



**Rapportage toezicht
Erfgoedpark Batavialand**



20 december 2019

1. Opdracht en aanpak

Dit rapport is opgesteld in het kader van het toezichthouderschap dat Gedeputeerde Staten van Flevoland heeft ingesteld in verband met de subsidiering van Stichting Erfgoedpark Batavialand. Dit toezichthouderschap is in het leven geroepen opdat het provinciebestuur zo over een extra monitor-instrument m.b.t. Batavialand beschikt. Op 21 november 2017 heeft Gedeputeerde Staten [REDACTED] formeel als toezichthouder benoemd.

De toezichthouder heeft als opdracht om toezicht te houden op naleving door de Stichting Erfgoedpark Batavialand van de in de subsidiebeschikking opgenomen verplichtingen i.c. doelmatigheid en doeltreffendheid. Met andere woorden:

- Dragen de inspanningen en uitgaven bij aan de realisatie van het beoogde doel?
- Staan kosten in verhouding tot de opbrengsten?

2. Aanpak en bronnen

Het toezicht is gestart in december 2017. Om de nodige informatie en goed inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen bij de Stichting Erfgoedpark Batavialand heb ik de volgende aanpak gevolgd:

- het bestuderen van beleidsplannen, begrotingen, jaarverslagen, jaarrekeningen. e.d.;
- het voeren van meerdere gesprekken met de directie, hoofd bedrijfsvoering, de raad van toezicht, de directie van stakeholder RCE e.a.;
- gemiddeld 4x per jaar werkbezoeken brengen aan het Erfgoedpark, zowel onder begeleiding van de staf als in de vorm van anonieme bezoeken ('mystery guest').

Bij het uitvoeren van deze werkzaamheden heb ik steeds volledige medewerking gekregen van de directie van Batavialand.

3. Beoordelingskader

Aan de structurele subsidie (1,5 miljoen euro op jaarbasis) en aan de incidentele subsidie (van 2,75 miljoen euro) aan Batavialand heeft de Provincie Flevoland een aantal verplichtingen verbonden. Deze verplichtingen vormen het beoordelingskader dat ten grondslag ligt aan dit rapport.

De verplichtingen aan de subsidieverlening aan Batavialand zijn onder te verdelen in een aantal aspecten:

- a. Provinciale doelstellingen m.b.t. Batavialand;
- b. Door Batavialand zelf geformuleerde prestatie-indicatoren vanuit de businesscase;
- c. Procesverplichtingen m.b.t. het functioneren van de Stichting Erfgoedpark Batavialand;
- d. Financiële inspanningsverplichtingen m.b.t. de exploitatie;
- e. Verplichtingen t.a.v. specifieke aandachtsgebieden i.v.m. eenmalige ontwikkelsubsidie.

Ad a. Provinciale doelstellingen voor Batavialand

In de Programmabegroting 2017 heeft de Provincie Flevoland een aantal doelen benoemd met betrekking tot Batavialand:

- Bijdrage aan de groei van de bekendheid van de Flevolandse geschiedenis;
- Bijdrage aan draagvlak voor behoud en versterking van het Flevolandse culturele Erfgoed;
- Impuls aan de toeristisch-recreatieve gebiedspromotie en ontwikkeling van het kustgebied van Lelystad > bijdrage aan het 'merk' Flevoland;
- Bijdrage aan bekendheid, toegankelijkheid van, en draagvlak voor provinciale depot bodemvondsten.

Ad b. Door Batavialand zelf vastgestelde prestatie-indicatoren

Batavialand heeft zelf aangegeven met haar activiteiten vanuit de structurele en incidentele subsidie de volgende doelen te willen bereiken:

- Ontwikkeling bezoekersaantallen: van 115.000 bezoekers in 2017 naar 120.000 bezoekers per jaar in 2020;
- Zichtbare en aantoonbare positionering in de museale wereld en in de wereld van themaparken;
- Attractieve presentatie van, en publieke aandacht voor de collecties die Batavialand beheert;
- Aantal en kwaliteit van de activiteiten en tentoonstellingen;
- Voldoende toegankelijkheid van de beheerde collecties voor geïnteresseerden, w.o. de archeologische werkgemeenschap.

