voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 16 juni 2025

Onderwerp	Verlening BIS-subsidie aan Stichting Allemaal Zwolle
Versienummer	1
Portefeuillehouder	Anja Roelfs

Samenvatting

Stichting Allemaal Zwolle ontvangt een gemeentelijke subsidie voor de periode 2025 tot en met 2028 voor het uitvoeren van de functie Museum voor Erfgoed. De subsidie wordt verleend in het kader van de Basisinfrastructuur cultuur (BIS). De stichting voert de functie uit door Stadsmuseum ANNO te exploiteren. De subsidieaanvraag is in 2024 als onvoldoende beoordeeld door de BIS-adviescommissie op het onderdeel “zakelijke kwaliteit”. Het college heeft de hardheidsclausule toegepast, op voorwaarde van een door Stichting Allemaal Zwolle op te stellen verbeterd jaarplan (hier verder aangeduid als: “verbeterplan”). Belangrijke overweging van het college daarbij is dat een functie van een erfgoedmuseum in de Zwolse BIS thuishoort. Aan Bureau Berenschot is gevraagd om een analyse van de bedrijfsvoering van het museum te maken, waarvan de conclusies en aanbevelingen zijn bedoeld als input voor het verbeterplan. Berenschot heeft op 12 mei 2025 de definitieve rapportage opgeleverd. Stichting Allemaal Zwolle heeft op 14 mei 2025 haar verbeterplan bij de gemeente ingeleverd. Op 2 juni 2025 heeft de BIS-adviescommissie het verbeterplan als onvoldoende beoordeeld. Het college heeft besloten om aan Stichting Allemaal Zwolle uitstel te verlenen tot eind november 2025.

Bijlagen

1. Berenschot Rapportage Bevindingen Onderzoek ANNO (versie 12 mei 2025)
2.a ANNO Activiteitenplan 2025-2028
2.b ANNO Begroting 2025-2028
3. Adviezen Zwolse Culturele Basisinfrastructuur 2025-2028
4. Verbeterd Jaarplan ANNO Stadsmuseum Zwolle
5. Advies Verbeterd Jaarplan ANNO juni 2025-juni 2026
6. Bestuurlijk Convenant 2020

Openbaarheid

☒ Openbaar
☐ Geheim

Datum 16 juni 2025

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
Het collegebesluit om uitstel te verlenen aan Stichting Allemaal Zwolle voor het indienen van een verbeterd jaarplan binnen een aangescherpt gemeentelijk kader. Het uitstel wordt verleend eind november 2025.

Datum 16 juni 2025

Inleiding

Stichting Allemaal Zwolle ontvangt een Basisinfrastructuur (BIS)-subsidie 2025-2028 voor het uitvoeren van de functie Museum voor Erfgoed. De stichting voert deze functie uit door Stadsmuseum ANNO te exploiteren en ontvangt daarvoor een jaarlijkse subsidie van €1.203.316,--.
Bij de beoordeling van de subsidieaanvraag in 2024 heeft de BIS-adviescommissie (bestaande uit onafhankelijke museumdeskundigen) een negatief advies gegeven. Zij acht op basis van het ingediende jaarplan van ANNO de “zakelijke kwaliteit” onvoldoende, zodanig dat Stichting Allemaal Zwolle niet voor subsidie in aanmerking komt. Het college is echter van oordeel dat een museale erfgoedfunctie in de Zwolse BIS thuishoort. Het is opgenomen in het gemeentelijk cultuurbeleid “Cultureel Perspectief 2040”, waarin een erfgoedmuseum een centrale rol heeft in de bewustwording van onze Zwolse historische identiteit. ANNO heeft bovendien een onmisbare functie bij de viering van 800 jaar stadsrechten in 2030. Het college wil dat Stichting Allemaal Zwolle met ANNO Stadsmuseum Zwolle er klaar voor is om in de komende vijf jaar in de aanloop naar deze viering een belangrijke rol te pakken en tevens haar reguliere rol als erfgoedmuseum met verve te vervullen.
Het college heeft om deze redenen in haar besluit van 23 juli 2024 de hardheidsclausule toegepast op voorwaarde van de aanlevering van een verbeterd jaarplan (hier verder aangeduid als: “verbeterplan”). Daarnaast is het advies van de BIS-adviescommissie in de vorm van subsidieverplichtingen gedetailleerd uitgewerkt en opgenomen in de subsidie-beschikking van 1 oktober 2024. Het college heeft als onderdeel van de hardheidsclausulering ook besloten dat een extern onderzoeksbureau moet worden ingeschakeld, met museale expertise. Gemeente en Stichting Allemaal Zwolle hebben daarbij in gezamenlijk overleg gekozen voor Bureau Berenschot. Zij hebben vervolgens met Berenschot de onderzoeksvraag geformuleerd. Deze gaat in detail in op de BIS-zorgpunten van “zakelijke kwaliteit”.

