dat rol, taakopvatting, samenstelling en verantwoordelijkheden van toezichthouders in de publieke sector uiteenlopen. Dit is historisch gezien te verklaren. Een strategieverandering heeft geleid tot een grotere zelfstandigheid van instellingen ten opzichte van de rijksoverheid. Later heeft zich deze ontwikkeling ook bij lokale overheden voorgedaan. Er zijn verschillende vormen van verzelfstandiging te onderscheiden. Dit gaat van interne verzelfstandiging en agentschap, tot zelfstandig bestuursorgaan en privatisering. Deze hebben verschillende mate van los van de (rijks-) overheid functioneren en dus ook een andere mate van verantwoordingsverplichting aan de politiek. Dit vraagt ook om een onderscheidende inrichting van toezicht.

Uitvoeringsorganisaties die op afstand van departementen werden geplaatst kregen vaak een raad van toezicht die namens de minister toezicht moest houden op de gang van zaken bij de organisatie. Echter, er bestonden ook not-for-profit organisaties die voortkwamen uit particulier initiatief, die opereerden als stichting of vereniging. Deze laatsten werden juist steeds meer onderworpen aan ingewikkelde regelgeving vanuit de overheid. Onder invloed van deze ontwikkelingen gingen de meeste organisaties over tot een andere structuur. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken was meestal in handen van een stichtingsbestuur. Een dergelijk bestuur bestond vaak uit leden die het als een maatschappelijke erefunctie zagen. Het ontbrak de leden vaak aan tijd en of specifieke kennis om zich in te spannen en zich in de ingewikkelder wordende regelgeving te verdiepen. Daarom werd vaak besloten een directie in te stellen die het dagelijks bestuur van een

¹¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht, Den Haag 2005, p.35

stichting overnam en die op zijn beurt verantwoording af ging leggen aan het bestuur. Er kwam als het ware een laag tussen.

Hoewel de overheid zich maatschappijbreed terugtrok is er toch ook een sectoraal onderscheid te maken. In de cultuurbranche is een toezichthouder meestal iets van de organisatie zelf. Binnen deze culturele sector spelen de musea een bijzondere rol. Zij zijn namelijk niet een uitvoeringsorganisatie, maar zij hebben een publieke opdracht meegekregen. Zij hebben ook producten, namelijk collecties. De bewaarfunctie en de publieksfunctie van een museum vragen om verschillende toezichtvormen. Bovendien zijn naast de rijksoverheid ook de andere overheden actief op het museale front. Zoals in het hoofdstuk over beleid getoond spelen ook deze een belangrijke rol en zij stellen ook eisen aan de instelling en voeren hierop toezicht uit. We zullen zien of de huidige toezichtvormen hierin voorzien.

Soorten toezicht

Er bestaan drie soorten toezicht.¹¹⁵ De eerste is gericht op naleving van wetten en regels. Uitvoerders hiervan in de publieke sector zijn inspectiediensten, terwijl in de marktsector markttoezichthouders hiermee zijn belast. De tweede let vooral op hoe publieke taken worden uitgevoerd door zelfstandige organisaties. De derde is interbestuurlijk ingericht en houdt zich bezig met hoe publieke taken worden uitgevoerd door lagere overheden. Voor alle soorten geldt in de basis dezelfde werkwijze. Gaat het immers niet altijd om informatie verzamelen, hierover oordelen en, indien nodig, ingrijpen? Op het moment dat op een van de genoemde aspecten dwang moet worden uitgeoefend is er sprake van handhaving. Dat dit op een strafrechtelijke en op een bestuursrechtelijke manier kan gebeuren, laten we hier buiten beschouwing. We beperken ons tot het toezicht, de inrichting en de uitvoering ervan en een vergelijking tussen het functioneren ervan in theorie en in de praktijk. Toezicht heeft een relatie met verantwoording ergens voor nemen en verantwoording ergens over afleggen. Dat dit in de openbare sector op een publieke manier gebeurt is niet verwonderlijk.

Er bestaan vijf soorten publieke verantwoording:¹¹⁶

- Politieke verantwoording
- Juridische verantwoording
- Administratieve verantwoording
- Professionele verantwoording
- Maatschappelijke verantwoording

Politieke en maatschappelijke verantwoording zijn het meest in het zicht en worden vaak door elkaar gebruikt, wat verwarring kan veroorzaken. De eerste wordt weergegeven door het model van Strøm,¹¹⁷ een keten van getrapte verantwoording, de laatste gaat rechtstreeks richting burgers. Juridisch spreekt voor zich, hierbij is de rechtspraak betrokken.

Administratief heeft vooral betrekking op onafhankelijke organen als ombudslieden, rekenkamers, inspecties en andere formele toezichthouders. Professioneel is een vorm van horizontale verantwoording aan vakgenoten, binnen gedragscodes of brancheorganisaties. Deze vormen van verantwoording zijn niet altijd strict gescheiden. Hierbij valt te denken aan een inspectiedienst die in opdracht van de politiek een rapport van bevindingen uitbrengt.

¹¹⁵ Idem p.4

¹¹⁶ Bovens M., *Publieke verantwoording; een analysekader* in Bakker W., Yesilkagit K., e.a., *Publieke verantwoording, regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Amsterdam 2005, pp.34-36

¹¹⁷ Strøm K., Müller W.C., Bergman T., *Delegation and Accountability in parliamentary democracies*, Oxford 2003

Toezichtmodellen

Bovenstaand is aandacht besteed aan vormen van toezicht en van verantwoording. Organisaties die actief zijn binnen het publieke domein zijn verplicht verantwoording af te leggen over hun activiteiten aan toezichthouders. Hiervoor bestaan verschillende manieren. De meest bekende is het publiceren van een jaarverslag en een jaarrekening. Het aanbieden van deze documenten aan de bewindspersoon wordt publieke verantwoording genoemd. De definitie hiervoor is:¹¹⁸

“het borgen van de democratische controle op publieke machtsuitoefening en voor het borgen van het in praktijk brengen van publieke verantwoordelijkheden.”

Immers, deze wordt op zijn beurt in het openbaar gecontroleerd door een door burgers gekozen orgaan als het parlement, de provinciale staten of de gemeenteraad. Hier is dus sprake van publieke verantwoording. Het begrip moet niet verward worden met dat andere dat erop lijkt, verantwoordelijkheid. Dit laatste gaat vaak vooraf aan het eerste en beschrijft een stand van zaken.¹¹⁹ Publieke verantwoording gaat over een proces, een beoordeling in welke mate uitvoering van taken of bevoegdheden moeten worden uitgevoerd. Publiek heeft hierbij zowel de betekenis van openbaar als binnen het publieke domein¹²⁰, de not for profit sector. De politicoloog Kaare Strøm¹²¹ introduceerde hiervoor het volgende schema, de zogenaamde delegatieketen, of in omgekeerde volgorde, de verantwoordingsketen:

Burgers ⇔ Parlement ⇔ Regering ⇔ Minister ⇔ Ambtenaren.

Verantwoording moet altijd antwoord geven op vier vragen:

- Aan wie moet verantwoording worden afgelegd?
- Wie moet er verantwoording afleggen?
- Waarover moet verantwoording worden afgelegd?
- Waarom wordt er verantwoording afgelegd?¹²²

Bovenstaand is een mooi uitzienend en logisch schema, maar kan het antwoord geven op alle vragen? Is het een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid? Dat laatste is zeker het geval voor de verantwoordingsstructuur in de museale sector. Het is een te simpele weergave van de realiteit. Immers, in de voorgaande hoofdstukken hebben we moeten constateren dat de lagere overheden, vooral de gemeenten een grote rol spelen waar het de musea betreft. Ook de lokale overheid speelt een toezichthoudende rol. Het schema van Strøm zou dus uitgebreid moeten worden met een extra factor? en zou er als volgt uit kunnen zien:

Burgers ⇔ Lagere overheden ⇔ Parlement ⇔ Regering ⇔ Minister ⇔ Ambtenaren.

Volgens dit schema wordt er verantwoording afgelegd aan een toezichthouder van buiten de instelling. Er is hier dus sprake van een vorm van extern toezicht. Aangezien er een afhankelijkheidsrelatie bestaat van de betrokken organisatie naar de toezichthouder is er sprake van verticaal toezicht. Als organisaties afhankelijk zijn van gelden die verstrekt worden door overheden zal er altijd een verantwoordingsrelatie bestaan over de besteding hiervan. De wetgeving voorziet hierin door middel van een paragraaf van rechtmatigheidscontrole.¹²³

¹¹⁸ Bakker W., Yesilkagit K., e.a., Publieke verantwoording, regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken, Amsterdam 2005

¹¹⁹ Bovens M., *Publieke verantwoording; een analysekade* in Bakker W., Yesilkagit K., e.a., Publieke verantwoording, regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken, Amsterdam 2005, p.27

¹²⁰ Idem, p.32

¹²¹ Strøm K., Müller W.C., Bergman T., *Delegation and Accountability in parliamentary democracies*, Oxford 2003

¹²² Bovens M., *Publieke verantwoording; een analysekade* in Bakker W., Yesilkagit K., e.a., Publieke verantwoording, regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken, Amsterdam 2005, p.33

¹²³ Deloitte, Een boekje open over “Rechtmatigheid”, Rotterdam 2004

Verticaal toezicht bestaat ook binnen een instelling. Immers, aan het hoofd van een instelling staat een directie of bestuur die bepaalde bevoegdheden heeft en verantwoording aflegt aan een bestuur of een raad van toezicht. Deze toezichthoudende organen zijn van de organisatie zelf en zij voeren intern toezicht uit. Aangezien ook hier een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen het bestuur en de toezichthouder wordt gesproken van verticaal toezicht. Er wordt van beneden naar boven verantwoording afgelegd en van beneden naar boven wordt toegezien op het adequaat uitvoeren van afgesproken taken. Hoe dit in de museale sector is vormgegeven zal ik nader bespreken in de volgende paragrafen.

De gehanteerde terminologie impliceert dat er ook horizontaal toezicht bestaat. Dit is een relatie tussen “gelijken”. Toezicht wordt ‘onder gelijken’ georganiseerd, ondernemende publieke leiders organiseren hun eigen feedback en kijken hierbij over grenzen heen.¹²⁴ Hierbij moet je denken aan de verhouding van de instelling tot het publiek, de zogenaamde “civil society”.¹²⁵ De betrekkingen met een ondernemingsraad, de vertegenwoordiger van het personeel is ook een vorm van horizontaal toezicht. Hierbij kan ik opmerken dat het eerste voorbeeld een vorm is van extern horizontaal en de tweede van intern horizontaal.

Taken van de toezichthouder

Een toezichthouder moet duidelijk hebben welk belang hij dient. Is dat van de instelling zelf, van de politiek verantwoordelijke, of van de maatschappij? Hierop worden dan de taken afgestemd. Uit bovenstaande modellen blijkt dat in de meeste gevallen toezicht in de publieke sector is ingericht ter verantwoording van de besteding van de ontvangen middelen. Het ligt dus voor de hand dat de taken en instrumenten om toezicht uit te voeren ook op dit terrein liggen. De taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouder zijn meestal vastgelegd in een contract. Het is ook zaak dat de publieke taken goed zijn verwoord in de statutaire doelstellingen van een organisatie. Die vormen dan een bindend richtsnoer voor de betrokken bestuurders en toezichthouders.¹²⁶ In het geval van een agentschap is de band met het bijbehorende departement redelijk nauw en is het duidelijk wie verantwoordelijk waarvoor is. Bij geprivatiseerde ondernemingen ook, de betrokkenheid van de rijksoverheid is tot een minimum beperkt. Bij de tussenliggende vormen liggen de taken en verantwoordelijkheden gecompliceerder. Een museale instelling behoort tot deze categorie. De verhoudingen worden vastgelegd in een contract, een convenant of statuten. Dit laatste is van toepassing als de instelling een stichting is. Bij een ZBO richt de toezichthouder zich meestal op het belang van de instelling.¹²⁷ Dit gaat bij een rijksmuseum niet op, dat is immers geen ZBO, maar een RWT¹²⁸, en dat betekent dat de instelling een wettelijke taak te vervullen heeft en dus niet het eigenbelang kan laten prevaleren. Een museum heeft niet alleen door de hybride functie een bijzondere relatie met de overheid, maar kan ook tegelijkertijd een relatie hebben met meerdere overheden. Er kan in sommige gevallen spanning bestaan tussen het maatschappelijk belang en het instellingsbelang en tussen de verschillende overheidsbelangen. Het museum moet verantwoording afleggen over invulling van de bewaarfunctie. Daarnaast worden eisen gesteld aan de publieksfunctie en moet er financiële verantwoording worden afgelegd. Het spreekt voor zich dat deze onderscheidende functies andere aandachtsgebieden en taken met zich meebrengen voor de toezichthouder op de

¹²⁴ Bakker W., Yesilkagit K., e.a., Publieke verantwoording, regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken, Amsterdam 2005, p. 12

¹²⁵ Idem, pp.12-13

¹²⁶ Luursema M., Twist van M., Beemer F., Timmerman R., Gronheid F., Toekomst voor raden van toezicht?, Assen 2003 pp. 7-8

¹²⁷ Idem, p. 31

¹²⁸ Rechtspersoon met een Wettelijke Taak

specifieke onderdelen. Dit komt aan de orde in de volgende hoofdstukken waarin de praktijksituaties onderzocht en beschreven worden.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat een bestuur vaak meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft dan een raad van toezicht. Een bestuurslid is vaak hoofdelijk aansprakelijk, een toezichthouder houdt de directie aansprakelijk. Volgens prof. dr Jaap Glasz¹²⁹ is het “oppassen geblazen”, als een bestuursmodel gehanteerd wordt met een delegatie of mandatering van de directievoering. Want een bestuurder is dan wel aansprakelijk maar zijn betrokkenheid door het bijwonen van de tweemaandelijks bestuursvergadering, zoals gewoon is in de sector, geeft hem de mate van betrokkenheid van een toezichthouder. De taken¹³⁰, die een toezichthouder heeft, hebben naast het houden van toezicht op de organisatie, vooral betrekking op het adviseren, het steunen en eventueel het sanctioneren of ontslaan van de bestuurder. Ze kunnen elkaar ook als klankbord gebruiken. Naar buiten toe behartigt de toezichthouder de belangen van de organisatie en kan trends signaleren en vangnet zijn. Er zijn vier soorten besluiten die voor goedkeuring door een raad van toezicht in aanmerking komen:¹³¹

- Besluiten die invloed hebben op de rechtsvorm of werkwijze van de instelling
- Beleidsmatige en financiële beslissingen
- Het aangaan van privaatrechtelijke verplichtingen
- Beslissingen die van invloed zijn op de organisatie en het personeel

Instrumenten voor de toezichthouder

De toezichthouder is voor het uitoefenen van zijn opdracht afhankelijk van de informatie die hij krijgt van de organisatie waarop hij toezicht houdt. Dat roept de vraag op: “*Hoe zorg ik ervoor dat ik ook daadwerkelijk weet wat ik moet weten.*” Van welke instrumenten kan een toezichthouder zich bedienen om zijn taken uit te voeren?

Financiële instrumenten zoals het subsidie-instrument zijn de belangrijkste instrumenten voor de overheid om invloed uit te oefenen op museale instellingen. Hierin is een onderscheid te maken tussen een exploitatie- of een investeringssubsidie of een budgetfinanciering¹³². Deze laatste wordt ingezet voor het in stand houden van de collecties. Investingssubsidie is bijvoorbeeld beschikbaar gesteld aan het Geldmuseum voor de verbouwing van het muntgebouw ten behoeve van de huisvesting. Bij het Spoorwegmuseum is hierover een geschil ontstaan tussen de Nederlandse Spoorwegen en het museum aan de ene kant en het departement van OCW aan de andere kant. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het verbreken van de relatie tussen het museum en het departement.

Daarnaast beschikt de politiek over het budgetrecht en kan er achteraf worden ingegrepen, naar aanleiding van de publicatie van het jaarverslag en jaarrekening. Dit is vergelijkbaar met wat de toezichthouder in het bedrijfsleven kan doen.

Een derde vorm is de groep van verantwoordingsinstrumenten. Zoals gezien zijn de twee belangrijkste vormen de verantwoording die in het openbaar wordt afgelegd aan de politiek en die aan het publiek. Deze worden vaak door elkaar gebruikt. Het publiek bepaalt of ze het museum gaan bezoeken en wat ze ervan vinden en of ze nog een keer terugkomen. Bijna alle musea monitoren hun bezoekers, de aantallen, waar ze vandaan komen, wat hun voorkeuren

¹²⁹ Idem, p.8

¹³⁰ Katwijk van J., Handboek Governance, Amsterdam 2003

¹³¹ Luursema M., Twist van M., Beemer F., Timmerman R., Gronheid F., Toekomst voor raden van toezicht?, Assen 2003', p.36

¹³² Reyn L., Mey van der P., Bedrijven tussen markt en overheid. Handreiking aan bestuurders en managers bij verzelfstandigen, privatiseren en samenwerken, Alphen aan den Rijn 2000

zijn en hoe ze het museum ervaren hebben.¹³³ Hierbij kunnen benchmarks of andere prestatie-indicatoren dienen als handvatten.

In de strategienotitie¹³⁴ van Medy van der Laan, staatssecretaris voor cultuur, wordt nadruk gelegd op de publieke taak.

Juridische instrumenten hebben betrekking op de rechtsvorm van de instelling en de bepalingen die zijn vastgelegd in de bijbehorende statuten of overeenkomsten. Hier wordt de legitimiteit van de instellingen verleend. Tot voor kort had in elk toezichthoudend orgaan van een verzelfstandigde rijksinstelling een vertegenwoordiger van departement van OCW zitting. Meestal is statutair vastgelegd dat een toezichthouder het recht heeft de bestuurder te benoemen dan wel te ontslaan. Op deze manier had de politiek verantwoordelijke rechtstreeks invloed op de benoem- en ontslagprocedure. Hetzelfde recht vinden we terug in de commerciële sector, waar de raad van commissarissen de leden van of de gehele raad van bestuur naar huis kan laten gaan.

Bestuur en toezicht in de culturele sector

In de culturele sector worden de termen bestuur en toezicht vaak door elkaar gebruikt en geïnterpreteerd. Sommige instellingen hebben een dagelijks bestuur dat rapporteert aan een raad van toezicht, andere spreken van een directie die verantwoording aflegt aan een bestuur of aan een raad van toezicht. Dit kan verwarrend zijn. Waarschijnlijk is dit te wijten aan het eerder genoemde feit dat de sector vele kleine instellingen herbergt die uit verschillende initiatieven voortkomen. We kunnen drie soorten bestuursmodellen bij culturele instellingen onderscheiden.¹³⁵

- Uitvoerend bestuur: directe betrokkenheid van het bestuur op operationeel niveau
- Beleidsvormend bestuur: bestuur heeft verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het algemeen beleid, directie is verantwoordelijk voor dagelijkse leiding
- Toezichthoudend bestuur: directie is eindverantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering, bestuur of raad van toezicht controleert en adviseert¹³⁶

Deze onderverdeling wordt overigens niet op wettelijke gronden gemaakt. De wet spreekt slechts van een onderscheid tussen bestuur en raad van toezicht. Waarbij de eerste aansprakelijk is voor de instelling die hij bestuurt, terwijl de laatste zich “slechts” met toezichthoudende taken bezighoudt. Het is in de culturele sector niet altijd helder wie zich eindverantwoordelijk voelt en is voor het reilen en zeilen van de organisatie. De eigenaarvraag van een culturele instelling is vaak moeilijk te beantwoorden.

In de bovenstaande opsomming ontbreekt de toezichthouder. Over de relatie tussen de bovengenoemde bestuursvormen en een eventuele interne dan wel externe toezichthouder kom ik onderstaand terug. Die hangt af van de taken en afhankelijkheidsrelaties en onderling gemaakte afspraken.

Onderzoek¹³⁷ heeft aangetoond dat de meerderheid, circa 60% van de culturele instellingen in rechtsvorm een stichting is. Het is gebruikelijk taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen vast te leggen in statuten. Van deze stichtingen heeft 34,4 % een uitvoerend bestuur, 54,2% heeft een bestuur en een directie en 11,4 % een raad van toezicht dat een bestuur dan wel directie controleert. Opmerkelijk is dat in de meerderheid van de onderzochte situaties de bestuursvorm nooit ter discussie staat. Onder de respondenten van het onderzoek

¹³³ Ranshuysen L. Onzichtbare drempels. Een analyse van het publiekspotentieel voor Nederlandse musea in het kader van het project museale strategie, Rotterdam 2005

¹³⁴ Ministerie OC&W, Bewaren om teweeg te brengen; museale strategie, Den Haag, 2005

¹³⁵ Kunst en Waarde, Cultural Governance de stand van zaken, nulmeting 2004, Rotterdam 2005

¹³⁶ Commissie Cultural Governance, Kwaliteit van bestuur en toezicht in de culturele sector; een pleidooi voor zelfregulering, Amsterdam 2000, p. 25

¹³⁷ Kunst en Waarde, Cultural Governance de stand van zaken, nulmeting 2004, Rotterdam 2005

vindt 80% het bepalen van beleid een bestuurstaak. Opvallend is dat 20% van de respondenten vindt dat verantwoordelijkheid voor de financiële positie van de organisatie niet tot de bestuurstaken moet worden gerekend. Door de overheid worden juist financiële instrumenten gezien als de meest belangrijke om invloed uit te oefenen op het besturen van een instelling.

Zoals gezegd bestaan er verschillende sturingsmodellen. Hierbij wordt dus een onderscheid gemaakt tussen uitvoerend, beleidsvormend, en beleidsbepalend. Uitvoerend bestuur komt voor als er geen directie bestaat. De organisatie beschikt niet zelf over een toezichthoudend orgaan. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen toezichthouder bestaat of dat er door de instelling geen verantwoording wordt afgelegd. Elk jaar wordt immers een jaarverslag en een jaarrekening gepubliceerd. Wanneer de praktijkvoorbeelden behandeld worden zullen we zien dat een van de vier instellingen beschikt over een uitvoerend bestuur. Deze instellingen zijn zeer verschillend qua omvang en ook qua structuur en toezicht.

Een beleidsvormend bestuur is bepalend op inhoudelijk en artistiek gebied. Een beleidsbepalend bestuur stelt het beleid vast, maar laat de voorbereidingen hiertoe en de uitvoering hiervan aan anderen over. Dit is een model voor een stichtingsbestuur en een directie die zich bezighoudt met de dagelijkse gang van zaken. Deze directie heeft beperkte bevoegdheden en rapporteert aan het stichtingsbestuur dat erop toeziet dat het door hen bepaald beleid naar behoren wordt uitgevoerd. Is dit niet het geval dat heeft het bestuur een aantal instrumenten beschikbaar om in te grijpen, met als zwaarste het ontslagrecht. Dit bestuur neigt richting toezichthouder, met dat grote verschil dat de bestuursleden eindverantwoordelijk en aansprakelijk zijn en ook de lijnen uitzetten. Vooruitlopend op de Utrechtse museumcasus is dit model van toepassing op een van de vier. Opmerkelijk detail hierbij is dat juist bij dit soort organisaties door de overheid het raad van toezichtmodel gepropageerd wordt.¹³⁸ Dit kan een logisch gevolg zijn van de strategie van de terugtrekkende overheid.

Bij het model dat bestaat uit een directie en een raad van toezicht staat de toezichthouder op afstand. De directie is verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van organisatie. Hij rapporteert aan de toezichthouder die waakt over doelmatigheid en borgt de missie en de visie van de instelling. Jaap Glasz¹³⁹, betrokken bij de ontwikkeling van diverse governance codes voor non profit sectoren, zegt: *“Je bestuurt of je bestuurt niet. Je bestuurt niet op afstand, dat is onzin en levensgevaarlijk.”*

Afstand zorgt ook vaak voor een spanningsveld. De toezichthouder is voor het uitoefenen van zijn taken altijd afhankelijk van de informatie die hem door het dagelijkse bestuur van de instelling wordt aangereikt. Hier dreigt de valkuil van de informatieparadox.¹⁴⁰

De hierboven genoemde bestuursmodellen hebben betrekking op het verticale interne toezicht, de inrichting van het bestuur en het toezicht van de instelling zelf.

Bestuur en toezicht bij musea

Musea onderscheiden zich van overige culturele instellingen door het feit dat zij een tweeledige functie hebben. Zij hebben een zogenaamde “bewaarfunctie”, ze beheren cultureel erfgoed. Daarnaast hebben ze, net als de andere culturele instellingen, een taak het publiek iets te bieden. Dat deze extra component kan zorgen voor een meer ingewikkelde structuur zal worden behandeld in de paragraaf over toezicht in de museale sector. Deze mengvorm heeft naar alle waarschijnlijkheid ook een mengvorm nodig van toezicht- en

¹³⁸ www.derijksmusea.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

¹³⁹ Jaap Glasz (1935-2005) Hoogleraar Corporate Governance Universiteit van Amsterdam

¹⁴⁰ Thijn van E., Cardoso Ribeiro T., De informatieparadox. Een blinde vlek in het openbaar bestuur, Utrecht 2004

verantwoordingsarrangementen. De publieksfunctie wordt op een andere manier gecontroleerd dan de bewaarfunctie. Er gelden andere normeringen en andere toezichthouders wellicht. Het streven is uiteraard naar een inrichting van goed bestuur en goed toezicht. Een museum is een bijzondere instelling binnen de culturele sector. De musea die een rijkscollectie in beheer hebben, hebben daarin weer een status aparte. Zij vallen namelijk onder de ministeriele verantwoordelijkheid. Zij hebben een wettelijke taak (RWT). Hierbij wordt uitgegaan van het feit dat deze rechtspersoon een stichting is. Volgens de Comptabiliteitswet wordt op een RWT toezicht gehouden voor wat betreft de *“rechtmatige besteding van de aan de organisatie beschikbaar gestelde financiële middelen. Bij veel organisaties komt daar toezicht op de prestaties en op de bedrijfsvoering bij.”*¹⁴¹ Uit het onderzoek van Stichting Kunst en Zaken¹⁴² is naar voren gekomen hoe bestuur en toezicht in de culturele sector is vorm gegeven. Musea hebben significant vaker dan andere culturele instellingen een vertegenwoordiger van een sponsor of vriendenorganisatie in de bestuur- of toezichtgelederen.¹⁴³ Hieruit blijkt dat er nauwelijks scheiding is aangebracht tussen het houden van toezicht en het bieden van ondersteuning. Er is geen duidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden.

Museale instellingen hebben, naast het bieden van een podium, die extra taak, het zorgdragen voor een collectie. Meestal hebben ze geen eigen voorwerpen. De verzamelingen van de staat, provincies, gemeenten, bedrijven of particulieren zijn in bewaring gegeven bij de musea, die er zowel administratief (registratie), als inhoudelijk (onderzoek, conservatoren) als fysiek (beveiliging, condities in depots) voor zorgdragen. De eigenaren van de collecties willen natuurlijk graag verzekerd zijn van het feit dat deze in goede handen zijn. Dit vraagt om een speciale vorm van toezicht. De eigenaren hebben zo hun eigen wensen ten aanzien van de verantwoording van de instellingen aan hun adres. Dan is er nog niet gesproken over adequate bedrijfsvoering of over een mogelijke rolverdeling met een vriendenstichting of andere steunorganisaties. Dit betekent dus dat het toezicht op het uitvoeren van de bewaartaken al een aantal deelgebieden kent en daarbij komt nog toezicht op het adequaat uitoefenen van de publieksverplichtingen.

De Algemene Rekenkamer voorziet in hoe het toezicht op collecties van nationale betekenis is opgezet, deze zijn meestal in bewaring bij musea:¹⁴⁴

“Het toezicht is als volgt opgezet: De Inspectie cultuurbezit brengt via de directie Cultureel Erfgoed rapporten uit aan de staatssecretaris van OCenW. Deze rapporten vormen slechts een deel van de informatie die de staatssecretaris via de directie Cultureel Erfgoed over de rijksmusea ontvangt. Voor hun bekostiging moeten de rijksmusea een beleidsplan en een meerjarenbegroting indienen. Met de instellingen worden afspraken gemaakt over de resultaten die zij geacht worden te behalen met de ter beschikking gestelde middelen, onder meer over bewaking en beveiliging, collectievorming en collectiebeheer, en conservering en restauraties.Mocht een museale instelling in gebreke blijven dan zijn mogelijke sancties het weghalen van collecties onder het beheer van een museum of het stopzetten van de subsidie. De staatssecretaris heeft deze echter nog nooit opgelegd.”

De genoemde Inspectie Cultuurbezit is in 2005 opgegaan in de Erfgoedinspectie. Deze inspectiedienst rapporteert over de staat van collecties van nationaal belang aan de rijksoverheid. Het zou onwerkbaar zijn voor het ministerie als alle toezichthouders bij musea als aanspreekpunt voor het ministerie zouden fungeren. Extern toezicht op museale instellingen wordt op nationaal niveau dan ook meestal uitgevoerd door inspectiediensten.

¹⁴¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht, Den Haag 2005, p.16

¹⁴² Kunst en Zaken, Cultural Governance de stand van zaken, nulmeting 2004, Rotterdam 2005

¹⁴³ Afhankelijk van inrichting van de organisatie

¹⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 470, nrs. 1-2

In een van de volgende paragrafen ga ik nader in op haar werkwijze. In het citaat van de Algemene Rekenkamer wordt genoemd dat een beleidsplan moet worden ingediend om voor bekostiging in aanmerking te komen. Dit is een vorm van extern toezicht vooraf. De mogelijkheid van het opleggen van een sanctie door de staatssecretaris is een vorm van extern, verticaal, toezicht achteraf. Lokale of particuliere collectiebezitters richten dit toezicht op een eigen manier in. Het Instituut Collectie Nederland¹⁴⁵ heeft hiertoe richtlijnen¹⁴⁶ uitgevaardigd die vaak worden gevolgd naar eigen inzicht. Provinciale erfgoedhuizen kunnen hierin ook een rol spelen. Deze vorm van toezicht wordt uitgevoerd door een externe toezichthouder die intermediair is tussen de bewarende instelling en de eigenaar van de collecties. Dit kan ook gezien worden als een vorm van verticaal extern toezicht.

Profiel van de culturele toezichthouder

Of de instelling een toezichthouder heeft en welke bevoegdheden aan deze zijn toegedicht is afhankelijk van de graad van zelfstandigheid van de organisatie ten opzichte van de overheid en van de geschiedenis van de organisatie zelf. Is de huidige instelling voortgekomen uit een privé-initiatief of was deze voorheen een volledige overheidsinstelling met een opdracht. Hoe dan ook, een intern toezichthouder of bestuurslid van een culturele organisatie is vaak liefhebber van het soort instelling en of de kunstvorm en moet tegelijkertijd het beleid controleren. Soms is het moeilijk voor die persoon om afstand te bewaren. Er moet een balans zijn tussen betrokkenheid en zakelijkheid. In statuten worden de verantwoordelijkheden van directie vastgelegd en ook de aspecten waarop toezicht gehouden wordt. Dit laatste eist een onafhankelijke, objectieve positie en een kritische houding van degene die het uitvoert. Dat is voor een liefhebber niet altijd gemakkelijk. Er moet dan ook onderscheid gemaakt worden tussen toezicht en steun. Dat laatste kan beter niet liggen bij de toezichthouder, maar beter bij een comité van aanbeveling of bij een vriendenvereniging. Deze vallen, net als het publiek, onder de categorie stakeholders, belangrijke buitenstaanders die van invloed kunnen zijn op het beleid, maar die niet verantwoordelijk zijn voor het maken ervan.

Volgens het onderzoek dat werd uitgevoerd door Kunst en Zaken¹⁴⁷ worden tot de belangrijkste taken van een toezichthouder gerekend:

- Toezicht houden op het gevoerde beleid
- Benoemen of ontslaan van leden van bestuur/directie
- Voeren van functioneringsgesprekken met bestuur/directie
- Goedkeuring geven aan het beleid
- Toezicht houden op de algemene gang van zaken

De directie of het bestuur is vooral verantwoordelijk voor:

- Financiële positie van de organisatie
- Bepalen van het beleid
- Sturen en coördineren van alle werkprocessen
- Verschaffen van informatie aan de raad van toezicht

De samenstelling van de toezichthouder is bepalend voor de kwaliteit van de uitvoering van diens taken. Toch worden hiervoor in 70% van de onderzochte organen geen profielschetsen opgesteld. Bovendien worden 85% van de toezichthouders geworven uit eigen netwerk. In 70% van de gevallen is er geen bestuurstermijn vastgesteld.¹⁴⁸ Bovengenoemde verschijningsvormen van besturen van culturele instellingen kunnen naar behoren functioneren mits een aantal grondregels in acht genomen worden:

¹⁴⁵ www.icn.nl

¹⁴⁶ Instituut Collectie Nederland, ICN-Kwaliteitseisen voor archieven, bibliotheken en musea, Amsterdam 2002

¹⁴⁷ Kunst en Zaken, Cultural Governance de stand van zaken, nulmeting 2004, Rotterdam 2005

¹⁴⁸ Kunst en Zaken, Cultural Governance de stand van zaken, nulmeting 2004, Rotterdam 2005

De verhouding tussen de directie en de toezichthouder moet voor beiden transparant zijn. Hiertoe moeten de bevoegdheden van de beide organen worden vastgelegd. Onafhankelijkheid, deskundigheid, verantwoordelijkheid en legitimiteit moeten georganiseerd zijn en voor iedereen duidelijk. Er worden afspraken gemaakt over de mate van resultaatverantwoordelijkheid van de directie, de informatie- en communicatiestroom moet helder zijn voor beide partijen en natuurlijk moet de toezichthouder op geringe afstand staan. De basis is dat de bestuurder en de toezichthouder elkaar vertrouwen. Hier zie je het mechanisme van het principal-agentmodel: hoe meer men elkaar vertrouwt hoe minder controle-instrumenten hoeven worden ingebouwd. Dit wordt ook wel vertrouwenparadox genoemd.

Gedragcodes

Het bovenstaande geeft aan dat er vele soorten en vormen zijn van toezicht. Er zijn ook verschillende toezichthouders die weer beschikken over taken en bevoegdheden en die verschillende instrumenten kunnen inzetten om zich te kwijten van hun taak. Voor de instellingen die verantwoording moeten afleggen aan toezichthouders betekent dit een enorme regeldruk. Aangezien de sector niet de meest rijke is en de betrokken organisaties vaak klein en kwetsbaar zijn is het niet altijd even gemakkelijk om aan de eisen en wensen die goed bestuur en toezicht behelzen tegemoet te komen.

Naast de verschillende toezichtarrangementen en -instrumenten zijn ook mogelijke profielen van een toezichthouder geschetst. Dit zegt echter nog niets over het gedrag van een bestuurder dan wel toezichthouder. *In de wereld van beursgenoteerde ondernemingen heeft ter voorkoming van verdere incidenten als bekende boekhoudschandalen¹⁴⁹ ook in Nederland geleid tot een gedragscode voor de toezichthouder.* In ons land is deze bekend geworden als de Code Tabaksblat¹⁵⁰, naar de voorzitter van de Commissie die hem heeft opgesteld.

In de museale sector worden de instellingen op verschillende manieren bestuurd.

Transparantie en vertrouwen zijn van levensbelang voor goed bestuur. Een gedragscode waaraan alle spelers zich op een markt of binnen een branche aanhouden zou een belangrijke rol kunnen spelen om dit wel te bereiken. Het versterkt de levensbelangrijke transparantie en schept vertrouwen. Het kan als kwaliteitskeurmerk dienen. Net als in de commerciële sector hebben immers ook in de museale sector schandalen plaatsgevonden. Deze voorvallen ontstaan na het niet of slecht informeren van verantwoordelijken. Om dit soort incidenten te voorkomen zou een gedragscode een nuttig instrument kunnen zijn. Maar hoe moet een dergelijke code eruit zien?

Voor verschillende sectoren in het publieke domein zijn al gedragscodes ontwikkeld, voorbeelden hiervan zijn Healthcare Governance¹⁵¹ of de onlangs verschenen Code Goed Bestuur voor Universiteiten.¹⁵² Een commissie onder voorzitterschap van oud-MKB voorzitter Hans de Boer heeft een code¹⁵³ speciaal voor maatschappelijke ondernemingen opgesteld, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Een sector waarmee de museale heel veel te maken heeft, die van goede doelen, heeft ook een eigen code voor goed bestuur. Een commissie onder leiding van oud-SER voorzitter Herman Wijffels heeft in

¹⁴⁹ Enron, Worldcom en de daarna aangenomen Sarbanes-Oxley Act in de Verenigde Staten in 2002

¹⁵⁰ Commissie Corporate Governance, De Nederlandse corporate governance code, beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen, Den Haag 2003

¹⁵¹ Code van de Commissie Meurs uit 1999

¹⁵² www.vsnu.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

¹⁵³ Projectgroep Public governance, Public governance en maatschappelijk ondernemerschap, Amsterdam maart 2004

opdracht van de VFI¹⁵⁴ hiertoe advies uitgebracht. Onlangs heeft zelfs de stichting Kunst en Zaken in opdracht van het Ministerie van OCW een gedragscode uitgebracht. Behalve dat de Museumvereniging deze gebruikt als richtlijn, zonder enige verplichting, is vooralsnog onduidelijk wat hiermee gaat gebeuren. De laatste drie codes zouden van toepassing kunnen zijn op de museale sector. Immers, musea worden geacht als maatschappelijke onderneming te opereren. Daarnaast zijn ze in veel gevallen afhankelijk van sponsoring. Enkele grote goede doelenorganisaties steunen culturele projecten. Wat houden deze codes in?

De gedragscode voor de maatschappelijke ondernemingen is vooral gericht op hoe een goede inrichting van bestuur en toezicht kunnen bijdragen aan ondernemerschap. Op dit moment is het door de wet- en regelgeving op publieke financiering en onduidelijkheid over de ruimte en de verkokering van beleid en geldstromen niet echt mogelijk voor publieke organisaties om zich als ondernemingen te gedragen. Het rapport besluit dan ook dat er nog veel moet gebeuren. De zwaarte van toezicht zou moeten worden afgestemd op de marktsituatie en niet te bureaucratisch zijn ingericht, maar wel kunnen voorzien in situaties waar het fout gaat. Het rapport besluit dan ook met suggesties voor een vervolgaanpak die vooral een helder mandaat van de overheid naar de maatschappelijke ondernemingen inhoudt en het ontwikkelen van benchmarks.