Ad c. Procesverplichtingen m.b.t. het functioneren van de Stichting Erfgoedpark Batavialand

Om de kwaliteit van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend te borgen heeft de Provincie de volgende verplichtingen opgenomen t.a.v. het functioneren van Batavialand:

- De oprichting van een actief functionerende Raad van Toezicht waarin tenminste competenties zijn vertegenwoordigd op gebieden van marketing, commercie, strategie, HRM;
- Naleven van de Code Cultural Governance;
- Door accountant vastgestelde opzet en functionerende planning- en control-cyclus.

Ad d. Financiële verplichtingen exploitatie

Ten aanzien van de financiën noemt de Provincie de volgende inspanningsverplichtingen in verband met de structurele subsidie:

- Realisatie van fondsen- en sponsorwerving van tenminste 5% van de totale opbrengst in 2019;
- De opbouw van een egaliseriereserve opbouwen met jaarlijks 3% van de structurele subsidie (= 45.000euro per jaar)

Ad e. Verplichtingen incidentele subsidie t.b.v. doorontwikkeling Batavialand

De incidentele subsidie ten bedrage van 2.75 miljoen euro is bestemd voor activiteiten die zorgen voor de doorontwikkeling van Batavialand gedurende deze jaren. De subsidie dient te worden bestemd voor de volgende activiteiten

- Ontwikkeling van het themapark;
- Fondsenwerving;
- Positionering;
- Versterking organisatie;
- “Batavia” op het Land;
- Publieksgerichte activiteiten/publieksprojecten.

4. Algemene beeld

Vertraagde start

De ontwikkeling van Batavialand kon minder snel op gang komen dan was voorzien en gepland. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. De fusie tussen de betrokken instellingen kon pas halverwege 2017 worden geformaliseerd. Er moest een nieuwe Raad van Toezicht worden geformeerd. Vooraleer deze was geïnstalleerd en ingewerkt, werd deze geconfronteerd met het onverwachte vertrek van de directeur. De daaropvolgende directiewisseling nam enige tijd in beslag. Dit alles heeft gezorgd voor een vertraagde ontwikkelingsstart van de fusie-organisatie.

Presentatie en programmering

De programmering van presentaties die is ingezet, is inhoudelijk in lijn met de provinciale opdracht van Batavialand: [REDACTED] (Land van Water), de Flevowand, Werkkamer Cornelis Lely (Erfgoed Flevoland), IJsselmeerkogge (Archeologisch Erfgoed). Deze programmering heeft tot op heden niet geresulteerd in veel media-aandacht en meer bezoek aan het Erfgoedpark. Het lijkt erop dat daarvoor meer spectaculaire, tot de verbeelding sprekende presentaties en tentoonstellingen nodig zijn, en vooral ook aansprekende publieksactiviteiten en evenementen. Momenteel wordt er met behulp van de incidentele ontwikkelsubsidie geïnvesteerd in vernieuwing en verbetering van de vaste presentatie om daarmee de belevings- en overdrachtswaarde voor bezoekers te verhogen. Het is op dit moment nog niet te zeggen wat daarvan het effect zal zijn.

Marketing en communicatie

Met de in 2017 ontwikkelde huisstijl en daaruit voortvloeiende uitingen, zoals website, bewegwijzering e.d. heeft Batavialand één en duidelijk herkenbaar gezicht gekregen. Als het gaat om marketing en communicatie is Batavialand er in de daaropvolgende jaren tot nu toe niet in geslaagd de zichtbaarheid aanmerkelijk te vergroten en veel publieke aandacht te genereren. Dit laatste valt extra op doordat (concurrerende) musea en erfgoedattracties sinds enkele jaren aanzienlijk meer investeren in marketing en daardoor veel betaalde en onbetaalde publiciteit weten te genereren.

Publieksbereik

Het bezoekersaantal van Batavialand loopt terug. Waar in 2017 zo'n 100.000 bezoekers werden bereikt¹, bedroeg dat aantal in 2018 ruim 91.000. Voor 2019 is de verwachting dat het bezoekersaantal weer lager zal liggen. In de oorspronkelijke meerjarenbegroting was uitgegaan van een groei in de bezoekersaantallen van 115.000 in 2017 tot 135.000 in 2020. Dit blijkt nu veel te optimistisch ingeschat.

Organisatieontwikkeling

Als het gaat om integratie van de drie organisaties die Batavialand vormen, zijn er goede stappen gezet. Wijzigingen die in de organisatiestructuur zijn doorgevoerd zijn logisch en functioneel en scheppen voorwaarden om tot een samenhangende en effectieve erfgoedorganisatie te komen. Maar het interne integratieproces van de drie onderdelen is zeker nog niet voltooid en zal nog enkele jaren de nodige aandacht vragen.

¹ In het Jaarverslag 2017 werden aanvankelijk 110.000 bezoekers vermeld. Dit is later gecorrigeerd naar 100.000 bezoekers i.v.m. een meer zuivere telmethodiek.

De nieuwe directie geniet het vertrouwen van de organisatie. Met de komst van een nieuwe controller is er meer inzicht en grip op de financiën ontstaan. Nadat de fusie later dan voorzien is geformaliseerd en administratieve samenvoeging wat tijd heeft gevergd, is er nu volledig en integraal inzicht in de financiën en de exploitatie. Er wordt strak gestuurd op kosten.

Het structurele exploitatietekort waarmee Batavialand kampt – daarover verderop meer – leidt ertoe dat de organisatie niet structureel kan worden versterkt. De voorgenomen versterking van de organisatie op het gebied van publieksprojecten, programmering, marketing en fondsenwerving kan niet worden gerealiseerd omdat structurele middelen daarvoor ontbreken. Voor zover deze taken nu worden verricht, worden deze gefinancierd uit de incidentele subsidie en uitgevoerd door tijdelijke inhuurkrachten. Er is zo geen perspectief op duurzame versterking van de organisatie, terwijl dat voor de ontwikkeling van Batavialand van groot belang is.

5. Exploitatie structurele subsidie

Structureel exploitatietekort

Over 2017 is voor het eerst een integrale Jaarrekening gepresenteerd. Omdat de fusie van Batavialand halverwege 2017 werd gematerialiseerd, gaf die jaarrekening nog geen volledig jaarbeeld van de gefuseerde instelling. De jaarrekening van 2018 geeft voor het eerst wel een integraal beeld van de exploitatie en bedrijfsvoering. Daaruit valt op te maken dat Batavialand kampt met een behoorlijk structureel exploitatietekort. De halfjaar-rapportage van 2019 bevestigt dat beeld.

Dat exploitatietekort kent verschillende oorzaken:

Hogere huisvestingslasten

De kosten voor huur en onderhoud van de gebouwen bleken in werkelijkheid hoger dan waarmee in de meerjarenbegroting van de businesscase rekening was gehouden. Met ingang van 2019 is dit deels gerepareerd door aanpassing van de huurprijs door de Provincie Flevoland.

Minder eigen inkomsten

Waar groei was begroot, lopen de inkomsten uit entreegelden van Batavialand juist terug: van 707K (begroot 751K) in 2017 tot 646K in 2018. In 2019 lijkt die trend zich voort te zetten. Hetzelfde geldt voor de inkomsten uit commerciële activiteiten (horeca, winkel, zaalverhuur). Met name de horeca-activiteiten leveren aanzienlijk minder geld op dan was begroot. In 2017 is 172K opbrengst gerealiseerd terwijl 305K was begroot. De opbrengst van de winkel is ook teruggelopen. Bij afnemende bezoekersaantallen zal die trend zich voortzetten.

Lagere opbrengsten uit fondsenwerving, sponsoring en donaties

De resultaten op het gebied van fondsenwerving en donaties blijven sterk achter op wat is begroot. In zijn second opinion op de business case Batavialand gaf Berenschot in 2016 al aan dat de begrote groei van 10% in 2017 (426.373 euro) naar 13% in 2020 (572.811 euro) niet realistisch was. Dat is in werkelijkheid ook zo uitgekomen. Waar in 2017 374K aan fondsenwerving was begroot, werd 210K gerealiseerd². In 2018 werd 85K aan fondsen geworven, terwijl 219K was begroot. 2019 laat eenzelfde trend zien. De directie geeft aan dat tot nu 40K aan fondsen is binnengehaald. Ook de opbrengsten uit donaties zijn lager dan verwacht. In 2018 was 200K aan baten uit donaties begroot, maar werd 95K gerealiseerd.

We moeten concluderen dat de verwachtingen m.b.t. de eigen inkomsten van Batavialand onrealistisch hoog zijn geweest. Dit is mogelijk het gevolg van 'wensdenken' om in de business case tot een sluitende exploitatie te komen.

De huidige directie heeft de begrote opbrengsten in de begroting voor 2019 naar een realistischer niveau teruggeschoefd. Maar ook nu blijven de inkomsten uit fondsenwerving achter. Met name bij de grotere landelijke fondsen lukt het Batavialand tot op heden niet om met aansprekende plannen projectsubsidies te verwerven.

Gevolgen exploitatietekort

Om de effecten van het exploitatietekort te verzachten is de afgelopen drie jaar een beroep gedaan op de incidentele ontwikkelsubsidie om kosten te dekken, die feitelijk tot de

² Deze afwijking is deels te verklaren door een gewijzigde verantwoordingsystematiek voor de toedeling van donatiegelden, maar ook met verdiscontering daarvan blijft de realisatie aanzienlijk lager dan begroot.

reguliere exploitatie behoren of op termijn zouden moeten gaan behoren, zoals personele en reguliere lasten voor management, fondsenwerving, marketing en publieksactiviteiten. Het beoogde doel van de incidentele subsidie om de organisatie duurzaam te versterken wordt op deze manier niet bereikt.

Ontwikkeling eigen vermogen

Het structurele exploitatietekort heeft daarnaast een negatief effect op het eigen vermogen van Batavialand. Kon in 2017 nog ruim 28K worden toegevoegd aan de continuïteitsreserve, in 2018 was het exploitatieresultaat 155K negatief en moest 111K worden onttrokken aan de algemene reserve.

Het eigen vermogen staat ook om een andere reden onder druk. Enkele schepen uit de collectie, waaronder de Batavia, zijn als vaste activa op de balans opgenomen voor een veel te hoge waarde. Deze moeten in de komend jaren met tonnen worden afgewaardeerd. Hierdoor dreigt mogelijk een negatief eigen vermogen te ontstaan. In ieder geval zal het eigen vermogen afnemen tot een minimaal niveau.

Met het oog op continuïteit zou Batavialand een eigen reserve moeten hebben van tenminste 10% van de omzet, liever nog 15%. Gezien de huidige financiële ontwikkelingen is dat vooralsnog een onhaalbaar streven.

6. Doorontwikkeling met incidentele subsidie

Bestedingspatroon ontwikkelsubsidie

De eerder genoemde vertraagde start van de fusie-organisatie, de noodzakelijke aandacht van het management voor de organisatorische en administratieve integratie van de drie organisatie-delen en de zorg voor de allengs duidelijker wordende exploitatieproblematiek hebben ertoe geleid dat er in de eerste jaren relatief weinig aandacht is uitgegaan naar structurele verbeteringen en vernieuwingen van de museale presentatie die bijdragen aan de ontwikkeling van het erfgoedpark Batavialand en zijn positionering. Dat weerspiegelt zich in het bestedingspatroon van de incidentele ontwikkelsubsidie. Behalve aan de ontwikkeling van het masterplan zijn ontwikkelgelden in 2017 en 2018 ingezet om de personele en materiele lasten voor fondsenwerving, marketing, evenementen en publieksprojecten te dekken. Pas met ingang van dit jaar (2019) wordt er ook geïnvesteerd in verbetering van de permanente presentatie. Dat laatste is hard nodig om Batavialand als aantrekkelijke bestemming verder te ontwikkelen. De resterende ontwikkelsubsidie biedt te weinig ruimte om daarin nog een grote sprong voorwaarts te maken.