Op 12 mei 2025 heeft Bureau Berenschot haar definitieve rapportage opgeleverd. Op 14 mei 2025 heeft Stichting Allemaal Zwolle het verbeterplan 2025-2028 aangeboden aan de gemeente. Dit verbeterplan is vervolgens voor een integrale beoordeling voorgelegd aan de BIS-adviescommissie.[1] Op 2 juni 2025 heeft de BIS-adviescommissie haar adviesrapport aan de gemeente toegestuurd. Uit dit adviesrapport blijkt dat de BIS-adviescommissie het verbeterplan als onvoldoende heeft beoordeeld. De BIS-adviescommissie adviseert het gemeentebestuur *“om in gesprek te gaan met de Raad van Toezicht. De kern hiervan is om als subsidiegever actief op te treden de komende periode en met name sterker te sturen op het verbeterproces en de voortgang daarvan te bewaken.”*

Kader

- Cultureel Perspectief 2040: Cultureel Perspectief 2040
- Besluit Zwolse Culturele Basisinfrastructuur 2025-2028: Beslisnota College BIS 2025-2028

Kernboodschap

Met het verlenen van uitstel tot oplevering van het verbeterplan van Stichting Allemaal Zwolle, op voorwaarde van een herzien en uitgewerkt verbeterplan, wordt beoogd de museale erfgoedfunctie

[1] Stichting Allemaal Zwolle moest volgens de subsidiebeschikking uiterlijk 1 maart 2025 een verbeterplan en sluitende begroting voor 2026-2028 indienen. Wegens zwangerschapsverlof en een periode van interim-management is deze deadline aangepast. Het verbeterplan is aan de gemeente aangeboden op 14 mei 2025.

binnen de Zwolse BIS te behouden en te verduurzamen voor de toekomst. Dit plan zal voor 15 november 2025 moeten worden opgeleverd. Daarnaast werkt de gemeente aan een aangescherpt gemeentelijke kader voor ANNO. Deze zal op 15 september 2025 gereed zijn.
Het verbeterplan voor ANNO zal moeten worden opgesteld in samenwerking met een externe deskundige, aan de hand van het aangescherpte gemeentelijke kader en de adviezen van Bureau Berenschot en de BIS commissie.

Toelichting

Analyse Bureau Berenschot
Op 12 mei 2025 heeft Bureau Berenschot haar rapportage opgeleverd. Het advies is gericht op de verbetering van de exploitatie van ANNO in het perspectief van de ambities en de statutaire opdracht van het museum. Dit advies kan het museum gebruiken bij het maken van het door de gemeente Gevraagde verbeterplan.

Hoewel ANNO nog maar kort bestaat, ziet Berenschot voldoende aanleiding om nader te kijken naar het museale concept, het gebouw, het programma, de personeelsinzet, de exploitatie en de samenwerkingsstructuur. Ook de rol van de gemeente heeft Berenschot onder de loep genomen. In het rapport concludeert Berenschot dat “een brede reset” onvermijdelijk lijkt. De onderdelen waar Berenschot op inzoomt zijn als het ware de bouwstenen van een fundament dat al bij de start van het museum niet goed is gelegd: Deze bouwstenen zijn:

- Het museaal concept: dit concept is te complex door de grote hoeveelheid ambities en functies. ANNO bestaat nog geen drie jaar. Het heeft meer tijd nodig om zich te bewijzen. Er is wel aanleiding om te kijken naar het concept, de indeling van het gebouw, het programma, het team, de exploitatie en de samenwerkingsstructuur. Berenschot concludeert: “Een brede reset lijkt onvermijdelijk”.
- De exploitatie en organisatie: de financiën zijn zorgelijk, het publieksbereik is te klein en de horeca is verlieslatend. Geadviseerd wordt om een sluitende begroting op te stellen. Bij elke activiteit moet de vraag centraal staan, of het meer publiek bereikt.
- De samenwerking met de partners moet beter: bij de start is een Bestuurlijk Convenant met ambities opgesteld. In het Bestuurlijk Convenant onderschrijven de partners de missie en visie van ANNO en spraken af met elkaar tot een programmering te komen. Dit laatste is niet gelukt. Berenschot adviseert om gezamenlijk een nieuw programma te maken voor 2025 en 2026.
- Het gebouw (zowel het Drostenhuis, als het nieuwbouwdeel) beperkt de mogelijkheden van de exploitatie van het museum. Het advies is om het gebouw anders in te richten en een nieuwe presentatie te maken voor het Drostenhuis.
- De personele formatie: deze is onvoldoende afgestemd op de gewenste competenties, zoals een conservator.
- De Raad van Toezicht. Berenschot adviseert om zorg te dragen voor een Raad van Toezicht die past bij de opgaven en ambities van ANNO. Op dit moment is de Raad van Toezicht onvoldoende samengesteld op basis van gewenste competenties en netwerken, mix in leeftijd, achtergrond en gender. De BIS-adviescommissie constateert dat Stichting Allemaal Zwolle de Culturele Codes niet of onvoldoende uitwerkt in het verbeterplan, zoals voor de BIS-subsidies is vereist. Deze codes zijn de Governance Code Cultuur, de Code Diversiteit en Inclusie en de Fair Practice Code.
- Rol van de gemeente. Berenschot ziet ook een noodzakelijke verbeteropgave voor de gemeente. De gemeente heeft haar rol te passief ingevuld:

- De subsidie is steeds verleend op basis van de algemene opdracht tot exploitatie van het museum en de uitvoering van het activiteitenplan. Er zijn geen aanvullende, concrete prestatieafspraken gemaakt. De subsidiebeschikking van 1 oktober 2024 is wel voorzien van bepalingen, ontleend aan de bevindingen van de BIS-adviescommissie.
- Er is geen regie op de onderlinge rolverdeling binnen de gemeente. De gemeente heeft verschillende rollen: subsidieverlener, eigenaar en verhuurder van het museumgebouw. Samen met Stichting Allemaal Zwolle en Historisch Centrum Overijssel (nu: Collectie Overijssel) heeft de gemeente in 2020 in een Bestuurlijk Convenant afspraken gemaakt en daar een evaluatie na een jaar aan verbonden. Deze evaluatie heeft niet plaatsgevonden.

De resultaten van het Berenschot-onderzoek dienden als input voor het verbeterplan, dat vervolgens door Stichting Allemaal Zwolle zelf is geschreven. Ambtelijk is geconstateerd dat de adviezen van Berenschot niet of slechts gedeeltelijk zijn overgenomen in het verbeterplan. Deze constatering is ook gedaan door de BIS-adviescommissie. Het verbeterplan is met name gericht op het proces en niet op concrete maatregelen.

Het advies van de BIS-adviescommissie

Bij het besluit de hardheidsclausule toe te passen, heeft het college niet als voorwaarde gesteld het verbeterplan ter beoordeling voor te leggen aan de BIS-adviescommissie. Toch heeft het college besloten dit wel te doen. Daarbij kende het college enkele overwegingen, waaronder de continuïteit en consistentie in de beoordeling. De BIS-adviescommissie heeft het oorspronkelijke plan beoordeeld en beschikt daardoor over de noodzakelijke context en deskundigheid. Aangezien het oorspronkelijke advies negatief was en er bij de subsidieverlening is afgeweken, is er sprake van een uitzondering op het reguliere beoordelingsproces. Juist in zo'n geval is het wenselijk om het verbeterplan alsnog door dezelfde adviescommissie te laten toetsen.