De opdracht voor de gedragscode voor goede doelenorganisaties kwam uit de sector zelf en was vooral gericht op een stelsel van spelregels voor goed bestuur en toezicht en doelmatig opereren. Hierbij moet rekening worden gehouden met de voorkeuren, behoeften en wensen van relevante belanghebbenden. Er bestaat al een aantal keurmerken en er is geen formele druk van buiten. Er bestaan geen aandeelhouders en ook geen financierende en sturende overheid. Het invoeren van de code zou dan ook vooral het vertrouwen in de sector moeten versterken en zo voor meer donaties moeten zorgen. Er bestaat hier een paradoxale relatie tussen vertrouwen en professionaliteit.

De “Code Cultural Governance; pas toe of leg uit”¹⁵⁵, is opgesteld in opdracht van het departement en heeft als doel het ondersteunen van culturele instellingen bij het bevorderen van good governance. De principes van de code voorzien in de diversiteit van de sector, de disciplines, de grootte van de instellingen en vooral ook in de soorten besturen. De meeste organisaties zijn een stichting, enkele zijn een vereniging. Een vereniging kent een ledenvergadering die moet instemmen met voorstellen en begrotingen en jaarrekeningen, vergelijkbaar met aandeelhouders. Een stichting kent geen bepalingen die bij wet zijn vastgelegd. Dit zorgt voor meer verschijningsvormen. De code besluit in 23 aanbevelingen en heeft een heel algemeen en daardoor vrij vaag karakter.

Een raamwerk als conclusie

Er valt veel te zeggen over de organisatie van bestuur en toezicht binnen de culturele sector in het algemeen en in de museale sector in het bijzonder. Er zijn vele vormen van bestuur te herkennen en er zijn ook meerdere toezichtmodellen te onderscheiden. De toezichthouders beschikken over instrumenten om hun toezicht te kunnen uitvoeren. Op enkele uitzonderingen na hebben musea als rechtsvorm voor een stichting gekozen. Een van de eigenschappen van een stichting is dat de eigenaarvraag niet aanwezig is en ook de inrichting van bestuur ligt niet vast. Wel worden per instelling in de statuten taken en bevoegdheden vastgelegd. Hoewel niet altijd even duidelijk voor buitenstaanders is het heel goed mogelijk voor betrokkenen om duidelijke afspraken te maken. Uit de praktijk blijkt dat deze niet altijd goed worden uitgevoerd of niet in alle voorkomende gevallen voorzien. In dit onderzoek worden aan de

¹⁵⁴ Branchevereniging van de landelijk wervende goede doelenorganisaties

¹⁵⁵ Kunst en Zaken, Code Cultural Governance, pas toe of leg uit, Rotterdam 2006

hand van vier Utrechtse casus de hier genoemde bestuur- en toezichtmodellen getoetst aan de praktijk en wordt onderzocht hoe de verschillende toezichtarrangementen werken of niet werken. De toezichthouders bedienen zich van instrumenten om hun functie uit te kunnen oefenen. In hoeverre zij deze benutten en op welke manier is ook van invloed op het uitoefenen van hun taken. Waarschijnlijk spelen de mate van betrokkenheid, de persoonlijke houding en het profiel van de persoon van de toezichthouder een rol. Het onderzoek van Kunst en Zaken heeft immers aangetoond dat hierover vaak niks op papier staat, bovendien is papier geduldig.

Bovenstaande legt de nadruk op verantwoordelijkheden ten aanzien van de besteding van de gelden, de bedrijfsvoering en de instandhouding van de collecties. Echter, een museum heeft ook een publieksfunctie. In theorie wordt gebruik gemaakt van publieksonderzoeken en benchmarks als methoden voor het afleggen van verantwoording aan het publiek. De verhouding tussen theorie en praktijk op dit vlak zal ook worden onderzocht.

Om de mogelijke kloof tussen theorie en praktijk te kunnen dichten kan een gedragscode een middel zijn, dat tevens meer transparantie voor de buitenwereld kan zorgen, dat weer tot een minder omvangrijk toezichtmodel zou kunnen leiden.

Om na de beschrijving van de voorbeelden uit de Utrechtse museumpraktijk tot een grondige analyse te kunnen komen en antwoord te kunnen geven op de vraag of toezicht op de museale sector beter kan door theorie en praktijk met elkaar te vergelijken, worden onderstaand in het kort de in dit hoofdstuk besproken vormen van toezicht met alle kenmerken en verschijningen onder elkaar gezet. Dit zal als kader worden genomen voor de analyse in hoofdstuk 9.

Bestuur en toezicht schematisch weergegeven

Entiteit	Vormen	Instrumenten	Richting	In-/Extern
Bestuur	Uitvoerend Beleidsvormend Toezichthoudend	Bevoegdheden vastgelegd in statuten	Verticaal	Intern
Taken bestuurder	Verantwoordelijk voor financiën Bepalen beleid Sturen en coördineren werkprocessen Verschaffen informatie aan toezichthouder	Jaarstukken Beleidsplannen Contracten en overeenkomsten	Niet van toepassing	Niet van toepassing
Toezicht	Nalevingtoezicht Uitvoeringtoezicht Interbestuurlijk toezicht	Handhaving Overeenkomsten	Verticaal/Regressief Verticaal/Regressief	In-/extern In-/extern
Taken toezichthouder	Goedkeuring geven aan te voeren beleid Toezicht houden op gevoerd beleid Toezicht houden op algemene gang van zaken Houden functioneringsgesprekken met bestuur/directie Benoemen/ ontslaan leden bestuur/directie	Financiële instrumenten (bv subsidie) Budgetrecht Verantwoordingsinstrumenten (bv benchmarks, accreditatie, visitatie, risicomangement, Juridische instrumenten)	Verticaal/Preventief Verticaal/Preventief Verti-/Horizontaal Pre-/Regressief Regressief/verticaal	Extern Extern Extern Extern

Zoals gezien in het schema van Strøm maakt verantwoording een tegenovergestelde beweging dan toezicht, onderstaand de voorkomende vormen van verantwoording, uitvoerenden en instrumenten.

Inrichting verantwoording

Verantwoording	Spelers	Instrumenten	Richting	Intern/Extern
Politieke verantwoording	Bestuur instelling en overheid	Jaarrekening, Jaarverslagen, Beleidsnota's Contracten en overeenkomsten	Verticaal/Regressief	Extern
Juridische verantwoording	Instelling en Juridische professionals	Wetgeving Rechtspraak Contracten	Verticaal Preventief/Regressief	Extern
Administratieve verantwoording	Instelling en instituten als Inspectiediensten en ombudslieden	Wetgeving Contracten	Verticaal Preventief/Regressief	Extern
Professionele verantwoording	Instelling en vakgenoten	Benchmarks Gedragscodes	Horizontaal	Extern
Maatschappelijke verantwoording	Instelling en burgers Instelling en OR	Benchmarks, bezoekersmonitor, bezoekersaantallen, enquêtes	Horizontaal Horizontaal	Extern Intern

Tijdens de casusbehandeling van de vier Utrechtse musea zal de inrichting van het bestuur en toezicht onderzocht worden aan de hand van bovenstaande tabellen. Dan zal duidelijk worden of er een verschil bestaat tussen de literatuur en de praktijksituatie en of het toezicht op de museale sector wordt uitgevoerd op de manier zoals het bedoeld wordt. Wellicht bestaan er mengvormen en kunnen de twee functies van een museum niet onder een toegangsarrangement vallen of is juist het tegenovergestelde het geval. Het blijft mensenwerk en het is moeilijk menselijk gedrag vast te leggen binnen een bepaalde structuur, een model dat wordt ontworpen om de werkelijkheid hanteerbaar te maken. Misschien ziet juist daar wel de crux.. We zullen onderzoeken of het uitvoeren van goed toezicht op musea inderdaad tot kunst verheven wordt of dat het met kunst en vliegwerk gebeurt.

Hoofdstuk 5: Het Geldmuseum

Inleiding

Het Geldmuseum vormt het onderwerp van de eerste casus uit de praktijk waarbij inzicht gegeven wordt in de toezicht en verantwoordingstructuren die bestaan in de museale sector.

Aan de hand van voorbeelden van vier Utrechtse musea die zich in elk geval onderscheiden vanwege hun achtergrond wordt deze vraag aan de praktijk getoetst. Een aantal vragen ten aanzien van de structuur van de organisatie zal worden behandeld. Wat zijn de doelstellingen van de musea? Wie is verantwoordelijk voor de gang van zaken in de betrokken musea? Hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld? Hoe is het interne toezicht vorm gegeven. Wie is de externe toezichthouder? Hoe zijn de communicatie- en informatiestromen georganiseerd? Van welke instrumenten wordt gebruik gemaakt? Hoe zit het met de verantwoording voor de besteding van publieke gelden?

Beschrijving van het Geldmuseum

In 1994 nam de Tweede Kamer, tijdens de behandeling van de verzelfstandiging van 's Rijks Munt, een voorstel aan dat de fusie tussen het Nederlands Muntmuseum, het Koninklijk Penningkabinet en de numismatische afdeling van De Nederlandsche Bank beoogde. Tien jaar later was de fusie een feit en werd het Geldmuseum geboren. Dit museum heeft zichzelf ten doel gesteld de traditie van de drie bovengenoemde instellingen voort te zetten en het door hen beheerde cultureel erfgoed ook voor de toekomst te bewaren en te ontsluiten.¹⁵⁶ De drie afzonderlijk waren te klein om zelfstandig te overleven. Het was een logische fusie. Nu zijn alle numismatische instelling van formaat in Nederland met elkaar verenigd onder een dak op een historische plek. Dit is het Muntgebouw, waar vanaf 1911 tot heden munten geslagen worden.

Het museum wil mensen alle aspecten van geld laten zien en speelt een centrale en actieve rol in de vergaring en verspreiding van de verschillende facetten van geldcultuur. De afdeling Collecties en Onderzoek bewaakt, bevordert en garandeert de plaats van de numismatiek¹⁵⁷ en kennis over het numismatische erfgoed als zelfstandige wetenschap en in andere wetenschappen. Numismatiek is op de universiteit geen zelfstandige wetenschap meer. Het Geldmuseum probeert met haar kenniscentrum door onderzoek dit hiaat op te vullen en de kennis uit te breiden. Het is een populaire discipline als hulpwetenschap bij bijvoorbeeld archeologie. De reden van bestaan van het museum is het fysieke, administratieve en intellectuele beheer en behoud van de collectie. Deze collectie bestaat uit een aantal deelcollecties, vooral die van het Koninklijk Penningkabinet, De Nederlandsche Bank en die van de Koninklijke Nederlandse Munt NV.

¹⁵⁶ Akkers C., Pol A., Schollaardt C., Het is geen kunst geld te winnen, maar te bewaren. Collectieplan Geld- en Bankmuseum, Utrecht, 2004

De publiekscant van het museum wil een podium bieden voor verhalen over geld die geschikt zijn voor een breed publiek. Het motto van het museum is dan ook “Wat doen mensen met geld en wat doet geld met mensen.”

Het museum wil:

- *Inzicht geven in complexe economische processen*
- *Interesse in en begrip voor het internationale monetaire systeem creëren*
- *Een bijdrage leveren aan de financiële opvoeding van de Nederlandse jeugd*¹⁵⁸

De directeur van het museum, de heer Taeke Kuipers, geeft aan dat de instelling een historisch en science museum is. Het eerste wordt vooral bepaald door de collectie die uit munten, penningen, maar ook uit machines en andere goederen bestaat. Het tweede heeft vooral betrekking op de vaste presentatie die in het museum gebouwd wordt voor een periode van vijf à tien jaar. Deze bestaat uit een groot aantal zogenaamde exhibits die op een multimediale manier facetten van emotie-economie laten zien. Deze opstelling is vergelijkbaar met die in science centres als PASS¹⁵⁹ in Mons, België of als Nemo¹⁶⁰ in Amsterdam. Met deze instellingen is ook contact geweest en zelfs in meer of mindere mate samengewerkt bij de planvorming voor de permanente opstelling. Tijdelijke tentoonstellingen worden bijna geheel met voor dat doel verzameld geld uit fondsen en sponsoring gerealiseerd. Er wordt nu gewerkt aan een tentoonstellingsfonds waarin banken en andere financiële instellingen voor een periode van vijf jaar kunnen deelnemen om op een meer structurele basis tentoonstellingsprojecten te kunnen financieren.

De instelling heeft een vriendenvereniging, de Stichting Vrienden van het Geld- en Bankmuseum, deze stichting is vooral ondersteunend aanwezig en heeft geen invloed op of zeggenschap in de organisatie. Bij de opening van het museum hebben de vrienden als cadeau een aankoopfonds opgericht. Er namelijk nauwelijks aankoopbudget. Er wordt passief verzameld. Als er nieuwe munten of papiergeld worden uitgegeven, krijgt het museum van de founding fathers een referentie-exemplaar.

Leden van de Stichting Vrienden van het Geld- en Bankmuseum krijgen aparte ontvangsten en eenmaal per jaar wordt voor hen een speciale penning geslagen. De vriendenvereniging heeft een adviserende functie ten aanzien van het acquisitiebeleid en kan bijspringen op het gebied van financiering van aankopen. Dit zal de komende tijd vooral gebeuren via dat aankoopfonds.

Bestuurstructuur van het Geldmuseum

De dagelijkse leiding van het museum is in handen van een directeur. Hij wordt ondersteund door een management team. Het museum bestaat uit drie afdelingen, die van Collecties en Onderzoek, die van Informatie en Publiek en het Projectbureau. De

¹⁵⁸ Kuipers T., Beleidsplan Geld- en Bankmuseum 2005-2008, Utrecht 2005

¹⁵⁹ Het Pass is vandaag een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid en met maatschappelijk doel waarvan de werking voor een groot deel wordt verzekerd door eigen fondsen en door een subsidie van het Waalse Gewest, dat op die manier wil bijdragen tot de verspreiding van wetenschappelijke en technische cultuur. Gerichte projecten genieten bovendien de steun van de Europese Interreg-fondsen.

¹⁶⁰ Science center NEMO is onderdeel van Stichting Nationaal Centrum voor Wetenschap en Technologie (NCWT). Stichting NCWT wil een breed publiek en de volle breedte van het onderwijs informeren over, en inspireren en fascineren met wetenschappelijke en technologische fenomenen en ontwikkelingen.

hoofden van deze afdelingen vormen samen met de directeur het managementteam. Het team komt eenmaal per twee weken in vergadering bij elkaar. Statutair heet het Geldmuseum Stichting Het Geld en Bankmuseum en deze stichting kent een bestuur dat uit zeven personen bestaat. Op termijn zal dit bestuur omgevormd worden tot een raad van toezicht. De voorzitter is werkzaam in de bancaire sector, de penningmeester is werkzaam bij een van de collectiebezitters, evenals een ander bestuurslid, een bestuurslid is tevens bestuurslid van de vriendenstichting en een bestuurslid is werkzaam voor een wetenschappelijk instituut. Het bestuur komt eenmaal per twee maanden in vergadering bijeen in aanwezigheid van de directeur.

Toezichtstructuur

Aan het hoofd van het museum staat een bestuur. Dit bepaalt in samenspraak met directeur het beleid en de koers die het museum gaat varen. De directeur is verantwoordelijk voor de informatievoorziening naar het bestuur. Hij heeft een beperkte financiële bevoegdheid. Hij bereidt de vergaderingen voor en het bestuur neemt de besluiten. De jaarstukken worden getekend door de voorzitter en de penningmeester van het bestuur. De voorzitter is ook verantwoordelijk voor de arbeidscontracten met de personeelsleden van het museum. Het bestuur heeft bevoegdheden ten aanzien van de huur en de verbouwing van het gebouw, de inrichting en de programmering van het museum. De verantwoordelijkheden van het bestuur hebben dus zowel betrekking op de bedrijfsvoering als op de inhoud. Daarnaast beslist het over investeringen die gedaan moeten worden in geval van grote aankopen ter completering of verfraaiing van de collectie. De bestuursleden hebben de science centre-achtige benadering omarmd en hebben de plannen voor de permanente opstelling in zijn geheel goedgekeurd. Toen alles was ingericht werd er naar het idee van het bestuur toch te weinig collectie getoond. Hierover is een compromis gesloten. Is dit een voorbeeld van dat musea weinig keuzen maken? De bestuursleden worden altijd uitgenodigd voor zowel besloten als open evenementen die door het museum georganiseerd worden, zoals openingen, lezingen en het geldcultureel café. Het bestuur vervult niet de rol van intermediair tussen het museum en de politiek, maar wordt wel door de politiek afgerekend op basis van het jaarplan en de jaarrekening. De collecties die bij het museum zijn ondergebracht zijn eigendom van de ministeries van Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Koninklijke Nederlandse Munt en van De Nederlandsche Bank. Voor alle collecties zijn verschillende beheerovereenkomsten gesloten. Getracht worden om deze allemaal naar het model van OCW om te vormen. De departementen maken gebruik van de diensten van de Erfgoedinspectie. Deze dienst houdt toezicht op de staat van rijkscollecties bij de verzelfstandigde musea.

Rol van de Inspectie

De rol van extern toezicht wordt vervuld door de Erfgoedinspectie. Deze dienst is sinds 1 oktober 1996 een zelfstandige inspectiedienst, die valt onder het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De inspectie is opgericht voor het toezicht op het behoud en beheer van de rijkscollecties in beheer bij rijksmusea die verzelfstandigd zijn halverwege de jaren '90 van de vorige eeuw. Vanaf 2002 houdt

de Inspectie Cultuurbezit¹⁶¹ ook toezicht op rijkscollecties die in beheer zijn van musea die ressorteren onder andere ministeries dan OCW.¹⁶² Bij alle taken van de inspectie staat het behoud en de bescherming van het belangrijkste roerend cultureel erfgoed van Nederland centraal. In 1 juli 1994 is gestart met de verzelfstandiging van rijksmuseuminstellingen. Hierbij is vastgelegd dat de collecties die zij beheren eigendom blijven van de staat. Ook voor enkele collecties die eigendom zijn van een stichting, maar die al lang in beheer zijn bij deze musea, blijft de staat verantwoordelijk. In de beheersovereenkomsten tussen staat en musea, die op het moment van verzelfstandiging zijn gesloten, is vastgelegd dat de Erfgoedinspectie toezicht houdt op behoud en beheer van de collecties.

Het was zo dat de inspectie hierover jaarlijks verslag uitbracht aan de staatssecretaris van Cultuur. Door bezuinigingen gebeurt dit nu steekproefsgewijs. Dit betekent dat instellingen waarbij men misstanden of achterstand in onderhoud vermoedt vaker gecontroleerd worden. Musea die hun zaken op orde hebben, hoeven niet elk jaar controle te verwachten. Tijdens een dergelijke inspectie wordt gekeken naar aspecten als registratie, climatisering, conservering, depotbeheer en risicobeheer. Een inspecteur controleert of de afspraken die zijn vastgelegd in de overeenkomst nageleefd worden door de instelling. Hetzelfde geldt voor het risicobeheer en het door het museum opgestelde calamiteitenplan. Hij brengt hiervoor een bezoek aan de instelling, heeft gesprekken met betrokken medewerkers, hij beoordeelt de klimatologische omstandigheden, kijkt hoe er met collectie omgegaan wordt in tentoonstellingen en controleert of voorwerpen ook daadwerkelijk opgeborgen zijn op de plaats waarvan geregistreerd staat dat ze daar te vinden zijn.

Verhouding directie en toezicht

Bovenstaand is de inrichting voor zowel de dagelijkse leiding van het museum uiteengezet als ook de inrichting van het interne (bestuur) en externe toezicht (inspectie). Maar hoe verhouden zich deze tot elkaar?

De relatie tussen de directie en het bestuur is duidelijk vastgelegd in de statuten van de Stichting Het Geld- en Bankmuseum. De betrekkingen tussen de directie van het museum en de inspectiedienst is een formele en afspraken hieromtrent zijn omschreven in de gesloten beheersovereenkomst. De bevindingen worden vastgelegd in een rapport dat na goedkeuring van de directie van het museum wordt doorgestuurd naar de staatssecretaris van Cultuur. Mocht de inspectiedienst ontdekken dat het museum fouten heeft gemaakt of nalatig is geweest, dan worden afspraken gemaakt over de manier waarop het museum deze wel conform de inspectierichtlijnen uitvoert. Als het ware krijgt het museum een herkansing. Een keer per vier jaar wordt de beheersovereenkomst onder de loep genomen. Overigens is het museum verplicht om elk jaar een jaarrekening en in de toekomst ook een exploitatierekening ter verantwoording van de besteding van subsidies, waarvan het ministerie de grootste subsidiegever is, aan te bieden aan het Ministerie van OC&W.

De collecties die in beheer zijn bij het Geldmuseum behoren aan de zogenaamde founding fathers, het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, het Ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank en de Koninklijke Nederlandse Munt. Van deze vier instellingen wordt een jaarlijkse bijdrage ontvangen voor de instandhouding

¹⁶¹ Nu samengevoegd met andere inspectiediensten tot Erfgoedinspectie

¹⁶² www.cultuurbezit.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008, overgegaan in www.erfgoedinspectie.nl

van de collecties. Deze bedragen hebben vooral betrekking op conservering. Met de vier bovengenoemde instanties zijn afspraken over resultaatverplichting gemaakt. Het bestuur heeft de eindverantwoordelijk en stelt de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening vast. Als het belangrijkste wordt ervaren dat het museum een sluitende begroting heeft. Het bemoeit zich vooral met de bedrijfsvoering en de (arbeids)contracten. Het zal zich niet inzetten voor sponsoring van tentoonstellingsprojecten. Dit heeft voor een deel ook te maken met het feit dat bestuursleden werkzaam zijn in de bancaire wereld en ze willen alle schijn van mogelijke belangenverstrengeling tegen gaan en de verhoudingen zuiver houden.

Andere toezichthouders

Externe toezichthouders zijn de eerder genoemde Erfgoedinspectie, maar ook de Raad voor Cultuur. Deze organisaties beschikken over specialisten in hun vakgebied en houden daar dan ook toezicht op. Zoals eerder genoemd heeft de Raad voor Cultuur ook een belangrijke adviserende functie aan de bewindspersoon voor cultuur. De politieke verantwoording loopt via deze weg.

Ook organisatorisch heeft de overheid invloed op de organisatie en dit komt vooral door de wetgeving van de overheid op het gebied van ARBO- en personeelszaken. Daarnaast heeft het museum te maken met richtlijnen van en verplichtingen naar de belastingdienst en UWV en natuurlijk met vergunningen bijvoorbeeld voor wat betreft horecamogelijkheden in het museumgebouw. Zoals blijkt uit het bovenstaande is het vooral de nationale overheid die een oogje in het zeil houdt en aan wie verantwoording dient te worden afgelegd, maar lagere overheden als provincies en gemeenten zijn in beeld als het gaat over incidentele subsidies of over plaatselijke verordeningen.

Uiteraard wordt de jaarrekening en het jaarverslag na goedkeuring door de accountant gepubliceerd op www.geldmuseum.nl. Het bestuur heeft het recht de directeur te benoemen en te ontslaan. Het toezicht wordt dus op dit moment gedeeltelijk uitgevoerd door het stichtingsbestuur dat niet betaald wordt voor deze taak. In dit bestuur zijn de “verschillende bloedgroepen” vertegenwoordigd, dat wil zeggen dat de afgevaardigden van de fusiepartners en van de collectiegevers zitting hebben in het bestuur, zij beschermen de belangen van deze organisaties. De aandachtsgebieden en bevoegdheden zijn schriftelijk vastgelegd. Nieuwe bestuursleden worden gekozen door het stichtingsbestuur op basis van de bovengenoemde criteria en worden aangesteld na goedkeuring door de staatssecretaris van Cultuur.

De voorzitter en de vice-voorzitter nemen tweemaal per jaar een functionerings-respectievelijk beoordelingsgesprek af met de directeur. Van deze gesprekken worden verslagen gemaakt die niet publiekelijk zijn, maar wel door beide partijen ondertekend worden en bewaard in het personeelsdossier.

Medewerkers van het museum, vooral de conservatoren in de verschillende disciplines hebben een adviserende functie op acquisitiegebied, tenzij het om aanwinsten gaat van een relatief klein bedrag, dan mogen zij bieden op een veiling en of tot aankoop overgaan. Zoals bekend is het aankoopbudget zeer beperkt. Op het moment dat de eigenaar van een van de collecties tot uitbreiding overgaat wordt deskundige hulp door de specialisten van de afdeling Collecties en Onderzoek van het

museum ingeroepen. Zoals laatst bij de vondst van de schat van het gezonken VOC-schip de Rooswijk voor de kust van Groot-Britannië.¹⁶³

De collectiegevers hebben via de beheersovereenkomsten waarin richtlijnen voor wat betreft het behoud en beheer en samenstelling van de collecties invloed op de bedrijfsvoering van het museum, want het museum dient te beschikken over medewerkers die qua opleiding en expertise in staat zijn om deze richtlijnen uit te voeren. Aangezien het stichtingsbestuur bestaat uit afgevaardigden van de collectiegevers wordt ook via de kant van het bestuur invloed uitgeoefend op het museum en via het adviesorgaan van de bewindspersoon, de Raad voor Cultuur wordt zowel vanuit politieke als inhoudelijke als bedrijfsvoeringstechnische hoek toezicht gehouden op het Geldmuseum. Aangezien het museum eind mei 2007 de deuren opent, zijn er nog geen gegevens over verantwoording die wordt afgelegd aan het publiek.

Via het adviesorgaan van de bewindspersoon, de Raad voor Cultuur wordt de politieke verantwoording georganiseerd. Dit wordt in de bestuurskunde gezien als publieke verantwoording¹⁶⁴. Beperkte invloed is weggelegd voor Monumentenzorg die richtlijnen uitvaardigt waaraan het gebouw moet voldoen waarin de collecties bewaard en getoond worden. Verder zijn uitvoeringsorganisaties als UWV en Arbo-diensten betrokken bij de uitvoering van personeelsbeleid en een onafhankelijke accountant voor wat betreft de financiële huishouding.

Alle vormen en aspecten van toezicht zijn vastgelegd in statuten en beheersovereenkomsten en deze worden op afgesproken momenten getoetst en, indien nodig, bijgesteld. Van deze controlemomenten wordt verslag gemaakt dat schriftelijk wordt vastgelegd en hiervan worden de betrokken instanties in kennis gesteld. De praktijk die opgeemaakt is uit de mond van de directeur van het museum is nauwelijks afwijkend van de theorie die door vooronderzoek werd verkregen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de organisatie in deze hoedanigheid sinds 14 februari 2004 bestaat, na een slopend fusietraject dat tien jaar in beslag genomen heeft. De genoemde feiten kunnen van invloed zijn op het feit dat er veel overeenkomsten zijn tussen de theorie en de praktijksituatie van het Geldmuseum, de inrichting gebeurt volgens de regels die worden nageleefd en nog niet "sleets" zijn geraakt en de ogen van de toezichthouders zijn gericht op het ontwikkelingsproces. Er is sprake van een complexe toezicht- en verantwoordingstructuur. Er worden meervoudige toezichtarrangementen ingezet. Het bestuur vervult duidelijk de rol van intern toezichthouder, de inspectiedienst die van extern. Beide structuren zijn verticaal en formeel ingericht en de bevoegdheden zijn vastgelegd. Ook de Raad voor Cultuur speelt een belangrijke rol, vooral gericht op het gebied van advisering en verantwoording over subsidies. Daarnaast spelen collectiegevers, de rijksgebouwendienst en andere organen, zowel in- als extern een rol. Een gedragscode voor goed bestuur zou kunnen helpen duidelijkheid te scheppen. De kans en schijn dat er nu overlap plaatsvindt is groot, evenals het ontstaan van tegenstrijdige richtlijnen door toezichthouders uitgevaardigd. Het museum bevindt zich in een bureaucratische spagaat en loopt het gevaar minder dan wenselijk is toe te komen aan het verwezenlijken van de eigen doelstellingen.

¹⁶³ [www.minfin.nl, http://www.minfin.nl/nl/actueel/nieuwsberichten,2005/12/Staatssecretaris-Wijn-neemt-VOC-erfgoed-in-ontvangst.html](http://www.minfin.nl/nl/actueel/nieuwsberichten,2005/12/Staatssecretaris-Wijn-neemt-VOC-erfgoed-in-ontvangst.html), voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

¹⁶⁴ Bakker W., Yesilkagit Y., Publieke verantwoording, Amsterdam 2005

Conclusie

In dit hoofdstuk is in kaart gebracht hoe toezicht in het Geldmuseum georganiseerd is. Het Geldmuseum onderstreept het feit dat een stichting geen duidelijke eigenaar heeft. Het is verplicht om verantwoording af te leggen aan alle instanties die eigenaar zijn van delen die in het museum terug te vinden zijn, of dit nu over de collecties, te besteden gelden of het gebouw gaat. Het heeft te maken met meervoudig toezicht. Dit is zowel intern als extern georganiseerd en zowel horizontaal als verticaal. Er zijn ook vele spelers betrokken, uit de politiek, de bewindspersoon en het parlement, professioneel, de inspecteurs, de bestuursleden als bureaucraten en natuurlijk het publiek.

Organisaties in Nederland zowel in de publieke als in de private sector dienen te beschikken over deugdelijk bestuur. Er zijn principes voor goed bestuur vastgelegd in verschillende gedragscodes. Bij het Geldmuseum hebben we gezien dat er verantwoording door de directie wordt afgelegd aan het bestuur, maar ook aan publieke instanties buiten de organisatie, die een belang hebben bij het goed functioneren van de organisatie. Daarnaast is de directie belast met het dagelijks bestuur van de organisatie en is deze verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen en legt hiervoor ook rechtstreeks verantwoording af aan het publiek, via de publicatie van het jaarverslag. Een gedragscode zou kunnen helpen de verantwoordingsstructuur eenvoudiger te maken zodat er geen overlap bestaat en de instelling minder inspanningen hoeft te verrichten om aan alle uiteenlopende eisen van de betrokken toezichthouders te voldoen.

Hoofdstuk 6: Centraal Museum

“Dit museum van de nederzetting, dit museum van families, dit museum dat zich zo als de huiskamer van Utrecht kan manifesteren, beheert collecties waarvan onderdelen wereldklasse hebben...Deze collecties...zijn in hun samenhang uniek te noemen. Het CM¹⁶⁵ moet zich nadrukkelijker manifesteren als hoedster van deze unieke collecties, er trots op zijn...Het museum moet een 21^e eeuws gebruik krijgen, dat wil zeggen: niet het afzonderlijke werk, maar de context, de samenhang met de maatschappelijke realiteit en de samenhang met dat wat er al is, moet worden getoond.”¹⁶⁶

Inleiding

Bovenstaand citaat komt uit het museumplan van het Centraal Museum. De ambities zijn duidelijk. Het museum wil met verhalende tentoonstellingen aandacht vragen voor de collecties en deze op een laagdrempelige manier tonen aan het publiek. Er is een relatie tussen het museum en de maatschappij. De instelling ziet zichzelf als collectief geheugen van de Utrechtse gemeenschap. Wat overigens niet vanzelfsprekend bestaansrecht inhoudt.¹⁶⁷ Het wil een belangrijke positie innemen in Utrecht en voor de Utrechters. Hoewel de ambities verder reiken dan de stadsgrenzen is het Centraal Museum een gemeentemuseum, met een grote collectie die veel vertelt over de geschiedenis van de stad.

Ondanks het feit dat de instelling op 1 januari 2007 op afstand werd geplaatst van de gemeentelijke organisatie is deze niet verzelfstandigd. Het museum is een gemeentelijke dienst en de medewerkers zijn ambtenaar. Wie bepaalt het beleid voor de dagelijkse gang van zaken? Wie is verantwoordelijk voor het behoud en het beheer van collecties? Wie houdt daarop toezicht? Wat zijn de eisen die gesteld worden aan de publieksfunctie en door wie worden deze ingewilligd? Waar komen de financiële middelen van bestaan vandaan en bestaat er regelgeving voor de besteding ervan? Wie is verantwoordelijk voor de inhoud en de kwaliteit? Wie legt verantwoording af aan wie? Hoe zijn toezicht en verantwoording bij deze gemeentelijke dienst georganiseerd? Om dit uit te vinden volgt eerst een beschrijving van het Centraal Museum. Daarna zal aan de hand van concrete voorbeelden uit de praktijk de verhoudingen tussen bestuur en toezicht worden geschetst. Het eerste gaat over het aftreden van wethouder omdat hij de gemeenteraad niet voldoende geïnformeerd had. Het tweede is heel recent. Het personeel van het Centraal Museum trok namelijk onlangs de managementkwaliteiten van directeur Terreehorst in twijfel. Hierover hebben de nodige debatten plaatsgevonden. Er is opdracht van de gemeente een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd door een adviesbureau. Naar aanleiding van het adviesrapport, dat daarna is verschenen, zijn maatregelen genomen. Via de plaatselijke en landelijke media kon het publiek de gang van zaken volgen. Over publieke verantwoording gesproken.

Beschrijving van het Centraal Museum

Hier volgt een korte kennismaking met het Centraal Museum in Utrecht. Het is het

¹⁶⁵ Centraal Museum

¹⁶⁶ Terreehorst P. Museumplan Centraal Museum 2005-2010, Utrecht 2005

¹⁶⁷ Terreehorst P. Museumplan Centraal Museum 2005-2010, Utrecht 2005

oudste stedelijk museum van Nederland en bestaat sinds 1838. Het is gevestigd in een oud klooster in Utrecht dat in het verleden ook dienst gedaan heeft als kinderweeshuis. Het museum bezit enkele grote collecties die in totaal ongeveer 47.000 voorwerpen omvatten. Er is jarenlang gewerkt aan bestandscatalogi, elke kerncollectie heeft hierin een eigen deel gekregen. Er zijn negen kerncollecties, ondergebracht in drie hoofdcollecties, benoemd en dat zijn de volgende:

- Collectie van Baaren. Voormalig particuliere collectie Van Baaren met voornamelijk Franse schilderkunst tussen 1850 en 1950 en Nederlandse schilder- en beeldhouwkunst uit dezelfde periode
- Mode en kostuums, die bestaat uit ongeveer 8.000 stukken waaronder kostuums, accessoires en sieraden van de 17de eeuw tot en met heden
- Beeldhouwkunst tot 1850. Vooral de Middeleeuwse steensculptuur is van zeer hoge kwaliteit
- Edele en onedele metalen: De collectie goud, zilver, tin, brons en andere metalen, waaronder topstukken van Utrechtse zilversmeden zoals Adam en Paulus van Vianen en Frans Zwollo sr en jr Hieronder valt ook de numismatische collectie die is afgesloten. Over de kwaliteit en kwantiteit van deze collectie is overleg met het Geldmuseum
- Schilderkunst tot 1850. Deze collectie bevat hoogtepunten als werken van Jan van Scorel en de Utrechtse Caravaggisten en bestaat uit bijna 900 schilderijen
- Beeldende kunst 1850-2001. Tachtig jaar verzamelbeleid op het gebied van moderne kunst in de stad Utrecht. Utrecht is een creatieve broedplaats, dit blijkt ook het daarop afgestemde gemeentebeleid
- Werken op papier tot 1850. De collectie tekeningen en prenten met onder meer werk van Gerard van Honthorst, Herman Saftleven, Roelant Saveryj, Paulus van Vianen, Joachim Wtewael en Abraham Bloemaert
- Het Utrechtse Huis. Bijzondere collectie meubelen en kunstnijverheid
- Stadsgeschiedenis. Bijna 100 voorwerpen zoals een op het Domplein gevonden Romeinse muntschat, maar ook modernere geschiedenis zoals de bouw van de Jaarbeurs

Bovendien wijdt het museum veel aandacht aan de personen en werken van bekende Utrechters als Gerrit Rietveld en Dick Bruna. De instelling trekt ongeveer 110.000 bezoekers per jaar. Dankzij de recente opening van het Dick Brunahuis is dit aantal stijgend.

Het Centraal Museum heeft als taak:¹⁶⁸

“het verzamelen, beheren en onderzoeken van het Nederlandse en het Utrechtse erfgoed op het gebied van beeldende kunst, de toegepaste kunsten en de Utrechtse stadsgeschiedenis. De verschillende aspecten ervan zijn onderling gelijkwaardig en dienen de totstandkoming van een samenhangende, geïntegreerde collectie van hoge kwaliteit.”

Het museum heeft bovendien de volgende doelstellingen vastgelegd¹⁶⁹:

- *De verzameling wordt in onderlinge samenhang tentoongesteld. De collectie wordt volledig ontsloten en voor bestudering door derden geschikt gemaakt*
- *Daarnaast bevordert het Centraal Museum door het organiseren van educatieve, culturele en andere activiteiten de cultuurparticipatie, met name in Utrecht*

¹⁶⁸ Werdt E. van de, Collectieplan Centraal Museum; Een begin zonder einde, Utrecht, 2003

¹⁶⁹ Werdt E. van de, Collectieplan Centraal Museum; Een begin zonder einde, Utrecht, 2003

- *Tenslotte fungeert het museum als podium voor nationale en internationale eigentijdse beeldende kunst en vormgeving*

Jonkheer H.M.A.J. van Asch van Wijck¹⁷⁰ staat bekend als initiatiefnemer van het museum. Het doel dat Van Asch van Wijck stelt voor het verzamelen is om overblijfselen van vorige eeuwen bij elkaar te brengen en de kennis hierover te bevorderen en daardoor de toename in de beoefening van de beeldende kunsten op te sporen. De eerste tentoonstelling van de in deze verzameling opgenomen objecten vindt plaats in het stadhuis van Utrecht in 1838 en het museum is een feit. Pas in de periode 1951-1972 wordt door directrice dr M.E. Houtzager beleid ontwikkeld op het gebied van publieksgerichte activiteiten. In die tijd ook worden door het college van burgemeester en wethouders voor de eerste keer richtlijnen opgesteld voor het aankoopbeleid. In 1977 verschijnt: “Nota inzake verzamelingbeleid.”¹⁷¹ Belangrijkste conclusie is dat het accent gelegd wordt op de gaten in de verzameling die gevuld moeten worden door middel van gerichte aankopen.

Onder het bewind van drs K.M.T. (Sjarel) Ex worden vanaf 1989 zowel de organisatie als het gebouw en de depots compleet omgebouwd en uitgebreid. Hij begint met het laten verschijnen van collectiecatalogi. In 2004 neemt hij, na een periode van ruim vijftien jaar waarin hij de scepter had gezwaaid, afscheid van de organisatie. Hij heeft het museum meer aanzien gegeven en onder zijn leiding is het museum gegroeid, zowel voor wat betreft het aantal voorwerpen in de collectie als ook het aantal medewerkers en de bezoekersgetallen. De sollicitatiecommissie, met als voorzitter de wethouder voor cultuur van Utrecht, slaagt erin na ruim anderhalf jaar een kandidaat voor de directeurspost te werven. In de tussenliggende periode werden zoveel mogelijk lopende zaken opgepakt, maar het was niet de meest florissante in de geschiedenis van de instelling. Er was geen sprake van grote of aansprekende tentoonstellingsprojecten. Als gevolg hiervan kwam er een keldering in het aantal bezoekers. Aangezien een negatief financieel resultaat dreigde is op verzoek van de gemeenteraad de begroting aangepast en de bedrijfsvoering toegesneden op de beschikbare middelen.¹⁷² De tering werd naar de nering gezet.

Het Centraal Museum ontvangt inkomsten uit de toegangsprijzen, gemeentelijke, provinciale en nationale subsidies, van particulieren en uit het bedrijfsleven. Daarnaast doen zij een beroep op fondsen. Een deel van de financiering komt door deelname aan het Actieplan Kunstenbereik¹⁷³. Hierin werken rijk, gemeenten en provincies samen om ‘meer cultuur voor meer mensen’ te realiseren. De afspraken die de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestuurlijk maakten over de inzet van het Actieplan in de periode 2005-2008 zijn vastgelegd in een nieuw convenant. Verder worden inkomsten gegeneerd uit de museumwinkel en het museumrestaurant die in eigen beheer zijn. Overigens verhuurt het museum zalen voor niet-museale doeleinden.

Ook het Centraal Museum heeft een beroep kunnen doen op het Deltaplan voor Cultuurbehoud om de collectie op het terrein van conservering op een goed niveau te krijgen. Om de collecties kwalitatief hoogwaardig te laten zijn, is besloten de collecties kritisch te bekijken en objecten die minder goed in de verzamelingen pasten, af te stoten. Er is een lijst gemaakt van voorwerpen die in eerste instantie

¹⁷⁰ Jhr H.M.A.J. van Asch van Wijck, burgemeester van Utrecht 1827-1839

¹⁷¹ Opgesteld door drs A.M. Janssens, directrice Centraal Museum 1972-1988

¹⁷² Jaarverslag Centraal Museum 2004, Utrecht, 2005

¹⁷³ Ministerie van OCW, Actieplan Cultuurbereik 2005-2008

volgens de richtlijnen van het ICN en de NMV aangeboden aan Nederlandse musea en rechthebbenden.¹⁷⁴ Ruim 750 stukken die niet “herplaatst” konden worden zijn door veilinghuis Sotheby's geveild. De opbrengst van ruim €200.000,- is deels gebruikt ter verhoging van het aankoopbudget en deels voor restauratie.

Het aankoopbeleid wordt bepaald in onderling overleg tussen het college van burgemeester en wethouders en de directeur van de instelling, nadat advies is uitgebracht door de museumcommissie. Voluit heet deze Commissie Centraal Museum en heeft tot taak de directeur en het College van Burgemeester en Wethouders te adviseren over het te voeren beleid, vooral op het gebied van tentoonstellingen en acquisitie. Deze commissie bestaat uit zeven personen met diverse achtergronden. De voorzitter komt uit het bedrijfsleven, maar ook de wetenschap, de culturele sector en de politiek is vertegenwoordigd.

Het museum kent ook een vriendenvereniging, de CM Club, die uit ongeveer duizend leden bestaat. Voor deze vrienden worden bijzondere bijeenkomsten georganiseerd en zij krijgen korting op aankopen in de museumwinkel. Zij hebben geen invloed op het beleid.

Centraal Museum heeft budget van €5 miljoen, waarvan €3 miljoen voor personeelskosten, €1 miljoen voor rente en aflossingen van leningen, €800.000,- voor onderhoud aan de gebouwen en dus een klein bedrag voor aankopen en tentoonstellingen. Dankzij een overweldigende belangstelling voor het nieuwe Dick Brunahuis was 2006 geen slecht jaar. De financiële positie is echter niet rooskleurig. Het museum heeft een negatief eigen vermogen. Er worden nu plannen gemaakt om structurele steun te krijgen van het bedrijfsleven en particulieren. Bedrijven worden gekoppeld aan een locatie, een thema of een deelcollectie die met hun activiteiten te maken hebben. Een Chinees bedrijf zou gekoppeld kunnen worden aan representatieve locatie Landgoed Oud-Amelisweerd met oud chinees behang. Een modeconcern zou de modecollectie kunnen adopteren. Voor wat betreft de particulieren denkt men aan verzamelaars die giften voor aankopen kunnen doneren. Om dit plan te laten slagen worden twee stichtingen opgericht.

Bestuursstructuur van het Centraal Museum

Gemeente Utrecht kent zeventien gemeentelijke diensten, waarvan het Centraal Museum er een is. Binnen de gemeente Utrecht zijn in totaal 4.500 ambtenaren werkzaam. Zij ondersteunen het gemeentebestuur bij het voorbereiden en uitvoeren van het beleid. In het museum werken ongeveer tachtig ambtenaren en een aantal vrijwilligers

De dagelijkse leiding over het museum is in handen van een directeur, tot voor kort mevrouw P. Terreehorst. Zij legt verantwoording af aan het bestuur van de gemeente, het College van Burgemeester en Wethouders. De wethouder voor Cultuur is portefeuillehouder en daarmee heeft hij de politieke verantwoordelijkheid over wat zich afspeelt in deze gemeentelijke dienst. Uiteraard heeft de gemeenteraad een controlerende rol. Hier is dus sprake van publieke verantwoording. Voorbeelden van de verantwoordelijkheden van de wethouder en hoe deze daarop wordt gecontroleerd blijken uit de hieropvolgende uitingen in de media, die gebaseerd zijn op persberichten die werden uitgegeven door gemeente Utrecht. Het bericht van 15 april

¹⁷⁴ www.centraalmuseum.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

2005¹⁷⁵ gaat over de bedrijfsvoering en de financiële organisatie. Op verzoek van een van de fracties in de gemeenteraad werd een openbaar debat gehouden waarbij een motie van wantrouwen werd ingediend tegen de wethouder voor cultuur. Hij zou de gemeenteraad niet geïnformeerd hebben over de tekorten die zouden bestaan bij het museum. Uiteindelijk is dezelfde wethouder in november 2005 inderdaad gestruikeld over het foutief informeren van de gemeenteraad over een kredietverstrekking aan het Centraal Museum in verband met aankoop en verbouwing van een opslagdepot.¹⁷⁶ Het bleek slechts om verbouwingskosten te gaan, het depot was enkele jaren geleden al aangekocht. De theoretisch opgestelde regels worden in de praktijk nageleefd. Een ander voorbeeld van hoe het Centraal Museum bestuurd wordt is van begin 2007. Toen namelijk hebben de medewerkers van het museum het vertrouwen in hun directeur opgezegd. Dit gebeurde nadat dertien medewerkers,¹⁷⁷ meer dan 10% van het personeelbestand, hun baan hadden opgezegd of ontslagen waren. Dat is een veeg teken in museumland, waar veel specialisten werken, die doorgaans honkvast zijn. De directeur werd gebrek aan visie en aan managementkwaliteiten verweten. Daarnaast zou zich arrogant opstellen en grillig en communicatief zwak zijn. In eerste instantie is de directeur door de ondernemingsraad van het museum, namens de organisatie, geconfronteerd met deze verwijten. Later heeft een medewerker anoniem een brief naar de krant gestuurd en heeft voormalig huisfilosoof Ingmar Heytze in de Volkskrant gezegd:¹⁷⁸

“dat de positie van Terreehorst lastig is, maar vindt haar ingrepen onfortuinlijk. Het klopt conceptueel niet meer. Ze snoeit de gezonde delen van de boom en laat de slechte zitten.”

Naar aanleiding van het stuk dat verschenen is in de krant heeft de gemeenteraad van Utrecht vragen gesteld over de onvrede onder het personeel van het museum aan de verantwoordelijk wethouder voor Cultuur. Deze heeft op zijn beurt besloten dat de onrust zal worden beëindigd door de komst van een extern adviseur.¹⁷⁹ Hiermee zijn zowel de directeur en de ondernemingsraad van het museum als ook de gemeenteraad van Utrecht akkoord gegaan.

Eind december 2006¹⁸⁰ sturen ook Utrechtse kunstenaars een brief naar het college en de raad waarin zij hun zorg uitspreken over de toekomst van het Centraal Museum door het (gebrek aan) beleid van Terreehorst. De druk neemt toe, nu ook van externen. Begin 2007 word door adviesbureau Berenschot een onderzoek uitgevoerd. Hoewel de conclusies er niet om logen, was het advies mild; Terreehorst zou het voordeel van de twijfel moeten krijgen en de kans om verbetering te laten zien. Op 9 maart 2007 verschijnt een artikel¹⁸¹ in de Volkskrant waarin de meerderheid van de gemeenteraad aangeeft dat de positie van de directeur onder de verantwoordelijkheid valt van de wethouder voor Cultuur en de wethouder die personeelszaken in zijn portefeuille heeft, maar dat het oordeel van de ondernemingsraad zwaar weegt. *“Dit is einde oefening voor de directeur, zegt Marcel van de Tooren van de SP, dat is niets*

¹⁷⁵ Dit persbericht met als titel *“Gele kaart voor wethouder Gispen”* is opgesteld naar aanleiding van een openbaar debat op 14 april 2005 over de financiële situatie van het Centraal Museum.

¹⁷⁶ Persbericht *“Toon Gispen treedt af als wethouder van Utrecht”*, 18 november 2005

¹⁷⁷ Lange de H., *Baas van het museum; Pauline Terreehorst*, Trouw 8 december 2006

¹⁷⁸ Hoog de M., Zeil van W., *Grote onrust in Centraal museum; Veel kritiek op functioneren van directeur Pauline Terreehorst*, de Volkskrant, 5 december 2006

¹⁷⁹ www.rtvutrecht.nl, 7 december 2006

¹⁸⁰ Smallenburg S., *Kunstenaars Utrecht sturen brandbrief; Onvrede Centraal Museum*, NRC Handelsblad, 29 december 2006

¹⁸¹ Hoog de M., *OR van Centraal Museum zegt vertrouwen op in directeur*, de Volkskrant 9 maart 2007

persoonlijks richting de directeur, maar het vertrouwen van de OR in de directeur is onmisbaar."¹⁸²

In het Algemeen Dagblad¹⁸³ en in Trouw¹⁸⁴ wordt heel duidelijk uiteengezet hoe de structuur in elkaar zit: *"Terreehorst liet direct na het openbaar worden van het rapport weten dat ze niet wil opstappen. En cultuurwethouder Cees van Eijk stelde dat het college nog genoeg vertrouwen heeft in Terreehorst. Vrijdag werd duidelijk dat de or van het museum niet meer verder wil met Terreehorst. Sindsdien houden Terreehorst en Van Eijk de lippen stijf op elkaar, in afwachting van het collegebesluit van dinsdag. Duidelijk is wel dat in de gemeenteraad de politieke steun voor het aanhouden van de directeur is verdwenen."*

"Het stadsbestuur had aanvankelijk kritiek op de kwaliteit van het rapport. Maar toen ook de meerderheid van de gemeenteraad voor het vertrek van Terreehorst pleitte, besloten b. en w. gisteren om tot 1 januari 2008 een interim-manager aan te stellen. Deze wordt verantwoordelijk voor de interne bedrijfsvoering."

Uiteindelijk stemmen de ondernemingsraad en de gemeenteraad in met dit voorstel van het college. De situatie en de positie van directeur worden opnieuw beoordeeld in januari 2008. Dit wordt bevestigd door een citaat uit de Volkskrant¹⁸⁵

"Het college van B & W deelde het oordeel van Berenschot niet, de gemeenteraadfracties wel. Het politieke compromis was het aanstellen van een interim-directeur naast Terreehorst. "Ze kan blijven, omdat dit past bij goed werkgeverschap", zegt wethouder Cees van Eijk. "We luisterden goed naar het personeel dat klaagde, maar we willen ook mensen een tweede kans geven." In januari 2008 wordt geëvalueerd of het vertrouwen hersteld is."

Aan de hand van de bovenstaande praktijkvoorbeelden is duidelijk geworden hoe de bestuurstructuur vormgegeven is. De dagelijkse leiding is in handen van een directeur die op haar beurt verantwoording aflegt aan de politiek verantwoordelijken, vooral de wethouder voor cultuur, maar omdat ze in dienst is van de gemeente, ook aan de wethouder voor personeelszaken. De wethouders worden op hun beurt weer gecontroleerd door de gemeenteraad.

Toezichtstructuur

Zoals bovenstaand wordt weergegeven zijn er meerdere toezichthouders actief om het beleid dat gevoerd wordt bij het Centraal Museum te controleren. De directeur van het museum legt verantwoording af aan de verantwoordelijk wethouder die op zijn beurt de gemeenteraad informeert. De toezichthouder bij het museum is dus uiteindelijk de gemeenteraad. De leden toetsen het gevoerde beleid. Dit is een duidelijk voorbeeld van verticaal, extern toezicht. Het is ook nog een vorm van publieke verantwoording. De spelers zijn publiek en politiek. Zij zijn afhankelijk van de informatie die zij ontvangen van de wethouder. Die op zijn beurt weer afhankelijk is van de directeur voor zijn informatie. Al wordt in sommige (nood?)gevallen deze gepasseerd. Zowel de ondernemingsraad van het museum als de Utrechtse kunstenaars hebben hun ongenoegen ten aanzien van het gevoerde beleid rechtstreeks kenbaar gemaakt aan het college. De gemeenteraad roept de wethouder ter verantwoording en heeft daartoe

¹⁸² Idem

¹⁸³ Langejan W., *Positie Terreehorst uiterst wankel*, Algemeen Dagblad 13 maart 2007

¹⁸⁴ Redactie Kunst, *Centraal Museum krijgt interim-manager*, Trouw 14 maart 2007

¹⁸⁵ Hoog de M., *Bezwering van een crisis; reconstructie Centraal Museum houdt directeur.*" de Volkskrant 22 maart 2007

verschillende middelen. Zoals het voorbeeld uit de krant van 2 april 2005¹⁸⁶ laat zien dat door een fractie in de raad gevraagd wordt om een kritische evaluatie en een openbaar debat over de toekomst van het museum. De wethouder wordt verweten de raad niet op de hoogte gesteld te hebben van de negatieve financiële positie van het museum en uiteindelijk heeft de wethouder onder druk van de gemeenteraad besloten zich terug te trekken en zijn positie beschikbaar te stellen.

Naast de politieke publieke verantwoording bestaat er ook een direct publieke. Deze laatste is een vorm van horizontale, externe verantwoording. De afdeling Marketing en Publiciteit houdt nauwgezet bij hoe het museum en de tentoonstellingen worden ontvangen bij publiek en pers. Daartoe wordt op continue basis een uitgebreid publieksonderzoek uitgevoerd. Bij de uitvoering van dit onderzoek worden de bezoekersaantallen gemonitord, maar ook het opleidingsniveau, de herkomst en het gedrag van het publiek wordt onderzocht. Bovendien wordt de bezoekers gevraagd naar de waardering voor wat ze ervaren hebben. De organisatie neemt de respons van het publiek serieus. In de organisatie worden de ervaringen van het publiek meegenomen in de hoop dat deze zorgen voor een beter product dat meer bezoekers trekt en een hogere waardering krijgt.

Een tweede publieke verantwoording ligt in de ontsluiting van de collectie in de collectiecatalogi en op de cd-roms die voor iedereen vrij beschikbaar zijn. Deze boeken en cd's geven andere musea en ook bezoekers inzicht in de kwaliteit van de collectie en daarmee ook de identiteit van het museum. Ze kunnen worden gezien als een evaluatief instrument.

De ARBO-dienst wordt ingeschakeld om de werkomgeving van de medewerkers te beoordelen.

De voorwaarden die het museum stelt ten aanzien van de kwaliteit en het behoud en beheer van de objecten zijn beschreven in het collectieplan.¹⁸⁷ Er bestaan in de museumwereld richtlijnen voor het registreren van de collectievoorwerpen en ook voor het bewaren en behouden ervan. Deze laatste richtlijnen bestaan vooral uit klimatologische eisen ten aanzien van de materialen en ook uit veiligheidsaspecten en een calamiteitenplan. De nieuwe depots van het museum zijn conform deze richtlijnen ingericht. Ook in geval van restauratie, de zogenaamde actieve conservering worden de richtlijnen uit het veld gevolgd. Of het museum handelt naar de gestelde eisen op het gebied van behoud en beheer wordt gecontroleerd door het gemeentebestuur. Dit gebeurt niet, zoals bij het Geldmuseum, door een inspectiedienst. Een zelfstandige professionele inspectiedienst bestaat niet op gemeentelijk niveau. Op het moment dat het museum de beschikking krijgt over gelden van het departement, zoals de specifieke subsidie in het kader van het Deltaplan, wordt uiteraard verantwoording afgelegd aan de landelijke inspectie voor de besteding van gelden.

De eerder genoemde publieke en private fondsen, zoals de Mondriaanstichting, die gelden beschikbaar stellen op aanvraag voor specifieke projecten hebben hun eigen regels over aan welke condities de aanvraag moet voldoen om in aanmerking te komen voor subsidies. Daarnaast verwachten zij ook rapportages over de voortgang van de projecten en evaluaties waaraan zij bijdragen. Deze voorwaarden en richtlijnen zijn vastgelegd bij de fondsen zelf en terug te vinden op hun eigen websites.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Gijssels van R., *Raad onthutst over wethouder; tekort bij museum complete verrassing*, de Volkskrant, 2 april 2005

¹⁸⁷ Werdt E. van de, *Collectieplan Centraal Museum; Een begin zonder einde*. Utrecht, 2003

¹⁸⁸ www.mondriaanstichting.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

Verhouding bestuur en directie

Zoals het bovenstaande doet vermoeden is de relatie tussen de directeur van het museum en de bestuurder een formele. De laatste tijd is ook sprake van een gespannen verhouding. Noch de museumcommissie noch vriendenvereniging heeft invloed op het beleid. De organisatie heeft geen toezichthouder van binnen uit. Wat begin 2007 is gebeurd, dat de ondernemingsraad een brandbrief stuurt naar het college, is niet gangbaar. De instelling is een gemeentelijke dienst met een directeur en een verantwoordelijk wethouder, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid en het nakomen van de gemaakte afspraken. De toezichthouder is de gemeenteraad. Aangezien de huidige directeur ongeveer twee jaar geleden aantrad en er ongeveer anderhalf jaar geleden gemeenteraadverkiezingen plaatsvonden is deze relatie heel recent te noemen. De relatie tussen directie en bestuur zal nooit een langlopende zijn, er zijn immers minimaal elke vier jaar verkiezingen, waardoor de samenstelling van de toezichthouder verandert. Dit heeft voordelen voor de objectiviteit van de toezichthouder, maar kan ook nadelen hebben, zoals blijkt uit het voorbeeld uit 2005 waar bleek dat een aan te kopen depot al aangekocht was. Elk jaar een jaarplan en een budgetraming gemaakt. Verantwoording wordt hierover wordt afgelegd door middel van een jaarverslag en een jaarrekening, die moet worden goedgekeurd door een onafhankelijke accountant. Het jaarverslag en de jaarrekening zijn openbaar. De plannen en cijfers worden ook opgenomen in de begroting van het gemeentebestuur.

De dagelijkse besluiten worden door de directeur genomen. Besluiten over aankopen en andere investeringen worden in samenspraak met de wethouder of met het hele college genomen die deze dan weer inbrengt in de gemeenteraad. Desgevraagd laat de directeur, mevrouw Terreehorst weten dat zij “slechts” verantwoording aflegt aan het college van burgemeester en wethouders en aan de gemeenteraad.

Conclusie

In de bovenstaande paragrafen is het Centraal Museum beschreven. Er is inzicht gegeven in de bedrijfsvoering en in de organisatie van het toezicht. Het Centraal Museum is een gemeentelijke organisatie met aan het hoofd een directeur en een politiek verantwoordelijke, de wethouder van cultuur. Deze is voor zijn informatie afhankelijk van de keuze in de informatievoorziening die de directeur aan hem verschaft. “Selectie is het trefwoord als het gaat om de informatievoorziening van ambtenaren aan hun politieke bestuurders.”¹⁸⁹ Hij legt over het gevoerde en te voeren beleid verantwoording af aan de gemeenteraad die hem hierop kan afrekenen. De gemeenteraad is dan ook de formele toezichthouder. Twee voorbeelden uit de praktijk van twee verschillende bestuursperioden maken duidelijk hoe de bestuur- en toezichtstructuur in elkaar zitten. Er is sprake van extern toezicht dat ook nog op een redelijke afstand staat. In het eerste voorbeeld uit 2005 blijkt hoe moeilijk het is voor de wethouder om de juiste informatie te verzamelen en te delen met de gemeenteraad. Hij bleek niet goed genoeg op de hoogte van de situatie in en van een instelling waarover hij politiek verantwoordelijk is. Hij heeft dan ook de gemeenteraad onvolledig en onjuist geïnformeerd en kon daardoor vertrekken. In het tweede geval staat het door de directeur gevoerde beleid, en daarmee ook haar positie, ter discussie. Hier wordt ook weer heel duidelijk dat wie de beleidsvoorstellen

¹⁸⁹ Thijn van E., Cardoso Ribeiro T., De informatieparadox; een blinde vlek in het openbaar bestuur, Utrecht, 2004 p. 9

doet en wie ze toetst. Omdat de organisatie een publieke is, zijn ook de besluiten openbaar.

Het publiek van het Centraal Museum heeft indirect invloed op de strategie. Het uitvoeren van publieksonderzoek en het inzetten van de daaruit verkregen informatie draagt bij aan de beleidsvorming van de organisatie. Overigens is dit instrument niet inzetbaar voor het vinden van een antwoord op de vraag of er sprake is van goed bestuur. De toezichtstructuur is op de klassieke, verticale, manier ingericht. Al blijkt uit het bovenstaande dat er meer toezichthouders actief zijn, op onderdelen. De gemeenteraad controleert het totaalplaatje, het beleid en de financiën. Ten aanzien van goed bestuur rijst een continuïteitsvraag. De zittingsperiode van een gemeentebestuur is immers maximaal vier jaar. Het is lastig in te schatten wat in een relatief korte periode als goed bestuur ervaren wordt. Slecht bestuur is gemakkelijker en aan de hand van incidenten aan te tonen. Het blijft extern toezicht. Een gedragscode zou continuïteit kunnen brengen. Aan het begin van een regeerperiode hoeft dan niet steeds opnieuw het toezichtwiel uitgevonden te worden. Deze code moet dan wel gelegitimeerd worden, anders is hij van weinig belang. Het toezicht is ingebed in de publieke verantwoording. Ook moet er goed nagedacht worden over de aanpak van een dergelijke code. Als hiertoe op landelijk niveau actie wordt ondernomen, hoe vertaalt zich dat dan naar de het gemeentelijk niveau? Bovendien is het toezicht nu klassiek en overzichtelijk ingericht. De introductie van een wettelijk verankerde gedragscode betekent extra bureaucratie. Er zou dan een vorm worden toegevoegd van intern verticaal toezicht.

Aan fondsen, het publiek en zelfs het departement wordt rekenschap afgelegd over specifieke activiteiten. De verantwoording aan het publiek is horizontaal.

Hoofdstuk 7: Het Spoorwegmuseum

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het leukste museum van Nederland,¹⁹⁰ het Spoorwegmuseum nader bekeken. Het museum is uiteraard eveneens gevestigd in Utrecht. De stad waarin ook de founding father, De Nederlandse Spoorwegen NV de hoofdzetel heeft. De eerste locatie van het museum was dan ook in het hoofdkantoor van de spoorwegen. Het Spoorwegmuseum is toegevoegd aan de Utrechtse cases, niet alleen omdat het een Utrechts museum is, maar ook omdat het een bijzondere relatie heeft met de eerder genoemde Nederlandse Spoorwegen NV. Het vervoersbedrijf over rails dat enige jaren geleden verzelfstandigd werd en nu de Nederlandse staat als enige aandeelhouder heeft. Overigens is het bedrijf niet meer de enige vervoerder van personen over spoor. Na een mislukte poging van Lovers Rail op het traject Amsterdam-IJmuiden worden nu in Noord-Nederland en ook in de Betuwe treinreizigers vervoerd door andere spoorbedrijven. Het museum is eveneens een op zichzelf staande organisatie. Er is dus sprake van een verzelfstandigde organisatie van een verzelfstandigde overheidsorganisatie.

De centrale vraag van dit onderzoek gaat over de organisatie goed bestuur en toezicht. Hoe wordt het museum eigenlijk bestuurd? Wie houdt toezicht op deze bestuurswijze. Wordt er door de bestuurder verantwoording afgelegd aan de toezichthouder? Hoe wordt de organisatie gefinancierd? Allemaal vragen die in de loop van dit hoofdstuk behandeld zullen worden om uiteindelijk de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. Bijkomende vraag is of de bijzondere relatie tussen museum en spoorwegen en tussen spoorwegen en Nederlandse staat van invloed is op de geldende toezicht- en verantwoordingsprincipes waaraan het museum gehouden wordt. In de komende paragrafen worden deze toegelicht.

Beschrijving van het Spoorwegmuseum

De Stichting Het Nederlandsch Spoorwegmuseum wordt in 1927 door de directie van de Spoorwegen opgericht met als doel om samen met de spoorwegambtenaar de heer G.W. van Vloten¹⁹¹ een museum in te richten. Deze heer Van Vloten heeft dan een verzameling om zich heen gebouwd van alles wat betrekking heeft op de geschiedenis van de spoorwegen. In eerste instantie had hij de verzameling thuis, maar toen zijn woning te klein werd mocht hij een ruimte in het hoofdkantoor van de spoorwegen gebruiken voor zijn collectie. Tot en met de Tweede Wereldoorlog verhuist de collectie naar verschillende locaties, waaronder het Rijksmuseum in Amsterdam, tot deze in 1954 definitief verhuist naar *het lijkt dat boven aarde staat*¹⁹² te Utrecht. In de statuten van de stichting werd in 1927 de doelstelling van het museum vastgelegd:

*”Het bijeenbrengen en in eigendom of in bruikleen verkrijgen van voorwerpen die uit een geschiedkundig oogpunt of anderszins van belang zijn voor de kennis van het spoor- en tramwegwezen in het algemeen en die van Nederland in het bijzonder, het zorgen voor plaatsruimte om die voorwerpen behoorlijk te bewaren”*¹⁹³

Opvallend hierbij is dat er in de doelstelling geen melding wordt gemaakt van de publiekstaak, terwijl het museum zich tegenwoordig profileert als een “kijk-, doe-, denk-, speel- en beleefmuseum”, geheel naar de zienswijze van staatssecretaris voor Cultuur,

¹⁹⁰ Na de heropening in 2005 heeft het museum in 2006 een prijs op dit vlak ontvangen.

¹⁹¹ Stichting Nederlands Spoorwegmuseum, Museumgids Het Nederlands Spoorwegmuseum, Utrecht 1997

¹⁹² zo typeert schrijver Bordewijk het Maliebaanstation in 1935

¹⁹³ Stichting Nederlands Spoorwegmuseum, Museumgids Het Nederlands Spoorwegmuseum, Utrecht 1997

mevrouw Medy van der Laan.¹⁹⁴ De missie van Het Spoorwegmuseum is dan ook: *“Het Nederlands Spoorwegmuseum is een attractiemuseum op basis van authenticiteit, dat de moderne consument, op het gebied van de spoorweggeschiedenis in het algemeen en die van Nederland in het bijzonder, educatie in de vorm van vermaak biedt.”*¹⁹⁵

Vanaf het jaar 2000 heeft directeur Paul van Vlijmen een transformatieproces in gang gezet dat moet zorgen voor een verdeling tussen entertainment en educatie van 70% tegen 30%. Bij andere musea ligt die verhouding meestal omgekeerd. Diversiteit is gekozen als sleutelwoord om dit te bereiken. Het museum bestaat uit vier werelden, die van het stoomtijdperk, die van de Oriënt Express, die van staalmonsters en de meest voor de hand liggende, die van het rollend materieel. Het museum zou meer gaan concurreren met organisaties op de dagattractiemarkt dan met andere museale instellingen. Dit past helemaal in de lijn van de toenmalige staatssecretaris voor cultuur, Rick van der Ploeg, die cultural entrepreneurship voorstond. Musea moesten een actieve rol spelen op de markt, in de economie. Dit sluit ook aan bij de zienswijze van gemeente Utrecht, die cultuur als kapitaal ziet. Het is een middel dat bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van Utrecht als vestigingsplaats. Daarom stimuleert de gemeente de creatieve industrie in Utrecht.¹⁹⁶ Dit zouden ze moeten doen op basis van eigen initiatief en sponsoring en minder op de financiële steun door de staat. Het Spoorwegmuseum verkeerde in de luxe positie met een organisatie als de Nederlandse Spoorwegen achter zich, voor andere, kleinere musea zou deze omslag moeilijk te realiseren zijn.

De Nederlandse Spoorwegen doneert het museum bijna €3 miljoen per jaar om de geschiedenis en het erfgoed te bewaren. Naast deze subsidie bestaan de financiële middelen uit omzet van toegangskaartjes en verblijfkosten, zaalverhuur en horeca, fondsen- en sponsorwerving. Begin jaren negentig van de vorige eeuw heeft het Spoorwegmuseum een beroep gedaan op gelden uit het Deltaplan voor Cultuurbehoud om noodzakelijke restauraties uit te kunnen voeren die gericht zijn op het behoud van de collecties.

Het museum heeft nooit de beschikking gehad over een beleidsplan, dat zou het inspringen op de ontwikkelingen in de markt bemoeilijken. Nu de instelling gegroeid is tot een personeelsbestand van 63 fte, verdeeld over ongeveer 120 personen is er een beknopt plan opgesteld voor de komende vijf jaar. De huidige omvang heeft het gevaar stuurloos te worden als er geen beleid vastgelegd wordt. Daarom is besloten tot dit compromis. Overigens bestond er al wel een programmering. Er bestaat ook collectieplan¹⁹⁷. Hierin wordt de collectie beschreven die bestaat uit 14.200 voorwerpen die onderverdeeld is in twaalf deelcollecties:

- Rollend materieel, qua letterlijke omvang de grootste. In 1993 kwam samenwerking tot stand met Dienst Materieel en Werkplaatsen van de Nederlandse Spoorwegen. Gezamenlijk is een bewaarplan opgesteld. Deze deelcollectie bevat vooral voorwerpen (!) van na 1950 en is niet exclusief
- Kunst: Vooral 19^e en 20^e eeuwse schilderijen, tekeningen en grafiek worden actief verzameld, al is een budget van €11.000,- per jaar hiervoor niet toereikend. Deze deelcollectie omvat circa 2400 objecten
- Fotografie: over dit onderdeel zijn afspraken gemaakt met Prorail¹⁹⁸ over het fotograferen van infrastructurele werken. De collectie bestaat nu uit 5500 nummers, waaronder 19^e eeuwse albumine afdrukken
- Filatelie: deze deelcollectie wordt gecompleteerd door en tentoongesteld samen met penningen. De collectie is eigendom van de heer G.W.A. de Veer en is in langdurig bruikleen

¹⁹⁴ Ministerie van OCW, Bewaren om teweeg te brengen; Museale Strategie, Den Haag, 2005

¹⁹⁵ Het Nederlands Spoorwegmuseum, Masterplan voor het nieuwe museum, Utrecht 2001

¹⁹⁶ Gemeente Utrecht, Cultuurvisie 2005-2008, Utrecht 2004

¹⁹⁷ Marion v. L., Collectieplan Nederlands Spoorwegmuseum, Utrecht, 2004

¹⁹⁸ Prorail is de beheerder van het Nederlandse spoorwegennet

- Penningen: 1500 stuks
- Modellen: de kern wordt gevormd door zeven houten brugmodellen
- Affiches; dit onderdeel bestaat uit 1.500 eigen exemplaren en 24.000 die beschikbaar gesteld zijn door Alrecon¹⁹⁹
- Memorabilia; ook deze worden actief verzameld. Hierbij moet gedacht worden aan 1300 voorwerpen als huldeblijken, tegeltableaus, draagspelden, theeserviezen
- Bovenbouw en beveiliging: seinwezen
- Reizigers en personeel, waaronder uniformen, gidsen, plaatsbewijzen, kniptangen, fluitjes
- Bibliotheek; drukwerk en archieven, 20.000 titels
- Speelgoed. Het meest bijzondere object is een houten trein die F.W. Conrad²⁰⁰ in 1850 bouwde voor zijn kinderen.

Het museum is moeilijk te classificeren, het is bedrijfsmuseum, maar ook een transportmuseum, maar heeft ook de kenmerken van een sciencemuseum, maar heeft ook historische elementen, met daarnaast veel entertainment, het trefwoord dat gebruikt wordt om de instelling te typeren is nostalgie.

Sinds 1970 beschikt het museum over de *Vereniging van Vrienden van het Nederlands Spoorwegmuseum* die met hun bijdragen het museum helpen met de instandhouding van het museum, de uitbreiding van de collectie, het organiseren van evenementen en het conserveren van waardevol historisch materieel.²⁰¹ Het museum weet zich actief gesteund door deze vriendenvereniging die bestaat uit ongeveer 1300 leden.

In 2000 stelt de Nederlandse Spoorwegen €32.000.000,- beschikbaar voor renovatie en nieuwbouw van het Nederlands Spoorwegmuseum.²⁰² Opdrachtgever voor deze operatie werd directeur Van Vlijmen van het Nederlands Spoorwegmuseum²⁰³. Hij heeft, na overleg over de plannen met de raad van toezicht van het museum, aangeklopt bij de raden van bestuur en commissarissen van Nederlandse Spoorwegen NV.²⁰⁴ Hieruit blijkt de bijzondere toezichtrelatie. De Nederlandse Spoorwegen hebben aangegeven zich verantwoordelijk te voelen voor het behoud van hun industrieel en cultureel erfgoed en zijn van mening dat het Nederlands Spoorwegmuseum moet blijven voortbestaan.²⁰⁵ Deze organisatie besloot dan ook het bovenstaande bedrag te investeren in de verbouwing en renovatie van het museum. Deze werd uitgevoerd met hulp van andere dochterondernemingen van de spoorwegen als bouwbedrijf Strukton.²⁰⁶

Letterlijk en figuurlijk bestaat het grootste deel van de collectie uit het zogenaamde rollend materieel, de treinen en locomotieven uit alle perioden van de trein geschiedenis, met nadruk op die van na 1950. De benodigde oppervlakte beslaat minimaal 2.117,2 m².²⁰⁷

Bestuursstructuur van Het Spoorwegmuseum

Zoals in bovenstaande beschrijving al is aangegeven heeft de instelling in de persoon van de heer Van Vlijmen een directeur die verantwoording aflegt aan een raad van toezicht van het Spoorwegmuseum. Deze raad van toezicht is ingericht volgens het commissarissenmodel en

¹⁹⁹ Alrecon exploiteert buitenreclame van treinen, vastgoed, NS-stations enabri's in veel gemeenten.

Dochteronderneming door NS verkocht in 1999

²⁰⁰ Frederik Willem Conrad (1800 -1869) Nederlands waterbouwkundige en spoorwegpionier

²⁰¹ Vlijmen van P.M.L., Jaarverslag Nederlands Spoorwegmuseum 1999-2003, Groot Onderhoud, Utrecht 2004

²⁰² Kuijpers C., Wevers L., Station Utrecht Maliebaan; De restauratie, Utrecht, 2005

²⁰³ Na verbouwing is naam veranderd in Het Spoorwegmuseum

²⁰⁴ Stichting Het Nederlands Spoorwegmuseum, Masterplan voor het nieuwe museum, Utrecht 2001

²⁰⁵ Vlijmen van P., Jaarverslag Nederlands Spoorwegmuseum 1999-2003, Groot Onderhoud, Utrecht 2004

²⁰⁶ www.ns.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

²⁰⁷ Stichting Het Nederlands Spoorwegmuseum, Masterplan voor het nieuwe museum, Utrecht, 2001, p. 22

bestaat uit tien mensen die voornamelijk hun sporen hebben verdiend binnen het spoorwegbedrijf. Het is dus een vorm van intern toezicht. De raad komt op regelmatige basis, namelijk eenmaal per kwartaal in vergadering bijeen. Ze verwachten dan een financiële rapportage en een vooruitblik. Jaarlijks worden een jaarverslag en –rekening vastgesteld, die wordt geaccordeerd door een erkende, externe accountant.

Zoals bekend is het museum een andere koers gaan varen. De grootste reden van verbouwing was de slechte staat waarin de collectie, in het bijzonder het rollend materieel, verkeerde en de daardoor ontstane angst dat het cultureel erfgoed niet meer bewaard kon worden voor volgende generatie. Een tweede motief echter was dat het museum een concurrerende positie wilde innemen in de dagattractiemarkt en meer bezoekers trekken. Hierover is na ampel beraad tussen directeur en raad van toezicht het rapport “*Reduceren, Consolideren of Expanderen*”²⁰⁸ verschenen dat als voorstel voor de koerswijziging aan de raad van bestuur en later naar de raad van commissarissen van de Nederlandse Spoorwegen is voorgelegd. Volgens de statuten van de stichting Het Nederlands Spoorwegmuseum is de directeur gemachtigd te allen tijde de stichting te vertegenwoordigen en namens de stichting beslissingen te nemen. Het geeft hem het gevoel van eigenaar/directeur²⁰⁹. Hij neemt beslissingen ten aanzien van aankopen en onderhoud van de collectie. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor het personeelbeleid en ook voor de exploitatie en het financiële beleid. Hetzelfde geldt voor marketing en communicatie. Hij wordt hierin ondersteund door een management team dat bestaat uit vier personen en een staf van ongeveer veertien medewerkers. Onder wie bevinden zich drie inhoudelijke mensen. De overige personeelsleden zijn werkzaam in publieksdiensten. Al deze mensen beschikken over een BHV-diploma²¹⁰. Voor specifieke trajecten wordt samengewerkt met sociale werkvoorziening, bureau Halt voor jeugd delinquenten en met de reclassering.

Toezichtstructuur

De heer P.M.L. van Vlijmen, directeur van het Nederlands Spoorwegmuseum, vertelt dat de collecties zijn ondergebracht in de Stichting Nederlands Spoorwegmuseum. Deze stichting is in 1927 opgericht als eigenaar om de collecties te borgen. Deze opereert zelfstandig. De overheid is nooit betrokken geweest bij de oprichting van de stichting of de totstandkoming van het museum. Tot 1987 echter, waren het management en het ondersteunende team in dienst van de Nederlandse Spoorwegen. Het was in die tijd een staatsbedrijf, het is pas in 1995 verzelfstandigd tot een naamloze vennootschap met de Nederlandse staat als enige aandeelhouder. Zowel de medewerkers van het museum als van de spoorwegen zelf waren in die tijd ambtenaar.

Zoals eerder vermeld kent het Spoorwegmuseum een raad van toezicht. Deze raad heeft een meer adviserende functie²¹¹ en een controlerende functie. Nagenoeg alle verantwoordelijkheden zijn gedelegeerd aan de directeur van de stichting.

Zoals de heer Van Vlijmen laat optekenen:

*“De directeur is eindverantwoordelijk en vertegenwoordigt de Stichting Nederlands Spoorwegmuseum in alle gevallen met alle rechten. Dit geldt ook bij verwerving of vervreemding van registergoederen.”*²¹²

Het Spoorwegmuseum kent een geschiedenis van tachtig jaar en dankt het bestaan in eerste instantie aan de inspanningen van een medewerker van de Nederlandse Spoorwegen en later

²⁰⁸ Vlijmen van P.M.L., Jaarverslag Nederlands Spoorwegmuseum 1999-2003, Groot onderhoud, Utrecht, 2004

²⁰⁹ De heer P.M.L. van Vlijmen, directeur het Nederlands Spoorwegmuseum, 8 juni 2007

²¹⁰ Bedrijfs hulpverlening

²¹¹ Hoofdstuk 3, soorten bestuur, p. 8

²¹² Toelichting door drs P.M.L. van Vlijmen, directeur van het Nederlands Spoorwegmuseum op 24 april 2006

door directeuren van deze organisatie die er persoonlijk voor zorgden dat het museum, in de moeilijke tijden die het gekend heeft, toch steeds heeft overleefd en ergens gehuisvest was. In 1998 heeft de Nederlandse Spoorwegen ook haar bibliotheek geschonken aan de Stichting Nederlands Spoorwegmuseum. Inkomsten verkrijgt het museum uit toegangsprijzen, zaalverhuur en arrangementen, subsidies, van de vriendenvereniging en uit de jaarlijkse bijdrage van de Nederlandse Spoorwegen N.V., door sponsoring en van cultuurfondsen als het K.F. Heinfonds, speciaal voor monumenten, en het VSB Fonds. Overigens is de Nederlandse Spoorwegen van mening dat het huidige succes van het museum zodanig groot is, dat de jaarlijkse subsidiebijdrage verlaagd kan worden. De relatie tussen het spoorwegbedrijf en het museum is dus een vrij losse. Van Vlijmen is verantwoordelijk voor de maatschappelijke onderneming, het Spoorwegmuseum. De Nederlandse Spoorwegen hebben de stichting in 1954 helemaal verzelfstandigd en de directeur van het museum een bestuurlijk mandaat gegeven. Slechts financieel en bij grote veranderingen, investeringen, wordt een stevige vinger aan de pols gehouden. In het dagelijks leven zou je bijna kunnen spreken van de Nederlandse Spoorwegen als hoofdsponsor van het Spoorwegmuseum.

Inspectie

Het Nederlands Spoorwegmuseum mag dan wel een collectie bezitten van nationaal belang, deze behoort niet tot het eigendom van de rijksoverheid en dus wordt er geen verantwoording afgelegd aan de bewindspersoon. De Erfgoedinspectie is dan ook niet betrokken bij het toezicht op de kwaliteit van de collectie. De enige persoon uit Den Haag die een toezichthoudende rol vervult ten aanzien van het Spoorwegmuseum is de Inspecteur van Verkeer en Waterstaat. Al het materieel dat door het museum wordt ingezet als rollend, dat wil zeggen, met beweging- of transportdoeleinden, moet worden gecontroleerd door die inspecteur.

Tot halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw waren de Nederlandse Spoorwegen, het toenmalige Ministerie van CRM, de provincie en de stad Utrecht de belangrijkste subsidiënten van het museum. Aangezien er een verbouwing en renovatie op stapel stond kwamen de partijen bijeen en werd besloten dat de founding fathers werden teruggebracht tot een, het departement. Het bleek echter slechts om de tijdelijke verbouwingsfase te gaan, het rijk was niet van plan het museum structureel te steunen. Op dat moment, in 1989, heeft de directie van de Nederlandse Spoorwegen de taken van het rijk overgenomen en heeft het museum een afkoopsom ontvangen. Overigens was het spoorbedrijf op dat moment nog van de staat. Het Spoorwegmuseum had vanaf dat moment een raad van toezicht, die na de tweede verbouwing, die duurde van 2003-2005, van samenstelling veranderd is. De huidige raad van toezicht is ingericht naar het commissarissenmodel. Er bestaat een rooster van aftreden. De verbouwing heeft plaatsgevonden op basis van een kostenraming en bijbehorend budget dat beschikbaar gesteld werd door de Nederlandse Spoorwegen. De dagelijkse leiding van de grootscheepse verbouwing was in handen van de directeur die op zijn buurt, vooral op het financiële vlak achteraf verantwoording aflegde aan de raad van toezicht.

Overige toezichtorganen

Het Spoorwegmuseum heeft een ondernemingsraad die de belangen van het personeel borgt en medeverantwoordelijk is voor de totstandkoming van een CAO. In overleg met deze ondernemingsraad is door de directeur in 2005 besloten aansluiting te zoeken RECRON²¹³ en is er een contract afgesloten voor een CAO met een looptijd van drie jaar. Uiteraard is een

²¹³ RECRON is de vereniging van Recreatieondernemers Nederland

Arbo-dienst in de arm genomen voor de borging van goede arbeidsomstandigheden. Daarnaast heeft het museum een kwaliteitskeurmerk in de zin van een ISO-certificering, dat is afgegeven door een erkend bedrijf.

Verder is het museum lid van ICOM,²¹⁴ van de Nederlandse Museumvereniging en van de Utrechtse museumvereniging. Voorts zijn er ook nog lidmaatschappen van “Stoom op het spoor”, de vereniging van museum- en toeristische spoorwegen en van de Belangenorganisatie Historische Spoorwegen.²¹⁵

Publieke verantwoording

In deze context wordt ook daadwerkelijk bedoeld de verantwoording die wordt afgelegd aan het publiek en niet aan de politiek. Die staat hier immers buitenspel. De heer Van Vlijmen zegt²¹⁶ het veel belangrijker te vinden dat er verantwoording wordt afgelegd aan het publiek in de eerste plaats en dat de organisatie ook haar maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt. Alle medewerkers, voornamelijk degene die werkzaam zijn in de publieksdiensten, worden geacht altijd gastvrij en vriendelijk te zijn, stralend hun werk doen en zij mogen niet vergeten dat zij betaald worden om mensen te vermaken die een dagje uit zijn en die graag met een fijn gevoel huiswaarts keren. Daarom is het ook belangrijk dat alle medewerkers opgeleid zijn, zodat zij hulp kunnen verlenen in geval van calamiteiten. Dat het publiek een positief gevoel overhoudt aan een bezoek aan het museum blijkt uit de bezoekersaantallen die alle verwachtingen overtreffen, de bedankmailtjes die dagelijks ontvangen worden en ook publieksonderzoek. Daarnaast heeft het museum prijzen gewonnen als de Toerned Attractie Award 2005²¹⁷. En hebben lezers van Kampioen²¹⁸ tweemaal het museum verkozen tot beste dagattractie.

Naast het vermaken van bezoekers ziet directeur Van Vlijmen ook een maatschappelijke taak voor het museum. Zo loopt er op dit moment een samenwerkingproject met tROM²¹⁹ voor het (be)schilderen van een onlangs aangekochte trein. Er wordt ook samengewerkt de reclassering en met Halt Nederland, een instelling die een bijdrage levert aan de preventie en bestrijding van misdadige activiteiten door jongeren.²²⁰ Dankzij deze trajecten komt het gros van de betrokkenen weer aan een betaalde baan en een positie binnen de maatschappij.

Conclusie

De bestuur- en toezichtstructuur van het Spoorwegmuseum in kaart gebracht. De instelling wordt bestuurd door een directeur die alle voorkomende bevoegdheden heeft en per kwartaal rapporteert aan een raad van toezicht. Dit is een vorm van interne verticale verantwoording. Deze raad is ingericht conform het commissarissenmodel zoals het gebruikelijk is in de commerciële sector. Deze toezichthouder is er een van de organisatie zelf en heeft vooral een adviserende functie. Er wordt geen verantwoording afgelegd aan de politiek. Dit is ontstaan doordat het departement de verplichtingen eind jaren '80 heeft afgekocht. Waardoor er nu sprake is van deze bijzondere situatie. De Nederlandse Spoorwegen heeft lang geleden voor

²¹⁴ International Council of Museums, internationale organisatie van musea gericht op behoud, beheer en communicatie van en rond cultureel erfgoed

²¹⁵ Gelder v. F.

²¹⁶ Tijdens vraaggesprek op 8 juni 2007

²¹⁷ www.spoorwegmuseum.nl/nieuws, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

²¹⁸ Ledenblad van ANWB

²¹⁹ tROM staat voor Tilburgse en Regionale bedrijven Ondernemen Maatschappelijk en is een werkgelegenheidsproject van de gemeente Tilburg

²²⁰ www.halt.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

het behoud en beheer van de collectie een stichting opgericht waarin rollend materieel en ander industrieel erfgoed is ondergebracht. Overigens heeft deze stichting, Stichting het Nederlands Spoorwegmuseum, geen monopoliepositie meer. Andere belangstellenden die graag oud materieel opknappen en tentoonstellen komen ook in aanmerking voor het verkrijgen van dit erfgoed. Deze stichting krijgt een jaarlijks subsidieel bedrag van de Nederlandse Spoorwegen, vooral bedoeld voor de instandhouding van het industrieel erfgoed. De directeur heeft het mandaat de stichting in alle voorkomende gevallen te vertegenwoordigen heeft hij ook de meeste bevoegdheden, zowel collectiegericht als ook bedrijfsvoeringstechnisch.

Er is sprake van intern verticaal toezicht. Er is nauwelijks sprake van extern verticaal toezicht, de inspectie van Verkeer en Waterstaat speelt een beperkte rol.

Daarentegen is er wel sprake van horizontaal extern toezicht, voor het publiek is een belangrijke rol weggelegd. De missie van het museum is in eerste instantie gericht op het een kwalitatief hoge dienstverlening aan het publiek. Daarnaast streeft de organisatie een maatschappelijk toegevoegde waarde na. Horizontaal intern toezicht is ook belangrijk en georganiseerd, door het bestaan van de ondernemingsraad en de eisen die gesteld worden in de functieprofielen van het personeel, waarbij humor, dienstverlenend en vriendelijk en open als karakterkenmerken genoemd staan.

Volgens de directeur van het Nederlands Spoorwegmuseum is de Nederlandse corporate governance code zoals opgesteld door de Commissie Tabaksblat toepasbaar op het besturen van het Nederlands Spoorwegmuseum. Ingrediënten zijn in elk geval aanwezig, maar hoe zit het met het ontbreken van een beursnotering en aandeelhouders? De gedragscode bevat principes van goed bestuur en van goed toezicht. Misschien past de Code de Boer voor maatschappelijke ondernemingen wel veel beter bij het Spoorwegmuseum. Mocht het ministerie van OCW over gaan tot invoer van de Code Cultural Governance, dan kun je je de vraag stellen of het Spoorwegmuseum verplicht is zich hieraan te committeren. Alle banden zijn immers doorsneden. De overheid heeft geen regisserende rol ten opzichte van het spoorwegmuseum Er is wel sprake van publiek geld in de organisatie, namelijk dat van gemeentelijke en provinciale overheden. Hoe wordt het geld dat hoofdsponsor de Nederlandse Spoorwegen beschikbaar stelt eigenlijk gezien?

Hoofdstuk 8: Aboriginal Art Museum Utrecht

Inleiding

Nu valt de beurt aan het Aboriginal Art Museum Utrecht, een particulier initiatief dat zonder overheidssteun collectie toont aan de bezoekers. Het is een kunstmuseum. Al zien de makers van de werken de kunst als een middel om hun cultuur uit te dragen en te bewaren. Bovendien zorgt de productie ervan voor brood op de plank. De instelling is een stichting en is geopend in 2001. Het heeft dus inmiddels het eerste lustrum achter de rug. Het is een ander museum dan de eerste drie. Die hadden allemaal een reden om in Utrecht te vinden te zijn, vanwege de banden die zij hebben met de stad. Het Aboriginal Art Museum zou net zo goed ergens anders in de wereld gevestigd kunnen zijn. Eigenlijk is het toevallig dat in Utrecht een groepje mensen het op zich genomen heeft om de Nederlanders en misschien zelfs wel de Europeanen in aanraking te brengen met Aboriginal kunst en cultuur. Ze hebben een stichting opgericht en zijn er zelf bestuurder van geworden. Het is een interessant gegeven wat deze aanpak voor invloed heeft op de bestuurscultuur, de verhoudingen tussen bestuur en de dagelijkse gang van zaken. Wie is verantwoordelijk voor wat? Wie zorgt ervoor dat het als een museum kan bestaan? Wie houdt toezicht? Hoe zijn de onderlinge verhoudingen? Allemaal vragen die bij de andere instellingen wellicht wat meer voor de hand liggen. Een korte introductie.

Beschrijving van het Aboriginal Art Museum Utrecht

Het Aboriginal Art Museum Utrecht werd in 1999 als stichting opgericht door een aantal liefhebbers van kunst die gemaakt wordt door de oorspronkelijke bewoners van Australië, de Aboriginals. In 2001 opende de instelling voor het eerst haar deuren voor het publiek. De doelstelling van het museum is de volgende:

”Het Nederlandse en buitenlandse publiek in aanraking brengen met Aboriginal kunst en daarbij de verschillende richtingen en stromingen tonen die zich binnen de recente ontstaansgeschiedenis van deze kunstvorm (sinds 1971) hebben ontwikkeld.”²²¹

De cultuur van de Aborigines is de oudst nog levende cultuur in de wereld en het museum wil graag het publiek enthousiasmeren voor het bijzondere karakter van deze kunst en hun makers. De Aborigines is een oud volk en kent een roerige geschiedenis van slavernij en onderdrukking. Nu krijgen ze erkenning en is hun kunst als zodanig erkend. In 1973²²² heeft het Australische ministerie voor kunst de Aboriginal Arts Board ingesteld, dit is een onderdeel van de Australian Arts Council dat adviezen geeft en voor funding zorgt. De Aboriginal cultuur herleeft dankzij de kunst. Hierdoor streven de Aborigines naar een betere verstandhouding met blank Australië. De kunst maakt het mogelijk de buitenwereld te bereiken. De cultuur is egalitair, dat wil zeggen dat de opbrengst van de kunst eerlijk verdeeld wordt onder de hele gemeenschap. Musea en galerieën die de kunst tonen helpen de boodschap van de Aborigines uitdragen. De Aboriginal samenlevingen die nu nog bestaan willen tegen alle tegenkrachten in blijven voortbestaan als eigen volk.

²²¹ www.aamu.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

²²² Meeuwssen F., Aboriginal Kunst, de verhalen vertellen, Zwolle 2000

De collectie van het Aboriginal Art Museum heeft religie als algemeen thema en ook de verbondenheid met het land en met hun voorouders. In de kunst uit de steden komt ook nog frustratie, verdriet en woede tot uiting, over tweehonderd jaar miskening. Australië werd immers door de Commonwealth als strafkolonie gezien, waar in ieder geval al boeven woonden. De symboliek, de gebruikte materialen en de technieken zijn per streek verschillend. Alle streken, Melville Island, Kimberly, Arnhem Land en verder de woestijn en enkele steden zijn vertegenwoordigd in Utrecht.

De rechtsvorm van het museum is dus een stichting. Deze stichting krijgt geen subsidiële bijdrage van de rijksoverheid of lagere overheden. Incidenteel kan het rekenen op wat subsidie vanuit de stad Utrecht. Hierbij moet gedacht worden aan projectmatige gelden, zoals voor het Zevende Hemelfestival in 2006, voor het museumkwartier als marketing concept of als deelnemer Museum voor de klas. Dit zijn allemaal samenwerkingsinitiatieven op een bepaald en soms eenmalig project. Sinds kort kan het wel aanvragen indienen voor projectmatige subsidies bij cultuurfondsen. Dankzij bijdragen van het VSB Fonds en het K.F. Heinfonds²²³ heeft de instelling voorzieningen kunnen aanbrengen om aan de normen van ICN²²⁴ te laten voldoen voor wat betreft de klimatologische omstandigheden. Daarnaast heeft het museum in 2005 ondersteuning verworven van het VSB Fonds voor een structurele versterking van het educatieve programma. Samen met de Fortis Foundation is een opleiding ontwikkeld speciaal voor de vele vrijwilligers waarop het museum drijft. Hiervoor werd in 2005 de eerste prijs ontvangen voor het origineelste, aansprekende, meest vernieuwende project van het Fortis Stimulans Comité Midden Nederland en de Forti Foundation.²²⁵ De inkomsten van de organisatie bestaan verder uit de opbrengsten uit de verkochte toegangsbewijzen, de financiële bijdragen van particulieren en sponsors. Daarnaast zijn er ruimten te huur voor ontvangsten en beschikt het museum over een museumwinkel, een – restaurant en een galerie. Dit alles zorgt ervoor dat het Aboriginal Art Museum een stevige positie kan innemen in de nationale en internationale museumwereld.²²⁶

Sinds 2004 is het museum opgenomen in het museumregister en heeft een voorlopig keurmerk ontvangen van de Museumvereniging, de brancheorganisatie waarbij elk museum in Nederland, dat voldoet aan de eerder genoemde ICOM criteria, is aangesloten.

Verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken is de directeur die verantwoording aflegt aan het stichtingsbestuur. Dit bestuur bestaat uit 6 personen, met als voorzitter de heer Sondaal, ex-ambassadeur voor Nederland in Australië. Het museum kan rekenen op een groeiend aantal bezoekers per jaar. In 2006 waren het er 26.000. Het heeft een vriendenvereniging met zowel zakelijke als particuliere leden. Het Aboriginal Art Museum organiseert voor deze vriendenvereniging speciale ontvangsten georganiseerd en verzorgt speciaal voor hen een nieuwsbrief.

Bestuursstructuur van het Aboriginal Art Museum Utrecht

De Stichting Aboriginal Art Museum heeft een stichtingsbestuur dat bestaat uit zes personen. Dit is behoorlijk uitgebreid ten opzichte van het aantal medewerkers. Je zou

²²³ Vanuit de K.F. Hein Stichting is in 1989 het K.F. Hein Fonds ontstaan, specifiek voor giften aan statutair omschreven goede doelen. Het Fonds verstrekt giften en garanties en steunt met name initiatieven in de regio Utrecht.

²²⁴ Instituut Collectie Nederland

²²⁵ www.aamu.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

²²⁶ Idem, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

kunnen denken dat het museum een kind is met een waterhoofd. Dit heeft te maken met de verdeling van taken en verantwoordelijkheden die hoofdzakelijk verdeeld zijn over de bestuursleden. Ze zijn dan ook verantwoordelijk voor het tentoonstellingsbeleid, het personeel en de arbeidsvoorwaarden, de financiën, sponsoring en fondsenwerving en de positionering van het museum.²²⁷ Het bestuur vergadert eenmaal per twee maanden. De dagelijkse leiding is in handen van de directeur die wordt bijgestaan door tien medewerkers (bijna 6fte) en ongeveer 45 vrijwilligers. Deze is niet zo heel machtig. Het blijkt uit het plotselinge ontslag van de directeur afgelopen voorjaar en de motivatie van de nieuwe die per 1 september werd aangesteld. Deze dame had een drukke politieke loopbaan met veel verantwoordelijkheden. Aangezien zij jonge kinderen heeft besloot zij een baan te zoeken die beter bij het gezinsleven past en minder hectiek en verantwoordelijkheden kent.

Toezichtstructuur

Het bestuur van de stichting is eindverantwoordelijk voor het museum, de directeur legt verantwoording af aan het bestuur. De situatie is vergelijkbaar met die van het Geldmuseum. Een groot verschil echter is dat het Geldmuseum verantwoordelijk is voor het beheren en tonen van collecties van de Nederlandse staat. Dit museum beschikt over een eigen collectie. Dit laatste is vergelijkbaar met het Nederlands Spoorwegmuseum. Het stichtingsbestuur fungeert als toezichthouder en is daarbij afhankelijk van de informatie die aangeleverd wordt door de directeur.

Er is dus sprake van verticaal intern toezicht. Er wordt op geen enkele manier extern toezicht uitgeoefend op het museum. Over de gelden die beschikbaar worden gesteld door derden, hetzij door fondsen, door de gemeente of door zakelijke dan wel particuliere sponsors worden afzonderlijke afspraken voor een tegenprestatie gemaakt. De instelling verzorgt wel elk jaar een jaarverslag dat algemeen bekend gemaakt wordt via de website www.aamu.nl. Hierin wordt de bestedingen over een jaar bekend gemaakt. Het museum heeft een voorlopige museumregistratie. Dit is een zelf aangevraagd keurmerk dat wordt uitgegeven door de branchevereniging, de Nederlandse Museumvereniging.²²⁸ Als aan alle richtlijnen wordt voldaan wordt overgegaan tot een definitieve museumregistratie. Dit is een vorm van vrijwillige verantwoording. Dit is dus eigenlijk het enige toezicht van buitenaf dat gehouden wordt op de kwaliteit en staat van de collectie. Er wordt wel contact gezocht met het publiek, er worden lezingen, workshops en andere educatieve activiteiten georganiseerd om het publiek in Nederland.

“De ambitie van het museum gaat verder dan alleen het laten zien van Aboriginal kunst. Het museum geeft informatie en educatie over de kwaliteit en de grote diversiteit van deze kunstvorm. Bezoekers krijgen inzicht in de overeenkomsten en verschillen tussen Aboriginal beeldende kunst en westerse beeldende kunst. Op basis daarvan kan iedere bezoeker zijn eigen standpunt kiezen omtrent Aboriginal beeldende kunst. Het Aboriginal Art Museum wil in Nederland en Europa een podium zijn voor de Aboriginal beeldende kunst en voor ontwikkelingen in deze kunstvorm.”²²⁹

²²⁷ Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarverslag 2004, Utrecht 2005, p.16

²²⁸ www.museumvereniging.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

²²⁹ www.aamu.nl/museum-museuminformatie.html, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

Natuurlijk is wel een ARBO-dienst betrokken voor het beoordelen van de werkomgeving, en een accountantsdienst die op verzoek van het bestuur een jaarrekening opstelt. Aangezien een belangrijk deel van de inkomsten van het museum voortkomen uit zaalverhuur en ontvangsten moet er ook voldaan worden aan Sociale Hygiëne die geldt voor horecabedrijven.²³⁰

Er zijn dus geen politieke of publieke spelers actief en ook van bureaucratie is geen sprake. Het museum kan dus eigenlijk doen waar het zin in heeft. Het heeft een uitvoerend bestuur en er bestaat geen externe toezichtrelatie. Er zal dus ook niemand van buiten ingrijpen of een reddingsactie op touw zetten als het mis gaat. Toch heeft het museum behoefte aan uniformiteit en zoekt daarom aansluiting bij verschillende richtlijnen en keurmerken, als die van ICOM en van de Museumvereniging.

Verhouding bestuur en directie

De relatie tussen de directie en het bestuur is vastgelegd in de statuten van de Stichting Aboriginal Art Museum. Het bestuur maakt het beleid dat door de directeur wordt voorbereid. Het is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Het Aboriginal Art Museum is geen museum dat betrokkenheid kent van de Nederlandse overheden. Dat maakt het dat de beleidsmakers aan minder regels gebonden zijn dan de eerder besproken musea. Voor het slagen van een organisatie een goed bestuur noodzakelijk. Het toezicht hierop is vanuit de organisatie zelf georganiseerd. Hoe duidelijk de verhoudingen tussen het bestuur en de directeur liggen blijkt uit een incident uit het voorjaar van 2007. De jaarverslagen over 2005 en 2006 heel positieve resultaten laten zien. Zowel op financieel gebied als wat de bezoekersaantallen betreft als ook de aanwinsten en de tentoonstellingen zijn geen negatieve signalen te vinden.²³¹ Toch heeft het bestuur besloten de directeur van het museum te ontslaan. Waarschijnlijk door een verschil van inzicht. De directeur²³² liet weten verrast te zijn door dit besluit en betreunde het feit dat hij, in tegenstelling tot de directeur van het Centraal Museum, moest vertrekken. De positie van de directeur van het Centraal Museum en daarmee ook die van de verantwoordelijk wethouder, stond publiekelijk ter discussie en uiteindelijk heeft de gemeenteraad besloten tot een tweede kans voor de directeur en daarmee ook voor de wethouder. Door het publieke, politieke controleorgaan is uiteindelijk tot deze oplossing gekozen. Dit was in het geval van de positie van de leidinggevende aan het Aboriginal Art Museum niet mogelijk, aangezien er geen sprake is van politiek publieke spelers.

Conclusie

Het Aboriginal Art Museum is eigenlijk een beetje een vreemde eend in de bijt, zowel als organisatie als het product dat zij tonen. Het is een kunstmuseum met geen enkele worteling in Nederland. Het bewaart en toont geen Nederlandse kunst of cultureel of industrieel erfgoed maar probeert het publiek in Nederland te interesseren en te enthousiasmeren voor cultureel erfgoed van een land aan de andere kant van de wereld, Australië. De andere instellingen houden wel cultureel erfgoed in stand. Het is

²³⁰ Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarverslag 2004, Utrecht 2005, p.16

²³¹ Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarverslag 2005, Utrecht 2006 en Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarverslag 2006, Utrecht 2007

²³² De heer J.W. van Rijnberk

een kleine organisatie die met slechts 5,7 fte aan werknemers.²³³

Om een vergelijking te maken: het Geldmuseum heeft ongeveer 32 betaalde krachten (21fte), het Centraal Museum ongeveer 80 en het Nederlands Spoorwegmuseum heeft meer dan 100 medewerkers. Het kan geen beroep doen op overheidssteun. Dit is opmerkelijk, omdat de overheid de grootste geldgever is in de sector. Dit is meteen het grootste machtinstrument van de overheid. Het kan dus niet ingezet worden als controlemiddel. Het maakt de toezichtstructuur van het Aboriginal Art Museum een stuk eenvoudiger. De organisatie beschikt over een intern controleorgaan. De organisatie heeft het voor elkaar gekregen in Nederland het (nog niet definitieve) certificaat van geregistreerd museum te krijgen dat als een kwaliteitskeurmerk geldt, maar niet verplicht is.

Voor wat betreft de bedrijfsvoering is de organisatie ook afhankelijk van de exploitatie van de winkel en de galerie, die ook toegankelijk zijn zonder een museumbezoek. De winkel is dan ook niet een doorsnee museumwinkel, maar kan gezien worden als een cadeauwinkel. Of een gedragscode op deze kleine organisatie van toepassing kan zijn is twijfelachtig. De organisatie doet een groot beroep op personen die vrijwillig hun bijdrage leveren. Dit betekent een grote vrijblijvendheid. Hetzelfde geldt voor het toezicht. Deze rol wordt gespeeld door een zeskoppig bestuur dat bestaat uit liefhebbers. Het is een soort van erebaan. Het stichtingsbestuur speelt een belangrijke rol in de bedrijfsvoering en professioneel toezicht van buiten de instelling ontbreekt. Naast de groep van betrokkenen bij de organisatie, die uit een groot aantal liefhebbers van deze kunst en de achterliggende cultuur bestaat, zullen weinig mensen zich zorgen maken over de staat en kwaliteit van de collectie en het instituut. Een sectorale gedragscode opgelegd door de overheid zou niet verplicht gesteld kunnen worden voor het Aboriginal Art Museum. Aangezien de overheid op dit moment over geen enkel middel beschikt in te grijpen als deze niet wordt nageleefd door het Aboriginal Art Museum. Voor de organisatie zelf geldt dat deze zo klein is, dat een gedragscode meer nadelen dan voordelen zou opleveren en een bureaucratiegolf tot gevolg zou hebben, die het personeel afhoudt van de dagelijkse werkzaamheden. Het voordeel dat een code zou kunnen bieden dat het er een algemeen, door de sector gedragen, keurmerk zou bestaan. Hierbij kun je denken aan de Code voor goede doelenorganisaties zoals die is opgesteld door Commissie Wijffels²³⁴. Dan weet je zeker dat het Aboriginal Art Museum Utrecht gezien wordt als een serieuze museale instelling.

²³³ Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarverslag 2004, Utrecht 2005, p.16

²³⁴ Commissie Goed bestuur voor Goede doelen, Advies voor een code voor de leden van de VFI, Amsterdam 2005

Hoofdstuk 9: Theorie en praktijk; een analyse

Inleiding

In hoofdstuk vier zijn voorkomende vormen van toezicht in de culturele sector beschreven. Ook de verhouding tussen bestuur en toezichthouder kwam aan de orde. Om hun taken te kunnen uitvoeren bedienen ze zich van instrumenten. De varianten hiervan binnen de culturele sector zijn beschreven. Mede door de hier moeilijk te beantwoorden eigenaarvraag wordt er verschillend invulling gegeven aan taken en verantwoordelijkheden. Dit heeft een groot aantal toezichtarrangementen tot gevolg. Het leidt tot verschillende informatie- en verantwoordingsstromen en –structuren. In het onderzoek wordt aangetoond dat er regelmatig incidenten plaatsvinden die veroorzaakt worden omdat het voor de betrokkenen niet altijd even duidelijk is hoe de sector georganiseerd is en waarom het werkt zoals het werkt. Er lijkt een verschil tussen theorie en praktijk te zijn. Het kan ook zo zijn dat de instrumenten niet worden ingezet op een manier waarvoor ze bedoeld zijn of dat de regelgeving niet waterdicht is. Onderstaand worden voorbeelden genoemd waarbij theorie en praktijk niet synchroon lopen. Het eerste laat een politiek verantwoordelijke zien van een gemeentemuseum die onwetend was over de verkoop van een voorwerp uit de collectie en de opbrengst ervan. Een hiaat in de informatievoorziening van bestuur en interne toezichthouder naar de externe toezichthouder. Een ander is de onduidelijkheid over de eigenaarvraag van een collectie zilver en munten die gevonden wordt in een gezonken VOC-schip. De afdeling Domeinen van het Ministerie van Financiën is als rechtsopvolger van de VOC eigenaar van de gevonden schat, maar het Ministerie van OCW is de eigenaar van collecties van staatsbelang of nationaal bezit. Een derde is een minister die in moeilijkheden kwam omdat hij tot aankoop van een doek was overgegaan zonder daarvoor goedkeuring te vragen aan het parlement. Een geval van het omzeilen van de publieke verantwoording.

Wat leren we hiervan? Geven deze drie wapenfeiten aan dat de organisatie van toezicht in de museale sector een kunst op zich is? Hadden de excessen voorkomen kunnen worden als het toezicht anders was ingericht? Of hadden de bestaande regels beter moeten worden nageleefd? Tegen de achtergrond van de huidige beleidstrend van de overheid om van de regeldruk te verminderen en meer verantwoordelijkheid bij de instellingen te leggen²³⁵ is de vraag of de inrichting van toezicht in de museale sector niet eenvoudiger, overzichtelijker en doelmatiger kan. Om deze vraag te beantwoorden is het begrip toezicht uitgelegd. Een historisch en beleidsmatig kader is neergezet. Ook is de museale sector beschreven. De samenstelling van de bestuur- en toezichtorganen kunnen van invloed zijn, evenals hun profielen en hun rollen. Ook de overheid kent verschillende rollen en ook dit zou ook een factor kunnen zijn die van invloed is.

Vervolgens wordt de praktijk van vier geselecteerde Utrechtse voorbeelden erbij gehaald. De vraag nu is of de arrangementen en de instrumenten werken zoals verwacht en waarvoor ze bedoeld zijn. Als het toezichtstelsel waterdicht is, waarom vinden er dan toch incidenten plaats? Zijn deze te wijten aan verkeerde toepassing van regels, door te weinig toezicht op de regels of door onduidelijkheden. Misschien heeft het met persoonlijk gedrag en interpretatie te maken en kan een gedragscode uitkomst bieden en vervelende voorvallen te voorkomen.

²³⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*, Den Haag, 2005

Kader

De praktijkvoorbeelden worden beschreven aan de hand van de vragen uit het eerste hoofdstuk en het raamwerk waarmee hoofdstuk vier afgesloten wordt. Uiteraard gebeurt dit in het licht van de geschiedenis en het beleid. Per casus wordt gekeken in welke richting toezicht georganiseerd is. Welke soort toezicht van toepassing is. Van welke verantwoording sprake is. Welke taken de toezichthouder toebedeeld gekregen heeft en van welke instrumenten hij zich kan bedienen om deze taken uit te voeren. Natuurlijk wordt ook de bestuursstijl en de verhouding en taakverdeling tussen bestuur en toezicht van de organisatie over het voetlicht gebracht. Op deze manier zal ik tot een analyse komen die laat zien waar de overeenkomsten tussen theorie en de praktijk liggen en waar de verschillen. Naar aanleiding van deze resultaten zal ik conclusies trekken en aanbevelingen ter verbetering van het toezicht op de museale sector, zodat incidenten in de toekomst zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden en de musea zich kunnen concentreren op hun twee hoofdtaken, het op een goede manier in stand houden van ons cultureel erfgoed en het op een aansprekende manier presenteren aan het publiek.

Toezicht in de praktijk: Het Geldmuseum

Eigenlijk zijn alle bestaande vormen van toezicht wel ergens in het Geldmuseum aanwezig. Er dus sprake van een complexe toezichtstructuur. Er wordt namelijk verantwoording aan verschillende toezichtorganen afgelegd over de verschillende collecties, over de financiële situatie en natuurlijk over het beleid. Het Geldmuseum is verzelfstandigd rijksmuseum en heeft een hele directe relatie met de rijksoverheid. Het is een zogenaamde RWT, een rechtspersoon met een wettelijke taak. Rijksmusea zijn verplicht een beleidsplan beschikbaar te stellen aan het departement op grond waarvan de langere termijn de subsidie voor het in stand houden van de collectie wordt vastgesteld. Dit is een duidelijke vorm van preventief toezicht. De Erfgoedinspectie controleert achteraf steekproefsgewijs of het vastgestelde beleid ook inderdaad op die manier wordt uitgevoerd. Het toezicht door de inspectie is een vorm van nalevingtoezicht. De Inspectie sluit elk bezoek af met een rapportage. Die is in de geschiedenis van het Geldmuseum of diens rechtsvoorganger, het Koninklijk Penningkabinet, nooit negatief geweest. Verscherpte controle dan de steekproefsgewijze²³⁶ die een keer in de twee of drie jaar plaatsvindt is dan ook niet nodig. De inspectie is wel betrokken geweest bij de inrichting van de depots in de nieuwe huisvesting. De dienst heeft nooit hiaten en of overtredingen geconstateerd en heeft dus nooit over hoeven gaan tot handhaving. Dit is een schoolvoorbeeld van verticale extern toezicht en politieke verantwoording.

Rijksmusea kennen statutair een directie of bestuur die op hun beurt gecontroleerd worden door een statutaire raad van toezicht.²³⁷ Bij het Geldmuseum is dit nog niet het geval. Tijdens het fusie en het bouwproces is gekozen voor een beleidsvormend bestuur. Dit is een variant op de standaardregelgeving vanuit het departement. Een dergelijk bestuur is, overigens net als een raad van toezicht, een intern toezichtorgaan dat verticaal ingericht is. Het bestuur is verantwoordelijk voor het uitvoeringstoezicht. Het is eindverantwoordelijk en heeft voor de dagelijkse leiding een directeur aangesteld. Het bestuur is hoofdelijk aansprakelijk. De directeur heeft slechts een beperkte tekeningsbevoegdheid. Het beleid van het museum wordt vastgesteld door het bestuur, evenals de jaarrekening en het jaarverslag. Uiteraard wordt de jaarrekening gecontroleerd door een externe accountant. Het bestuur heeft dus een

²³⁶ Inspectie Cultuurbezit, Inspectierapport 2003-2004 Koninklijk Penningkabinet, Leiden 2005

²³⁷ Kunst en Zaken, Cultural Governance. Kwaliteit van bestuur en toezicht in de culturele sector. Een pleidooi voor zelfregulering, Rotterdam ...

omvangrijker rol dan “slechts” toezicht houden. De directeur adviseert het stichtingsbestuur en legt aan haar verantwoording af. Dit geldt zowel voor de bedrijfsvoering, de collectie- als ook de publieksfunctie. Voor het tentoonstellingsprogramma is toestemming gevraagd en verleend. Hetzelfde geldt voor het collectieplan, beleidsplan, jaarplan, -verslag en -rekening. Het vergaderrooster van zesmaal per jaar wordt strikt gehanteerd. De rechtsvoorganger van het Geldmuseum, het Koninklijk Penningkabinet, kende wel een raad van toezicht. Toen in 1994²³⁸ naar aanleiding van Kamervragen een fusie voorbereid moest worden met het Nederlands Muntmuseum en de numismatische collectie van De Nederlandsche Bank speelden de statuten nog geen rol. Later wel en werd er een intentieverklaring getekend en een bestuur samengesteld om de fusie te gaan vormgeven. Het Nederlands Muntmuseum was overigens gewend aan een hands on bestuur. De Nederlandsche Bank stootte een afdeling af. Met de vormgeving van een fusiebestuur werd dus eigenlijk een mix gemaakt van de inrichting van twee van de drie instellingen. Deze situatie zou bestaan tot de opening van het Geldmuseum, maar bestaat nu nog. Het zou het bestuur de mogelijkheid geven meer hands on en uitvoerend te zijn en dat zou de slagkracht en daarmee het slagen van de fusie vergroten. Gezien het tien jaar durende fusietraject en dat het bestuur na de opening van het museum nog niet opgeheven is lijkt deze opzet niet helemaal geslaagd. Onderhandelingen met de departementen verliepen moeizaam. Bij het Ministerie van Financiën moest bijvoorbeeld overlegd worden met drie directies. Daarnaast moest er natuurlijk ook nog met het Ministerie van OCW, de Koninklijke Nederlandse Munt en last but not least met de Gemeente Utrecht overeenstemming bereikt worden. Deze laatste was een belangrijke subsidiënt. Dat deze nooit over de brug gekomen is heeft te maken met het feit dat de gemeente andere plannen had met het huidige pand dan de Koninklijke Nederlandse Munt en zijn enige aandeelhouder, de staat. Gemeente Utrecht wilde het museum graag in het pand met verschillende faciliteiten dat mensen naar de stad zou trekken. Dat zou bestaan uit een cultureel deel (museum), met daarnaast een woonbestemming en ook een horecadoel (hotel). De in het pand aanwezige muntproductie zou naar nieuwbouw in een industriegebied verhuizen. Omdat de rijksoverheid besloot dat het produceren van muntgeld en onderscheidingen op de bestaande locatie moest blijven, is het plan van de gemeente en de daaraan verbonden gelden voor het museum nooit doorgegaan. Een opmerkelijke zaak dat een van de collectiehouders, het ministerie van Financiën hierdoor een hindernis blijkt te vormen voor een bloeiend museum. Door het niet laten verhuizen van de muntproductie kon het museum de subsidie van de stad vergeten. Een vorm van kannibalisme.

Toen een directeur werd aangenomen werden veel taken aan hem overgedragen en vervulde het bestuur de rol van toezichthouder, hoewel de verandering van rollen nooit formeel werd vastgelegd. Onderhandelingen over bijvoorbeeld huurovereenkomsten en inrichtingsbudgetten worden in eerste instantie gevoerd door de directeur die in een latere fase werd ondersteund door bestuursleden.

Met de betrokken departementen, de Koninklijke Nederlandse Munt en de Nederlandsche Bank zijn beheerovereenkomsten afgesloten voor wat betreft hun collecties. Er wordt geprobeerd om de overeenkomst met OCW als voorbeeld te laten dienen, zodat op termijn de overeenkomsten soortgelijke bepalingen bevatten en dezelfde looptijd van dertig jaar kennen. Het is een typisch voorbeeld van hoe de rijksoverheid toezicht heeft ingericht om een op afstand geplaatste organisatie. Het is vergelijkbaar met een moeder-kindsituatie. De navelstreng is losgesneden, maar het kindertuigje is omgedaan. Op elk moment kan er door moeder aan het tuigje getrokken worden om het kind dichterbij te krijgen. In het dagelijkse leven betekent dat het kind wel bewegingsvrijheid heeft, maar kan op elk moment door de

²³⁸ Akkers C., Pol A., Schollaardt C., Het is geen kunst om geld te winnen, maar te bewaren, Collectieplan Geld- en Bankmuseum, Utrecht 2004

moeder tot de orde geroepen worden. De rijksoverheid wil graag dat er goed op de winkel gepast wordt. Ze heeft een duur stukje cultureel erfgoed in bewaring gegeven, daar moet opgepast worden. Aan de jaarrekening²³⁹ is ook te zien dat dat prioriteit heeft. Van de overheid komen vooral middelen om de voorwerpen op een goede en veilige manier te bewaren en te onderhouden. Dit is een feit van administratieve verantwoording. Als vooraf opgelegd toezicht wordt verantwoording afgelegd via een vierjaarlijkse begroting die wordt afgeleid van de Cultuurnota en het advies door de Raad voor Cultuur, die dan per jaar opnieuw bekeken wordt. Door minister Plasterk wordt nu een nieuw systeem voorbereid met een langdurige subsidieregeling die geënt is op de langdurige beheersovereenkomsten. De rol van Raad voor Cultuur zal beperkter worden en visitatie zal belangrijker worden. Uiteraard moeten deze plannen eerst worden goedgekeurd door het parlement.

Die moeder-kindverhouding zorgt niet alleen voor een ingewikkelde onderlinge relatie, maar levert voor het kind ook voordelen op, het krijgt wel eens wat toegestopt. Toen minister Zalm voor zijn tienjarig jubileum als minister van Financiën flipperkast “the miljonair”²⁴⁰ cadeau kreeg liet hij weten deze niet persoonlijk aan te kunnen nemen, maar dat hij hem graag aan het Geldmuseum wilde schenken. De schat van het eerder genoemde gezonken VOC-schip is eenzelfde voorbeeld. Als de rechtsopvolger van de VOC, de afdeling Domeinen van het ministerie van Financiën, inderdaad krijgt waar ze recht op heeft, zal zij die unieke stukken in bewaring geven bij een rijksmuseum. De vraag is bij welk museum de schat het meest thuishoort. Voor dergelijke aanwinsten voor de collectie hoeft dus geen veiling te worden ingeschakeld of de marktprijs te worden betaald.

Verskillende vormen van toezicht zijn nu aan de orde gekomen. De eerste is de toezichtstructuur zoals ingericht door de rijksoverheid, met de inspectiedienst die rapportages verzorgt voor de politiek verantwoordelijke. De tweede is het stichtingsbestuur als vorm van intern, verticaal toezicht. Het bestaat uit liefhebbers die eerder betrokken waren bij een van de drie kleinere instituten waar het museum uit is voortgekomen. Er heeft een wetenschappelijk numismaat zitting in het bestuur, evenals oud-bestuursleden uit de gelederen van de fusiepartners. Zij kennen elkaar al jaren uit “het wereldje”. De politiek verantwoordelijke kan het stichtingsbestuur tot de orde roepen en hij kan tot de orde geroepen worden door het parlement. Dit laatste is een vorm van publieke verantwoording.

Alle rijksgesubsidieerde instellingen moeten een beleidsplan en een collectieplan opstellen dat wordt getoetst ten behoeve van het verkrijgen van bijdragen. Hierin zijn verplichtingen opgenomen ten aanzien van het behoud en beheer van de collecties van het rijk die bij de musea in beheer zijn. Dit is een vorm van preventief toezicht. De overheid speelt dus een belangrijke rol als financier, maar ook zeker als regisseur en bureaucraat. Zij trekt behoorlijk aan de touwtjes door eisen te stellen aan het bewaren en beheren van collecties, waarvoor zij geld beschikbaar stelt. Voor de musea geldt dat zij op verschillende fronten verantwoording moeten afleggen en zij moeten dat voor elk front organiseren.

Voor de publieksfunctie²⁴¹ gelden wel algemene beleidsregels zoals vastgelegd in de nota van Medy van der Laan²⁴², maar in de praktijk komt het erop neer dat voor de tijdelijke tentoonstellingen geld uit de markt komt, dat wil zeggen van fondsen en sponsors. De rijksoverheid bemoeit zich nauwelijks met het tentoonstellingsprogramma.

Toch is er op gezette tijden overleg met de Raad voor Cultuur die advies uitbrengt aan de regering voor op het gebied van subsidieverstrekking ten aanzien van de bedrijfsvoering en de

²³⁹ Geldmuseum, jaarverslag 2006, Utrecht 2007

²⁴⁰ <http://www.minfin.nl/nl/actueel/nieuwsberichten,2005/10/Zalm-schenkt-flipperkast-aan-Geld-en-Bankmuseum.html>, voor het laatst benaderd op 10 augustus 2008

²⁴¹ Bos J.E., Openbare schatkamers in verandering; musea in Nederland in een tijd van verzelfstandiging en privatisering, Amsterdam 2001

²⁴² Ministerie OC&W, Bewaren om teweeg te brengen; museale strategie, Den Haag, 2005

publieksdiensten. Hiervoor wordt het beleidsplan van het betrokken museum als uitgangspunt genomen. Het is wel duidelijk dat het verstrekken van subsidies een belangrijk instrument vormt voor de overheid om invloed uit te oefenen op het uit te voeren beleid bij musea die hiervan voor een groot deel afhankelijk zijn. De subsidies kunnen zowel structureel zijn als incidenteel.²⁴³ De eerste hebben meestal betrekking op de collectietaken, de tweede op speciale, meestal op publiek gerichte projecten. Maar kan ook worden ingezet voor bijvoorbeeld een verbouwing of vernieuwde inrichting. Uiteraard verlangt de overheid dat er verantwoording wordt afgelegd over de ter beschikking gestelde gelden.

Tot nu toe heb ik slechts gesproken over de inrichting van de toezichtrelatie tussen de rijksoverheid en de museale instelling en over het toezicht in de instelling zelf. Er zijn echter nog veel meer toezicht- en verantwoordingsvormen te onderscheiden.

Een hele belangrijke is die verantwoording die wordt afgelegd aan het publiek in het algemeen en de bezoekers van het museum in het bijzonder. Musea zijn hybride organisaties met een bewaar- en een publieksfunctie. De meeste musea houden hun eigen publieksonderzoek, maar ze kunnen zich ook aansluiten bij de museummonitor, een initiatief van de Museumvereniging of bij onafhankelijke onderzoeksbureaus.²⁴⁴ De bezoekersaantallen zeggen natuurlijk ook wel wat. Dit is een voorbeeld van horizontale verantwoording. Dit is nog niet van toepassing op het Geldmuseum, omdat het recent geopend is. Overigens is in de begroting een bezoekersaantal van 60.000 per jaar opgenomen. Dit getal is nodig om de begroting sluitend te maken.

Een ander voorbeeld hiervan is de verantwoording die wordt afgelegd aan de medewerkers door middel van het instellen van een ondernemingsraad. Officieel is het instellen van een dergelijk medezeggenschapsorgaan pas verplicht bij een organisatie die meer dan vijftig medewerkers telt. Hoewel musea vaak over minder fte beschikken is het toch gebruikelijk een ondernemingsraad in het leven te roepen. Ook het Geldmuseum beschikt over een vertegenwoordiging van het personeel die verenigd is in een ondernemingsraad. De raad beschikt over een aantal wettelijk vastgelegde grondrechten²⁴⁵ om invloed uit te oefenen op het beleid van de instelling.

Het Geldmuseum betreft kent een lappendeken aan toezicht, met daarin een overlap waar het de collecties betaamt. En dat terwijl de overheid juist predikt toezicht ter vereenvoudigen!²⁴⁶ We zien ook dat, zeker daar waar het de fusie en aanloopmoeilijkheden betreft, er van de theorie wordt afgeweken. Op momenten dat onvoorziene zaken zich voordoen lijkt het wel of de beschreven normen even vergeten worden. Ze worden in elk geval niet strikt toegepast. De ingewikkelde toezichtstructuur is dan ook moeilijk rechtlijnig te houden in de praktijk. Het bestuur heeft moeite met haar rol die op het ene moment lijkt op die van een toezichthouder en op het andere moment op die van een beleidsvormend of zelfs uitvoerend bestuur. Dit is een voorbeeld waar Jaap Glasz²⁴⁷ al voor waarschuwde. Het levensgevaarlijk als een bestuur op afstand gaat staan en zich als toezichthouder manifesteert. De grip op de gang van zaken wordt hierdoor verloren. Het is een extra belasting voor vooral medewerkers en directeur die verantwoording aan de verschillende instanties moeten voorbereiden en op onverwachte momenten verantwoording moeten afleggen. Het stichtingsbestuur is als controle-orgaan, als toezichthouder, betrokken, aan haar worden de plannen, rapportages, begrotingen -verslagen en jaarrekeningen ter beoordeling en goedkeuring aangeboden. Dat deze check vooral op

²⁴³ Kunst en Zaken, Cultureel Ondernemerschap: een kwestie van balans; aanbevelingen voor een dynamische relatie tussen culturele instellingen en de overheid, Amsterdam 2000

²⁴⁴ Ranshuysen L., Onzichtbare drempels. Een analyse van het publiekspotentieel voor Nederlandse musea in het kader van het project museale strategie, Rotterdam 2005

²⁴⁵ Wet op de Ondernemingsraden, art 25 adviesrecht en art 27 instemmingsrecht

²⁴⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende visie op toezicht 2005, Den Haag 2005

²⁴⁷ Hoofdstuk 4 Vormen van Toezicht p.41

financiële aspecten plaatsvindt is logisch, gezien de achtergrond van de meeste bestuursleden, die in de financiële dienstverlening ligt. De talenten van de medewerkers en directeur zouden beter tot hun recht komen als zij zich minder bezig zouden moeten houden met deze bureaucratische en politieke verantwoording. Vele manuren zouden kunnen worden ingezet op plaatsen waar het museum er zichtbaar profijt van heeft. Het zou voor het Geldmuseum dan ook een goede zaak zijn als de toezichtstructuur simpeler en eenduidig gemaakt zou kunnen worden. Een uniforme gedragscode voor de sector zou uitkomst kunnen bieden. Een tweede mogelijkheid is de collectiefunctie en de publieksfunctie te scheiden. Hiervoor zouden dan twee departementale directies voor in leven geroepen moeten worden. De organisatiestructuur buiten het museum zou eerder daartoe moeten worden ingericht als het museum zelf. Het voordeel is dan dat het museum maar op twee fronten externe verantwoording moet afleggen. In grove lijnen is dat nu eigenlijk ook zo. De externe toezichthouder is, met alle toeters en bellen, de overheid en de interne is het bestuur. De eerste heeft een enorm instrumentarium ingezet om er voor te zorgen dat alle risico's worden afgedekt voor wat betreft de bewaarfunctie. Er worden in de diverse beleidsnota's allerlei ideeën geopperd en eisen gesteld om het museum de moeite waard te maken om te bezoeken, maar eigenlijk wordt daar niks tegenover gesteld. De interesse in wat er getoond kan worden en getoond wordt en wat dat inhoudt voor het publiek is niet of nauwelijks aanwezig. Natuurlijk wordt financiële opvoeding belangrijk geacht, maar daar schijnt het museum niet nodig voor te zijn. Daar worden instituten als het Nibud voor ingeschakeld of er komt een gezamenlijke actie van departementen. Het is toch onvoorstelbaar dat twee instellingen die allebei een afhankelijkheidsrelatie hebben met hetzelfde departement, de Koninklijke Nederlandse Munt en het Geldmuseum, die samenwonen onder een dak, concurrerend zijn. En dit terwijl ze zich niet eens op dezelfde markt bevinden. De vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën probeert als bestuurslid van het Geldmuseum bij de Koninklijke Nederlandse Munt huurverlaging te bedingen om de begroting van het museum rond te krijgen. Hetzelfde departement heeft echter een rol gespeeld in de huurconstructie en ervoor gezorgd dat het museum de subsidie van de stad Utrecht misliep. Het lijkt een kat die zichzelf steeds in de staart probeert te bijten.

De interne toezichthouder, het bestuur, staat erbij en kijkt ernaar. Met hun financiële achtergronden wordt ervoor gezorgd dat de jaarrekening in orde is en dat de founding fathers tevreden zijn over hoe er op de spulletjes gepast wordt. Echter, het museum heeft ook nog een publieksfunctie. Die lijkt vergeten te worden...Zoals zoveel culturele instellingen heeft het museum niet echt de middelen om de mensen te laten weten dat ze er zijn. De publieksafdeling lijkt het stiefkindje te worden. Er zijn vacatures die niet vervuld kunnen worden omdat er geen geld voor is. Het geld dat de begroting rondmaakt is immers geormerkt. Het zou voor het Geldmuseum een goede zaak zijn als het toezicht anders zou worden ingestoken en er ruimte zou zijn om wat "teweeg te brengen."²⁴⁸

²⁴⁸ Ministerie OCW, Bewaren om tweeweg te brengen; museale strategie, Den Haag 2005

Bestuur en toezicht Geldmuseum schematisch weergegeven

Entiteit	Vormen	Instrumenten	Richting	In-/Extern
Bestuur	Uitvoerend <i>Stichting</i> Beleidsvormend <i>Stichting</i> Toezichhoudend <i>Stichting</i>	Bevoegdheden vastgelegd in statuten	Verticaal	Intern
Taken bestuurder	Verantwoordelijk voor financiën Bepalen beleid Sturen en coördineren werkprocessen Verschaffen informatie aan externe toezichthouder	Jaarstukken Beleidsplannen Contracten en overeenkomsten		
Toezicht	Nalevingtoezicht <i>Erfgoedinspectie</i> <i>Ondernemingsraad</i> Uitvoeringtoezicht <i>Stichtingsbestuur</i> <i>Publiek</i> Interbestuurlijk toezicht <i>Rijksoverheid</i>	Rapportage/Handhaving WOR Overeenkomsten Toegangskaartjes/monitor Hoger gezag/wetgeving	Verticaal/Regressief Horizontaal/Prev. Verticaal/Regressief Hor./Regressief Verticaal/Regressief	Extern Intern Intern Extern Intern
Taken toezichthouder	Goedkeuring geven aan te voeren beleid <i>Stichting/Rijksoverheid/Raad voor Cultuur</i> Toezicht houden op gevoerd beleid <i>Rijksoverheid/Inspectie</i> Toezicht houden op algemene gang van zaken <i>Stichting/Rijksoverheid</i> Houden functioneringsgesprekken met bestuur/directie <i>Stichting</i> Benoemen/ ontslaan leden bestuur/directie <i>Stichting/Rijksoverheid</i>	Financiële instrumenten (bv subsidie) Budgetrecht Verantwoordingsinstrumenten (bv benchmarks, accreditatie, visitatie, risicomangement, Juridische instrumenten Gespreksverslagen/ Personeelsdossier Statuten/personeelsdossier	Verticaal/Preventief Verticaal/Preventief Verti-/Horizontaal Pre-/Regressief Regressief/verticaal Verticaal/Regressief Vertiaal/Regressief	In-/extern In-/extern Intern In-/extern

Verantwoording Geldmuseum

Soort	Instrument	Aflegger	Aan wie	Richting
Politiek	Beleidsplan Jaarverslag en -rekening Rapportage Inspectie	Stichting	Departement	Verticaal
Juridisch		Stichting	Rechtelijke macht	Verticaal
Administratief	Rapportage Inspectie	Stichting	Inspectie	Verticaal
Professioneel	Benchmark	Stichting	Collegamusea	Horizontaal
Maatschappelijk	Bezoekersaantallen Klanttevredenheidsonderz.	Medewerkers	Bezoekers	Horizontaal

Toeziethouder Geldmuseum

Taak	Toeziethouder 1	Toeziethouder 2
Toezicht houden op gevoerd beleid	Bestuur Geldmuseum	Politiek
Benoemen/ontslaan directieleden	Bestuur Geldmuseum	
Voeren functioneringsgesprekken met directie	Bestuur Geldmuseum	
Goedkeuring geven aan beleid	Bestuur Geldmuseum	Politiek
Toezicht op alg gang van zaken	Bestuur Geldmuseum	
Verantwoordelijk voor financiën	Bestuur Geldmuseum	Politiek
Bepalen van beleid	Bestuur Geldmuseum	Politiek
Sturen en coördineren werkprocessen	Bestuur Geldmuseum	

Toezicht in de praktijk: Centraal Museum

Het Centraal Museum is als enige geen stichting. Het is een onderdeel van de gemeentelijke organisatie van de stad Utrecht. Het voorbeeld van de bestuurscrisis toont duidelijk hoe het toezicht bij het Centraal Museum georganiseerd is. De directeur van het museum is het hoofd van een gemeentelijke dienst. In 2007 wordt zij tijdelijk bijgestaan door een interim-directeur.²⁴⁹ Deze tijdelijke manager is belast met het verhelderen van de organisatiestructuur en de verbetering van de interne communicatie. Hij stuurt voortgangsrapportages naar de Commissie Centrale Personeelszorg van de gemeente Utrecht. Deze situatie is tot stand gekomen na een debat in de gemeenteraad. Er was een vertrouwenscrisis ontstaan in het museum. De ondernemingsraad had eind 2006 het vertrouwen in de directeur opgezegd. Per brief werd het stadsbestuur hiervan op de hoogte gesteld. De gemeenteraad stelde hierover vragen aan de wethouder voor Cultuur. Overigens is ook de portefeuillehouder voor personeel en organisatie betrokken. Deze heeft in eerste instantie opdracht gegeven tot het houden van een onderzoek door een interne adviseur. Die had eerder ook al een onderzoek uitgevoerd en toen geconcludeerd dat er geen problemen waren in het museum. Verschillende constatering door andere partijen. Dat idee werd weggestemd door de Utrechtse gemeenteraad. Op aandrang van de raad heeft een extern bureau het advies gekregen de situatie te onderzoeken en de organisatie door te lichten. Hoewel de bevindingen vernietigend waren voor de positie van de directeur, was het advies mild. De directeur zou de kans krijgen orde op zaken te stellen en het vertrouwen van haar personeel terug te winnen. De verantwoordelijk wethouder kon hiermee instemmen. De gemeenteraad echter niet en zo leek ook de positie van de wethouder onder druk te komen, omdat hem gebrek aan optreden verweten werd. Uiteindelijk is een compromis gesloten waarmee zowel de ondernemingsraad van het museum als ook de gemeenteraad van de stad Utrecht kon instemmen. Van 1 juni

²⁴⁹ Gert Jan van der Vossen, bron www.utrecht.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

2007 tot 1 januari 2008 heeft de directeur van het museum de kans gekregen een door haar te schrijven plan van aanpak te schrijven en te implementeren om het geschade vertrouwen te herstellen. In dezelfde periode vervulde interim-directeur Van der Vossen naast mevrouw Terreehorst bovengenoemde verbeteringsopdracht. Na 1 januari 2008 is opnieuw de situatie binnen het Centraal Museum in de gemeenteraad besproken. Uiteindelijk is de directeur vertrokken met een opdracht om mogelijkheden voor de vestiging van een Rietveldmuseum te onderzoeken. De interim-directeur vormt een eenkoppige directie tot de gemeente Utrecht een nieuwe directeur gevonden heeft. Het Centraal Museum heeft als toezichthouder de politiek verantwoordelijke, de wethouder van Cultuur, die op zijn beurt gecontroleerd wordt door de democratisch gekozen gemeenteraad. De zuiverste vorm van publieke verantwoording. De gezagsdrager is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de gang van zaken bij het museum. Aan hem wordt volgens de hiërarchie verantwoording afgelegd. Zelf kan hij door de volksvertegenwoordiger, in dit geval, de gemeenteraad tot de orde geroepen worden. Zoals we zowel uit de media als uit het bovenstaande hebben kunnen opmaken mag de wethouder besluiten over het benoemen en ontslaan van de directeur van het museum. Op zijn beurt kan hij zelf naar huis gestuurd worden door de gemeenteraad. Beide ontslagen zijn op het laatste moment niet geëffectueerd.²⁵⁰ Om de waarschijnlijk gegronde reden van goed werkgeverschap vond de wethouder het niet nodig om gebruik te maken van het ontslagrecht en de directeur naar huis te sturen. Het controlerend orgaan, de gemeenteraad, wilde bijna de wethouder wegsturen, maar heeft uiteindelijk daar ook vanaf gezien. Blijkbaar vond de raad dit voorval geen politieke crisis waard. Er is hier dus sprake van intern (portefeuillehouders) en extern (gemeenteraad) verticaal toezicht en van politieke verantwoording. Evenals bij het Geldmuseum is de politiek de grootste geldschieter en heeft daardoor financiële instrumenten in handen om haar rol als toezichthouder en eindverantwoordelijke vorm te geven. In tegenstelling tot het Geldmuseum is hier niet de rijksoverheid, maar de lokale overheid betrokken.

Daarnaast zien we ook nog de horizontale verantwoording van de directeur aan de eigen medewerkers en de signalerende en adviserende rol die hun afgevaardigden in de ondernemingsraad richting stadsbestuur hebben. Overigens is het niet gebruikelijk dat de ondernemingsraad bij een geschil direct naar het stadsbestuur stapt. De Ondernemingskamer²⁵¹ is een juridische instelling waar ondernemingsraden terecht kunnen op het moment dat zij een geschil hebben met hun bestuurder dat niet meer hanteerbaar is. De toezichtstructuur is duidelijk en politiek getint. Dit laatste blijkt uit het feit dat de wethouder uiteindelijk op zijn post mocht blijven. De toezichthouder is eindverantwoordelijk voor het beleid dat door het bestuur wordt uitgezet. De politiek is voor informatie afhankelijk van het bestuur, in dit geval de directeur, van de instelling. Het bestuur van de instelling kent democratische en bureaucratische spelers. Immers, de gemeenteraad controleert de wethouder. De bestuurder heeft dus een politiek profiel en wordt gekozen door “het volk”. Het feit dat de ondernemingsraad, een gekozen afvaardiging van medewerkers de politiek informeerde over de problemen binnen de organisatie betekent echter wel dat de informatiestroom niet helemaal transparant is. Dit heeft geleid tot verscherpt toezicht door de politiek. De toezichtstructuur is politiek, publiek, hiërarchisch en democratisch. Er is ook nog sprake van een museumcommissie, een raad van “wijze” mannen en specifieke kennis, die het museum steunt en adviseert over aankopen en het tentoonstellingsbeleid. Deze heeft echter geen bestuurlijke of toezichthoudende taken. Het is ook niet duidelijk of de door hen uitgebrachte adviezen tot stand komen nadat bijvoorbeeld het museumpubliek om haar mening wordt gevraagd. Het bestuur en toezicht is minder complex ingericht dan bij een

²⁵⁰ Hoog de M., *Bezwering van een crisis; reconstructie Centraal Museum houdt directeur*, De Volkskrant, 22 maart 2007

²⁵¹ www.ornet.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

verzelfstandigde rijksinstelling. De directeur heeft beperkte financiële bevoegdheden²⁵² en moet toestemming vragen aan de politiek verantwoordelijke. De museumbegroting is een onderdeel van de gemeentelijke begroting. De verhouding tussen de bestuurder en de toezichthouder duurt maximaal een zittingsperiode van de gemeenteraad van vier jaar. Dit kan continuïteitsproblemen opleveren, maar houdt ook in dat elke keer weer met een frisse blik gekeken wordt en zullen er geen heilige huisjes ontstaan. Elke wethouder zal zijn of haar eigen persoonlijke voorkeuren hebben, voor de instelling is het niet altijd even prettig als de richting na vier jaar verandert. Het Centraal Museum zou er dus geholpen mee kunnen zijn als er door de sector zelf een gedragscode ontwikkeld zou worden, die ook bekend is bij de politiek. Wat er in het Centraal Museum gebeurd is, eerst in 2005, met de toen verantwoordelijk wethouder, Gispén en nu met het gebrek aan vertrouwen in mevrouw Terreehorst, is opmerkelijk. Het toezicht op de gemeentelijke dienst is eenvoudig, eenduidig, transparant en klassiek ingericht. Hoe is dan mogelijk dat er incidenten plaatsvinden, zonder dat de gemeenteraad of zelfs de portefeuillehouder op de hoogte is. Er is sprake van een gebrekkige informatiestroom, terwijl ze zou kunnen verwachten dat de lijnen kort zijn. Bovendien lijkt er niet te worden ingegrepen op de plekken waar het zou moeten en met de beschikbare instrumenten. De wethouder zou, als hij de regels zou hebben toegepast, het onderzoek van de onafhankelijke commissie naar het functioneren van de directeur, serieus hebben overwogen een ontslagprocedure te starten. De gemeenteraad had genoeg munitie in handen om de gezagsdrager naar huis te sturen. Blijkbaar was het overeind houden van de coalitie belangrijker dan de theorie van toezicht om te zetten in de praktijk.

Bestuur en toezicht Centraal Museum schematisch weergegeven

Entiteit	Vormen	Instrumenten	Richting	In-/Extern
Bestuur	Uitvoerend <i>Directeur</i>	Afdelingsplan/ Gemeentelijk beleid	Verticaal	Intern
	Beleidsvormend <i>Wethouder</i>	Gemeentelijk beleid	Verticaal	Intern
	Toezichthoudend <i>Gemeenteraad</i>	Raadstukken, notulen	Verticaal	Extern
Taken bestuurder	Verantwoordelijk voor financiën <i>Wethouder</i>	Jaarstukken	Niet van toepassing	Niet van toepassing
	Bepalen beleid <i>Directeur/wethouder</i>	Beleidsplannen Beleidsplannen	Beperkt van toepassing	
	Sturen en coördineren werkprocessen <i>Directeur</i>	Procesbeschrijvingen		
	Verschaffen informatie aan externe toezichthouder <i>Wethouder</i>	Raadsadviezen	Verticaal	Extern

²⁵² Jaarverslag 2006, Centraal Museum

Entiteit	Vormen	Instrumenten	Richting	In-/Extern
Toezicht	Nalevingtoezicht	WOR Overeenkomsten Toegangskaartjes/monitor	Horizontaal/Prev. Verticaal/Regressief Hor./Regressief	Extern
	Uitvoeringtoezicht			Intern
	<i>Ondernemingsraad</i> <i>Gemeenteraad</i> <i>Publiek</i> Interbestuurlijk toezicht <i>Rijksoverheid</i>		Hoger gezag/wetgeving	Verticaal/Regressief
Taken toezichthouder	Goedkeuring geven aan te voeren beleid	Financiële instrumenten (bv subsidie)	Verticaal/Preventief	Extern
	<i>Gemeenteraad</i>			
	Toeziht houden op gevoerd beleid	Budgetrecht	Verticaal/Regressief	Extern
	<i>Gemeenteraad</i>			
	Toeziht houden op algemene gang van zaken	Verantwoordingsinstrumenten (bv benchmarks, accreditatie, visitatie, risicomangement,	Verti-/Horizontaal Pre-/Regressief	Extern Extern
<i>Wethouder/Raad</i>				
Houden functioneringsgesprekken met bestuur/directie				
<i>Wethouder</i>	Gespreksverslagen/ Personeelsdossier	Verticaal Verticaal/Regressief	Intern	
Benoemen/ontslaan leden bestuur/directie				
<i>Wethouder</i>	Personeelsdossier	Verticaal/Regressief	Intern	

Verantwoording Centraal Museum

Soort	Instrument	Aflegger	Aan wie	Richting
Politiek	Beleidsplan Jaarverslag en -rekening	Wethouder	Gemeenteraad	Verticaal
Juridisch		Directeur	Rechtelijke macht	Verticaal
Administratief				Verticaal
Professioneel	Benchmark	Directeur	Collegamusea	Horizontaal
Maatschappelijk	Bezoekersaantallen Klanttevredenheidsonderz.	Medewerkers	Bezoekers	Horizontaal

Toezihtthouder Centraal Museum

Taak	Toezihtthouder 1	Toezihtthouder 2
Toeziht houden op gevoerd beleid	Wethouder	Gemeenteraad
Benoemen/ontslaan directieleden	Wethouder	Gemeenteraad
Voeren functioneringsgesprekken met directie	Wethouder	
Goedkeuring geven aan beleid	Wethouder	Gemeenteraad
Toeziht op alg gang van zaken	Wethouder	
Verantwoordelijk voor financiën	Wethouder	Gemeenteraad
Bepalen van beleid	Gemeenteraad	
Sturen en coördineren werkprocessen	Wethouder	

Toeziht in de praktijk: Het Spoorwegmuseum

Dit museum heeft de structuur van een onderneming en het toezicht is ingericht volgens het commissarissenmodel. Het Spoorwegmuseum is wel een stichting.

In de statuten is vastgelegd dat de meeste zeggenschap over de instelling gedelegeerd is aan de directeur. Hij is gemachtigd te allen tijde op te treden namens de Stichting het Nederlands Spoorwegmuseum. Hij heeft dus verregaande bevoegdheden. Toezicht op het door hem geformuleerde beleid wordt uitgeoefend door de daarvoor ingestelde raad van toezicht die eenmaal per kwartaal in vergadering bij elkaar komt. De raad buigt zich dan vooral over financiële zaken. Dit toezichtorgaan is van de organisatie zelf bestaat uit acht professionals, onder wie minstens een manager van de Nederlandse Spoorwegen. Er bestaat een rooster van aftreden dat gepubliceerd wordt in het jaarverslag van het Spoorwegmuseum. Daarnaast legt de instelling verantwoording af aan de inspectiedienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor wat betreft het rollend materieel. Er is dus sprake van een verticaal intern toezicht en voor een klein deel ook van verticaal extern toezicht. Hoe de raad werkt blijkt uit het volgende: Na het controleren van de cijfers over 2005 en 2006 is geconcludeerd dat het Spoorwegmuseum een zeer succesvolle periode doormaakt en daarom is besloten het jaarlijkse subsidiebedrag te verlagen.²⁵³ Een schoolvoorbeeld van cultureel ondernemerschap. De definitie die hiervoor gehanteerd wordt:

*“Ondernemerschap waarbij gestreefd wordt naar en optimale balans tussen zakelijke en artistieke doelstellingen”*²⁵⁴

Onder invloed van dit ondernemerschap maakt de toezichthouder gebruik van het financiële instrument en zorgt ervoor dat dit op deze manier een minder belangrijke tool wordt.

De toezichtstructuur is bij het Spoorwegmuseum niet altijd zo eenvoudig geweest. In het verleden had het museum een toezichtrelatie met twee departementen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat was toen al belast met het inspecteren van het rollend materieel. Het Ministerie van OCW²⁵⁵ was betrokken bij het beheer van het culturele erfgoed en in die zin samen met de Nederlandse Spoorwegen en gemeente Utrecht de belangrijkste subsidiënten. Na verschil van inzicht over wie de noodzakelijke verbouwing van het museum moest gaan betalen en over een structurele bijdrage van het departement aan het museum is in 1989 besloten dat het ministerie een afkoopsom zou storten en dat de eindverantwoordelijkheid voor het cultureel erfgoed vanaf dat moment bij de Nederlandse Spoorwegen lag. Overigens waren de spoorwegen toen nog een staatsbedrijf. Het Spoorwegmuseum ging dus van een vergelijkbare situatie als het Geldmuseum naar een situatie zonder departementale inmenging. En viel dus niet meer onder publieke verantwoording. Overigens is het Spoorwegmuseum een grote trekpleister voor de stad Utrecht en in dat kader is de gemeente ook een subsidiënt. Er is overleg over beleid, maar is slechts sprake van een beperkte afhankelijkheidsrelatie en wordt in deze analyse buiten beschouwing gelaten.

Het Spoorwegmuseum is er, dankzij zijn cultureel ondernemerschap, in de achterliggende periode in geslaagd een speler te worden op de markt van dagrecreatie. In tegenstelling tot andere instellingen is het hierdoor minder afhankelijk geworden van publiek geld. Nu kan men sowieso afvragen hoe publiek het publieke geld in het Spoorwegmuseum is. Overigens had de directeur zijn lot verbonden aan de plannen voor de nieuwe grote verbouwing en de andere richting die hij met het museum op wilde. De toezichthouder heeft zijn plannen goedgekeurd en hoefde daardoor geen gebruik te maken van het ontslagrecht.

In een vraaggesprek gaf de directeur²⁵⁶ aan de publieke en maatschappelijke verantwoording veel belangrijker te vinden dan aan de raad van toezicht. Hij is van mening dat de bezoekers de spil vormen van het bestaan van het museum. Publieke verantwoording is dan dus hier ook gezien als verantwoording aan het publiek, de maatschappelijke variant, en niet, zoals

²⁵³ Kunst en Zaken, Cultureel Ondernemerschap: een kwestie van balans; aanbevelingen voor een dynamischer relatie tussen culturele instellingen en de overheid, Amsterdam 2000

²⁵⁴ Idem p.7

²⁵⁵ In 1989 was dit nog het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

²⁵⁶ De heer P.M.L. van Vlijmen

gebruikelijk in de bestuurskunde, verantwoording aan de politiek via het democratische instrument. Alle medewerkers staan in dienst van dit publiek. In de opleiding van de publieksmedewerkers is dan ook opgenomen dat ze altijd gastvrij en vrolijk moeten zijn en ook moeten kunnen ingrijpen bij calamiteiten. Het doel is dat de bezoeker blij en met een voldaan gevoel weer huiswaarts keert. Behalve uit reguliere publieksonderzoeken en de prijzen die het museum blijkt ook uit spontane bedankmailtjes dat een bezoek aan het Spoorwegmuseum zeer gewaardeerd wordt. Overigens blijkt ook uit de bezoekersaantallen, nu in twee jaar opgelopen tot 800.848 personen²⁵⁷, terwijl voor de verbouwing het gemiddelde lag op 160.000 bezoekers²⁵⁸ per jaar, dat het publiek graag naar het Spoorwegmuseum komt.

De maatschappelijke verantwoording die het Spoorwegmuseum neemt ligt vooral bij de samenwerking met bureau Halt en andere initiatieven om jonge en oudere mensen die door gedragsproblemen of invaliditeit buiten de boot vallen toch een positie binnen de maatschappij proberen te geven. Dat het Spoorwegmuseum zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid serieus neemt blijkt uit het werkgelegenheidsproject dat is uitgevoerd in samenwerking met tROM²⁵⁹, een Tilburgse organisatie om rollend materieel opnieuw te schilderen en andere onderhoudsprojecten uit te voeren. Het Spoorwegmuseum wordt eigenlijk door de raad van commissarissen op een professionele manier vooral financieel in de gaten gehouden. De Nederlandse Spoorwegen hebben zich steeds meer teruggetrokken en hebben bijna een relatie als hoofdsponsor van het museum. Het museum gaat zich steeds meer gedragen als een commerciële organisatie en begeeft zich meer en meer op de markt. Het lijkt niet te zitten wachten op een gedragscode als hulpmiddel om een meer eenduidig bestuur en toezicht voor de sector te realiseren. Op zich zou de gedragscode voor maatschappelijke ondernemingen zoals deze is opgesteld door Commissie de Boer het meest in de richting komen bij het beleid zoals dat in het Spoorwegmuseum gevoerd wordt. Als deze richting in de toekomst meer en meer gevolgd wordt kan de overheid marktaanvullende maatregelen treffen voor wat betreft het erfgoed en hiervoor de uitvoering en de beslissingbevoegdheid over subsidies bij de Mondriaanstichting neerleggen. Er is dus ook bij het Spoorwegmuseum sprake van intern en extern toezicht. Het is alleen anders vormgegeven dan bij de twee voorgaande instellingen. Het interne toezicht wordt uitgevoerd door de raad van toezicht. Het publiek is de externe toezichthouder. Behalve de departementale discussie eind jaren tachtig van de vorige eeuw is er bij het Spoorwegmuseum geen sprake van incidenten die te wijten zouden kunnen zijn aan slecht of slecht uitgevoerd toezicht. De directeur is de baas in elk opzicht. Het gaat goed met het Spoorwegmuseum, zowel op economisch gebied als op het terrein van publieke waardering als met de staat van de collectie. Het gelijk staat nu dus aan de kant van het Spoorwegmuseum. Zij lijken voor de goede richting hebben gekozen. De vraag is of deze toch wat gedurfde benadering en de redelijk losse inrichting van toezicht genoeg houvast in andere tijden. Een museum als maatschappelijke onderneming met neiging naar onderneming...hoe gaat dat verder in economische zwaardere tijden?