Ontwikkeling themapark – het Masterplan

Het Masterplan dat in 2018 met de incidentele ontwikkelsubsidie is ontwikkeld is inhoudelijk rijk aan ideeën en presentatievormen. Er is goed nagedacht over doelgroepen en de daarbij behorende ‘visitors journeys’. Maar het plan is ook een ‘veelkoppig monster’: er wordt met een uitgebreid palet van attracties en presentatievormen ingezet op een zeer breed spectrum van bezoekers: van kinderen en gezinnen tot internationale toeristen en internationale professionals. Het Masterplan is erg veelomvattend en biedt weinig focus op de USP’s (unique selling points) van Batavialand.

De ambitieuze opzet maakt het Masterplan bovendien zeer kostbaar. Zelfs in de meest optimistische scenario’s zijn de gevraagde investeringen onrealistisch hoog. Complicerende factor is dat het ruimtelijk concept van het Masterplan uitgaat van stedenbouwkundige ingrepen en een gebiedsontwikkeling die door de gemeente Lelystad niet worden ondersteund.

De stip aan de horizon die met dit Masterplan wordt gezet ligt zo ver weg dat de wervende werking die ervan uit moet gaan, is uitgebleven. Het uitblijven van dit effect wordt versterkt doordat een routekaart met een stappenplan richting het eindresultaat (nog) ontbreekt. Omdat het Masterplan in zijn huidige vorm niet als realistisch wordt gezien, heeft de directie het opstellen van een plan B ter hand genomen.

“Batavia” op het land

Een van de oogmerken van de ontwikkelsubsidie is om de “Batavia” op het land te brengen, het liefst onder wind- en waterdichte beschutting, zodat de reconstructie van het VOC-schip duurzaam kan worden geconserveerd. Voor dit doel is in de begroting van de ontwikkelgelden 175K gereserveerd. De overige noodzakelijke gelden moeten uit de markt worden gehaald. Alleen al voor het definitief op land zetten van de “Batavia” is 1 miljoen euro aan externe middelen nodig. Tot op heden zijn hiervoor nog geen externe fondsen en amper sponsors gevonden. De directie gaat ervan uit dat de ballast lood in het schip, die bij plaatsing op het land kan worden verkocht, 342K zal opbrengen. Maar ook met een dergelijke opbrengst blijft de afstand tussen het beschikbare budget en de benodigde dekking nog steeds erg groot.

Vorig jaar heeft Batavialand incidentele ontwikkelsubsidie moeten inzetten voor passieve conserveringsmaatregelen aan de “Batavia” om inwerking van het hemelwater tegen te gaan.

Daarmee is de achteruitgang van de conditie van het schip voor even verminderd, maar voor de lange termijn is dit geen oplossing.

7. Weging subsidieverplichtingen

Wanneer we de verschillende verplichtingen waarmee de subsidie aan Batavialand is omgeven afzetten tegen de ontwikkeling van het erfgoedpark in de afgelopen twee jaar levert dat de volgende weging op:

<i>Verplichtingen Batavialand vanuit Provinciale doelstellingen</i>	
Groei van de bekendheid van de Flevolandse geschiedenis	deels voldaan
Draagvlak voor Flevolandse culturele erfgoed	nog niet voldaan
Toeristisch recreatieve gebiedspromotie	nog niet voldaan
Bekendheid en toegankelijkheid provinciale bodemvondsten.	deels voldaan

<i>Door Batavialand zelf vastgestelde prestatie-indicatoren</i>	
Groei bezoekersaantallen	niet voldaan
Positionering in museale veld en wereld themaparken	nog niet voldaan
Attractieve presentatie en publieke aandacht collecties	nog niet voldaan
Aantal en kwaliteit van de tentoonstellingen	deels voldaan
Toegankelijkheid collecties voor archeolog. werkgemeenschap	(nog te onderzoeken)

<i>Functioneren Stichting Erfgoedpark Batavialand</i>	
Oprichting Raad van Toezicht met relevante competenties	voldaan
Naleven Code Cultural Governance	voldaan
Adequaat functionerende planning- en control-cyclus	voldaan

<i>Financiële verplichtingen m.b.t. de exploitatie</i>	
Fondsen- en sponsorwerving van tenminste 5% totale omzet	niet voldaan
Jaarlijkse groei egaliseringsreserve met 3% van de subsidie	niet voldaan

<i>Bestemmingsverplichting en resultaten incidentele ontwikkelsubsidie</i>	
Ontwikkeling themapark	beperkt voldaan
Fondsenwerving	beperkt voldaan
Positionering	beperkt voldaan
Versterking organisatie	niet voldaan
“Batavia” op het land	nog niet voldaan
Publiekgerichte activiteiten	deels voldaan

8. Conclusies en aanbevelingen

1. Batavialand kampt met een structureel exploitatietekort. Door gaten in de exploitatie te dekken met de incidentele ontwikkelsubsidie kon dit tekort enigszins worden verzacht. Desalniettemin heeft Batavialand al behoorlijk moeten interen op zijn eigen vermogen en zal dat in de komende jaren nog verder moeten doen.
2. De in de business case opgenomen meerjarenbegroting die ten grondslag lag aan het subsidiebesluit van de Provincie Flevoland voor Batavialand was gebaseerd op onvolledig inzicht in de exploitatie van de drie fusie-instellingen en onrealistische verwachtingen met betrekking tot de eigen inkomsten en fondsenwerving.
3. Met de incidentele ontwikkelsubsidie heeft Batavialand zich als herkenbaar merk in de markt kunnen zetten. De georganiseerde publieksprojecten sluiten inhoudelijk aan op de doelen van de Provincie Flevoland. De ontwikkelsubsidie heeft tot op heden echter niet geresulteerd in versterking van de museale positionering en duurzame versterking van de organisatie. Op het gebied van fondsenwerving en publieksbereik zijn evenmin resultaatverbeteringen geboekt.
4. Als de incidentele subsidie voor Batavialand wegvalt - in 2020 zal deze volledig zijn besteed – wordt een sluitende exploitatie van de erfgoedstichting met het huidige subsidieniveau nog moeilijker dan nu al het geval is. Alle subsidies gaan dan op aan vaste personele lasten, huisvesting en onderhoud van de collectie. Voor tentoonstellingen, publieksactiviteiten, educatie en marketing blijft amper budget en personeel over. Dat zal een negatief effect hebben op bezoekersaantallen en op de eigen inkomsten. Daarmee geraakt Batavialand in een neerwaartse spiraal, terwijl het juist een opwaartse beweging zou moeten maken. Met de huidige exploitatiesubsidie is doorontwikkeling van Batavialand onmogelijk. Alleen een verhoging van de structurele subsidie met 400 tot 500K per jaar biedt perspectief op een duurzame toekomst van het erfgoedpark.
5. In plaats van zich te richten op een utopisch masterplan zou Batavialand in deze fase moeten kiezen voor gestage groei en zich concentreren op 'quick wins' door projecten, presentaties en activiteiten te realiseren waarmee publiek succes wordt behaald en draagvlak bij stakeholders wordt gecreëerd. Pas nadat er een opwaartse beweging is gecreëerd zal er meer draagvlak en steun ontstaan voor verdere toekomstplannen van Batavialand
6. Zoek voor de toekomstplannen van Batavialand meer aansluiting bij de ontwikkelingen en plannen van de gemeente Lelystad en bij de ontwikkelingen langs de kustlijn zoals de Marker Wadden.


20 december 2019