De BIS-adviescommissie is negatief in haar advies over het verbeterplan dat door Stichting Allemaal Zwolle is opgesteld. (zie bijlage 5). Kernpunten van kritiek zijn dat het verbeterplan onduidelijk is en strategische- en beleidskeuzes mist die zijn gebaseerd op een missie en een visie. Het verbeterplan is een procesmatige beschrijving om van de huidige situatie naar de gewenste situatie te komen, maar de route ernaar toe wordt niet concreet gemaakt. De Bis-adviescommissie mist daadkracht in de organisatie en constateert dat er het afgelopen jaar geen stappen naar een betere "zakelijke kwaliteit" zijn gezet. In de samenwerking met de partners is niet de regie gepakt. Voor de BIS-adviescommissie zit de meerwaarde van ANNO voor Zwolle juist in de samenwerking met de partners. De begroting is op hoofdlijnen en mist een gedetailleerde onderbouwing. Belangrijke inkomstenbron is de ticketverkoop aan bezoekers. De stijging van de bezoekersaantallen is als wens geformuleerd, maar een marketingplan ontbreekt. Ook staat de BIS-adviescommissie stil bij de governance, waarbij zij een beschrijving van de toepassing van de governance-code mist, almede een uitleg over de bezoldiging.

De BIS-adviescommissie adviseert het gemeentebestuur *"om in gesprek te gaan met de Raad van Toezicht. De kern hiervan is om als subsidiegever actief op te treden de komende periode en met name sterker te sturen op het verbeterproces en de voortgang daarvan te bewaken."*

Het fundament opnieuw leggen

Uit de analyses van Berenschot en de BIS-adviescommissie blijkt dat het museale concept van ANNO vanaf het begin af aan te complex is geweest. De ambities en de opgave zijn door de gemeente te hoog gesteld. Deze constatering is gaandeweg ook gedaan door Stichting Allemaal Zwolle zelf, de samenwerkingspartners en de gemeente. Daarbij heeft het, achteraf gezien, aan duidelijke kaderstelling van de gemeente ontbroken. Voordat Stichting Allemaal Zwolle het verbeterplan voor ANNO kan gaan

concretiseren, prioriteren en faseren, is het noodzakelijk dat de gemeente een kader opstelt waarin de ambities en de opgave worden afgeschaald en duidelijke keuzes worden gemaakt in de huidige dilemma's.

De belangrijkste dilemma's waarin een keuze moet worden gemaakt, zijn:

- Vereenvoudigen van het museaal concept: met ANNO worden verschillende ambities en functies nagestreefd. Zo heeft Collectie Overijssel in het gebouw een publieksbalie waar bezoekers op grond van de Archiefwet gratis de historische archieven van de stad kunnen raadplegen. Het aantal bezoekers op jaarbasis is echter gering, zodanig dat de vraag gesteld kan worden of deze ruimte niet beter aan de tentoonstellingsoppervlakte kan worden toegevoegd. Hier staat tegenover dat realisatie van een publieksbalie elders leidt tot derving van huurinkomsten voor de gemeente en mogelijk ook tot verminderde betrokkenheid van Collectie Overijssel bij ANNO. Dit scenario leidt tot hogere huisvestingslasten voor Stichting Allemaal Zwolle omdat dit deel erbij gehuurd moet worden.
- Gratis of betaald: een deel van het museum is gratis toegankelijk, conform de opdracht van de raad om de Zwolse inwoners en bezoekers in de gelegenheid te stellen laagdrempelig met "het Verhaal van Zwolle" in aanmerking te komen. De financiële situatie van het museum is echter zorgelijk en moet op korte termijn verbeteren. Het onderscheid tussen het gratis toegankelijke deel en het deel met betaalde toegang heeft gevolgen voor de publieksinkomsten en is onduidelijk voor het publiek.
- Samenwerking: De samenwerkingsstructuur met de erfgoedpartners moet op korte termijn worden verbeterd. Berenschot concludeert dat de samenwerking tussen de samenwerkingspartners niet goed verloopt en geen recht doet aan de afspraken die bij de start zijn gemaakt.
- Het gebouw en de luchtvochtigheidsbeheersing: Berenschot concludeert dat de indeling en het gebruik van het gebouw de exploitatiemogelijkheden beperken. Terugkerend issue is daarnaast de klimatologische beperkingen van het gebouw. Het gegeven van een oud gebouw (het Drostenhuis), in combinatie met de glazen nieuwbouw, maakt het beheersen van de luchtvochtigheidswaarden binnen de vereiste museale standaarden tot een onmogelijke opgave. Berenschot concludeert dat de klimatologische voorzieningen beperkingen met zich meebrengen, maar bij tentoonstellingen kan ook worden uitgegaan van wat wel kan (bijvoorbeeld objectgerichte klimaatbeheersing).
- Vergroten van het publieksbereik: meer bezoekers zijn dringend noodzakelijk om de inkomsten te vergroten. Dit betekent dat ANNO meer moet bieden aan aansprekende tentoonstellingen om bezoekers te trekken. Een investering in de huidige, betrekkelijk nieuwe, museale opstelling lijkt noodzakelijk.
- Eigenaarschap: van de collectie: de museale collectie van de gemeente wordt in opdracht van de gemeente beheerd door Collectie Overijssel. De collectie staat volledig ten dienste van ANNO, maar 'eigenaarschap' wordt niet gevoeld. Terugkerend issue is dat de aanstelling van een conservator hierbij helpend kan zijn. Los van de vraag of een dergelijke functionaris noodzakelijk is, kan Stichting Allemaal Zwolle overwegen hiervoor de ruimte te zoeken binnen de bestaande personele omvang of om functies als deze "in te kopen", zoals Berenschot adviseert.
- De Raad van Toezicht*:* de huidige Raad van Toezicht past qua samenstelling niet bij de ambitie en opgave van ANNO en de koerswijziging die noodzakelijk is. Het college volgt het advies van de BIS-adviescommissie op *"om in gesprek te gaan met de Raad van Toezicht. De kern hiervan is om als subsidiegever actief op te treden de komende periode en met name sterker te sturen op het verbeterproces en de voortgang daarvan te bewaken."* Hierbij zal ook de bezoldiging worden geagendeerd die de Raad van Toezicht zichzelf toekent.

Aanscherpen van de gemeentelijke verantwoordelijkheid
De gemeente heeft in de opstartfase van ANNO aan het museum bewust veel vrijheid geboden, met de bedoeling om ANNO de ruimte te geven zich te kunnen ontwikkelen en te bewijzen. Onbedoeld is ANNO met deze vrijheid in de huidige situatie verzeild geraakt. Het college erkent dit en zal de gemeentelijke rol nadrukkelijker invullen en aan Stichting Allemaal Zwolle meer sturing bieden, dan te doen gebruikelijk in een subsidierelatie. Dit vraagt in de komende maanden om de uitwerking van de volgende maatregelen:

- Ontwikkelen van een gemeentelijk richtinggevend kader voor de BIS-functie “museaal erfgoed”: de teams Cultuur en Erfgoed leggen gezamenlijk op hoofdlijnen hun inhoudelijke visie op een erfgoedmuseum vast.
- Opzetten van een overlegstructuur en het organiseren van interne afstemming.
- Structureren van de governance binnen de gemeente: de rollen en verantwoordelijkheden worden helder afgebakend. Team Cultuur moet duidelijk (SMART) aangeven wat zij vanuit het Zwolse cultuurbeleid van ANNO verwacht. Team Erfgoed vult op dezelfde wijze het onderdeel Erfgoedhotspot in. De Afdeling Vastgoed sluit aan bij verhuur-gerelateerde items.
- Vernieuwen van het Bestuurlijk Convenant.

Het bieden van ondersteuning
Berenschot concludeert dat Stichting Allemaal Zwolle in deze kwetsbare fase sturing nodig heeft om tot een levensvatbaar museaal concept te komen. Behalve dat de gemeente zijn rol als subsidiegever van Stichting Allemaal Zwolle nadrukkelijk wil invullen, schakelt de gemeente een extern organisatiebureau in met expertise op het terrein van museale bedrijfsvoering, museale conceptontwikkeling en programmering. Zodra ANNO weer op de rit staat, wordt de externe ondersteuning beëindigd.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Niet van toepassing: het gaat om een subsidieverlening aan Stichting Allemaal Zwolle.

