

# Rapportage

Van: Datum: 5 februari 2026  
Aan: Status: Intern vertrouwelijk

Onderwerp: Bevindingen onderzoek Watersnoodmuseum

## Inleiding

Het Watersnoodmuseum hanteert een bijzonder museaal concept. Het is naast een museum ook een nationaal herdenkingscentrum en een kenniscentrum. De naast het museum liggende brasserie Het Vijfde Caisson is onderdeel van het Watersnoodmuseum. Met de brasserie beoogt het museum meer eigen inkomsten te genereren uit horeca en verhuur. Het museum heeft een kleine betaalde staf, maar is voor de uitvoering van zijn taken afhankelijk van een grote groep vrijwilligers.

Het museum heeft in de afgelopen jaren een sterke groei en ontwikkeling doorgemaakt. Zowel wat betreft het programma, het publieksbereik als de exploitatie. Nationaal en internationaal is er veel aandacht voor waterveiligheid die onder druk staat door klimaatverandering. Het Watersnoodmuseum wil nadrukkelijk een rol spelen bij het opbouwen en beschikbaar stellen van kennis van dit onderwerp.

Het museum heeft onder leiding van de onlangs vertrokken directeur-bestuurder een beleidsplan voor de periode 2025-2028 gemaakt. De status van dit plan is onduidelijk. Het plan is niet formeel aangeboden aan de belangrijkste subsidiënten van het museum de gemeente Schouwen Duiveland en de provincie Zeeland. De gemeente en de provincie hebben in 2025 vragen gesteld bij de aanvragen en de verantwoording van subsidies door het museum.

De gemeente en de provincie hebben tegen deze achtergrond besloten het Watersnoodmuseum inhoudelijk en financieel te evalueren. De keuze is gemaakt de evaluatie door twee externe partijen te laten uitvoeren. Berenschot heeft opdracht gekregen om de inhoudelijke evaluatie voor zijn rekening te nemen.

## De opdracht

De gemeente Schouwen-Duiveland en de provincie Zeeland hebben ons de volgende onderzoeksvragen voorgelegd:

- Welke prestaties heeft het museum geleverd in de periode 2022-2024 als het gaat om het publieksbereik?
- Hoe verhouden de resultaten zich tot de geformuleerde doelstellingen in het meerjarenbeleidsplan en opdracht van de gemeente en de provincie?
- Hoe doet het Watersnoodmuseum het in vergelijking tot andere musea (benchmark)?

- Welke maatregelen kan het museum treffen om de financiële positie te versterken en de afhankelijkheid van subsidie te verminderen?

Tegelijk met ons onderzoek heeft EY de opdracht gekregen om de financiën van het museum tegen het licht te houden. Wij merken op dat de inhoudelijke en financiële resultaten van een museum nauw met elkaar samenhangen. Zo zijn de antwoorden op de derde en vierde vraag alleen interessant als daarbij zowel de inhoudelijke als financiële aspecten van het museum worden betrokken.

Wij hebben kennis genomen van de resultaten van het EY-onderzoek. Voor zover relevant verwijzen wij hiernaar.

De conceptversie van deze rapportage hebben wij op ambtelijk niveau besproken met de gemeente en de provincie. De opdrachtgevers hebben ervoor gekozen, in afwijking op ons advies, de conceptversie niet voor commentaar aan het museum voor te leggen.

Voordat wij ingaan op onze bevindingen willen wij eerst even stilstaan bij een aantal recente ontwikkelingen die relevant zijn voor ons onderzoek.

### **Context opdracht is veranderd**

De context van het onderzoek is na de start aanzienlijk veranderd. De directeur-bestuurder heeft in de zomer 2025 zijn afscheid per 1 januari 2026 aangekondigd, maar is door de RvT na de zomer 2025 vrijgesteld van werk. Wij hebben hem in het kader van het onderzoek niet gesproken. De directeur-bestuurder vertrekt na ruim 13 jaar en heeft onmiskenbaar een grote stempel gedrukt op het Watersnoodmuseum en de relaties tussen het museum en de twee overheden.

De Raad van Toezicht heeft een interim zakelijk directeur aangesteld die voor continuïteit moest zorgen en intern orde op zaken moest stellen. Duidelijk was dat een aantal interne processen van het museum niet op orde was. In oktober is de procedure gestart voor de werving van de nieuwe directeur. Deze is gevonden en medio januari 2025 van start gegaan.

Onder leiding van de vorige directeur-bestuurder is een ambitieus beleidsplan voor de periode 2025-2028 opgesteld. Dit plan heeft geen formele status gekregen en is daarom ook niet aan de gemeente en provincie voorgelegd. Het voornemen is dat de nieuwe directeur-bestuurder van het museum aan de slag gaat met het maken van een meerjarenbeleidsplan inclusief begroting. De inzichten in het reeds gemaakte plan zullen daarbij worden gebruikt, maar de verwachting is dat de in dit plan geformuleerde ambities op een aantal punten zullen worden aangepast.

Wij hebben stellig de indruk dat de moeizame relatie met en de wijze van opereren van de vorige directeur-bestuurder, zeker als het gaat om het aanvragen en verantwoorden van de subsidies, voor de gemeente en de provincie een belangrijke aanleiding vormden voor het inschakelen van twee externe bureaus.

## Bevindingen per onderzoeksvraag

De hiervoor geformuleerde onderzoeksvragen beantwoorden wij als volgt<sup>1</sup>:

*Welke prestaties heeft het museum geleverd in de periode 2022-2024 als het gaat om het publieksbereik?*

- De jaarverslagen in die periode bevatten vooral een opsomming van de verrichte activiteiten in het betreffende jaar. De lijst van activiteiten is opvallend lang en zeer divers (wisselentoonstellingen, kunstenaars in Residentie Watersnoodmuseum, diverse lezingen, omvangrijk educatief programma, diverse ontmoetingen, activiteiten buiten het museum, etc.). Er wordt in de verslagen geen relatie gelegd met de opdrachten van het museum, bijvoorbeeld die van de gemeente en de provincie. Wij hebben de indruk dat het museum programmatisch eerder teveel heeft geleverd dan te weinig. Meer focus in het programma ligt in onze ogen voor de hand. De "uitbundige" en ook wel opportunistische programmering draagt nadrukkelijk het stempel van de vertrokken directeur-bestuurder, die hier ook de waardering voor heeft gekregen. Maar het enthousiast plannen maken en fondsen werven is wellicht ten kosten gegaan van de zorgvuldigheid en professionaliteit bij de uitvoering en verantwoording van projecten/activiteiten.
- Het museum rapporteert in zijn jaarverslagen alleen het totaal aantal bezoekers. Er wordt geen inzicht geboden in de opbouw van het publiek, bijvoorbeeld leeftijd, woonplaats, aandeel toerisme. Het museum biedt in de jaarverslagen geen inzicht in het publieksbereik per soort activiteit.
- De verantwoording aan gemeente en provincie geeft geen duidelijkheid over het publieksbereik. Maar de twee subsidiënten stellen op dit punt ook geen voorwaarden.
- Op basis van de beschikbare informatie is de ons voorgelegde onderzoeksvraag op dit moment niet goed te beantwoorden. De gemeente en provincie hadden hier als opdrachtgevers van het museum striktere eisen kunnen stellen en het museum op zijn beurt had beter kunnen anticiperen op de informatiebehoefte van de twee overheden.

*Hoe verhouden de resultaten zich tot de geformuleerde doelstellingen in het meerjarenbeleidsplan en opdracht van de gemeente en de provincie?*

- Deze vraag is eigenlijk ook niet te beantwoorden. De verantwoording van het museum is zeer globaal. Er wordt geen relatie gelegd met de doelen geformuleerd in het beleidsplan. Hetzelfde geldt voor de opdrachten (subsidiebeschikkingen) van de gemeente en de provincie. Ook deze zijn in zeer algemene termen geformuleerd ("uitvoering museale taken").
- Op basis van de subsidiebeschikkingen is niet vast te stellen of het museum de opdracht goed heeft uitgevoerd of steken heeft laten vallen.
- Wat het samenspel tussen subsidiërende overheden en museum niet ten goede is gekomen is de gebrekkige formele (administratieve) verantwoording van geleverde prestaties door het museum. Dit heeft gezorgd voor ruis op de lijn. Ons is niet duidelijk geworden waarom het museum zoveel moeite heeft met het opleveren van de verantwoordingsinformatie. Veel wijst erop dat het museum onvoldoende inzicht heeft in kosten en opbrengsten van activiteiten/projecten door een gebrekkige financiële administratie. De interim-directeur is hier ook tegenop gelopen.

---

<sup>1</sup> Wij hebben tweemaal gesproken met de interim zakelijk directeur en een aantal door het museum en de opdrachtgevers beschikbaar gestelde documenten geanalyseerd.

Ook EY is in zijn rapportage kritisch. Het blijkt niet mogelijk om een eenduidig antwoord te geven op de vraag of de besteding van de subsidies van provincie en gemeente volgens de gemaakte afspraken is gelopen. De verantwoording ontbreekt of is nauwelijks navolgbaar.

*Hoe doet het Watersnoodmuseum het in vergelijking tot andere musea (benchmark)?*

Het Watersnoodmuseum is natuurlijk een bijzonder en uniek museum dat een vergelijking met andere musea lastig maakt. Maar deze constatering geldt voor vele musea.

We hebben voor de selectie van musea voor de benchmark het aantal bezoekers als uitgangspunt genomen (100.000). De selectie bestaat uit twee herinneringscentra, drie musea die net als het Watersnoodmuseum zijn aangesloten bij de Vereniging Wetenschapsmusea en Sciencecenters en één kunstmuseum als vergelijking met een grote categorie andere musea. De uitkomsten van het benchmarkonderzoek zijn als bijlage opgenomen. Als bron hebben we de jaarrekeningen 2024 van de musea gebruikt.

Wat opvalt is dat het Watersnoodmuseum ver onder de benchmark zit wat betreft:

- Aandeel subsidie van totale inkomsten (17% versus 59%). Als de bijdrage van de provincie Zeeland (€400k) als structurele subsidie wordt aangemerkt net als de gemeentelijke subsidie dan bedraagt dit percentage 45%, nog steeds aanzienlijk onder de benchmark.
- Subsidie per bezoeker (€ 2,50 versus € 32). Als de provinciale bijdrage wordt aangemerkt als subsidie dan stijgt dit bedrag naar € 6,65, nog steeds ver onder de benchmark. Conclusie het Watersnoodmuseum trekt veel bezoekers.
- Gemiddelde kosten per fte (€ 39.000 versus € 73.000). Een verklaring is dat het Watersnoodmuseum relatief veel horecamedewerkers op de loonlijst heeft staan (meeste musea hebben de horeca uitbesteed) die lager worden ingeschaald dan gemiddelde museummedewerkers (andere CAO).
- Aantal fte per 10.000 bezoekers (2,3 versus 4,8). Een verklaring is dat de personele inzet voor publieksbegeleiding in het museum (o.a. suppoosten) relatief beperkt is als je kijkt naar het aantal bezoekers.
- De huisvestingslasten zijn als percentage van de totale kosten relatief laag (11% versus 22%). Deze afwijking kan worden verklaard door het feit dat de gebouwen in eigendom zijn van het museum en dat er relatief weinig kapitaalslasten mee gemoeid zijn.

Het ligt in onze ogen voor de hand om tenminste een deel van de jaarlijkse bijdrage van de provincie aan het Watersnoodmuseum aan te merken als structurele subsidie. Immers het museum gebruikt deze bijdrage voor dekking van de vaste kosten van personeel en huisvesting. De provincie kan niet van het museum verwachten dat het als een projectenbureau met allemaal flexibele contracten zijn werk doet. Als museum heb je structurele taken die een langere tijdshorizon nodig hebben dan een jaar. Wij wijzen op de in de praktijk goed werkende constructie in Overijssel en Groningen waar provincie en gemeente samen optreden als belangrijkste financier (subsidiënt) van respectievelijk Museum de Fundatie en het Groninger Museum. De in Zeeland gehanteerde "matchingsconstructie" is onze ogen onnodig ingewikkeld en staat een sterke opdrachtgeversrol van gemeente en provincie (samen optrekken in plaats van afzonderlijk "shoppen") in de weg.

Eén conclusie dringt zich op. Het Watersnoodmuseum ontvangt weinig subsidie voor wat het presteert. Dat er in 2024 geen verlies werd geleden komt vooral door de relatief lage huisvestingslasten (eigendom, geen kapitaalslasten), de hoge bezoekersaantallen en de relatief hoge netto-inkomsten uit horeca en entree. Dit is een kwetsbare situatie die ook zomaar kan omslaan, bijvoorbeeld als het aantal bezoekers tegenvalt.

*Welke maatregelen kan het museum treffen om de financiële positie te versterken en de afhankelijkheid van subsidie te verminderen?*

Allereerst het museum is financieel gezond. 2024 is met een sluitende exploitatie afgesloten<sup>2</sup>. De reserves bedragen eind 2024 € 1,1 mln. Dat is fors als je kijkt naar de omvang van de exploitatie van het Watersnoodmuseum en de relatief lage exploitatiesubsidie die het museum ontvangt (zie benchmark). Het museum is er afgelopen jaren goed in geslaagd om projectfinanciering en inkomsten uit horeca en verhuur te genereren. Ook de eigen inkomsten uit ticketverkoop zijn substantieel voor een museum van deze omvang en met deze opzet. De afhankelijkheid van subsidie is relatief laag omdat het Watersnoodmuseum er de afgelopen jaar in is geslaagd om veel eigen inkomsten te genereren (credits hiervoor voor de vertrokken directeur-bestuurder). Fondsenwerving zal elk jaar veel inspanningen van het museum (vooral in de persoon van) de directeur-bestuurder vergen en succes is moeilijk voorspelbaar. De organisatie zal hierin mee moeten bewegen. Als je naar de benchmark kijkt is het eerder te verwachten dat de afhankelijkheid van subsidie de komende jaren zal toenemen omdat er grenzen zijn aan het cultureel ondernemerschap van een museum.

In onze ogen is er geen aanleiding om op korte termijn maatregelen te treffen die de financiële positie van het museum versterken. Alles zal afhangen van de plannen voor de komende jaren. Welke investeringen zijn nodig in de organisatie, de nieuwe vaste presentatie in het museum en het programma, en welke dekking kan daarvoor worden gezocht?

Wij merken graag op dat het programma van het museum de afgelopen jaren omvangrijk en breed is geweest. Het lijkt ons verstandig dat in het nieuwe meerjarenbeleidsplan meer focus in het programma wordt aangebracht en dat het museum bij het bepalen van het programma scherper kijkt naar de risico's en kansen van elk programmaonderdeel voor de exploitatie van het museum. Ook de belastbaarheid van de organisatie dient daarbij meegewogen te worden.

Een toets van het meerjarenbeleidsplan en bijbehorende begroting valt buiten het bestek van onze opdracht. De status van dit plan is onduidelijk en de inhoud zal naar verwachting worden aangepast onder leiding van de nieuwe directeur-bestuurder. Het ligt voor de hand dat nadat het museum het plan als onderbouwing van de subsidieaanvragen formeel bij de gemeente en de provincie heeft ingediend, dit plan door een externe, onafhankelijke partij wordt getoetst op haalbaarheid en aansluiting op de gemeentelijke en provinciale beleidskaders.

De RvT heeft vorig jaar besloten tot het invoeren van een tweehoofdige directie. Een algemeen directeur en een zakelijk directeur. De toenmalige directeur had een ander model voor ogen (eenhoofdige directie met een horecamanager). De vraag is, nu de algemene directeur is vertrokken en zijn opvolger is aangesteld, of het gekozen model nog steeds het beste past bij het Watersnoodmuseum.

---

<sup>2</sup> De financiële resultaten 2025 waren bij het schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar.

Bijlage Benchmark

| 2024                                             | Watersnoodmuseum                                                             | nningscentrum Wester | Discovery Museum | avialand Lelysthal                                             | Monument Kamp | Museum Arnhem | arietiem Museum Rotterdam |   | Gemiddeld             |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------|----------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------------------|---|-----------------------|
| Aantal bezoekers                                 | 98.000                                                                       | 132.000              | 102.000          | 61.000                                                         | 98.000        | 103.000       | 193.000                   | ✓ | 114.833               |
| Totale lasten                                    | € 1.419.000                                                                  | € 3.669.000          | € 6.858.000      | € 4.875.000                                                    | € 1.401.000   | € 7.591.000   | € 10.253.000              | ✓ | € 5.774.500           |
| Totale baten                                     | € 1.430.000                                                                  | € 3.851.000          | € 6.967.000      | € 5.059.000                                                    | € 1.470.000   | € 8.492.000   | € 10.116.000              | ✓ | € 5.992.500           |
| Structurele subsidie                             | € 247.000                                                                    | € 1.081.000          | € 5.406.000      | € 3.796.000                                                    | € 747.000     | € 5.388.000   | € 6.039.000               | ✓ | € 3.742.833           |
| Aandeel structurele subsidie in totale inkomsten | 17%                                                                          | 28%                  | 78%              | 75%                                                            | 51%           | 63%           | 60%                       | ✓ | 59%                   |
| Inkomsten entree                                 | € 831.000                                                                    | € 1.268.000          | € 1.001.000      | € 550.000                                                      | € 506.000     | € 812.000     | € 1.420.000               | ✓ | € 926.167             |
| Inkomsten entree per bezoeker                    | € 8,50                                                                       | € 9,60               | € 9,81           | € 9,02                                                         | € 5,16        | € 7,89        | € 7,36                    | ✓ | € 8,14                |
| Aantal fte in dienst                             | 22,3                                                                         | 24                   | 38,6             | 40                                                             | 10            | 26,1          | 58,13                     | ✓ | 33                    |
| Aantal fte per 10.000 bezoekers                  | 2,3                                                                          | 1,8                  | 3,8              | 6,6                                                            | 9,8           | 3,9           | 3,0                       | ✓ | 4,8                   |
| Gemiddelde kosten per fte                        | € 39.370                                                                     | € 65.300             | € 70.855         | € 53.250                                                       | € 73.300      | € 89.580      | € 89.450                  | ✓ | € 73.623              |
| Huisvestingskosten % totale kosten               | 11%                                                                          | 8%                   | 26%              | 23%                                                            | 20%           | 33%           | 22%                       | ✓ | 22%                   |
| Personeelskosten % totale kosten                 | 62%                                                                          | 43%                  | 40%              | 44%                                                            | 52%           | 31%           | 51%                       | ✓ | 44%                   |
| Structurele subsidie per bezoeker                | € 2,50                                                                       | € 8,20               | € 53             | € 41                                                           | € 7,6         | € 52,3        | € 31,3                    | ✓ | € 32                  |
|                                                  |                                                                              |                      |                  | Inclusief €1.272 mln. subsidie OCW voor depottaken archeologie |               |               |                           |   | Exclusief Watersnoodm |
|                                                  |                                                                              |                      |                  | Subsidie per bezoeker aangepast                                |               |               |                           |   |                       |
|                                                  | In 2025 bedraagt subsidie gemeente €400k.                                    |                      |                  |                                                                |               |               |                           |   |                       |
|                                                  | Als €400K provinciale subsidie (projecten) als structureel wordt aangemerkt: |                      |                  |                                                                |               |               |                           |   |                       |
|                                                  | Aandeel subsidie: 45%                                                        |                      |                  |                                                                |               |               |                           |   |                       |
|                                                  | Subsidie per bezoeker: € 6,65                                                |                      |                  |                                                                |               |               |                           |   |                       |