²⁵⁷ www.spoorwegmuseum.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

²⁵⁸ Idem, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

²⁵⁹ Jaarverslag Het Spoorwegmuseum 2005-2006 p.17

Bestuur en toezicht Spoorwegmuseum schematisch weergegeven

Entiteit	Vormen	Instrumenten	Richting	In-/Extern
Bestuur	Uitvoerend <i>Directie</i> Beleidsvormend <i>Directie</i> Toezichthoudend <i>Raad van Toezicht</i>	Meerjaren plan Notulen, jaarstukken	Verticaal	Intern
Taken bestuurder	Verantwoordelijk voor financiën <i>Directie</i> Bepalen beleid <i>Directie</i> Sturen en coördineren werkprocessen <i>Directie</i> Verschaffen informatie aan externe toezichthouder	Jaarstukken Beleidsplannen Procesbeschrijvingen	Niet van toepassing Beperkt van toepassing	Niet van toepassing
Toezicht	Nalevingtoezicht <i>Inspectie</i> Uitvoeringstoezicht <i>Ondernemingsraad</i> <i>Raad van Toezicht</i> <i>Publiek</i> Interbestuurlijk toezicht	Rapportage WOR Vergader-/jaarstukken Toegangskaartjes/monitor	Verticaal/regressief Horizontaal/Prev. Verticaal/Regressief Hor./Regressief	Extern Intern Intern Extern
Taken toezichthouder	Goedkeuring geven aan te voeren beleid <i>Raad van Toezicht</i> Toezicht houden op gevoerd beleid <i>Raad van Toezicht</i> Toezicht houden op algemene gang van zaken <i>Raad van Toezicht</i> Houden functioneringsgesprekken met bestuur/directie <i>Raad van Toezicht</i> Benoemen/ontslaan leden bestuur/directie <i>Raad van Toezicht</i>	Financiële instrumenten Verantwoordingsinstrumenten Kwartaal -en jaarrekeningen Gespreksverslagen/ Personeelsdossier Personeelsdossier	Verticaal/Preventief Verticaal/Regressief Verti-/Horizontaal Pre-/Regressief Verticaal Verticaal/Regressief Verticaal/Regressief	Intern Intern Intern Intern Intern Intern

Verantwoording Spoorwegmuseum

Soort	Instrument	Aflegger	Aan wie	Richting
Politiek	Beleidsplan Jaarverslag en -rekening	Directie	Raad van Toezicht	Verticaal
Juridisch		Directie	Rechtelijke macht	Verticaal
Administratief				
Professioneel	Benchmark	Directie	Collegamusea	Horizontaal
Maatschappelijk	Bezoekersaantallen Klanttevredenheidsonderz. Werkvoorziening	Medewerkers	Bezoekers Alg publiek	Horizontaal Horizontaal

Toezichthouder Spoorwegmuseum

Taak	Toezichthouder 1	Toezichthouder 2
Toezicht houden op gevoerd beleid	Raad van Toezicht	
Benoemen/ontslaan directieleden	Raad van Toezicht	
Voeren functioneringsgesprekken met directie	Raad van Toezicht	
Goedkeuring geven aan beleid	Raad van Toezicht	
Toezicht op alg gang van zaken	Raad van Toezicht	
Verantwoordelijk voor financiën	Raad van Toezicht	
Bepalen van beleid	Raad van Toezicht	
Sturen en coördineren werkprocessen		

Toezicht in de praktijk: Het Aboriginal Art Museum Utrecht

Het Aboriginal Art Museum Utrecht is misschien een beetje een vreemde eend in de bijt. In eerste instantie omdat het in vergelijking met de andere Utrechtse instellingen qua omvang een kleine speler is. Maar meer nog omdat geen cultureel erfgoed toont waar Nederlanders zich mee kunnen vereenzelfigen. Sterker, het is de enige instelling binnen Europa die aandacht vraagt voor het erfgoed van de oorspronkelijke bevolking van Australië, de oudste, nog levende cultuur in de wereld. Het museum is een zogenaamd particulier initiatief. De overheid is op geen enkele manier actief bij de instelling betrokken. De organisatie is zelf verantwoordelijk voor het beleid en ontvangt geen financiële overheidssteun. De subsidie van gemeente Utrecht in het eerste lustrumjaar, die het museum in 2006 ontvangen heeft, was incidenteel en verbonden aan een thema. Utrecht geeft namelijk per jaar subsidie aan een initiatief dat meer toeristen trekt naar de stad. In 2006 was dat het Zevende Hemel-project.²⁶⁰ Zeven musea in Utrecht hadden in dat jaar een opening, heropening of jubileum. Die zijn met hulp van de gemeente in de vorm van een festival en subsidie extra luister bij gezet. Dit is de enige band geweest die het Aboriginal Art Museum had met de (gemeentelijke) overheid. Structureel en rechtstreeks kan de instelling geen financiële steun vanuit de overheid te verwachten. Er is dus ook geen sprake van een politiek of democratisch bestuur, maar van een collegiaal ensemble van liefhebbers.

Het museum is net als het Geldmuseum en het Spoorwegmuseum een stichting. Deze kent een stichtingsbestuur dat eindverantwoordelijk is voor deze stichting. Dit bestuur bestaat uit zeven kundige personen²⁶¹ met de voormalige ambassadeur van Australië als voorzitter. Het komt een keer per twee maanden bij elkaar en heeft ondernemerschap en professionaliteit centraal staan. Onderwerpen van vergadering zijn vooral sponsoring- en tentoonstellingsbeleid en personeel en arbeidsvoorwaarden. Recent is daar de discussie over de toekomstvisie aan toegevoegd. Het bestuur heeft een directeur aangesteld die leiding geeft aan de organisatie en die de dagelijkse gang van zaken bepaalt. Onder deze directeur zijn ruim 5fte²⁶² personeelsleden werkzaam en een grote groep vrijwilligers. Er wordt geen verantwoording afgelegd aan “hogere” dan wel politieke organen. Net zoals bij de andere genoemde instellingen wordt elk jaar een jaarverslag en jaarrekening opgemaakt. Het stichtingsbestuur beschikt over het benoeming- en ontslagrecht. Hier heeft het onlangs gebruik van gemaakt en de directeur de deur gewezen. Dit ontslag is niet publiekelijk bekend gemaakt en ook de redenen ervan is binnenskamers gebleven. Zowel bij het Centraal Museum als bij het Aboriginal Art Museum was er discussie over de positie van de directeur. Bij de eerste instelling is dit in de

²⁶⁰ www.de7ehemel.com, festivalwebsite is inmiddels opgeheven

²⁶¹ Jaarverslag Aboriginal Art Museum Utrecht 2006 p.22

²⁶² Jaarverslag Aboriginal Art Museum Utrecht 2006

politiek en dus openbaar (transparant handelen) besproken. Bij de tweede organisatie is het besluit voor de buitenwereld onverwacht gevallen. Tijdens een gesprek liet de directeur²⁶³ weten dat daardoor verweer ook niet mogelijk was. Opvallend is dat het bestuur groter is dan het aantal fte. Het is duidelijk dat het bestuur richting geeft aan het museum en eindverantwoordelijk is voor de resultaten. Er wordt geen publieke politieke verantwoording afgelegd. Het bestuur is een collegiaal bestuur en maakt het beleid, een uitvoerend bestuur. Het is de instelling die eigenlijk het minst met de openbare sector te maken heeft. Er zijn geen incidenten te melden. Zowel relatief als concreet is het het minst afhankelijk van publieke gelden om te kunnen bestaan. Je zou dus kunnen concluderen dat deze instelling de meeste gelijkenissen vertoont met een speler in een commerciële markt. Het Aboriginal Art Museum wil de Aboriginal kunstenaars een platform bieden waar zij hun kunst kunnen tonen, verkopen en daarmee het levensonderhoud van een Aboriginal gemeenschap mee onderhouden. Het wil het Europese publiek bekend maken met deze relatief onbekende kunst. Van alle instellingen heeft het Aboriginal Art Museum dus eigenlijk de meest economische motieven. Je zou dus kunnen denken dat deze organisatie het prettig zou vinden een gedragscode als die van Tabaksblad toe te passen en met het etiket “goed bestuur” een kwaliteitskeurmerk zou kunnen krijgen. Echter, het heeft al een kwaliteitskeurmerk, namelijk dat van een voorlopig geregistreerd museum,²⁶⁴ dat betekent dat het bijna aan de kwaliteitseisen van de Nederlandse Museumvereniging²⁶⁵ voldoet. Als de plannen van minister Plasterk doorgaan zal het voor het Aboriginal Art Museum gemakkelijker worden om projectsubsidie aan te vragen bij de fondsen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. Het is op zich wel bijzonder dat de overheid zich eigenlijk helemaal niks aantrekt van dit museum. Waarschijnlijk omdat het geen Nederlandse kunst en dus cultureel erfgoed toont. Overheidsbemoeyenis heeft dus wel degelijk invloed op inhoud of andersom. De inhoud moet interessant genoeg zijn voor overheidsbemoeyenis. De publieksfunctie wordt niet belicht door de overheid. Het ontslag van de vorige directeur kan niet als incident gezien worden. Het heeft weinig rumoer teweeg gebracht. Of de directeur niet goed gefunctioneerd heeft en of het bestuur haar ontslagrecht terecht heeft toegepast is moeilijk na te gaan. Feit is wel dat het bestuur beschikt over dit instrument en het heeft gebruikt.

Bestuur en toezicht Aboriginal Art Museum schematisch weergegeven

Entiteit	Vormen	Instrumenten	Richting	In- /Extern
Bestuur	Uitvoerend <i>Bestuur</i>	Meerjaren plan	Verticaal	Intern
	Beleidsvormend <i>Bestuur</i> Toezichthoudend	Jaarstukken	Verticaal	Intern
Taken bestuurder	Verantwoordelijk voor financiën <i>Bestuur</i>	Jaarstukken	Verticaal	Intern
	Bepalen beleid <i>Bestuur</i>	Beleidsplannen Beleidsplannen	Verticaal	Intern
	Sturen en coördineren werkprocessen <i>Directie</i>	Procesbeschrijvingen		

* directe betrokkenheid, niet de betrokkenheid van het rijk in samenwerkingsverbanden in projecten als

Actieplan Kunstbereik

²⁶³ De heer J.W. Rijnberk

²⁶⁴ www.museumvereniging.nl/kwaliteitszorg, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

²⁶⁵ Brancheorganisatie waarbij alle grote en middelgrote musea in Nederland op vrijwillige basis zijn aangesloten

	Verschaffen informatie aan externe toezichth.			
Entiteit	Vormen	Instrumenten	Richting	In-/Extern
Toezicht	Nalevingtoezicht Uitvoeringtoezicht <i>Ondernemingsraad</i> <i>Publiek</i> Interbestuurlijk toezicht	WOR Toegangskaartjes/monitor	Horizontaal/Prev. Hor./Regressief	Intern Extern
Taken toezichthouder	Goedkeuring geven aan te voeren beleid <i>Bestuur</i> Toezicht houden op gevoerd beleid <i>Bestuur</i> Toezicht houden op algemene gang van zaken <i>Bestuur</i> Houden functioneringsgesprekken met bestuur/directie <i>Bestuur</i> Benoemen/ontslaan leden bestuur/directie <i>Bestuur</i>	Financiële instrumenten Verantwoordingsinstrumenten Gespreksverslagen/ Personeelsdossier Personeelsdossier	Verticaal/Preventief Verticaal/Regressief Verti-/Horizontaal Pre-/Regressief Verticaal/Regressief	Intern Intern Intern Intern Intern

Verantwoording Aboriginal Art Museum

Soort	Instrument	Aflegger	Aan wie	Richting
Politiek	Beleidsplan Jaarverslag en -rekening			
Juridisch		Bestuur	Rechtelijke macht	Verticaal
Administratief				
Professioneel	Benchmark	Bestuur	Collegamusea	Horizontaal
Maatschappelijk	Bezoekersaantallen Klanttevredenheidsonderz.	Medewerkers	Bezoekers	Horizontaal

Toeziethouder Aboriginal Art Museum

Taak	Toeziethouder 1	Toeziethouder 2
Toeziethouder op gevoerd beleid	Bestuur	
Benoemen/ontslaan directieleden	Bestuur	
Voeren functioneringsgesprekken met directie	Bestuur	
Goedkeuring geven aan beleid	Bestuur	
Toeziethouder op alg gang van zaken	Bestuur	
Verantwoordelijk voor financiën	Bestuur	
Bepalen van beleid	Bestuur	
Sturen en coördineren werkprocessen	Directeur	

De vier musea vergeleken; Bestuur en toezicht

De bestuur en toezichtstructuur is voor elk van de vier musea uit de praktijkvoorbeelden schematisch weergegeven volgens het theoretisch kader dat in hoofdstuk 4 ter verklaring van het begrip toezicht en haar verschijningsvormen werd neergezet. De vraag is nu wat dit ons zegt over de toezichtstructuur van de museale sector, oftewel pars pro toto. Om tot een vergelijking te komen zijn voor de musea afzonderlijk tabellen ingevuld. Wat zien we als we per onderdeel deze tabellen gaan vergelijken? Om te beginnen wordt de bestaande bestuur en toezichtstructuur onder de loep genomen.

Het Geldmuseum beschikt over een stichtingsbestuur dat zich soms als uitvoerend bestuur, soms als beleidsvormend bestuur en soms als toezichthouder opstelt. Het wijkt hiermee af van de theorie, waarin bepaald werd dat het Geldmuseum in de fusiefase zou beschikken over een beleidsvormend bestuur dat na de fusie zou worden omgebogen tot een raad van toezicht, zoals gebruikelijk bij een verzelfstandigd rijksmuseum. Het Centraal Museum kent geen eigen bestuur. Het uitvoerend bestuur is de taak van de directeur. Het beleid wordt gemaakt door beleidsmedewerkers met als beleidsverantwoordelijke de portefeuillehouder op wie toezicht wordt uitgeoefend door de gemeenteraad. Bij het Spoorwegmuseum liggen de beleidsvorming en de uitvoering ervan in een hand, die van de directeur. De raad van toezicht voert hierop toezichthoudende taken uit. De laatste in het rijtje, het Aboriginal Art Museum, kent een uitvoerend, beleidsbepalend en een toezichthoudend bestuur in een. Er is wel een directeur voor de uitvoering van de dagelijkse gang van zaken, maar alle touwtjes liggen in de handen van de zeven bestuursleden.

Het bovenstaande laat zien dat de Utrechtse musea allemaal een andere inrichting kennen van het bestuur van en toezicht op de instelling. Een bijzondere constatering. De vraag of deze verschillende bestuurders en toezichthouders ook andere taken hebben en zich hierdoor ook van andere instrumenten bedienen wordt als volgt beantwoord:

Bij het Geldmuseum is het bestuur voor de financiën, het te voeren beleid en het verschaffen van de informatie aan de externe toezichthouder, de rijksoverheid. De directeur is verantwoordelijk voor de bedrijfsprocessen. Echter, zoals eerder aangegeven, we spreken bij het Geldmuseum over een bestuur dat zich opstelt als een raad van toezicht. Het schrijven van de beleidsplannen en het opstellen van de jaarrekeningen is gedelegeerd aan de directeur. Het bestuur acteert reactief. De wethouder voor cultuur is verantwoordelijk voor de financiën bij het Centraal Museum, de directeur heeft een hele kleine financiële bevoegdheid. Tevens is hij verantwoordelijk voor het maken van het beleid. Hij wordt hier zeker voor wat betreft tentoonstellingen uiteraard bijgestaan door de directeur en een commissie van wijzen, de Museumcommissie. Die laatste heeft overigens geen enkele officiële bevoegdheid. Zoals we gezien hebben is de directeur wel verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de bijbehorende processen. Dit is juist waar ze ook door haar medewerkers en later door de gemeenteraad op afgerekend werd. Het verschaffen van informatie aan de externe toezichthouder ligt weer geheel bij wethouder. Zoals we gezien hebben heeft dit de vorige wethouder uiteindelijk zijn baan gekost en is de huidige ook nadrukkelijk in de gevarenzone geweest door de politieke verantwoordelijkheid die hij heeft. Het Spoorwegmuseum is wat dat betreft overzichtelijker georganiseerd. De directeur is verantwoordelijk voor het beleid, de financiën, de bedrijfsvoering en voor de informatie die naar de toezichthouder, in dit geval een interne, gaat. Het Aboriginal Art Museum heeft zoals gezegd alle verantwoordelijkheden bij de bestuurder en er is geen sprake van een afzonderlijk benoemde toezichthouder. De beschikbare instrumenten als beleidsplannen, jaarrekeningen worden door alle bestuurders gehanteerd. Of de procesbeschrijvingen bij elke instelling zijn vastgelegd is niet duidelijk

geworden. Bij het Centraal Museum wordt met de raadsadviezen een extra instrument ingezet dat geen van de anderen kennen.

Welke soorten toezicht de verschillende musea kennen en of deze verticaal dan wel horizontaal en in- of extern zijn zullen we nu onderzoeken. Het Geldmuseum kent alle vormen van toezicht heb ik al eens gezegd. Het nalevingtoezicht wordt uitgevoerd door een inspectiedienst en is dus extern en achteraf. De instrumenten die de inspectie gebruikt zijn rapportage en kan, indien nodig, handhavend optreden. Het Spoorwegmuseum kent ook een inspectiedienst, die zich van dezelfde instrumenten kan bedienen, al gelden de bevoegdheden van de inspectiedienst maar voor een gedeelte van de collectie. De beide andere musea kennen deze vorm van nalevingtoezicht helemaal niet. Uitvoeringstoezicht daarentegen is bij alle organisaties een voorkomende vorm. Bij het Geldmuseum wordt deze vorm van toezicht op drie fronten toegepast, twee ervan zijn horizontaal en worden uitgevoerd door respectievelijk de ondernemingsraad en het publiek. De eerste heeft de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) tot zijn beschikking en kan in geval van geschil naar de Ondernemingskamer stappen. Het publiek heeft als belangrijkste instrument het toegangkaartje en de beslissing dit wel of niet aan te schaffen, daarnaast worden ook vaak publieksonderzoeken uitgevoerd. Het stichtingsbestuur van het Geldmuseum is verantwoordelijk voor het interne uitvoeringstoezicht en heeft hiervoor contracten en overeenkomsten. Alle musea hebben zoals het Geldmuseum een interne toezichthouder en een externe toezichthouder voor de uitvoering van het uitvoeringstoezicht, de ondernemingsraad en het publiek. Zij bedienen zich ook van dezelfde instrumenten. Het Centraal Museum heeft de gemeenteraad, extern en verticaal, als uitvoerend toezichthouder. Bij het Spoorwegmuseum is de eigen raad van toezicht het orgaan dat het verantwoordelijk is voor het uitvoerend toezicht, dat verticaal is ingericht. Het Aboriginal Art Museum kent geen verticaal ingerichte toezichtstructuur. Voor wat betreft het horizontale in- en externe uitvoeringstoezicht zitten de vier musea op een lijn, voor het verticale toezicht geldt diversiteit.

Interbestuurlijk toezicht geldt voor toezicht op de activiteiten van de verschillende overheden door de rijksoverheid en staat eigenlijk wat verder af van de museale instellingen, al is er bij het Geldmuseum en ook bij het Centraal Museum wel sprake van dit soort toezicht.

Ook voor de inrichting van toezicht is geen uniformiteit te ontdekken tussen de verschillende musea, hoe zit dat voor de taken van de toezichthouder? Stichting Kunst en Zaken²⁶⁶ heeft, na het uitvoeren van een onderzoek onder culturele instellingen in Nederland de volgende taken voor een toezichthouder gedefinieerd:

- Goedkeuring geven aan te voeren beleid
- Toezicht houden op gevoerd beleid
- Toezicht houden op algemene gang van zaken
- Het houden van functioneringsgesprekken met bestuur/directie
- Benoemen/ontslaan leden van bestuur/directie

Bij het Geldmuseum moet zowel door interne als externe toezichthouders goedkeuring gegeven worden voor het te voeren beleid. Dit zijn het stichtingsbestuur, de Raad voor Cultuur als subsidieadviseur voor de rijksoverheid en deze zelf. Hiervoor gelden vooral financiële instrumenten, waarvan het subsidie-instrument het belangrijkste is. Dit toezicht wordt uiteraard vooraf uitgevoerd en heeft een verticale structuur. De eerste toezichthouder op dit vlak is intern en de andere twee zijn van buiten. De toezichtorganen op het gevoerde beleid, achteraf dus, zijn de inspectiedienst en daarmee de rijksoverheid. De gehanteerde instrumenten zijn bekend. De algemene gang van zaken wordt in de gaten gehouden door het bestuur voor wat betreft intern en de rijksoverheid vanuit de externe invalshoek. De

²⁶⁶ Kunst en Zaken, Cultural Governance de stand van zaken, nulmeting 2004, Rotterdam 2005

instrumenten die hiertoe worden ingezet zijn talrijk en variëren van benchmarks en accreditatie tot visitatie en risicomanagement. Het houden van functioneringsgesprekken en de eventueel daaropvolgende benoeming dan wel ontslag wordt bij het Geldmuseum uitgevoerd door het bestuur van het museum, al moeten deze wel geaccordeerd worden door het bewindspersoon voor cultuur.

Bij het Centraal Museum zijn andere toezichthouders verantwoordelijk voor bovengenoemde taken: de gemeenteraad moet het te voeren beleid goedkeuren en kan gebruik maken van het budgetrecht. Zowel de wethouder als in tweede instantie de gemeenteraad houden toezicht op het gevoerde beleid en gebruiken daarvoor de eerdergenoemde verantwoordingsinstrumenten. De wethouder houdt zich bezig met het houden van functioneringsgesprekken. Het benoemen en ontslaan van bestuurders van het museum komt eveneens voor rekening van de wethouder, als lid van het college van burgemeester en wethouders.

Het Spoorwegmuseum heeft nagenoeg alle bevoegdheden, behalve de puur toezichhoudende taken gedelegeerd aan haar directeur. Alle bovengenoemde taken worden dan ook uitgevoerd door de eigen interne toezichthouder, die zich overigens wel kan bedienen van dezelfde instrumenten als de eerder genoemde instellingen.

Het Aboriginal Art Museum heeft geen toezichthouder. Het stichtingsbestuur is verantwoordelijk voor het beleid en zal altijd het eigen beleid goedkeuren en achteraf beoordelen of het beoogde resultaat daadwerkelijk bereikt is. Dat het bestuur verantwoordelijk is voor de functioneringsgesprekken en het benoemen en ontslaan van de directeur bleek uit het eerder genoemde voorbeeld van het ontslag van de directeur.

Er zijn verschillen te constateren tussen theorie en uitvoering van toezicht in de praktijk. Het toezicht lijkt in alle gevallen ingericht volgens een bepaalde structuur, de toezichthouders hebben taken en hanteren instrumenten en er wordt verantwoording afgelegd. Toch vinden bij alle musea grotere of kleinere incidenten plaats, die volgens de theorie niet kunnen. Het Geldmuseum heeft problemen met de exploitatie en daardoor met de publieke functie. De toezichthouders lijken allebei heel erg gericht op de bewaarfunctie van het museum en dat is maar een deel van de opdracht en verantwoordelijkheid. Daarnaast speelt een toezichthouder een dubbele rol. De omvangrijke en complexe inrichting van het toezicht bij het Geldmuseum leidt in de praktijk dus niet tot waar het voor bedoeld is.

Zoals gezegd kent het Centraal Museum enkele incidenten die te wijten zijn aan een informatiedeficit. Dit terwijl er een duidelijke toezichtstructuur met politieke verantwoordelijkheid bestaat. De politiek verantwoordelijke blijkt niet op de hoogte te zijn van de gang van zaken binnen de muren van die ene gemeentelijke dienst. Vervolgens durft de volksvertegenwoordiger de beschikbare instrumenten in te zetten om de gezagsdrager af te rekenen op zijn fouten. Ook bij het Centraal Museum kan worden geconcludeerd dat de praktijksituatie er anders uitziet dan in theorie uitgedacht.

Het Spoorwegmuseum heeft niet, zoals de eerdergenoemden, te maken met een formele externe toezichthouder. De interne toezichthouder is heel ver gegaan met het delegeren van verantwoordelijkheden naar de directeur. Dit heeft vooralsnog geen noemenswaardige problemen opgeleverd. Opmerkelijk hier is dat de interne toezichthouder ook meteen de belangrijkste geldschieter van de instelling is en dat de financiële toelage wordt verlaagd bij succes op de exploitatie. Het lijkt erop dat de toezichthouder een belanghebbende is.

Tot slot zien we bij het Aboriginal Art Museum dat de overheid zich helemaal niet bemoeit met de organisatie. Bij het Spoorwegmuseum is de overheidsbemoeienis beperkt, maar bij dit museum ontbreekt deze. Het stichtingsbestuur is bestuur en toezichthouder tegelijk. Dit is waarschijnlijk de reden waarom het aantal bestuursleden groter is dan het aantal medewerkers op de loonlijst. Op zich is dat bijzonder te noemen. Bij verschil van inzicht zal het bestuur altijd aan het langste eind trekken, zoals we gezien hebben bij het niet vrijwillige vertrek van

de vorige directeur. Schematisch kunnen de overeenkomsten en verschillen voor wat betreft toezicht bij de vier instellingen als volgt worden weergegeven:

Bestuur en toezicht: overeenkomsten en verschillen

	Geldmuseum	Centraal Museum	Spoorwegmuseum	Aboriginal Art Museum
Bestuur				
Uitvoerend	x	x		x
Beleidsvormend	x	x		x
Toeziethoudend	x		x	
Taken bestuurder				
Financiën	x	x	x	x
Beleid	x	x	x	x
Werkprocessen		x		
Informatie naar externe toezichthouder	x	x		
Toeziicht				
Nalevingstoeziicht	x extern			
Uitvoeringstoeziicht	x intern	x extern	x intern	x intern
Interbestuurlijk	x extern	x extern		
Taken interne toezichthouder				
Goedkeuren beleid	x		x	x
Toeziicht op beleid	x		x	x
Toeziicht gang van zaken	x	x	x	x
Functioneringsgesprekken met directie	x	x	x	x
Benoemen/ontslaan directie	x	x	x	x
Taken externe toezichthouder				
Goedkeuren beleid	x	x		
Toeziicht op beleid	x	x		
Toeziicht gang van zaken				
Functioneringsgesprekken directie				
Benoemen/ontslaan directie	x			

Opvallend is, zoals in de tekst beschreven, dat er meer verschillen bestaan als overeenkomsten in de bestuur en toezichtstructuur van de vier instellingen. Bij zowel het Spoorwegmuseum als bij het Aboriginal Art Museum ontbreekt een externe toezichthouder, dat heeft gevolgen voor de inrichting van het toezicht en de taakverdeling tussen bestuur/directie en toezichthouder. Daarom heb ik in het overzicht de taken van de interne en externe toezichthouder gesplitst.

De vier musea vergeleken: Verantwoording

Zoals uit het schema van Strøm blijkt loopt de verantwoordingsstroom in tegengestelde richting als de toezichtstroom. Dat is natuurlijk logisch de eenheid waarop door de toezichthouder toezicht gehouden wordt legt verantwoording af aan de toezichthouder. We hebben ons voor wat betreft de toezichthouder beperkt tot de formeel benoemde toezichthouders en kwamen daarbij tot het inzicht dat er in- en externe zijn, dat er

afhankelijkheidsrelaties bestaan en dat er politiek, bedrijfsmatige en ook publieke toezichthouders bestaan. Zonder van een een op een relatie te spreken zijn er vijf soorten verantwoording te definiëren:

- Politieke verantwoording
- Juridische verantwoording
- Administratieve verantwoording
- Professionele verantwoording
- Maatschappelijke verantwoording

Eerder hebben we uitgelegd wat deze soorten verantwoording betekenen en voor de vier afzonderlijke Utrechtse musea is in kaart gebracht welke soort verantwoording wordt afgelegd aan wie en welke instrumenten hierbij worden ingezet. Hieronder volgt de vergelijking van de verantwoordingsstructuren. De politieke verantwoording wordt door het bestuur van Geldmuseum afgelegd via de minister voor cultuur aan het parlement. Dezelfde politieke verantwoordingsstructuur, maar dan op een lager niveau, is waarneembaar bij het Centraal Museum, waarbij hiërarchisch verantwoording wordt afgelegd aan de portefeuillehouder die op zijn beurt gecontroleerd wordt door de gemeenteraad. Er is echter wel een verschil, de lijnen zijn korter, aangezien het Centraal Museum een niet op zichzelf staande organisatie is, maar een gemeentelijke dienst. Het Spoorwegmuseum legt “politieke” of strategische verantwoording af aan de eigen raad van toezicht en bij het Aboriginal Art Museum is geen sprake van politieke verantwoording. De instrumenten die gebruikt worden zijn overal identiek en bestaan uit jaarstukken en beleidsplannen. Ook loopt de verantwoordingslijn in alle gevallen in dezelfde verticale richting. In veel gevallen gaat het over verantwoording over financiën, de in de publieke sector beperkte middelen om de besteding waarvan altijd keuzen gemaakt moeten worden. Zuivere politieke verantwoording geldt dus eigenlijk alleen in de gevallen van het Geldmuseum en van het Centraal Museum. Hun gezagsdrager legt in het openbaar verantwoording af aan een vertegenwoordiging van de bevolking.

De juridische verantwoording loopt voor elke instelling in dezelfde verticale richting naar de rechtelijke macht en wordt geleid door wetgeving.

Administratieve verantwoording wordt eigenlijk alleen afgelegd door het Geldmuseum aan de inspectiedienst via door de laatste te nemen steekproeven en instemming door de daaraan gerelateerde rapportage.

Professionele verantwoording wordt eigenlijk door alle instellingen aan elkaar en andere museale organisaties afgelegd als onder gelijken via een benchmark.

Misschien wel de belangrijkste vorm van verantwoording is de publieke, en dan niet, zoals in de bestuurskunde vaak wordt uitgelegd, aan de door het publiek gekozen politieke vertegenwoordigers, maar aan het museumpubliek, vooral de bezoekers. Deze laten vooral hun voorkeuren blijken door de aanschaf van een toegangsbewijs en door deelname aan de regelmatig uitgevoerde en uit te voeren publieksonderzoeken. Voor de uitvoering van verantwoording in de praktijk kan ik het voorbeeld van het Centraal Museum aanhalen. De volksvertegenwoordiger durft het uiteindelijk niet aan het ontslagrecht in te zetten. Voor het Geldmuseum geldt dat in de praktijk alleen de geldelijke middelen getoetst worden die worden gebruikt voor het in stand houden van de voorwerpen en niet de publieksopdracht die de instelling heeft meegekregen

De vier musea vergeleken: Taken toezichthouders

Toezichthouders hebben vanzelfsprekend toezichthoudende taken. Deze zijn weergegeven in de tabellen. Uit de tabellen blijkt tevens dat deze taken bij de verschillende musea toegedicht worden aan verschillende toezichthouders. De volgende generieke taken zijn te onderscheiden:

- Toezicht houden op gevoerd beleid
- Benoemen en ontslaan van directieleden
- Voeren van functioneringsgesprekken met directieleden
- Goedkeuring geven aan beleid
- Toezicht houden op algemene gang van zaken
- Verantwoordelijk voor financiën
- Bepalen van beleid
- Sturen en coördineren van werkprocessen

Voor het Geldmuseum geldt dat het stichtingsbestuur alle bovengenoemde taken uitvoert, hetzelfde is het geval bij het Aboriginal Museum. Bij het Centraal Museum liggen deze grotendeels bij de portefeuillehouder voor cultuur. Het goedkeuren van beleid en het bepalen van beleid op grote lijnen ligt bij de gemeenteraad. Toezicht houden op beleid en gang van zaken gebeurt er in twee stappen. De raad van toezicht is taakuitvoerder bij het Spoorwegmuseum. Gezien de genoemde twee stappen heb ik in de tabel ook een tweede toezichthouder benoemd. Bij het Geldmuseum en bij het Centraal Museum is er namelijk sprake van een toezichthouder op de toezichthouder. Het bestuur/wethouder is de interne toezichthouder die op zijn beurt verantwoording aflegt aan de externe toezichthouder, de bewindspersoon/gemeenteraad. Er is bij Geldmuseum dan ook nog sprake van een derde toezichthouder, de politieke, het parlement. Het Spoorwegmuseum heeft met haar Raad van Toezicht een interne toezichthouder en het Aboriginal Art Museum heeft geen toezichthouder. De bovengenoemde taken liggen dan bij een orgaan en zijn niet verdeeld over “eerste”, “tweede” of “derde” toezichthouder. Wat het effect hiervan is is onduidelijk. In het algemeen kan worden gesteld dat bij de meer bepalende zaken als het beleid en de financiën een toezichthouder op de toezichthouder bestaat bij de musea die gerelateerd zijn aan de rijks- en gemeentelijke overheid. Is er sprake van wantrouwen? Of wil de overheid haar invloed laten gelden?

Conclusie

Met het raamwerk van toezicht- en verantwoordingsarrangementen, bestuurders en -profielen en instrumenten om toezicht uit te oefenen uit hoofdstuk vier in de hand heb ik voor elk van de afzonderlijke vier Utrechtse voorbeeldmusea de toezichtstructuur in kaart gebracht. Ik heb inzicht gegeven in hoe hun toezicht georganiseerd is, wie hun toezichthouders zijn, welke instrumenten ze gebruiken, aan wie zij verantwoording afleggen en hoe de taken zijn verdeeld. Dit geeft een antwoord op de vraag hoe toezicht in de museale sector georganiseerd is. We zien ook hoe de theorie in de praktijk werkt. We leren hiervan dat de antwoorden op de vragen die in het inleidende hoofdstuk van dit onderzoek gesteld zijn niet eenvoudig en zeker niet eenduidig te formuleren zijn. Er is op dit moment ook ruimte voor eigen interpretatie of gebruikswijze van instrumenten. In het volgende hoofdstuk zal ik enkele voorstellen doen die tot meer efficiency, eenduidigheid en vereenvoudiging zullen leiden. Deze zullen verbetering van het toezicht op de museale sector tot gevolg hebben.

Hoewel sommige onderdelen overeenkomsten vertonen kennen de vier instellingen een verschillende toezicht- en verantwoordingsstructuur. Dit lijkt historisch zo gegroeid. Het is ook typerend voor de versnippering in de sector zoals eerder is geconstateerd.

Er is sprake van verschillende toezichtarrangementen en instrumenten die worden toegepast op de verschillende instellingen of dezelfde arrangementen worden op een andere manier ingevuld en verantwoordelijkheden zijn anders verdeeld. Ik denk hierbij aan het Geldmuseum en het Aboriginal Art Museum die allebei over een stichtingsbestuur beschikken. Bij het Geldmuseum legt dit bestuur verantwoording af aan de founding fathers en aan de rijksoverheid. Bij het Aboriginal Art Museum heeft het bestuur zowel een bestuurlijke als een

toezichthoudende taak. Er is geen sprake van een rol voor de overheid. Het Geldmuseum en het Centraal Museum hebben met elkaar gemeen dat ze juist een directe relatie met de overheid hebben, een directeur met beperkte bevoegdheden en een vergaande verantwoordingscultuur. Het Centraal Museum en het Spoorwegmuseum hebben het minst met elkaar gemeen. Het Aboriginal Art Museum heeft evenals het Geldmuseum en het Centraal Museum een directeur met beperkte zeggenschap. Het Geldmuseum en het Spoorwegmuseum delen een departementaal verleden en hebben allebei te maken met een inspectiedienst. Het zijn overigens niet dezelfde inspectiediensten. Het Spoorwegmuseum en het Aboriginal Art Museum vertonen gelijkenissen op het gebied van de bedrijfsvoering. Zij hebben hun organisatie als een maatschappelijke onderneming ingericht en genereren zelf het grootste deel van exploitatie. Zij hebben een interne toezichthouder.

De veelvoud van overeenkomsten en verschillen in de organisatie- en toezichtstructuur zijn tekenend. Het is een relatief kleine sector, met een grote diversiteit aan instellingen, qua omvang, qua relaties, qua inrichting, qua collecties en qua beleid. Hoewel dat in de Utrechtse situatie nog wel meevalt, is er in de sector ook veel sprake van amateurisme. Dit versterkt uniformiteit en duidelijkheid niet. De rollen die de overheid speelt zijn er ook veel en ook die zijn niet overal hetzelfde of even duidelijk. In de cultuurbranche heeft de overheid een bepalende rol op het gebied van het beleid. Daarmee is er duidelijke invloed op het eindresultaat. Die is niet over de hele sector in dezelfde mate. Daar zit ook de belangrijkste oorzaak van de wirwar aan toezichtarrangementen en de bemoeienis en de invloed van de overheid al dan niet met en op de inhoud. Het blijft ingewikkeld, maar toch zou het eenvoudiger kunnen. Dit betekent minder bureaucratie en minder formaliteitenwerk voor de instellingen en meer duidelijkheid, ook over de rol van de overheid. Een gedragscode zou een rol kunnen spelen in het bereiken van meer eenduidigheid. Valkuil is echter dat de invoer van een gedragscode extra bureaucratie betekent

Goed bestuur en toezicht is belangrijk. Ingrediënten zijn hiervoor transparantie en vertrouwen. Dit vertrouwen wordt gebaseerd op de informatie die de toezichthouder krijgt van de bestuurder. Als constructies ten aanzien van de informatieoverdracht falen, duurt het erg lang voor het vertrouwen weer hersteld is en groeit de neiging om van toezicht naar bestuur te gaan. Omdat falen sneller gaat dan herstellen, groeit er langzamerhand het gevaar dat toezichthouders in de overheid rolonvast worden en bij de geringste aanleiding de bestuursrol willen hebben.

Een motief waarom een gedragscode moeilijk of niet toepasbaar is op de museale sector is dat de vraag wie eigenaar is van een museum is moeilijk te beantwoorden is. Vaak zijn departementen, gemeenten of particulieren eigenaar van collecties en zijn gemeenten of de rijksgebouwendienst eigenaar van het pand waarin de instelling gevestigd is. Specifieke tentoonstellingsonderdelen en –zalen zijn vaak gesponsord.

Een ander, niet onbelangrijk, detail is dat kleinere organisaties, waaruit de sector grotendeels bestaat, worden vaak bestuurd door een zogenaamd vriendenbestuur.²⁶⁷ De bestuursleden zijn vaak uit betrokkenheid bij de instelling of als liefhebber van de collectie in het bestuur terechtgekomen. Het is vaak ondoorzichtig waar de taken van bestuurder ophouden en die van toezichthouder beginnen. Daarnaast bestaat nog een adviserend bestuur en een toezichthouder. Verzelfstandiging heeft in veel gevallen tot verzakelijking geleid. Echter, de bestuurssamenstelling en –profielen lijkt in de praktijk maar langzaam in die richting te veranderen. Dat is misschien ook niet zo verwonderlijk als je kijkt dat in de lokale politiek het controlerend orgaan uit amateurs bestaat.

Er zijn dus verschillende vormen van toezicht en van verantwoording die gedeeltelijk naar de politiek gericht zijn. Dit is in een marktsector ondenkbaar. Het is een beetje een kip-ei-

²⁶⁷ Idem

verhaal. Omdat er geen sprake is van een marktsituatie speelt de overheid verschillende rollen om ervoor te zorgen dat erfgoed bewaard blijft op een verantwoorde manier en ook dat het getoond wordt ter educatie. Het zou ook kunnen zijn, omdat de overheid zo nadrukkelijk aanwezig is in de sector, marktwerking geen kans krijgt. De politieke verantwoording speelt in de museale sector een belangrijke rol: het parlement neemt geen genoegen met een keurig toezichtarrangement als ze de minister wil aanspreken. Ook op lokaal niveau neemt het democratisch gekozen toezichtorgaan, de gemeente haar verantwoordelijkheid serieus. Begin 2005 was te lezen in de krant dat bij het Centraal Museum in Utrecht wordt een groot tekort op de exploitatie ontdekt. Er worden direct stemmen gehoord die vragen om het hoofd van de wethouder.²⁶⁸

Musea hebben een tweeledige taak, namelijk het onderhouden en in stand houden van cultureel erfgoed en dit tonen aan het publiek voor educatieve doeleinden. Geen museum zonder publiek. Ook hiervoor zijn instrumenten als benchmarking, klanttevredenheidsonderzoeken en de publicatie van kengetallen beschikbaar. Directeur Van Vlijmen geeft aan deze belangrijker te vinden dan de formele, meer verticaal gerichte toezichtvormen.

Er zijn vijf soorten verantwoording, die stroom gaat tegenovergesteld als toezicht. Ook daar worden in de verschillende musea meer of minder aandacht besteed.

Een gedragscode wordt gebracht als model voor goed bestuur en toezicht. Dit model lijkt in eerste instantie simpel. Er is in de code ook geen ruimte voor het politieke klimaat waarin de museale instellingen zich bevinden. Een model is een versimpelde weergave van de werkelijkheid en in het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is aangegeven dat dit vaak verkeerd wordt toegepast²⁶⁹.

“In modellen kunnen omgevingsfactoren buiten beschouwing gelaten worden die wel degelijk van invloed zijn. Metaforen kunnen verschillende betekenissen hebben, afhankelijk van de context²⁷⁰ waarin ze voorkomen. De kans bestaat dan ook dat ze verkeerd gebruikt of uitgelegd worden. Bovendien is het mogelijk dat bij de toepassing slechts de metafoor als instrument wordt gebruikt en daardoor geen politieke lading kent”

De gedragscodes beantwoorden wel een beetje aan deze criteria. Immers, de politieke lading wordt buiten beschouwing gelaten en dat is in de museale sector ondenkbaar, deze is namelijk goed voelbaar. De omgevingsfactoren in marktsector of een publieke zijn ook onvergelijkbaar en worden buiten beschouwing gelaten.

Er zijn drie belangrijke conclusies te trekken. Toezicht in deze sector erg complex is ziet eruit als een lappendeken. De regels die in theorie worden opgesteld blijken in praktijk anders te werken of anders te worden uitgelegd. Dezelfde rollen worden uitgeoefend en dezelfde instrumenten worden gebruikt door verschillende toezichthouders. Bovendien wordt er, zoals bijvoorbeeld in het Geldmuseum, over taakopvatting in de praktijk anders gedacht dan in de theorie bedoeld was. Het bestuur acteert als een raad van toezicht. Bij het Centraal Museum lijkt een informatieparadox te bestaan en worden andere wegen gevolgd als er serieuze problemen zijn. Bovendien wordt er niet ingegrepen met de beschikbare instrumenten. Op het moment dat het Spoorwegmuseum een verschil van inzicht heeft met zijn externe toezichthouder, het ministerie van OCW, wordt er besloten dat de toezichthouder zich terugtrekt. Bij het Aboriginal Art Museum tenslotte zijn bestuurs- en toezichttaken niet gescheiden en kan het bestuur, dat bestaat uit liefhebbers, doen en laten naar eigen goeddunken.

²⁶⁸ Kunst en Zaken, Cultureel Ondernemerschap: een kwestie van balans; aanbevelingen voor een dynamischer relatie tussen culturele instellingen en de overheid, Amsterdam 2000

²⁶⁹ Hoofdstuk 1 van dit onderzoek, p. 5

²⁷⁰ Ringeling A.B., Metaphoren uit Bestuurskunde en Praktijk, Liber Amicorum voor prof mr dr I.Th.M. Snellen, Alphen aan den Rijn, 1998

Meer uniformiteit veroorzaakt meer duidelijkheid en meer transparantie. De verschillende rollen die de overheid in deze sector maakt de sector ook weinig doorzichtig. Er ligt dus voor de instellingen een mooie taak om de toezichtstructuur te versimpelen en de transparantie en het vertrouwen daarmee te vergroten. Daarnaast ligt er voor de overheid ook werk te doen. Het aantal rollen zou vereenvoudigd moeten worden, zodat duidelijk is wat de positionering van de overheid is.

De derde conclusie die uit het bovenstaande te trekken valt is dat er een discrepantie bestaat tussen theorie en praktijk. Bij de twee instellingen met de grootste overheidsbemoeienis, het Geldmuseum en het Centraal Museum is dit het duidelijkst zichtbaar. De rol van de overheid is belangrijk aan de voorkant. Zij is verantwoordelijk voor de belangrijkste geldstromen en is eigenaar van de collecties. De overheid richt zich in de praktijk dan ook vooral op de begroting en de jaarrekening en op de bewaarfunctie van de musea. Ze hebben afspraken vastgelegd in overeenkomsten en contracten en beschikken over het belangrijke instrument van politieke verantwoording in het openbaar. Toch, of misschien wel daardoor, vinden bij de instellingen met het meest stringente toezicht de meest opzienbarende feiten plaats die juist afgedekt zouden zijn. Je zou dus kort door de bocht kunnen constateren dat toezicht op de museale sector faalt. Zo fel is mijn bewering na het doen van dit onderzoek niet. Vooral de bewaarfunctie van musea wordt goed gemonitord en je zorgen maken over het Nederlandse culturele erfgoed lijkt niet nodig. Je kunt je afvragen of die bij het Aboriginal Art Museum Utrecht en bij het Spoorwegmuseum ook zo goed geborgd is. De Museumvereniging heeft hiervoor wel een kwaliteitskeurmerk²⁷¹ ingevoerd, dat van geregistreerd museum. Hieraan kan overigens geen enkel recht ontleend worden. Hoewel je mag aannemen dat de publieksfunctie door de musea erg belangrijk gevonden wordt, al was het maar voor de opbrengst van de verkochte toegangsbewijzen, wordt op het ontwikkelde beleid op dit vlak in de praktijk weinig tot geen toezicht gehouden. Als je uitgaat van het kritisch vermogen van de burger en zijn leergierigheid en zijn wens tot vermaakt te worden, kun je zeggen dat marktwerking genoeg zou moeten zijn. Toezicht op dat vlak lijkt dan onnodig. In het volgende hoofdstuk zal ik enkele aanbevelingen doen hoe aan nieuw toezicht en een nieuwe rol voor de overheid inhoud kan worden gegeven.

²⁷¹ www.museumvereniging.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

Hoofdstuk 10: Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De ingrediënten van dit onderzoek zijn toezicht, museale sector, overheid en vier museale instellingen. De vraag is of de complexiteit van toezicht en verantwoording op deze sector vereenvoudigd kan worden om excessen, bureaucratie en overlap te voorkomen. Tijdens het ontrafelen van spelers, structuren, geld- en informatiestromen, instrumenten, taken, verantwoordelijkheden en controle daarop en verbanden bleek een discrepantie te bestaan tussen theorie en praktijk. Bovendien bleek er een groot verschil in de uitvoering van toezicht op verschillende instellingen in dezelfde sector. Om een goed antwoord te kunnen geven op bovenstaande centrale vraagstelling heb ik hieraan enkele deelvragen toegevoegd over hoe de museale sector eruit ziet en over hoe toezicht is beschreven. Hierbij worden de modellen die in de literatuur zijn beschreven toegepast op een situatie in de praktijk. Wat we hiervan hebben geleerd bleek uit het voorgaande hoofdstuk. De theorie lijkt anders uit te pakken in de realiteit. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan het Geldmuseum, waarbij volgens de theorie sprake zou zijn van een inrichting met een directie en een raad van toezicht. Onder invloed van de praktijksituatie is er echter sprake van een beleidsvormend bestuur, dat zich echter afstandelijk opstelt en de directeur gedeeltelijk haar werk laat doen. Uiteindelijk toch in gedrag een toezichthouder, terwijl de statutaire bevoegdheden veel verder gaan. Of het Centraal Museum waarbij de ondernemingsraad naar de externe toezichthouder stapt om het functioneren van de directeur in twijfel te trekken. Het Spoorwegmuseum waarbij de wegen met het departement scheidden. Het Aboriginal Art Museum heeft formeel weinig te maken met een toezichthouder. Dit onderzoek toont aan dat het toezicht op de museale sector op diverse manieren is ingericht en ook op verschillende manieren in de praktijk wordt uitgelegd. Hier en daar gebeuren grotere en kleinere incidenten in de sector. Soms zijn deze te wijten aan onzekerheid of onwetendheid, soms aan bewuste handelingen.

Raamwerk

Om een goed antwoord te kunnen geven op de vraag of toezicht op de museale sector beter kan zijn enkele deelvragen gesteld. Deze betroffen een beschrijving van de museale sector en van het begrip toezicht. De modellen uit de literatuur en hun eigenschappen werden beschreven en ze werden toegepast op de situatie van de Utrechtse praktijk.

De beschrijving van de theorie eindigt met een raamwerk waarin onderscheid gemaakt werd tussen bestuur en toezicht en bijbehorende taken. Daarnaast is ingegaan op de instrumenten die ieder tot zijn beschikking heeft om de taken uit te voeren. Er wordt onderscheid gemaakt of het toezicht vooraf of achteraf plaatsvindt en of het door een interne of door een externe toezichthouder wordt uitgevoerd. In de tegenovergestelde richting van toezicht loopt de verantwoordingslijn. Het door Strøm ontwikkelde schema is door mij uitgebreid met lagere overheden. Voor hen is voor wat het toezicht in de museale sector een belangrijke rol weggelegd. Deze zijn niet alleen betrokken bij de geografische spreiding en locatiebepaling van een museum,²⁷² maar spelen als financieringsbron een grote rol. Bij drie van de vier musea uit de praktijk van dit onderzoek is de gemeente Utrecht als grotere of kleinere subsidiegever aanwezig. De vierde instelling kan rekenen op een projectsubsidie. Een museum speelt dan ook een rol in de economische dimensie en imago van de plaats van

²⁷² Hoofdstuk 2: Cultureel en museaal beleid p. 14

vestiging en oefent daardoor een aantrekkingskracht uit op de regio.²⁷³ Bovendien werken overheden vaak samen op het gebied van cultuur en educatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het Actieplan Cultuurbereik. De toezichthoudende rol van de gemeente Utrecht in de casus van het Centraal Museum is een heel duidelijk voorbeeld van de belangrijke rol van de lagere overheid in de toezicht en verantwoordingsrelatie. Het rechtvaardigt mijn toevoeging aan Strøm.

Vervolgen zijn theoretische schema's tegen de bestaande situaties uit de Utrechtse praktijk gelegd. Alle toezichthouders en taken en inrichtingsvormen zijn benoemd. Hierbij heb ik uiteraard betrokken het hybride karakter van een museum, dat bestaat uit een bewaar- en een publieksfunctie. Dit heeft het inrichten van het toezicht op de museale sector gecompliceerd. Uit de praktijk blijkt echter dat er niet of nauwelijks formeel toezicht gehouden wordt op het uitvoeren van de laatstgenoemde functie van een museum. Een andere factor op dit vlak is de verschillende mate van politieke betrokkenheid. Bij het Geldmuseum en het Centraal Museum is deze groot te noemen. Bij de anderen is deze niet of nauwelijks aangetroffen. Dit lijkt historisch zo gegroeid. De overheid was betrokken als eigenaar van de collecties of juist niet. Het idee om een museum met een bepaald thema te starten komt soms van de overheid zoals het Centraal Museum of juist niet, zoals bij het Aboriginal Art Museum het geval is. Met het bovenstaande als een paar vlugge constatering in ogenschouw genomen is het niet zo frappant dat toezicht bij elk van de vier instellingen anders is ingericht. Het maakt naleving van de regels wel lastiger en daarmee het afleggen verantwoording. Daarnaast is bij elk van de vier musea sprake van een verschil tussen theorie en praktijk. Bovendien is er bij allemaal wel een voorbeeld te noemen van een groter of kleiner incident. Hiermee is aangetoond dat toezicht op de museale sector niet eenduidig en niet waterdicht is ingericht. Het kan aan de structuur liggen, maar ook aan de naleving van de regels. Soms, zoals bij het Geldmuseum het geval is, is het toezicht erg complex. Het stichtingsbestuur hanteert dan ook verschillende mate van toezicht en betrokkenheid. Bij het Centraal Museum is het klassiek en duidelijk, maar ook daar zijn voorvallen uit de praktijk te noemen die in theorie niet mogelijk zijn. Verder blijkt uit mijn onderzoek dat musea moeten voldoen aan uiteenlopende eisen. De sector heeft ook nog te maken met een diversiteit aan professionaliteit en een grote afhankelijkheid van verschillende geldstromen. Bij dit laatste spelen de overheden als grootste financier van de sector een belangrijke rol maar niet overal dezelfde. Niet alle musea beschikken over overheidssteun en er zijn verschillende overheden actief in de sector. Dit alles veroorzaakt op vele manieren een spanningsveld op meerdere vlakken, zowel op inhoud als op bedrijfsvoering, op publieksgerichte taken en op collecties. Na een verzelfstandiging golf hebben ook nog marktfactoren hun intrede gedaan. Er is altijd beweging bij de musea. Soms zijn er zelfs gelijkenissen met de profit sector. Kijk naar het ondernemende Spoorwegmuseum of het steunloze Aboriginal Art Museum. Net zoals in de commerciële sector gebeuren er incidenten of vinden er zelfs schandalen plaats. Die worden vaak veroorzaakt door onduidelijkheden vragen over bestuur en verantwoording en de daarbij behorende informatiestromen. We denken hierbij bijvoorbeeld aan de aankoop van de Victory Boogie Woogie of de toestemming die gevraagd werd aan de gemeenteraad voor de aankoop van depots die al aangekocht bleken te zijn. Op het moment dat er zich onverwachte zaken gebeuren lijken de regels voor het toezicht opeens vergeten. Ook de informatiestroom lijkt dan niet meer zo transparant.²⁷⁴

Hadden de voorvallen in de museale sector voorkomen kunnen worden als de toezicht- en verantwoordingsrelaties anders vormgegeven waren?

Er bestaat dus niet een toezichtmodel dat van toepassing is op de hele museale sector. Ik zou toch niet willen beweren dat er bijna net zoveel toezichtarrangementen zijn als instellingen.

²⁷³ Idem

²⁷⁴ Centraal Museum

Een aantal van vier praktijkvoorbeelden kan als het zo bekijkt niet representatief zijn voor de hele sector. Toch laten de vier een heel aardig beeld zien. Als je ze beoordeelt op omvang, oorsprong, collectie, aanpak en rechtsvorm en relatie met de overheid heb je een aardige doorsnede te pakken. In het vorige hoofdstuk bleek ook dat ze allen raakvlakken bezaten en verschillen en ook dat ze allen een eigen invulling gaven aan toezicht. Deze hebben verschillende oorzaken, bestuur en of toezicht worden niet helder geformuleerd. Er kan sprake zijn van de informatieparadox. Verantwoordelijkheden en profielschetsen zijn soms niet goed uitgekristalliseerd. Er zijn allerlei marktaanvullende en marktcorrigerende mechanismen actief. De instellingen bewaren en tonen andermans spullen en ze hebben beperkte eigen middelen en spenderen andermans voor het uitoefenen van hun tweeledige functie, het bewaren en tonen van cultureel erfgoed. Over de manier waarop zij dit doen leggen ze verantwoording af aan diverse organen, zoals het eigen bestuur of raad van toezicht, aan de landelijke of regionale overheden, aan sponsors en fondsen en in sommige gevallen aan de Raad voor Cultuur of inspectiediensten.

De praktijksituatie laat enkele verschijnselen zien die leiden tot mijn aanbevelingen om het toezicht op de museale sector praktisch, eenvoudig, transparant, maar vooral effectief en efficiënt in te richten. We hebben een probleem gezien ten opzichte van gedrag. Het gedrag in de werkelijkheid strookt niet met het bedachte gedrag. Bestuurders en toezichthouders gedragen zich anders in andere of onvoorziene omstandigheden. Als voorbeeld hierbij het bestuur van Geldmuseum dat acteert als een raad van toezicht of een gemeenteraad van Utrecht die haar rechten niet durft toe te passen. Uniforme gedragsregels zouden uitkomst kunnen bieden.

Het is heel gebruikelijk er een scheiding plaatsvindt tussen beleid en uitvoering als een organisatie op afstand van de overheid geplaatst wordt, zoals bij het Geldmuseum en bij het Spoorwegmuseum gebeurt is en wat in de toekomst ook zou kunnen gelden voor het Centraal Museum. In de museale praktijk blijkt dit, waarschijnlijk door de verschillende rollen die de overheid speelt en de opdracht die musea hebben, niet te bestaan. De overheid bemoeit zich wel degelijk met de inhoud. Denk hierbij aan de schat uit de Rooswijck of de flipperkast van Zalm en niet vergeten de Victory Boogie Woogie.

De discussie rond de gratis toegang heeft een andere discussie, scheiding van overheids- en niet overheidsmuseuma weer doen oplaaien. Vanuit het toezichtstandpunt kunnen we concluderen dat de musea met overheidsrelatie niet de meest eenvoudige inrichting kennen. Als je kiest voor een tweedeling, dan kies je ook voor twee soorten inrichting van toezicht. Het verschil met de Utrechtse praktijksituatie is dat er dan bewust nagedacht wordt over toezicht en dat het niet door historische vergroeiingen komt.

Hieropvolgend is een stap naar de invoering van marktwerking zo gemaakt. We zien een verschil in complexiteit van toezicht tussen overheidsmuseuma enerzijds en andere anderzijds. We zien ook dat er minder noemenswaardige incidenten plaatsvinden bij het Spoorwegmuseum en het Aboriginal Art Museum die zich opstellen als maatschappelijke onderneming.

De hybride functie van musea is al vaak ter sprake gekomen in dit onderzoek. Het inrichten en uitvoeren van toezicht dat zowel de bewaar- als de publieksfunctie recht doet is een ingewikkelde zaak gebleken. Bovendien wijst de praktijk erop dat de overheid dan al gauw op het inhoudelijke vlak terecht komt, wat afbreuk doet aan artistieke vrijheden en kan leiden tot ingrijpen in een soort van marktsituatie. Het heeft al snel de schijn van willekeur of persoonlijke smaak. Als we de bewaar en publieksfunctie van elkaar scheiden en daarop het toezicht inrichten kan dit in de praktijk tot duidelijke en efficiënte inrichting en uitvoering van toezicht leiden? De hoofdvraag van dit onderzoek is immers hoe toezicht op de museale sector eruit ziet en hoe het beter kan...

Aanbevelingen

De historisch gegroeide versnipperde sector waarin vele actoren op vele fronten actief en zijn en vele inrichtingsvormen kent is niet gemakkelijk te vangen een simpele bestuur- en toezichtstructuur. Om de instellingen te laten weten waar ze aan toe zijn en om incidenten te voorkomen moet toezicht op een slimme en zo eenduidig mogelijke manier worden ingericht. Het zal afwijken van de tot nu toe geldende toezichtstructuur. De analyse heeft laten zien dat er verschillende afhankelijkheidsrelaties en dwarsverbanden bestaan die al dan niet historisch zo gegroeid zijn. Het ligt dan ook niet voor de hand de sector te gaan reorganiseren. Deze veel omvattende operatie zou tot weerstanden leiden. Immers, wie zou de opdrachtgever van een dergelijke reorganisatie moeten zijn? Het is dus zaak toezicht en verantwoording op een andere manier in te richten, zodat de verschillende structuren en instrumenten wel tot hun recht komen en het toch mogelijk is eenduidig en efficiënt toezicht uit te voeren. Verschil in uitleg en tussen theorie en praktijk zullen dan tot het verleden behoren. Ik kom dan tot de volgende aanbevelingen.

Invoeren gedragscode

Zoals eerder vermeld komen net als in de commerciële sector grotere en kleinere incidenten voor die te wijten zijn aan slecht georganiseerd of niet goed uitgevoerd toezicht. In het bedrijfsleven zijn, met name bij beursgenoteerde ondernemingen, gedragscodes ingevoerd. Er is een algemene gedragscode ontwikkeld die de principes uiteenzet voor de inrichting van een adequaat bestuur en een goed toezicht. Deze heeft als doel goed bestuur en toezicht te bevorderen. Ze zijn gebaseerd op de Nederlandse corporate governance code²⁷⁵ van Commissie Tabaksblat. Dit heeft in die sector transparantie en daarmee vertrouwen bevordert. Deze code is verankerd in wetgeving en organisaties hebben deze als uitgangspunt genomen voor een corporate governance code die past bij de eigen organisaties. Er is voor de overheid een faciliterende rol weggelegd. Voor de rest is er sprake van een markt. Om de marktwerking niet te verstoren en transparant te laten zijn kwam de vraag om de gedragscode. Deze code is in wetgeving verankerd. Dat heeft duidelijkheid en overzicht geschapen. Ook in de culturele sector is de gedragscode al eerder ter sprake gekomen en er is er zelfs al een geschreven²⁷⁶. Deze is in 2006 door Stichting Kunst en Zaken opgesteld in opdracht van het departement en is van toepassing op de gehele culturele sector. Dit zorgt ervoor dat de code een erg algemeen karakter heeft. Daardoor draagt deze niet of nauwelijks bij tot een verbetering en of uniformiteit van gedrag in de museale sector. Daarnaast heeft de gedragscode geen enkele status, er bestaat geen wettelijke verankering. Over draagvlak bij de actoren in de sector is (nog) geen onderzoek gedaan. Toch kan een gedragscode, mits deze voldoet aan bovenstaande kenmerken, uitkomst bieden. Ook in diverse sectoren binnen het publieke domein zijn gedragscodes ontwikkeld. Commissie De Boer²⁷⁷ heeft zich toegelegd op de opdracht een code te ontwerpen voor bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en woningcorporaties zodat zij op een verantwoorde manier geld kunnen verdienen, zich als ondernemers kunnen neerzetten, zonder dat zij ongeoorloofde dingen doen met publieke gelden. Vanuit de verenigde goede doelenorganisaties kwam de vraag aan Commissie Wijffels²⁷⁸ een code te ontwikkelen voor de borging van de balans tussen professionaliteit en verdeling van gelden. Dit moet

²⁷⁵ Commissie corporate governance, De Nederlandse corporate governance code; beginselen van een deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen, Den Haag 2003

²⁷⁶ Kunst en Zaken, Cultural Governance, pas toe of leg uit, Rotterdam 2006

²⁷⁷ Projectgroep Public Governance, Public Governance en maatschappelijk ondernemen, Amsterdam 2004

²⁷⁸ Commissie goed bestuur voor goede doelen. Advies voor een code voor de leden van de VFI, Amsterdam 2005

vertrouwen scheppen voor het publiek dat de door hen geschonken gelden op een goede en verantwoorde manier besteed worden.

Alle van de hierboven genoemde codes hebben aspecten in zich die de museale sector kunnen helpen toezicht minder bureaucratisch en eenduidiger in te richten. Er zal altijd een dilemma bestaan tussen zo algemeen mogelijk en zo specifiek nodig. De sector is zo versnipperd dat een hele algemene code niet fijnmazig genoeg zal zijn alle voorkomende verantwoording af te vangen en specifieke zal niet werkbaar zijn, omdat teveel niet van toepassing is op de betrokken instelling. Het Spoorwegmuseum zal zich als maatschappelijke onderneming het beste thuis voelen bij de code die ontwikkeld werd door de commissie onder voorzitterschap van Hans de Boer, terwijl het Geldmuseum zich waarschijnlijk beter kan vinden in de code die is opgesteld voor organisaties voor goede doelen. Bovendien is het ook erg moeilijk de code te legitimeren. Beursgenoteerde ondernemingen hebben aandeelhouders als eigenaren van het bedrijf en de rol van de overheid is duidelijk. De eigenaarvraag bij musea blijft een lastige en de overheid speelt verschillende rollen in deze sector. Een gedragscode als kwaliteitskeurmerk kan transparantie en daarmee vertrouwen bevorderen. Valkuil is dat er een extra en bureaucratisch instrument wordt toegevoegd aan de toch al complexe toegangsarrangementen. Bovendien is aan een gedragscode geen enkele status te ontleen als deze niet is verankerd in wetgeving. Bij de gedragscode voor beursgenoteerde ondernemingen is hierin voorzien. De code van Kunst en Zaken die is ontwikkeld voor de culturele sector heeft deze wettelijke status voorsnog niet bereikt. Dit brengt me tot een tweede overpeinzing. De museale sector is versnipperd voor wat betreft bestuurlijk en toezichthoudend gedrag in elk geval. Het is al ingewikkeld genoeg een gedragscode voor dit onderdeel van de culturele sector te ontwerpen. De poging van Kunst en Zaken geldt voor alle onderdelen van de cultuurbranche. Dit zou een valkuil voor een praktisch uitvoerbare gedragscode kunnen worden.

Scheiding beleid en uitvoering

In navolging op de trend van de terugtrekkende overheid heeft er in de museumbranche ook een verzelfstandiging golf plaatsgevonden. Een veelvoorkomende vorm van verzelfstandiging is dat er door de overheid een scheiding wordt aangebracht tussen het maken van beleid en de uitvoering ervan. Het eerste zou dan bij de overheid liggen, het tweede bij de instellingen. In de museale praktijk lijkt deze voor de hand liggende verdeling minder uitvoerbaar. Hoewel de overheid vaak een regisserende rol heeft, is de invloed van de overheid niet over alle instellingen evenredig verdeeld. Bovendien heeft de rijksoverheid, naast een algemene beleidsvormende rol, zeggenschap over de collecties van nationaal belang. Hierdoor heeft ze grote invloed op de instellingen die ze in bewaring hebben. We hebben dat gezien bij het Geldmuseum en de manier waarop het verantwoording moet afleggen aan de inspectiedienst over de fysieke, administratieve en intellectuele staat van de collecties aan de ene kant. Aan de kant ook op de manier waarop de Raad voor Cultuur het beleidsplan beoordeelt en daarover advies uitbrengt met betrekking tot de verdeling van de rijkssubsidies. De publieksfunctie lijkt bij het Geldmuseum een beetje het ondergeschoven kindje. Dit geldt niet voor alle andere musea. Lagere overheden zullen in hun beleid niet schokkend afwijken van de rijksoverheid, maar hebben wel hun eigen arrangementen met de instellingen. Dit hebben we gezien in de casus van het Centraal Museum dat wel op dezelfde manier verantwoording aflegt aan de politiek, maar niet te maken heeft met een inspectiedienst of een Raad voor Cultuur. Bovendien kent Utrecht al jaren het fenomeen "Museum in de klas", dat erop gericht is de culturele schatten die de stad rijk is te tonen aan schoolkinderen en museumbezoek hierdoor te stimuleren. Het is dan heel moeilijk algemeen geldend beleid te formuleren. Bovendien bestaan echter ook vele particuliere instellingen en ook mengvormen in

Nederland. In de praktijk lijkt het niet mogelijk een scheiding tussen beleid en uitvoering aan te brengen. Het is al eens eerder geprobeerd. De rijksoverheid ging over de inhoud, de provincies over geografische spreiding en de gemeentelijke overheden over huisvesting. Deze verdeling bleek kunstmatig. Valkuil hier is ook nog dat de overheid zich wel degelijk met de inhoud bemoeit, eigen voorkeuren steunt en daarmee de artistieke vrijheid van de kunstenaars in gevaar brengt.

Scheiding rijksmusea en niet-rijksmusea

Deze mogelijkheid werd geopperd bij de recente discussie over het gratis toegankelijk maken van musea²⁷⁹. Dit om drempels te verlagen en nieuwe doelgroepen als kinderen en nieuwe Nederlanders naar de musea te lokken. Het volgt op de educatieve doelstellingen die geformuleerd zijn in de museale nota van Medy van der Laan²⁸⁰. Er zou dus tweedeling kunnen ontstaan tussen “overheidsmusea” en “niet-overheidsmusea”. Immers, het overheidsbeleid is niet van kracht op particuliere instellingen. De eerste groep heeft zich te voegen naar een strenger en ingewikkelder toezichtstructuur. Er bestaat toezicht van de instellingen zelf. Er bestaat bemoeienis van de overheid ten opzichte van te voeren beleid. Overigens wordt over de publieksfunctie tot nu nog steeds bijna naadloos het advies van de Raad voor Cultuur overgenomen. Instellingen kunnen een plan indienen voor publiekszaken en de Raad voor Cultuur adviseert de overheid dit wel of niet financieel te steunen. Het is niet structureel en er bestaat ook niet echt toezicht op de uitvoering van deze functie. Door het gratis openstellen van musea zal ook een financiële tegemoetkoming voor de instellingen noodzakelijk zijn. Immers, de toegangsgelden vormen een belangrijk deel van de omzet van musea. Het Geldmuseum heeft bijvoorbeeld 60.000 bezoekers nodig voor het sluitend krijgen van de begroting. Voor de tweede groep, waarin het Aboriginal Art Museum bestaat deze bemoeienis niet en ligt de toezichtstructuur eenvoudiger. Er zou dus scheefgroei kunnen ontstaan. De musea die achtergesteld worden door het feit dat ze geen inkomsten meer ontvangen van bezoekers of juist positief gediscrimineerd worden omdat ze een tegemoetkoming ontvangen. Het is een interessante politieke discussie die ik graag zal blijven volgen.

Of het publiek geïnteresseerd is in het feit of een instelling wel of geen overheidsmuseum is, is nog maar de vraag. Bezoekers vinden veel belangrijker of dat wat het museum te bieden heeft hen aanspreekt. Of er een beetje een mooie en interessante presentatie te zien is. Het Spoorwegmuseum is hier een mooi voorbeeld van. Treinen is een onderwerp waarin veel mensen geïnteresseerd zijn, maar het is geen onderwerp dat voor iedereen tot de verbeelding spreekt. Het museum is echter zo opgezet dat er voor zowel voor jong en oud iets te beleven valt. De bezoekersaantallen²⁸¹ liegen er niet om.²⁸²

Het lijkt moeilijk uitvoerbaar en misschien niet eens wenselijk de bovenstaande tweedeling door te voeren. Als overheidsmusea vrij toegankelijk zijn en de andere instellingen niet kan dit wellicht een ongewenste scheefgroei tot gevolg hebben voor wat betreft bezoekersaantallen en -inkomsten. De ingewikkelde en ondoorzichtige toezichtstructuur blijft. De overheidsbemoeienis op het culturele aanbod wordt daardoor alleen maar groter en het was juist ongewenst dat de overheid zich met de inhoud zou bemoeien. Het culturele aanbod zou bepaald moeten worden door de vervaardigers, de kunstenaars zelf en de instellingen die hen een podium bieden.

²⁷⁹ Ministerie van OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, Den Haag 2007

²⁸⁰ Ministerie OC&W, Bewaren om teweeg te brengen; museale strategie, Den Haag, 2005

²⁸¹ www.spoorwegmuseum.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

²⁸² Hoofdstuk 9: Theorie en praktijk; een analyse p. 86

Invoeren marktwerking

Eigenlijk gaf bovenstaande suggestie al een “marktverstoring” aan, een soort van oneerlijke concurrentie om de bezoekers, als een deel van de musea wel gratis toegankelijk wordt en het andere deel niet. Dit wordt dan veroorzaakt door de overheid in haar rol als regisseur en misschien zelfs wel als financier. Op het moment dat de rol van de overheid beperkt wordt tot een faciliterende en de markt haar werk doet, is een complex toezichtarrangement om het besteden van publieke gelden te verantwoorden niet langer noodzakelijk. We zien dat het werkt in de praktijk bij het Spoorwegmuseum.

Staatssecretaris Medy van der Laan gebruikte dan wel het volgende citaat als opening van haar museale strategienota:²⁸³

“Musea stellen mensen in staat om hun plaats in de wereld te begrijpen, èn de plaats van anderen daarin. Ze pakken onwetendheid aan. Ze helpen mensen respect te ontwikkelen voor zichzelf en voor anderen. Musea verruimen ons blikveld en doen mensen beseffen dat ze een keuze hebben en wie ze zijn en wat ze doen”

Dat is een goed overdachte openingszin die zeker waarheden bevat, maar de vraag is zitten de mensen te wachten op het begrijpen van hun plaats in de wereld en hebben ze een museum nodig om te kiezen wie ze zijn? Musea zijn er voor het publiek, er worden tentoonstellingsprojecten georganiseerd met kunst en ander cultureel erfgoed waaraan de mensen hun culturele identiteit ontleen, maar zitten zij daarop op te wachten? Mensen zijn kritisch, dankzij de nieuwe media is de wereld een stuk kleiner geworden. Mensen weten wat ze willen en waar ze dat kunnen krijgen. Waarom denken vanuit aanbod en niet vanuit de vraag? In de televisiewereld zien we al jaren dat de cultureel verantwoorde programma's van publieke omroepen veel minder kijkers trekken dan grote showprogramma's bij de commerciële collega's. Kinderen kijken liever naar de cartoons van Jetix en de clips op TMF dan naar de goed doordachte educatieve programma's van Z@ppelin. Shows als “Sterren dansen op het ijs” boeit meer mensen dan “Zembla”. Deze voorbeelden geven aan dat je mooie en of belangrijke dingen kunt tonen, maar de mens bepaalt zelf waar zijn interesse ligt. Je kunt je erfgoed wel in stand willen houden voor de komende generaties, maar wat als ze daar geen behoefte aan hebben? Het publiek is heel goed in staat te kiezen. De vraag genereert aanbod en niet andersom. Het Spoorwegmuseum illustreert de gedachte dat deze formule ook kan werken in de museale sector. Het trekt grote aantallen bezoekers en heeft een serieuze concurrerende positie op de dagattractiemarkt. Het geboden edutainment spreekt het publiek blijkbaar aan. De bezoekersaantallen zijn aanzienlijk en voor een museum ongekend. De Nederlandse Spoorwegen hebben hun bijdrage aan het museum al verlaagd, omdat het museum heel redelijk in staat blijkt de eigen broek op te houden. Het zou een volledige concurrerende speler op de dagattractie kunnen worden als het zou besluiten de stichtingsvorm in een besloten vennootschap om te zetten. De valkuil hier is dat als alles aan de markt wordt overgelaten er vervlakking optreden van het culturele aanbod. Het grote publiek is belangrijker dan het bewaren en onderhouden van cultureel erfgoed. We moeten ons wel zeker realiseren dat als het cultureel eenmaal verwaarloosd of afgestoten wordt we het voor altijd kwijt zijn. Komende generaties krijgen dan geen kans meer om “...om hun plaats in de wereld te begrijpen, èn de plaats van anderen daarin... beseffen dat ze een keuze hebben en wie ze zijn en wat ze doen”²⁸⁴ De verschildmakende rol van musea zoals verwoord in het citaat van Medy van der Laan is dan uitgespeeld.

²⁸³ idem

²⁸⁴ Ministerie OCW, “Bewaren om teweeg te brengen”, Den Haag 2004

Scheiding bewaar- en publieksfunctie

In het voorgaande schuilt het gevaar van het verloren gaan van cultureel erfgoed. We streven dus naar een manier om het culturele erfgoed te behouden, maar ook naar een wijze om het publiek op een verantwoorde manier een leuke dag te bezorgen, waar ze enthousiast van raken en misschien nog eens terugkomen, maar waar ze ook nog wat van opsteken. De beleving die wat teweeg brengt.²⁸⁵ Op zich is dat niks nieuws. Dat is immers het heersende nationale beleid. We hebben ook gezien dat het niet altijd eenvoudig is twee doelen na te streven. Daarbij bestaat ook nog een grote financiële afhankelijkheid van de overheid in de meeste gevallen. Dit veroorzaakt een ingewikkelde bureaucratische toezichtstructuur. We hebben in de voorgaande hoofdstukken gezien dat verschillende musea er complexe en bureaucratische toezichtarrangementen op na houden. Dat deze in de praktijk niet altijd even goed uitgevoerd worden als in de theorie omschreven zorgt wel eens voor een incident. De overheid verschuift heel snel van de stoel van toezichthouder naar die van beleidsbepaler op instellingsniveau. Een manier om de ingewikkelde structuur en veel voorkomende variëteiten van toezicht in de museale sector te vereenvoudigen zou het aanbrengen van een scheiding kunnen zijn tussen de bewaar- en publieksfunctie van musea. Een idee dat Aletta Winsemius²⁸⁶ in 1998 al opperde. Zij stelde voor om een scheiding te maken tussen beleid van de overheid op het gebied van de kunst en op het gebied van het kunstpubliek. Er zouden dan ook twee departementale directies ingericht moeten worden. Als gekozen wordt voor twee beleidsterreinen kan de overheid dan ook duidelijk stelling nemen en keuzen maken die door het publiek worden ingegeven. Het publiek speelt een serieuze rol en vraagt voor een deel aanbod bepalen. Het andere deel blijft in de depots, te wachten op een eventuele toekomstige vraag.

Cultuur is een ander woord voor beschaving, die altijd in ontwikkeling is. Een tweede betekenis voor het begrip is: *“het geheel van de manifestaties van kunst, ontspanning en vermaak”*²⁸⁷ Cultuur blijft dus in beweging en beleidsmakers moeten hier flexibel mee om kunnen gaan.

Door het instellen van een kunstendirectoraat en een voor kunstpubliek wordt een scheiding aangebracht tussen collectie en publiek. Dat heeft ook gevolgen voor de toezichtstructuur. Deze kan ook verdeeld worden en daardoor eenvoudiger worden ingericht. Aangezien de ene directie zich bezighoudt met het behoud van kunsten en cultureel erfgoed kan hiervoor een toezichtstructuur worden ingericht die de kwaliteit van beheer en behoud als belangrijk aandachtspunt heeft. De directie die zich bezighoudt met de collectiefunctie richt zich dan zowel op de fysieke als de administratieve als de kwalitatieve staat van de collecties. Toezicht hierop kan dan worden beperkt op het naleven van klimatologische en beveiligingseisen en natuurlijk op de kwaliteit. Instellingen kunnen gesteund worden bij aankopen die hun collectie completer maken. Hiervoor zijn al universele richtlijnen ontwikkeld en worden geborgd door inspectiediensten, de branchevereniging en ICN.²⁸⁸

Een combinatie van het beoordelen van een door de instelling zelf geschreven collectieplan en het nemen van steekproeven zoals de Erfgoedinspectie dit gewent is te doen kan als uitgangspunt dienen. Dit geldt dan wel sectorbreed en niet, zoals nu, als een toevallig gebruikt kwaliteitsinstrument.

De tweede directie ziet vooral toe op de publieksfunctie en de educatieve en aansprekende elementen binnen culturele instellingen. Deze laatste directie houdt dan vooral een kwalitatieve vinger aan de pols bij het inspelen op de behoeften van het publiek, bijvoorbeeld

²⁸⁵ Idem

²⁸⁶ Winsemius A. De overheid in spagaat; theorie en praktijk van het Nederlandse kunstbeleid, Utrecht 1998

²⁸⁷ Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, Utrecht/Antwerpen 1993

²⁸⁸ Instituut Collectie Nederland

bij het ontwikkelen van educatieve programma's. Hierop zouden dan zowel overheidsmusea als andere instellingen een beroep kunnen doen. De overheid blijft wel een actieve rol spelen. De valkuil van vervlakking van het culturele aanbod als alles aan de markt wordt overgelaten wordt dan afgedekt.

Beide directies hebben hun eigen aandachtsgebieden, eigen beslissingsbevoegdheden en eigen budgetten. Zij opereren onafhankelijk van elkaar en zijn dus ook niet concurrerend op het gebied van de verdeling van gelden. Het is dan ook betrekkelijk eenvoudig op beide terreinen afzonderlijk te toetsen. Een complexe toezichtstructuur is hiervoor niet nodig.

Er zouden richtlijnen opgesteld kunnen worden voor musea zoals in Actieplan Cultuurbereik of om subsidie aan te kunnen vragen voor tijdelijke tentoonstellingen en andere projecten. Op basis van een projectplan zou deze dan verkregen kunnen worden. Hierbij kunnen de richtlijnen die de publieke fondsen hanteren als uitgangspunt genomen worden. Overigens zou in dit opzicht de discussie weer kunnen worden aangewakkerd of subsidies juist wel of juist niet via de publieke fondsen verstrekt moeten worden²⁸⁹. Hiervoor is nader onderzoek nodig. Voor het uitoefenen van toezicht op het goed uitvoeren van de publieksfunctie kan een gedragscode hulp bieden. Het zal de musea veel tijd en inspanningen schelen als zij weten waarop hun plannen beoordeeld worden en aan welke eisen ze moeten voldoen om in aanmerking te komen voor projectsubsidies. De huidige individuele richtlijnen van de verschillende fondsen kunnen dan tot een standaardgedragscode worden omgebouwd. Dat is echter slechts een mogelijkheid. Een andere optie is niet het invoeren van een gedragscode maar kiezen voor een zogenaamde visitatie- of adviescommissie.

Deze commissie kan gezien worden als een uitgebreide Raad voor Cultuur²⁹⁰, adviesorgaan voor de overheid die niet alleen bestaat uit deskundigen uit het veld, maar ook met enkele vertegenwoordigers uit het publiek, sponsors en personen uit de internationale museumwereld²⁹¹. Deze raad zou zich dan wel alleen richten op musea.

Het voorbeeld van het Spoorwegmuseum illustreert deze gedachte. Het museum heeft op dit moment een concurrerende positie op de dagattractiemarkt. Het geboden edutainment spreekt het publiek blijkbaar aan. De bezoekersaantallen zijn aanzienlijk en voor een museum ongekend. De Nederlandse Spoorwegen hebben hun bijdrage al verlaagd, omdat het museum heel redelijk in staat blijkt de eigen broek op te houden. Het zou een volledige concurrerende speler op de dagattractie kunnen worden als het zou besluiten de stichtingsvorm in een besloten vennootschap om te zetten. Je zou dan de markt haar werk kunnen laten doen. Overigens bestaat voor een besloten vennootschap niet een verplichte toezichtstructuur, zoals bij publieke organisaties of bij beursgenoteerde ondernemingen het geval is. Het industriële erfgoed wordt dan wel vercommercialiseerd. Het is maar de vraag of de Nederlandse Spoorwegen daarmee in zouden stemmen. Op het moment dat ze het erfgoed elders onderbrengen, is het Spoorwegmuseum geen museum meer en wordt de reden van bestaan onderuit gehaald. Als alternatief blijft er dan een themapark over. Een reden om dus niet voor puur voor de marktwerking te gaan. Dit kan slechts als de bewaarfunctie en de publieksfunctie gescheiden worden. De directeur van het Spoorwegmuseum heeft aangegeven dat hij de publieke en maatschappelijke functie van zijn organisatie zeer belangrijk vindt. De organisatie vervult een maatschappelijke taak door samen te werken met Bureau Halt en instellingen voor minder validen of langdurig werklozen die worden ingezet voor het instandhouden van het erfgoed, zoals het schilderen of repareren van treinstellen.

Als je het bovengeschetste model loslaat op het Geldmuseum dan zie je dat de publieksfunctie eindelijk de aandacht krijgt die ze nodig heeft, zonder dat het de bewaarfunctie in gevaar

²⁸⁹ Ministerie van OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, Den Haag 2007

²⁹⁰ Ministerie van OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, Den Haag 2007 Ministerie van OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, Den Haag 2007

²⁹¹ Lex ter Braak, Directeur Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst

brengt of daardoor wordt opgegeten. Het zijn immers twee van elkaar gescheiden activiteiten met hun eigen geldstromen en toezichtstructuur. Voor het Centraal Museum is het wat minder evident, maar hier geldt waarschijnlijk door de scheiding van publiek en collectie dat de gezagsdragers over minder informatie hoeven te beschikken en dus ook dat de kans kleiner wordt dat er wat aan hun aandacht ontsnapt. Voor het Aboriginal Art Museum heeft deze constructie alleen maar voordelen. Ze krijgen meer middelen dan hun eigen voor het uitbouwen van de publieksfunctie.

Conclusie

Uit de analyse kon de conclusie getrokken worden, dat hoewel de manier van verantwoording nagenoeg gelijk opliep en dat er geen gelijke toezichtstructuur bestond op de vier museumvoorbeelden. Het is niet eenvoudig, zelfs onmogelijk om een toezichtvorm toe te passen op de gehele museale sector en dan ook nog effectief, efficiënt, transparant en eenduidig te laten functioneren. De oplossing op de vraag hoe het toezicht op de museale sector beter in te richten moet op een ander vlak worden gezocht.

Na een analyse kwam ik tot een vijftal oplossingsrichtingen:

- Het invoeren van een gedragscode die geldt voor de gehele museale sector
- Een scheiding aanbrengen tussen beleid en uitvoering
- De rijksmusea gratis toegankelijk maken en daarmee een scheidslijn trekken tussen rijksmusea en niet-rijksmusea
- De bemoeienis van de overheid tot het minimum beperken en marktwerking toelaten
- De hybridefunctie van een museum afschaffen door de collectie- en publieksfunctie, te scheiden en die onder de verantwoordelijkheid van verschillende directies brengen.

Alle mogelijkheden kennen positieve ingrediënten, maar er zijn ook valkuilen te bespeuren. Bij de laatste optie, die van het scheiden van de collectie- en publieksfunctie lijken deze het beste af te dekken. In de culturele sector is slechts voor een deel sprake van marktwerking. De overheid speelt als geldgever een belangrijke rol in de sector. Zolang de politieke verantwoording blijft bestaan zal dit niet veranderen. De overheid zal niet snel het cultureel erfgoed en de sector de rug toekeren. Dat zou de sector ook niet willen, want er bestaat een grote afhankelijkheidsrelatie. Het is ook goed om dat te bewaren waaraan je je identiteit ontleent. Al is het in de waan van de dag soms moeilijk de schaarse gelden aan te besteden. Het is moeilijk om voor de bewaarfunctie gelden te genereren. Het is dus wenselijk dat de overheid de bewaarfunctie blijft stimuleren en steunen. Het toezicht daarop kan eenvoudiger worden ingericht. Er wordt geld beschikbaar gesteld en er worden eisen gesteld ten aanzien van de besteding ervan en er wordt op toegezien dat dit daadwerkelijk gebeurt. Musea hoeven zich geen zorgen te maken over de publieksfunctie. Dat geld komt uit een ander potje met een andere manier van toezicht. Dit geldt zowel voor de externe als voor de interne toezichthouder. Je kunt dus bij het opstellen van de toezichthouder rekening houden met de specifieke toezichthoudende taak en daar dan specialisten op selecteren. Het maakt de uitvoering in de praktijk anders. Het is nog maar de vraag of het nodig is voor beide terreinen intern en extern toezicht in te richten.

De rijksoverheid werkt ook samen met lagere overheden om nieuwe doelgroepen, ‘de nieuwe Nederlanders’ te interesseren voor museumbezoeken.

“OCW vindt het belangrijk dat zo veel mogelijk Nederlanders gebruik maken van het culturele aanbod. Gemeenten en provincies spelen een grote rol bij het stimuleren van deelname aan het culturele leven. Het actieplan Cultuurbereik is een samenwerking tussen rijk, provincies

*en gemeenten om het bereik van cultuur te vergroten. Het project Cultuur en School heeft als doel leerlingen vertrouwd te maken met kunst en cultureel erfgoed.*²⁹²

Het beleid ten aanzien van kunstenaars en museale instellingen zou niet ingegeven worden door economische perspectieven, maar zou juist geholpen zijn bij een duidelijke positiebepaling van de overheid. Het lijkt dan ook wenselijk om een scheiding aan te brengen tussen beleid voor kunst en -publiek. Dat biedt mogelijkheden tot het vereenvoudigen van de toezichtstructuur in de sector. Er hoeft immers geen rekening meer gehouden te worden met het hybride karakter van de instellingen met een bewaar- en een publieksfunctie die soms tegenstrijdige belangen dienen. Het betekent voor sommige instellingen dat er verantwoording moet worden afgelegd aan de eigenaar van de collecties over de instandhouding ervan. Als het museum zelf eigenaar is, vervalt hierop het toezicht. Eigenlijk is dat laatste nu ook al zo. Voor wat betreft de publieksfunctie wordt er in eerste instantie verantwoording afgelegd aan de doelgroep, namelijk het publiek. Ook hier geldt "Wie betaalt, die bepaalt."

De overheid speelt slechts een rol in kantlijn om vervlakking van de cultuur tegen te gaan en voor het verstrekken van projectsubsidies. Voor de inrichting en de bedrijfsvoering van de instellingen wordt het ook veel eenvoudiger. Eigenlijk ontstaan er dan twee entiteiten binnen een organisatie, de geld- informatiestromen worden gescheiden en geormerkt. Er is nooit meer sprake van overheidsbemoeienis met inhoud of met beperking van de artistieke vrijheid. Die verantwoordelijkheid verschuift naar de instelling die het podium biedt en de kunstenaar zelf. Door middel van publieksonderzoek en het publieksadviesorgaan is de instelling op de hoogte van publieke voorkeuren, maakt op die manier gedragen plannen die kunnen worden ingediend bij de publieksdirectie. Dit kunnen alle museale instellingen doen, rijksinstelling of niet. Je zou hierbij het plan kunnen meenemen van minister Plasterk om de Raad voor Cultuur aan te vullen en om te buigen tot een internationale visitatiecommissie. Deze zou dan bestaan uit experts, nationaal en internationaal internationale veld, kunstenaars, maar ook uit publiek en uit afgevaardigden uit belendende sectoren als onderwijs. Uiteraard betekent niet dat het instellen van twee directies meer geld oplevert voor de sector, het blijft een verdeling van overheidsgelden. De overheid kan wel prioriteit geven aan de instandhouding van cultureel erfgoed. De publieksfunctie wordt gedragen door het publiek en zal daardoor ook aantrekkelijker zijn voor sponsoring. Eigenlijk vindt op het publieksterrein verantwoording dan vooraf plaats in plaats van achteraf. Rijksmusea, andere overheidsmusea, particuliere instellingen lijken allen baat te hebben bij deze nieuw voor te stellen structuur. Het toezicht wordt eenvoudiger, eenduidiger, transparanter, effectiever en efficiënter en, wellicht nog belangrijker, beter uitvoerbaar in de praktijk. Op deze manier valt te voorkomen dat "toezicht op de museale sector tot een kunst verheven wordt."

292 www.minocw.nl, voor het laatst benaderd op 20 augustus 2008

Gebruikte literatuur

- Aboriginal Art Museum Utrecht, Fondsen erkennen particulier museum, Persbericht Utrecht 2005
- Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarrekening 2003, Utrecht 2004
- Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarverslag 2003, Utrecht 2004
- Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarverslag 2004, Utrecht 2005
- Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarverslag 2005, Utrecht 2006
- Aboriginal Art Museum Utrecht, Jaarverslag 2006, Utrecht 2007
- Akkers C., Pol A., Schollaardt C., Het is geen kunst om geld te winnen, maar te bewaren, Collectieplan Geld- en Bankmuseum, Utrecht 2004
- Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in onafhankelijkheid, Den Haag 2000
- Baarsma B., Felsö F., Geffen van S., Mulder J., Oostdijk A., Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten, Amsterdam 2003
- Baarsma B., Mulder J., Nederland Toezichtland; een economisch perspectief, Amsterdam 2005
- Bakker W., Yesilkagit K., e.a., Publieke verantwoording, regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken, Amsterdam 2005
- Besten, den R., Mos M., Janssen H., Bikker M., Utrecht voor elkaar, collegeprogramma 2006-2010, Utrecht 2006
- Bierens C., Centraal Museum Gids, Utrecht 2001
- Bierens C., *Manifest is machtsgreep van de vossen; "Mondig museum" niet onder overheidsleiding*, NRC Handelsblad 7 december 2006
- Boer de H., Public Governance en maatschappelijk ondernemen, Den Haag 2004
- Boer & Croon, Naar een nieuw stelsel voor cultuurfinanciering, Practice Kunst en Cultuur Amsterdam 2005
- Bos J.E., Openbare schatkamers in verandering; musea in Nederland in een tijd van verandering en privatisering, Amsterdam 2001
- Bovens M., *Publieke verantwoording; een analysekader*, Publieke verantwoording, regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken, Amsterdam 2005
- Bovens M., *De verplaatsing van de democratie*, WRR-lezing, 14 september 2004
- Broek van den A., Huysmans F., Haan de J., Cultuurminnaars en cultuurmijders; trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed, Het culturele draagvlak 6, Den Haag 2005
- Broek van den A., Breedveld K., Huysmans F., Vrije tijd, media en cultuur. Sociaal en cultureel rapport 2002, Den Haag 2002
- Brug van der M., red., Code Cultural Governance, pas toe of leg uit, Rotterdam 2006
- Bruijn de H., Heuvelhof ten E.F., Handhaving druk 1, het spel tussen inspecteur en inspectee, Den Haag 2005
- Bunte van de H., *Het ondernemende museum*, Voorjaarsdag Nederlandse Museumvereniging, Amersfoort 1997
- Centraal Museum, Jaarverslag 2003, Utrecht 2004
- Centraal Museum, Jaarverslag 2004, Utrecht 2005
- Centraal Museum, Jaarverslag 2005, Utrecht 2006
- Centraal Museum, Jaarverslag 2006, Utrecht 2007
- Commissie Corporate Governance, De Nederlandse corporate governance code, beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen, Den Haag 2003
- Commissie Cultural Governance, Kwaliteit van bestuur en toezicht in de culturele sector; een pleidooi voor zelfregulering, Amsterdam 2000
- Commissie Cultuurnota, Advies 2005-2008, Utrecht 2004
- Commissie Cultuurprofiel, Plan van Aanpak, Amsterdam 2007

Commissie Goed bestuur voor goede doelen, Advies voor een code voor de leden van de VFI, Amsterdam 2005

Commissie Healthcare Governance, Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de gezondheidszorg, Den Haag 1999

Dale van, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, Antwerpen/Utrecht 1993

Deijck van -Hofmeester, C., Raijmakers, W.J., De provincies; Kiezen in cultuurbeleid, Interprovinciaal Overleg, Den Haag 2005

Deloitte en Touche, Een boekje open over rechtmatigheid, Rotterdam 2004

Dikker P., *Thorbecke revisited: Oordelen over kwaliteit: kunstsubsidies bezien vanaf de werkvloer*, Boekmancahier 54, Amsterdam, december 2002

Driessen H., *Groeiende tweedeling in museumland*, Nederlandse Museumvereniging; Nieuwjaarspeech, Amsterdam, 2000

Erfgoedinspectie, Beheer Rijkscollectie 2000-2005; verslag van bevindingen, Den Haag 2006

Forum, *Identiteitscrisis musea dwingt tot nieuwe allianties*, de Volkskrant 22 maart 2007

Frederickson H.G., *The spirit of Public Administration*, San Fransisco 1997

Fuchs R., *Geen excuus voor Mondriaan! Politiek-correct engagement bedreigt artistieke vrijheid musea*, NRC Handelsblad 23 februari 2007

Gaay Fortman de M., Meersma K., *Pas de code-Tabaksblad ook toe op de collectieve sector*, Het Financieele Dagblad 4 december 2003

Geld- en Bankmuseum, Jaarverslag 2004, Utrecht 2005

Gelder van F., Peters R., Vrij S., Wal van der J., Het Nederlands Spoorwegmuseum. Onderzoeksrapport 1996, Utrecht 1996

Geldmuseum, Jaarverslag 2005, Utrecht 2006

Geldmuseum, Jaarverslag 2006, Utrecht 2007

Gemeente Utrecht, Bereik, beleving en betekenis van culturele zondagen in Utrecht, Utrecht 2003

Gemeente Utrecht, Cultuurvisie 2005-2008, Utrecht 2004

Gemeente Utrecht, De ontdekking van Utrecht; actieplan 2008-2018, Utrecht 2007

Gemeente Utrecht, *Gele kaart voor wethouder Gispen*, www.utrecht.nl 14 april 2005

Gemeente Utrecht, Marketingplan Utrechtse musea 2005-2006, Utrecht 2005

Gemeente Utrecht, Ontwerp Cultuurprogramma 2005-2008, Cultuur in uitvoering, Utrecht 2004

Gemeente Utrecht, Staat van de stad Concerndirectie afdeling bestuurszaken, Utrecht 2006

Gemeente Utrecht, *Toon Gispen treedt af als wethouder van Utrecht*, www.utrecht.nl 23 november 2005

Gemeente Utrecht, Utrecht bij de hand, Utrecht 2005

Gijssel van R., *Raad onthutst over wethouder; tekort bij museum complete verrassing*, de Volkskrant, 2 april 2005

Gubbels T., Janssen I., *Bedrijvige musea; private betrokkenheid in de praktijk*, Amsterdam 2003

Gubbels T., Janssen I., *Particuliere musea*, Boekman 62, Amsterdam 2005

Haan de J., Knulst W., *Het bereik van de kunsten. Het culturele draagvlak 4. Een onderzoek naar veranderingen in de belangstelling voor beeldende en podiumkunsten sinds de jaren zeventig*, Den Haag 2000

Hagenaars P., Vreede de M., *Blauwdruk: Nederlandse musea en social inclusion*, Utrecht 2005

Heytze I., *Het voordeel van de twijfel; een huisfilosofisch dagboek voor het Centraal Museum*, Utrecht 2000

Heytze I., *Zelden greep een blinde muur me zo aan*, NRC Handelsblad 20 december 2006

Hoed den P., Hoefnagel F.J.P.M., *Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit; enkele overwegingen*, Amsterdam 2005

Hofmeijer H., e.a., *De Toekomst van het Collectief Geheugen; 10 jaar verzelfstandigde rijksmusea*, Amsterdam 2005

Hofstee W.K.B., *Thorbecke revisited; Kwaliteit van beoordelingen in de context van kunstbeleid*, Boekmancahier 54, Amsterdam 2002

Hoog de M., *Bezweering van een crisis; reconstructie Centraal Museum houdt directeur*, de Volkskrant 22 maart 2007

Hoog de M., *Debat over koers Centraal Museum*, de Volkskrant 10 januari 2007

Hoog de M., *OR Centraal Museum zegt vertrouwen op in directeur*, de Volkskrant 9 maart 2007

Hoog de M., *OR: "Interim Centraal Museum slecht plan."*, de Volkskrant 15 maart 2007

Hoog de M., *Sjarel heeft geen schuld, Pauline doet geen boete; Accent Centraal Museum Utrecht*, de Volkskrant 8 januari 2007

Hoog de M., *Twijfel over onderzoek Centraal Museum*, de Volkskrant 12 januari 2007

Hoog de M., Zeil van W., *Onrust Centraal Museum komt na jaren van bloei*, de Volkskrant 7 december 2006

Hoog de M., Zeil van W., *Grote onrust in Centraal Museum; Veel kritiek op functioneren directeur Pauline Terreehorst*, de Volkskrant 5 december 2006

Hoog de M., Zeil van W., *Utrecht stelt extern onderzoek in naar Centraal Museum*, De Volkskrant 8 december 2006

Huijts S., Jacobs E., Knol M., *Naar een mondig museum*, NRC Handelsblad 1 december 2006

Huysmans, F., Van der Vet, O., Van Eijck, *Het Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003. Een empirische evaluatie op landelijk niveau*, Den Haag 2005

Inspectie Cultuurbezit, *De inspectie van rijkscollecties in de praktijk*, Den Haag 2005

Inspectie Cultuurbezit, *Inspectierapport 2003-2004 Koninklijk Penningkabinet*, Leiden 2005

Instituut Collectie Nederland, *ICN-kwaliteitseisen voor archieven, bibliotheken en musea*, Amsterdam 2002

Jansen, G.J. e.a., *Cultureel Ondernemerschap: een kwestie van balans, aanbevelingen voor een dynamischer relatie tussen culturele instellingen en de overheid*, Rotterdam 2001

Jansen P., Keijsers E., *Utrechtse musea in bedrijf*, Utrecht 2002

Jonkhart M.J.L. e.a., *Advies en rapportage van de Commissie Geld- en Bankmuseum* Amsterdam 1995

Katwijk van J., *Handboek Governance*, Amsterdam 2003

Knoester T., Staal L., Vliet van T.P., *Ontwikkelingsplan Stichting Nederlands Spoorwegmuseum*, Utrecht 1989

Kohnstamm J. e.a., *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Den Haag 2005

Kok A., Timmer P., *Niets gaat verloren; over twintig jaar selectie en afstoting uit Nederlandse museale collecties*, Amsterdam 2007

Kuipers T., *Beleidsplan Geld- en Bankmuseum 2005-2008*, Utrecht 2005

Kuipers T., *Concept Plan van aanpak Geld-en Bankmuseum*, Utrecht 2003

Kuipers T., Buis E., *Contourennota Geld- en Bankmuseum*, Utrecht 2004

Kuijpers C., Wevers L., *Station Utrecht Maliebaan; De restauratie*, Utrecht 2005

Kunst, *Utrecht akkoord met interim CM*, de Volkskrant 17 maart 2007

Kunst en Zaken, *Cultural Governance de stand van zaken, nulmeting 2004*, Rotterdam 2005

Kunst en Zaken, *Cultureel Ondernemerschap: een kwestie van balans; aanbevelingen voor een dynamischer relatie tussen culturele instellingen en de overheid*, Amsterdam 2000

Kunst en Zaken, *Handleiding Cultural Governance; vrijwillig, niet vrijblijvend*, Rotterdam 2003

Kunstredactie, *Centraal Museum Utrecht krijgt interim-manager*, Trouw 14 maart 2007

Kunstredactie, *Gratis toegang tot culturele instellingen; vrije toegang rijksmusea aan volgend kabinet*, Het Parool, 28 augustus 2006

Kunstredactie, *Raad Utrecht voor vertrek Terreehorst*, NRC Handelsblad, 9 maart 2007

Kunstredactie, *Raad wil minister "kunst en innovatie"*, NRC Handelsblad, 4 januari 2007

Kunstredactie, *Terreehorst moet verbetering tonen*, NRC Handelsblad, 16 maart 2007

Laan van der M., *Uitgangspuntenbrief Cultuur*, Zoetermeer 2003

Lange de H., *Baas van het museum; Pauline Terreehorst*, Trouw, 8 december 2006

Langejan W., *Positie Terreehorst uiterst wankel*, Algemeen Dagblad, 13 maart 2007

Leerdam J., Bussemaker J., Tammer H., *De kracht van kunst; PvdA en cultuur*, Amsterdam 2005

Luursema M., Twist van M., Beemer F., Timmerman R., Gronheid F., *Toekomst voor raden van toezicht?*, Assen 2003

Marion van L., *Collectieplan Nederlands Spoorwegmuseum*, Utrecht 2004

Marlet G., Woerkom van C., *Atlas voor Gemeenten*, editie 2007, thema cultuur, Utrecht 2007

MDW-werkgroep *toezicht op bedrijven*, Het toezicht op maat nemen; een meetlat voor de doelmatigheid van toezicht op bedrijven, Den Haag 2001

Meeuwens F., *Aboriginal Kunst, de verhalen vertellen*, Zwolle 2000

Mertens F., *Toezicht in een polycentrische samenleving*, Rede, Delft, 26 april 2006

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*, Den Haag 2005

Ministerie OCW, *Actieplan Cultuurbereik 2005-2008*, Den Haag 2004

Ministerie OCW, *Bewaren om teweeg te brengen; museale strategie*, Den Haag 2005

Ministerie OCW, *Cultuur als confrontatie; vermogen om te laten zien. Beleidsvisie op het cultureel rendement van de collectie Nederland*, Den Haag 2000

Ministerie OCW, *Cultuurbeleid in Nederland*, Den Haag 2002

Ministerie OCW, *Cultuurnota 2005-2008, Meer dan de som der Delen*, Den Haag 2004

Ministerie OCW, *Erfgoedinspectie Jaarwerkplan 2006*, Den Haag 2005

Ministerie OCW, *Factsheet Begroting 2006*, Den Haag 2006

Ministerie OCW, *Handboek financiële verantwoording cultuursubsidies musea*, Zoetermeer 1997

Ministerie OCW, *Handboek Verantwoording Cultuur Subsidies Musea*, Den Haag 2005

Ministerie OCW, *Investeren in cultuur*, Zoetermeer 1992

Ministerie OCW, *Kerncijfers 2000-2004*, Den Haag 2005

Ministerie OCW, *Kunst van leven; hoofdlijnen cultuurbeleid*, Den Haag 2007

Ministerie OCW, *Nieuwsbrief Cultuurnota*, 12 februari 2007

Ministerie OCW, *Pantser of Ruggegraat*, Zoetermeer 1995

Ministerie OCW/ Boekmanstichting, *Cultuurbeleid in Nederland*, Den Haag 2007

Ministry of Education, Culture and Science, *Boekmanstudies, Cultural Policy in the Netherlands*, Edition 2006, Amsterdam 2006

Montfort van C., *Ruimte voor goed bestuur; tussen prestatie, proces en principe*, Den Haag 2004

Morgan P., *Images of Organization*, Beverly Hills 1986

Museumvereniging, *Beleidsplan 2006-2008, kiezen voor kwaliteit, een kwestie van overleven*, Amsterdam 2005

Nederlandse Museumvereniging, *Gedragslijn museale beroepsethiek*, Amsterdam 1999

Nederlandse Museumvereniging, *Pamflet alle musea zelfstandig*, Amsterdam 2002

Pennekamp P., e.a., *Vreemde ogen, naar een andere kijk op toezichtarrangementen*, Den Haag 2004

Peters, J.F.M., *Corporate Governance in Nederland; De veertig aanbevelingen*, Den Haag 1997

Pierre J., Peters, B.G., Governance, Politics and the State, Hampshire 2000

Post A., *Kunstbeleid vraagt om politici met allure. Het Thorbecke-dogma brokkelt af*, Binnenlands Bestuur, 26 januari 2007

Pontzen R., *Machtstrijd met inhoudelijken*, de Volkskrant, 22 maart 2007

Pontzen R., *Musea zijn in isolement geraakt; grote meningsverschillen over maatschappelijk belang van het Nederlands museum*, de Volkskrant, 14 december 2006

Pontzen R., *Wel woorden, geen daden; Critici verschuilen zich achter zittende museumdirecteuren*, de Volkskrant, 28 december 2006

Prick L., *Managementstijl*, NRC Handelsblad, 17 maart 2007

Projectgroep Public Governance, Public governance en maatschappelijk ondernemerschap, Amsterdam 2004

Provincie Utrecht, Actieprogramma Cultuurbereik 2005-2008, jaarschijf 2007, Utrecht 2006

Provincie Utrecht, Cultuurprogramma 2005-2008; Dat moet je breed zien! Utrecht 2005

Raad voor Cultuur, Innoveren, participeren, Den Haag 2007

Raad voor Cultuur, Jaarverslag 2005-2006, Den Haag 2006

Raad voor Cultuur, Spiegel van de cultuur 2005-2008, Deel 4, musea, Den Haag 2004

Raad voor Cultuur, Het tekort van het teveel, over de rijksverantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed, Den Haag 2005

Raad voor Cultuur, Een vitaal museumbestel; advies over museale strategie, Den Haag 2005

Raad voor Openbaar Bestuur, Bestuurlijke samenwerking en democratische controle, Den Haag 2000

Ramaer J., *Record Rijks door Rembrandt; Bezoek Nederlandse kunstmusea sterk afhankelijk van positieve en negatieve incidenten*, de Volkskrant, 28 december 2006

Ranshuysen L., Onzichtbare drempels. Een analyse van het publiekspotentieel voor Nederlandse musea in het kader van het project museale strategie, Rotterdam 2005

Rappard-Boon van C.E., e.a., De inspectie van rijkscollecties in de praktijk, Den Haag 2004

Redactie, *Beleid Centraal Museum krijgt veel kritiek; Directeur "te solistisch"*, NRC Handelsblad, 8 maart 2007

Redactie, *Culturele gedragscode*, NRC Handelsblad, 2 februari 2007

Redactie, *Museumdirecteur*, de Volkskrant, 9 maart 2007

Redactie, *Onderzoek museum toch extern*, de Volkskrant, 9 december 2006

Redactie Kunst, *Centraal Museum krijgt interim-manager*, Trouw 14 maart 2007

Reyn L., Mey van der P., Bedrijven tussen markt en overheid. Handreiking aan bestuurders en managers bij verzelfstandigen, privatiseren en samenwerken, Alphen aan den Rijn 2000

Rijghard R., *Het profijtbeginnsel in de kunst; een wassen neus*, NRC Handelsblad 16 maart 2007

Ringeling A.B., *Metaphoren uit Bestuurskunde en Praktijk*, Liber Amicorum voor prof mr dr I.Th.M. Snellen, Alphen aan de Rijn 1998

Ringeling A.B., Winsemius A., *Cultuurconvenanten eenzijdig geregisseerd*, Boekmancahier 36, Amsterdam 1998

RTVUtrecht, *Onderzoek naar onrust bij Centraal Museum*, 7 december 2006

RTVUtrecht, *Or zegt vertrouwen in Terreehorst op*, 9 maart 2007

Scharloo M., Rijksmuseum Het Koninklijk Penningkabinet Beleidsplan 2001-2004, Leiden 1999

Scharloo M., Uitgangspunten locatieonderzoek, Leiden 2000

Schrijvers E.K., Lessen uit Corporate Governance en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, Den Haag 2004

Sint M. e.a., Toezicht: naar naleving voor de samenleving, Den Haag 2005

Smallenburg S., *De directeur de baas. Museumconservatoren willen meer invloed op beleid.*, NRC Handelsblad, 22 december 2006

Smallenburg S., *Kunstenaars Utrecht sturen brandbrief; Onvrede Centraal Museum*, NRC Handelsblad, 29 december 2006

Smithuijsen C., *Rubiks Kunstbeleid*, notities over de cultuur en het regeerakkoord, Amsterdam 2006

Smullen A., Thiel van S., Politt C., *Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox*, *Beleid en Maatschappij*, 28:4, 2001

Spies L., *Identiteit en imago van het Nederlands Spoorwegmuseum. Op het juiste spoor?*, Nijmegen 1993

Het Nederlands Spoorwegmuseum, *Jaarverslag 1995-1999*, Utrecht 2000

Het Nederlands Spoorwegmuseum, *Jaarverslag 2000-2003 "Groot Onderhoud"*, Utrecht 2004

Het Nederlands Spoorwegmuseum, *Jaarverslag 2004-2005*, Utrecht 2006

Het Nederlands Spoorwegmuseum, *Jaarverslag 2005-2006*, Utrecht 2007

Het Nederlands Spoorwegmuseum, *Masterplan Spoorwegmuseum*, Utrecht 2001

Stichting het Nederlands Spoorwegmuseum, *Museumgids Het Nederlands Spoorwegmuseum*, Utrecht 1997

Strøm K., Müller W.C., Bergman T., *Delegation and Accountability in parliamentary democracies*, Oxford 2003

Terreehorst P., *Centraal Museum in het nieuws*, brief aan relaties, Utrecht, 11 december 2006

Terreehorst P., *Museumplan Centraal Museum 2005-2010*, Utrecht 2005

Terreehorst P., *Identiteitscrisis musea dwingt tot nieuwe allianties*, *de Volkskrant*, 27 maart 2007

Thijn van E., Cardoso Ribeiro T., *De informatieparadox. Een blinde vlek in het openbaar bestuur*, Utrecht 2004

Thiel van S., Buuren van A., *Zbo's uitgelicht: een analyse van het aantal zelfstandige bestuursorganen in 2000*, Concept paper, Rotterdam 2001

Thijssen E., *Museum niet te vergelijken met koekjesfabriek*, *de Volkskrant* 20 november 2006

Travers, T., Glaister S., *Valuing Museums; Impact and innovation among national museums*, National Museums Directors' Conference, 2002

Tweede Kamer, 27 470 nrs 1-2 *Museale collecties van het Rijk*, Vergaderjaar 2000-2001, Den Haag 2001

Tweede Kamer, 30 220 nrs. 1-2 *Publiek Ondernemerschap; Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*, Vergaderjaar 2004-2005, Den Haag 2005

Twist van M., *Verbale vernieuwing druk 1. Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Den Haag 1995

Utrecht Toerisme en Recreatie, *Marketingplan 2006-2009*, Utrecht 2005

Veld in 't R.J., *Sturingswaan en ontuchtering*, Utrecht 1999

Koninklijke Vermande, *Burgerlijk Wetboek*, Den Haag 2002

Vinckx Y., *Aanblijven Terreehorst omstreden; OR Centraal Museum boos*, NRC Handelsblad, 14 maart 2007

Vinckx Y., *Gedragcode voor bestuur kunstsector; Ter voorkoming van "missers"*, NRC Handelsblad, 29 januari 2007

Vinckx Y., *Ik had beter moeten communiceren; Pauline Terreehorst, directeur Centraal Museum erkent dat ze fouten heeft gemaakt*, NRC Handelsblad, 7 december 2006

Vinckx Y., *'Met dikke sigaar bij elkaar'; Culturele instellingen worstelen met adequaat bestuur*, NRC Handelsblad, 31 januari 2007

Vinckx Y., *De omslag van museum naar "cafeum"*, NRC Handelsblad, 23 maart 2007

Vlaardingerbroek en Wevers, *Maliebaanstation te Utrecht*, *Bouwhistorische opname*, Utrecht 2001

Vlijmen van P.M.L., *Jaarverslag Nederlands Spoorwegmuseum 1999-2003*, Utrecht 2004

VRM, Beheer van rijkscollecties VRM, Amsterdam 2005
VRM, Toekomst van het collectief geheugen; inbreng Vereniging van Rijks gesubsidieerde Musea inzake museale strategie, Amsterdam 2005
Waal de S.P.M., Schuyt Th.N.M, Verveen P.A., Handboek Maatschappelijk Ondernemerschap, Houten 1994
Wagemakers, T., Contouren van Numis Nationaal Geldmuseum; het museumconcept, Utrecht 2002
Werdt van de E., Collectieplan Centraal Museum, een begin zonder einde, Utrecht 2003
Winsemius A., De overheid in spagaat. Theorie en praktijk in het Nederlands kunstbeleid, Utrecht 1998
Wit de B., Meyer R., Breed K., Strategisch management van publieke organisaties; de overheid in paradoxen, Utrecht 2000
Wijnia L., Modernization, Nostalgia and the Paradox of Art; An exploration of the Dutch Railway Museum and its Art Collection, Utrecht, 2006

www.aamu.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.afm.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.bestuurskunde.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.cbs.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.centraalmuseum.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.commissiecorporategovernance.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.culturalgovernance.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.cultuur.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.cultuurformatie.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.cultuurnetwerk.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.cultuurprofijs.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.derijksmusea.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.de7ehemel.com, festivalwebsite inmiddels opgeheven
www.e-nemo.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.erfgoedinspectie.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.fondsbkvb.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.geldmuseum.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.halt.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.hetutrechtsarchief, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.icn.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.minfin.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.minocw.nl, voor het laatst benaderd op 20 augustus 2008
www.mkb.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.mondriaanstichting.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.museum.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.museumvereniging.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.ns.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.ornet.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.pass.be, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.rekenkamer.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.rtvutrecht.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.spoorwegmuseum.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.utrecht.nl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008
www.vsnunl, voor het laatst benaderd op 19 augustus 2008