Communicatie
Over het besluit tot uitstel van verlening van de BIS-subsidie aan Stichting Allemaal Zwolle wordt een persbericht opgesteld en eventueel een persgesprek georganiseerd.

Financiën
Stichting Allemaal Zwolle ontvangt een jaarlijkse subsidie van €1.203.316,-- voor het uitvoeren van de functie Museum voor Erfgoed. Deze functie is een onderdeel van de BIS-subsidie 2025-2028 en is daarmee voor 4 jaar toegekend. Jaarlijks ontvangt de gemeente een inhoudelijk en financiële tussenrapportage met controleverklaring van de accountant over de uitvoering van de activiteiten en de bestedingen van de subsidie. Indien de gemeente constateert dat de subsidieontvanger niet voldoet aan de voorwaarden in de subsidiebeschikking, heeft het de gemeente de mogelijkheid om aanvullende voorwaarden te stellen of de subsidie te beëindigen binnen de kaders van behoorlijk bestuur, door middel van een gefaseerde afbouw.
Mocht het college tot een oordeel komen dat ook het herziene verbeterplan van Stichting Allemaal Zwolle niet voldoet, dan kan dus beëindiging van de subsidieverlening worden overwogen. Dit zal dan uit oogpunt van behoorlijk bestuur gefaseerd moeten worden afgebouwd. Tegenover een besparing op

toekomstige subsidieverlening zijn kosten te verwachten als gevolg van de gefaseerde afbouw en mogelijk een sociaal plan voor het personeel, mocht bij nader onderzoek blijken dat de gemeente hier een verantwoordelijkheid bij heeft.

Risico's

Het belangrijkste risico is dat, gezien de relatief korte tijdslijnen, dat Stichting Allemaal Zwolle niet aan de voorwaarden kan voldoen. Gezien de hoeveel tijd die inmiddels verstreken is, gecombineerd met de adviezen die er nu liggen, wordt het haalbaar geacht een nieuw verbeterplan op te leveren. Zeker in combinatie met de verplichte hulp van een externe adviseur.

Verder heeft de gemeente de kaders van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Bij het verlenen, tussentijdse wijziging of beëindiging van een subsidie moet de gemeente zorgvuldig handelen. Er moet in de subsidiebeschikking een tussentijds toetsingsmoment zijn opgenomen om de subsidie te kunnen heroverwegen. Dit is het geval met de bepaling dat Stichting Allemaal Zwolle vóór 1 maart 2025 een verbeterplan moest indienen. De gemeente kan ervoor kiezen om aanvullende voorwaarden op te leggen. Een dergelijke wijziging van de subsidieverlening moet schriftelijk worden aangekondigd. De subsidieontvanger moet worden gehoord (artikel 4:8 Awb: hoorplicht). De gemeente moet met bewijs onderbouwen dat er sprake is van falend functioneren. Er moet een redelijke verhouding bestaan tussen de tekortkomingen en het besluit om met subsidieverlening aan te passen of te stoppen (proportionaliteitsbeginsel).

Vervolg

- Voor eind juni 2025 vindt een bestuurlijk gesprek plaats met de Raad van Toezicht van Stadsmuseum ANNO.
- Op 15 september 2025 is het gemeentelijk kader voor de museale erfgoedfunctie door het college vastgesteld. Daarna kan het ter informatie worden aangebonden aan de raad.
- Eind november 2025 is de deadline gesteld voor het herziene verbeterplan van stichting Allemaal Zwolle / ANNO. Dit herziene verbeterplan wordt medio december toegezonden aan de raad ter informatie.
- In december 2025 is het nieuw Bestuurlijk Convenant gereed en ondertekend. Dit Bestuurlijk Convenant wordt medio december samen met het verbeterplan ter informatie aan de raad toegezonden.

Openbaarheid

Deze beslisnota en bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

Datum 16 juni 2025

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer