

Aan de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch
Cc: college van burgemeester en wethouders

Uw brief van : -
Uw kenmerk : -
Ons kenmerk : -
Datum : 26 augustus 2024

Ref. : H.W.M. Wouters
Tel. : 073-6159770
Fax : -
E-mail : rekenkamer@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Aanbieding rapport 'Theater aan de Parade – Lessen voor de bühne?'

Geachte gemeenteraad,

Hierbij bieden wij u het rapport 'Theater aan de Parade – Lessen voor de bühne?' aan. Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van een unaniem verzoek van uw raad. U vroeg ons:

1. "Nadat de nieuwbouw van het Theater aan de Parade is voltooid dit proces te evalueren. Hierbij specifieke aandacht voor kostenbeheersing bij bijzondere externe omstandigheden en de positie van de gemeenteraad hierin met als doel hier lering uit te trekken t.b.v. het 'Bossche model' en waar mogelijk verbeteringen door te voeren.
2. In deze evaluatie een vergelijking te maken met andere grootschalige bouwprojecten die door de gemeente 's-Hertogenbosch zijn ondernomen.
3. De mogelijkheden en de wenselijkheid van het vooraf inboeken van extra middelen voor kostenstijgingen in dit onderzoek mee te nemen."

De rekenkamer heeft uw verzoek gehonoreerd en is een onderzoek gestart waarin de bovenstaande punten zijn meegenomen. De rekenkamer is daarin ondersteund door het bureau Policy Research Corporation te Rotterdam. In deze brief vatten wij de conclusies en aanbevelingen voor uw samen en gaan wij in op het vervolg. De reactie van het college op het rapport en ons nawoord vindt u in bijlagen 2 en 3 van het rapport.

Conclusies

De rekenkamer trekt de volgende conclusies:

1. De voorgeschiedenis van nieuwbouw van het theater heeft verlamd gewerkt. Het debat in college en raad ging vooral over keuze tussen nieuwbouw en renovatie en over de locatie. In het coalitieakkoord van 2018 werd dit doorbroken met een politiek besluit tot 'vernieuwbouw'. Daarmee stonden de kaders voor de vernieuwbouw van het theater vast. Een kritische beoordeling van deze kaders ontbrak.
2. Voor de 'vernieuwbouwplannen' was geen ambitie uitgewerkt en dus ook niet in de raad besproken. De doelen, verwachtingen en gewenste effecten van een nieuw theater waren onduidelijk en abstract. Zowel college als raad stuurden en controleerden het project voornamelijk vanuit de vraag "hoeveel theater kunnen we bouwen voor het beschikbare geld". De vraag "wat levert een nieuw theater voor de stad op en wat is het belang voor de stad?" kwam niet aan bod. Daardoor konden en kunnen zowel college als raad niet vanuit heldere ambities en doelen sturen op de bouw en de exploitatie van het nieuwe theater.

3. Raadsvoorstellen over de kredietverlening voor de bouw richtten zich enkel op het voorkeursalternatief van het college. De raad kreeg geen inzage in mogelijke alternatieve oplossingen en keuzes. De raad mocht alleen ja of nee besluiten en ging daar op zijn beurt mee akkoord.
4. Het college was bij de start van het project optimistisch en hield beperkt rekening met risico's. Meest in het oog springend zijn de zeer beperkte risicovoorziening bij aanvang (risico's afgezet tegen de post onvoorzien) en de optimistische aanname over de toekomstige exploitatie (subsidie kan gelijk blijven). Het college schatte in dat de toekomstige exploitatie in het nieuwe theater gelijk zou kunnen blijven en onderbouwde dit ook niet. Kritische adviezen van externe experts werden onvoldoende of onvolledig meegenomen bij de informatieverstrekking aan de raad. De raad vond dat de cultuursubsidie ongewijzigd moest blijven zonder dat de raad inzage had in een bedrijfsplan. De raad wenste een tweede zaal zonder een aanpassing van het budget. In die zin was er bij zowel het college als de raad sprake van wensdenken, zowel over de vernieuwbouw als over de toekomstige exploitatie van het theater.
5. De investeringen voor de bouw en de toekomstige exploitatie van het nieuwe theater zijn als aparte componenten behandeld. Daardoor hadden zowel college als raad geen inzicht in en grip op de integrale kosten en baten van het project.
6. Het risicomanagement schoot tekort. Bij de besluitvorming over de kredietverlening én tijdens de realisatie van de vernieuwbouw had het college onvoldoende aandacht voor de zeer krappe kaders die de raad aan het project had meegegeven. De post 'onvoorzien' was niet berekend vanuit een risico-inventarisatie, maar als restpost opgenomen in het beschikbare projectbudget. De post 'onvoorzien' was bij aanvang van de bouw al flink uitgeput, waardoor financiële speelruimte was verdwenen. De twee door het college achteraf aan de raad gemelde budgetoverschrijdingen – EUR 4,5 miljoen in 2021 en EUR 12,1 miljoen in 2023 – waren deels te wijten aan de voorbereiding en de planning van de nieuwbouw. Van deze overschrijding van EUR 16,6 miljoen zijn enkele posten als 'onvoorzien' gemeld die het college vooraf had kunnen weten. Het gaat hierbij om een bedrag van EUR 7,65 miljoen. Dit bedrag diende vooraf aan de raad te worden voorgelegd. Daarnaast kan de EUR 4 miljoen hogere aanneemsom worden gezien als een aan de raad te melden voorziene post voorafgaand aan de ondertekening van de aanneemovereenkomst. Deze is niet vanuit de risico-inventarisatie aan de raad meegedeeld.
7. De informatievoorziening aan de raad was soms onvoldoende. Het college gaf de raad onvoldoende inzicht in de tegenspraak die uit externe adviezen naar voren kwamen. Het college heeft de raad onvoldoende tijdig en inhoudelijk betrokken bij het risicomanagement en belangrijke ontwikkelingen werden laat aan de raad gemeld.
8. Het college gaf geen samenhangende invulling aan de onderscheiden rollen die de gemeente heeft richting de ZNTM. Daardoor ontbrak de focus op het primaire publieke belang van de nieuwbouw van het theater: de toegevoegde waarde op het gebied van cultuur en leisure. Zowel college als raad hebben onvoldoende gebruik gemaakt van interne richtlijnen voor projectmatig werken (Bosch Model), het Handvest actieve informatieplicht en de checklist grote projecten die de rekenkamer in 2017 opstelde.
De raad heeft op zijn beurt onvoldoende gedaan om de raadsvoorstellen, adviezen van externen en berichten van het college in een onderling verband te plaatsen en inhoudelijk te analyseren. De raad heeft zichzelf hiermee ook tekortgedaan.

Aanbevelingen

De rekenkamer heeft drie aanbevelingen voor college en raad:

1. Begin bij de inhoud, daarna het budget. Bij de start van een project moet duidelijk zijn wat de gewenste ambitie, doelen en effecten zijn van een (bouw)project. Ook moet duidelijk zijn welk publiek belang wordt gediend (wat hebben de inwoners eraan?). Waar nodig kunnen alternatieven worden voorgelegd die ook invulling geven aan het publiek belang, de ambitie en

de beleidsdoelstellingen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de kaderstelling, de controle en het budgetrecht van de raad.

2. Ook in een politieke omgeving van raad en college mag professionaliteit worden verwacht. In de politieke omgeving van de gemeenteraad loopt het vaak (deels) anders dan in een niet-politieke omgeving. Een 'politieke deal' maakt immers ook een project mogelijk. Maar ook dan moet het bestuur in complexe projecten professioneel handelen. Bijvoorbeeld door informatie tijdig, volledig en overzichtelijk te presenteren, investering en exploitatie in samenhang te beschouwen, budget en risicovoorzieningen niet op voorhand in te perken en tegenspraak te organiseren.
3. Gebruik de instrumenten die voorhanden zijn. Het college en de raad hebben instrumenten beschikbaar die voldoende handvatten bieden om toekomstige projecten veel beter te beheersen. Die instrumenten zijn het Bosch' Model 2.0, de Checklist complexe projecten en het Handvest actieve informatieplicht. Met name adequaat risicomanagement inclusief een daarop gebaseerde post 'onvoorzien' kan onvoorziene kostenstijgingen voorkomen. Bij complexe projecten over langere periode kan het bestuur overwegen extra waarborgen in te bouwen bij het hanteren van deze instrumenten. Zo kan de raad bijvoorbeeld een werkgroep vormen om het project actief te volgen. Een andere mogelijkheid is dat de raad een onafhankelijke externe (adviseur, raad van advies) vraagt om het traject nauwlettend te volgen en de raad te informeren.

Lessen voor de bühne?

Wij realiseren ons dat het proces rond het Theater aan de Parade overeenkomsten heeft met vele andere grote projecten in het land. Ook daar zijn onderzoeken, evaluaties en aanbevelingen geweest. Toch lijkt de geschiedenis zich regelmatig te herhalen. Het is aan het gemeentebestuur van 's-Hertogenbosch om de onderzoeken en aanbevelingen serieus te nemen en daarmee recht te doen aan de eigen rol en aan zijn verantwoordelijkheid naar de samenleving. Maar het bestuur moet het wel willen en er naar handelen, anders blijft de geschiedenis zich herhalen en blijven de lessen in dit rapport louter 'voor de bühne'.

Vervolg

U ontvangt binnenkort nog een raadsvoorstel voor de besluitvorming in uw raad. Graag lichten wij het rapport toe in de I&O bijeenkomst van 16 september 2024. Behandeling van het rapport zou kunnen plaatsvinden in de raad van 8 oktober 2024. Dit stemmen wij af met het Presidium.

Hoogachtend,
Namens de Rekenkamer 's-Hertogenbosch,

dr. G.W. Goedmakers, voorzitter



Theater aan de Parade Lessen voor de bühne?

's-Hertogenbosch, 19 juni 2024

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Conclusies en aanbevelingen.....	2
Conclusies.....	2
Aanbevelingen	4
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	6
1.2 Doel van het onderzoek.....	7
1.3 Onderzoeksvragen.....	7
1.4 Aanpak van het onderzoek	8
1.5 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2: Planning en besluitvorming vernieuwbouw Theater aan de Parade.....	10
2.1 Besluitvorming 2011 – 2017	10
2.2 Instemmen met uitwerken alternatief plan (2017)	16
2.3 Instemming met bouw Theater aan de Parade (2018)	20
2.4. Bevindingen	30
Hoofdstuk 3: Ontwerp- en bouwfase	32
3.1 Realisatie van het gebouw.....	33
3.2 Informatievoorziening en inhoudelijke ondersteuning aan de raad	42
3.3 Culturele ambitie en exploitatie.....	45
3.4 Bevindingen	52
Hoofdstuk 4: Vergelijking met het project nieuwbouw Weener XL.....	55
4.1. Beschrijving van het nieuwbouwproject Weener XL.....	55
4.2 Vergelijking nieuwbouwprojecten Theater aan de Parade en Weener XL	61
4.3. Bevindingen	64
Hoofdstuk 5: Toepassing van de Checklist en Bosch' Model 2.0	66
5.1 Toepassing van de Checklist voor het project Theater aan de Parade.....	66
5.2. Toepassing van het Bosch' Model 2.0.....	70
5.3. Bevindingen	74
Hoofdstuk 6: Antwoorden op de onderzoeksvragen	76
Bijlage 1: Gehouden interviews rekenkameronderzoek naar Theater aan de Parade	83
Bijlage 2: Reactie college van burgemeester en wethouders	84
Bijlage 3: Nawoord rekenkamer	91

Conclusies en aanbevelingen

De gemeenteraad nam in de vergadering van 28 februari 2023 unaniem een motie aan waarin de rekenkamer werd gevraagd onderzoek te doen naar de besluitvorming en de bouw van Theater aan de Parade.¹ De rekenkamer kreeg op 6 maart 2023 via het Presidium het verzoek om het onderzoek zoals verwoord in de motie uit te voeren. De rekenkamer reageerde op 22 maart 2023 positief op dit verzoek.

De rekenkamer heeft als doel van het onderzoek geformuleerd:

1. Een analyse van het verloop van het project nieuwbouw Theater aan de Parade, inclusief een analyse welke kostenstijgingen rond het Theater aan de Parade in de toekomst mogelijk zijn.
2. Parallellen aangeven tussen de nieuwbouw van het theater en andere grote projecten van de gemeente 's-Hertogenbosch. Hiervoor is een vergelijking gemaakt met de nieuwbouw voor Weener XL.
3. Lering trekken uit de ervaringen met de nieuwbouw van het Theater aan de Parade en op basis daarvan een advies geven met betrekking tot de beheersing van toekomstige projecten.

De centrale onderzoeksvraag van dit Rekenkameronderzoek luidt als volgt:

Zijn de kostenoverschrijdingen in de bouw en exploitatie van het Theater aan de Parade vanaf 2017 tot 2023 te verklaren, in welke mate kon men deze beheersen, is de raad voldoende en tijdig betrokken en geïnformeerd en hoe kunnen lessen worden getrokken voor toekomstige projecten binnen de gemeente 's-Hertogenbosch?

Deze centrale onderzoeksvraag en de daaruit voortvloeiende 12 deelvragen worden beantwoord in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit Rekenkameronderzoek weergegeven alsmede de aanbevelingen die voortvloeien uit dit Rekenkameronderzoek.

Conclusies

De wijze waarop de planontwikkeling, besluitvorming en realisatie van de vernieuwbouw van het Theater aan de Parade hebben plaatsgevonden, leidt tot de volgende conclusies:

1. **Verlammende voorgeschiedenis.** De dialoog tussen en binnen college en raad in de fase van planontwikkeling was intensief en heeft vele jaren geduurd. De debatten bleven hangen op de afweging tussen nieuwbouw en renovatie én over een locatie van een nieuw theater. Dit leidde tot een langdurige patstelling die werd doorbroken door een politiek besluit tot “vernieuwbouw” in het coalitieakkoord van 2018. Met deze doorbraak in 2018 werden de kaders voor de vernieuwbouw van het Theater aan de Parade bepaald. Een kritische beoordeling van deze kaders kreeg onvoldoende aandacht.
2. **Ontbreken van een ambitie en beleidsdoelstellingen.** Voor de vernieuwbouwplannen ontbrak een uitgewerkt en door de raad geaccordeerde ambitie in termen van doelstellingen, verwachtingen en gewenste effecten van een nieuw theater. Zowel college als raad stuurden en controleerden het project voornamelijk vanuit de vraag “hoeveel theater kunnen we

¹ 28 februari 2023, Raadsvergadering Agendanummer 14, Morie 2; te raadplegen: [link](#)

bouwen voor het beschikbare geld”. De vraag “*wat levert een nieuw theater voor de stad op?*” bleef ondergeschikt. Vanaf de planfase zijn college en raad uitgegaan van abstract geformuleerde ambities waardoor het publieke belang van het theater onvoldoende centraal stond. Daardoor konden en kunnen zowel college als raad niet vanuit een ambitie of beleidsdoelstelling de regie uitoefenen over het programma van eisen, het ontwerp van het nieuwe theater en de toekomstige exploitatie van het nieuwe theater.

3. **Geen keuzemogelijkheden raad.** Raadsvoorstellen richtten zich enkel op het voorkeursalternatief van het college en de raad kreeg geen inzage in mogelijke alternatieve oplossingen bij de besluitvorming over kredietverlening. De raad drong daar ook niet op aan en stimuleerde het college onvoldoende om heldere criteria te presenteren over de mogelijke alternatieven. De raad kreeg vanuit het college zodoende een ja/nee-besluit voorgelegd en ging op zijn beurt akkoord met het ontbreken van planalternatieven.
4. **Wensdenken bij college en raad.** Het college was optimistisch bij de start van het project. Meest in het oog springend zijn de zeer beperkte risicovoorziening bij aanvang (risico's afgezet tegen de post onvoorzien) en de optimistische aanname omtrent de toekomstige exploitatie (subsidie kan gelijk blijven). Het college nam kritische adviezen van externe experts onvoldoende mee bij de informatieverstrekking aan de raad en hanteerde verkregen externe reviews onterecht als ondersteunend aan het raadsvoorstel voor de vernieuwbouw. Tegen adviezen in onderbouwde het college niet hoe het nieuwe theater geëxploiteerd kon worden met een gelijkblijvende cultuursubsidie. Tevens stelde de raad dat de cultuursubsidie ongewijzigd moest blijven zonder dat de raad inzage had in een bedrijfsplan. De raad gaf ook aan een tweede zaal te wensen, zonder dat een aanpassing van het budget werd overwogen. In die zin was er bij zowel het college als de raad sprake van wensdenken, zowel over de vernieuwbouw als over de toekomstige exploitatie van het theater.
5. **Geen inzicht in integrale kosten en baten.** De voorbereidingskosten van €3,7 mln. voor het in 2017 afgewezen nieuwbouwplan zijn onterecht buiten het projectbudget gehouden. Daarmee zouden de integrale projectkosten zijn uitgekomen op € 83 mln. Daarnaast zijn de investeringen voor de vernieuwbouw en de toekomstige exploitatie van het nieuwe theater als gescheiden componenten behandeld. Daardoor hadden zowel college als raad geen inzicht in en grip op de integrale kosten en baten van het project en daarmee het meerjarige effect van de vernieuwbouw op de gemeentelijke begroting.
6. **Risicomanagement schiet tekort.** Bij de besluitvorming over de kredietverlening én tijdens de realisatie van de vernieuwbouw had het college onvoldoende aandacht voor de zeer krappe kaders die door de raad aan het project waren meegegeven. De post 'onvoorzien' was niet eigenstandig berekend vanuit een risico-inventarisatie, maar als restpost opgenomen in het beschikbare projectbudget. De post 'onvoorzien' was bij aanvang van de bouw al aanzienlijk uitgeput, waardoor financiële speelruimte was verdwenen. De twee door het college achteraf aan de raad gemelde budgetoverschrijdingen – €4,5 mln. in 2021 en €12,1 mln. in 2023 – waren deels te wijten aan de voorbereiding en de planning van de nieuwbouw. Van deze overschrijding van €16,6 mln. zijn enkele posten als 'onvoorzien' gemeld die echter te zien zijn als onderdelen die in een gedegen voorbereiding passen. Het gaat hierbij om een voorzienbaar bedrag ter grootte van €7,65 mln. Dit bedrag diende vooraf aan de raad te worden voorgelegd. Een voorbeeld van dergelijke kosten zijn de kosten die het gevolg waren

van de RvS- procedure, gezien de eerdere 100% risico- inschatting en de schriftelijke bezwaren die het college had ontvangen. Daarnaast kan de €4 mln. hogere aanneemsom worden gezien als een aan de raad te melden voorziene post voorafgaand aan de ondertekening van de aanneemovereenkomst. Deze hogere aanneemsom werd vanuit de post 'onvoorzien' afgedekt, maar is niet vanuit de risico-inventarisatie aan de raad meegedeeld.

7. **Informatievoorziening aan de raad op punten onvoldoende.** Het college gaf de raad onvoldoende inzicht in de tegenspraak die uit externe adviezen naar voren kwamen. Het college heeft de raad onvoldoende tijdig en inhoudelijk betrokken bij het risicomanagement en cruciale ontwikkelingen werden laat aan de raad gemeld. De raad kreeg gedurende de projectrealisatie niet de kwaliteit aan informatie – in termen van *juist, volledig, tijdig, inzichtelijk en samenhangend* – die passend mag worden geacht bij een project van deze omvang en betekenis voor de stad.
8. **Onvoldoende rolneming van college en raad.** Het college geeft geen samenhangende invulling aan de onderscheiden rollen die de gemeente heeft richting de ZNTM. Daardoor ontbreekt de focus op het primaire publieke belang van de nieuwbouw van het theater: de toegevoegde waarde op het gebied van cultuur en *leisure*. Zowel college als raad hebben onvoldoende gebruik **gemaakt** van het *Bosch' Model 2.0*, het *Handvest actieve informatieplicht* en *checklist grote projecten*. Dat heeft mede geleid tot een onvolwaardige rolneming van college en raad tijdens de voorbereiding en realisatie van de vernieuwbouw van het theater. De raad heeft tevens onvoldoende gedaan om de raadsvoorstellen, voortgangsrapportages, adviezen van externen en diverse berichten van het college over het project in een onderling verband te plaatsen en inhoudelijk te analyseren. Mede hierdoor heeft de raad zichzelf de mogelijkheid onthouden om zijn kaderstellende en controlerende rol volwaardig uit te voeren, zoals dat past bij een project van deze omvang en betekenis voor de stad.

Aanbevelingen

De uitkomsten van dit Rekenkameronderzoek en de hiervoor geformuleerde conclusies vormen de basis voor drie belangrijke aanbevelingen die relevant zijn voor toekomstige grote en complexe projecten:

1. **Begin bij de inhoud, daarna het budget.**
Bij aanvang van een project moet duidelijk zijn wat de gewenste ambitie en beleidsdoelstellingen en effecten zijn die de gemeente wil bereiken. Door vroegtijdig en eenduidig vast te stellen wat de essentie is van een project, welk publiek belang wordt gediend en hoe invulling wordt gegeven aan beleid wordt de basis gelegd. Op voorstel van het college is het besluit daarover aan de raad. Waar nodig kunnen (plan)alternatieven worden voorgelegd die ook invulling geven aan het publiek belang, de ambitie en de beleidsdoelstellingen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de kaderstelling, de controle en het budgetrecht van de raad.
2. **Ook in een politieke context, mag professionaliteit worden verwacht.**
In een politieke omgeving gelden (deels) andere rationaliteiten dan in een niet politieke omgeving. Een 'politieke deal' maakt immers ook een project mogelijk. Dit ontslaat het bestuur

echter niet van de verantwoordelijkheid om in grote en complexe projecten de benodigde professionaliteit te betrachten. Dit ziet onder andere toe op informatie tijdig, volledig en overzichtelijk presenteren, om investering en exploitatie in samenhang te beschouwen, om budget en risicovoorzieningen niet op voorhand al te limiteren en om tegenspraak te organiseren, expliciet te wegen en te delen met de raad. De burger wenst immers projecten die mogelijk worden gemaakt (project-initiatie), maar ook projecten die een toegevoegde waarde leveren aan de stad (project-executie).

3. **Gebruik de instrumenten die voorhanden zijn.**

Het Bossche bestuur, college en raad, heeft instrumenten beschikbaar om grote en complexe projecten voor te bereiden, te besluiten en binnen de gestelde kaders uit te voeren. Die instrumenten zijn het *Bosch' Model 2.0*, de *Checklist complexe projecten* en het *Handvest actieve informatieplicht*. Deze instrumenten bieden voldoende handvatten om toekomstige projecten veel beter te beheersen. Met name adequaat risicomanagement inclusief een daarop gebaseerde post 'onvoorzien' kan onvoorziene kostenstijgingen voorkomen. Bij complexe projecten over langere periode kan het bestuur overwegen extra waarborgen in te bouwen bij het hanteren van deze instrumenten. Zo kan de raad bijv. een werkgroep uit zijn midden aanstellen om het project actief te volgen. Een andere mogelijkheid is dat de raad een onafhankelijke externe (adviseur, raad van advies) vraagt om het traject nauwlettend te volgen en de raad te informeren.

Tot slot. Het proces rond het Theater aan de Parade kent overeenkomsten met vele andere projecten in het land, bijvoorbeeld theater Amare in Den Haag en de Noord-Zuid metrolijn in Amsterdam. Ook daar zijn onderzoeken, evaluaties en aanbevelingen geweest. Toch lijkt de geschiedenis zich regelmatig te herhalen. Het is aan het bestuur om de onderzoeken en aanbevelingen serieus te nemen en daarmee recht te doen aan zijn eigen rol en aan zijn verantwoordelijkheid naar de samenleving. Maar het bestuur moet het wel willen, immers: als je doet wat je deed, krijg je wat je kreeg!

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

In 2017 besloot de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch tot het uitwerken van een alternatief plan voor de nieuwbouw van het Theater aan de Parade en dat plan met een kredietvoorstel medio 2018 aan de raad voor te leggen. Daarbij is besloten het bestaande financiële kader van €50 mln. (prijsspeil 2013) aan te houden als taakstellend budget. Dit is inclusief de eerder beschikbaar gestelde budgetten voor voorbereidingskosten alternatief plan TadP (tussen juli 2017 en juli 2018) en de uitgaven voor onderhoud en asbestsanering vanwege het noodzakelijk door-exploiteren van het theater ad € 2,44 miljoen.

In de raadsvergadering van 3 juli 2018 is het raadsvoorstel '*Beschikbaarstelling krediet voor alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade*' geagendeerd, nadat het op 18 juni 2018 inhoudelijk is besproken in de raadscommissie Bedrijvigheid. Het raadsvoorstel is na een inhoudelijke behandeling in de raadsvergadering op 3 juli 2018 aangenomen.

De bouw van het nieuwe theater start in september 2020 met de voorbereidingen voor sloop en asbestsanering. In oktober 2023 wordt de nieuwbouw afgerond en vindt de sleuteloverdracht aan de Zuid Nederlandse Theater Maatschappij (ZNTM) plaats. Op 1 maart 2024 vindt de officiële opening van het nieuwe Theater aan de Parade plaats.

In de relatie tussen de gemeente en de ZNTM heeft de gemeente de volgende rollen:

- Eigenaar/verhuurder van het gebouw Theater aan de Parade.
- Grootaandeelhouder ZNTM.
- Mede-financier ZNTM.
- Beleidsmaker op gebied van cultuur, deelnemingen en ruimtelijke ordening.
- Toezichthouder op het gebied van de vigerende regelgeving.
- Projectleiding nieuwbouw Theater aan de Parade

In de raadsvergadering van 28 februari 2023 wordt een raadsvoorstel geagendeerd waarin gevraagd wordt het projectbudget te verhogen.² In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat, naar aanleiding van een actualisatie van het projectbudget, de raad in 2021 heeft ingestemd met een extra krediet van €4,445 mln. In de raadsvergadering van 28 februari 2023 wordt voorgesteld het projectbudget verder te verhogen met €12,1 mln. Het college geeft aan dat de totale kosten van het nieuwe theater daarmee op €79,245 mln. komen.

De gemeenteraad neemt in de vergadering van 28 februari 2023 unaniem een motie aan waarin de rekenkamer wordt gevraagd:³

² Raadsvoorstel *Actualisatie investeringskosten en aanvraag aanvullend investeringskrediet (ver)nieuwbouw Theater aan de Parade*, raadsvergadering 28 februari 2023, registratienummer 14653376

³ 28 februari 2023, Agendapunt 14 motie 2, Motie Rekenkameronderzoek Theater aan de Parade; te raadplegen: [link](#)

1. *'Nadat de nieuwbouw van het Theater aan de Parade is voltooid dit proces te evalueren. Hierbij specifieke aandacht voor kostenbeheersing bij bijzondere externe omstandigheden en de positie van de gemeenteraad hierin met als doel hier lering uit te trekken t.b.v. het 'Bossche model' en waar mogelijk verbeteringen door te voeren.*
2. *In deze evaluatie een vergelijking te maken met andere grootschalige bouwprojecten die door de gemeente 's-Hertogenbosch zijn ondernomen.*
3. *De mogelijkheden en de wenselijkheid van het vooraf inboeken van extra middelen voor kostenstijgingen in dit onderzoek mee te nemen.'*

De rekenkamer krijgt op 6 maart 2023 via het Presidium het verzoek om het onderzoek zoals verwoord in de motie uit te gaan voeren. De rekenkamer reageert op 22 maart 2023 positief op dit verzoek. Het onderzoek start in december 2023, na voltooiing van het project.

1.2 Doel van het onderzoek

Het door de raad gevraagde onderzoek heeft tot doel:

1. Een analyse van het verloop van het project nieuwbouw Theater aan de Parade, inclusief een analyse welke kostenstijgingen rond het Theater aan de Parade in de toekomst mogelijk zijn.
2. Parallellen aangeven tussen de nieuwbouw van het theater en andere grote projecten van de gemeente 's-Hertogenbosch. Hiervoor is een vergelijking gemaakt met de nieuwbouw voor Weener XL.
3. Lering trekken uit de ervaringen met de nieuwbouw van het Theater aan de Parade en op basis daarvan een advies geven met betrekking tot de beheersing van toekomstige projecten.

Het Rekenkameronderzoek richt zich op de planning, besluitvorming en realisatie van de nieuwbouw. Daarbij wordt onderzoek gedaan naar de investeringen in de nieuwbouw alsmede de verwachte exploitatie van het nieuwe theater in relatie tot het cultuurbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Daarbij ligt de basis voor het onderzoek in de informatie zoals die aan de raad beschikbaar is gesteld. Om lessen te kunnen trekken voor de toekomst, richt het onderzoek zich nadrukkelijk op de algehele procesgang rond de nieuwbouw van het theater. Het onderzoek stelt niet ten doel een contraexpertise te bieden of een individueel aandeel van betrokken deelnemers in het project uit te werken en te beoordelen.

1.3 Onderzoeksvragen

Voor het uit te voeren onderzoek heeft de rekenkamer de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Zijn de kostenoverschrijdingen in de bouw en exploitatie van het Theater aan de Parade vanaf 2017 tot 2023 te verklaren, in welke mate kon men deze beheersen, is de raad voldoende en tijdig betrokken en geïnformeerd en hoe kunnen lessen worden getrokken voor toekomstige projecten binnen de gemeente 's-Hertogenbosch?

Ter nadere uitwerking van deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen in vier groepen geformuleerd:

A. Evaluatie van het besluitvormingsproces en informatievoorziening (beknopt feitenrelaas):

1. Welke besluiten heeft de raad in 2017 genomen ten aanzien van de investeringsbeslissing voor de bouw van het TadP en de exploitatie?
2. Welke aanvullende besluiten zijn in de periode 2017-2023 aan de raad voorgelegd?
3. Welke informatie heeft de raad van college en organisatie in deze periode ontvangen over bouw, investeringskosten, exploitatie en risico's?
4. Is deze informatie voor de raad voldoende (geweest) om zijn controlerende rol in te vullen? (o.a. Is de raad voldoende in positie gebracht door het college? Had de raad eerder of anders moeten of kunnen bijsturen? Had de raad zelf anders kunnen handelen?)
5. Hoe heeft de kostenoverschrijding kunnen plaatsvinden? (o.a. Wat zijn belangrijkste oorzaken? Wanneer heeft deze plaats gevonden? Was deze overschrijding eerder te voorzien geweest? Welke externe factoren zoals excessieve prijsstijgingen t.g.v. oorlog en inflatie hebben meegespeeld?)
6. Heeft kostenbeheersing in 2017 en in de periode 2017-2023 voldoende aandacht gekregen? (o.a. Op welke wijze is de kostenraming, kostenbeheersing en kostenrapportages ingeregeld? In hoeverre zijn risico's in overweging genomen in de kostenramingen? Is er op voorhand geknepen in de kosten? Is er (politieke) druk geweest om binnen een budget te komen?)

B. Reflectie op de eerdere rekenkameronderzoeken en de interne projecthandleiding 'Het Bossche Model 2.0'.

7. Op welke wijze en wanneer hebben de eerdere rekenkameronderzoeken naar complexe projecten (2014) en het TadP (checklist voor de raad, 2017 en 2018) een rol gespeeld in de periode na 2017/2018?
8. Zijn in dit project de stappen en aanpak van het 'Bossche Model' gevolgd?

C. Vergelijking met andere grote projecten in de gemeente 's-Hertogenbosch

9. Welke lering kan worden getrokken uit een vergelijking met een ander gemeentelijk project?

D. Lessen voor de toekomst

10. Was er bij de besluitvorming over de investering en exploitatie sprake van (politiek-bestuurlijk) 'haalbaarheidsdenken'?
11. Welke lering kunnen college en gemeenteraad van 's-Hertogenbosch trekken omtrent de kostenbeheersing en informatievoorziening van het project TadP?
12. Kunnen raad en college bij toekomstige grootschalige projecten voorkomen dat de raad wordt geconfronteerd met significante kostenoverschrijdingen? En zo ja, op welke aspecten moet het dan in de toekomst daadwerkelijk anders?

1.4 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van relevante documenten die mede via informatieverzoeken aan het college zijn verkregen. De volgende documenten zijn als basis gebruikt voor het onderzoek:

- Documenten die in de raad zijn behandeld.
- Externe rapporten in opdracht van college en/of raad.
- Beleidsnota's.
- Ingediende moties en amendementen.

- Notulen van vergaderingen van college, raad en raadscommissies.
- Eerdere onderzoeken van de rekenkamer.

Daarnaast zijn met 23 personen interviews gehouden om aanvullend inzicht te krijgen in bijvoorbeeld motieven voor gemaakte keuzes. De lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in de bijlage. De interviews zijn vertrouwelijk, wat betekent dat er niet herleidbaar uit een interview wordt geciteerd in het rapport.

De rekenkamer is voor de uitvoering van het onderzoek ondersteund door een extern adviesbureau, Policy Research Corporation (PRC). In het onderzoek is gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van PRC bij de in 2017 aan de raad aangeboden *Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch* en de in 2018 aan de raad aangeboden reactie op het raadsvoorstel voor kredietverlening voor de nieuwbouw van het Theater aan de Parade.^{4 5} Tevens is bij het onderzoek gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van PRC bij diverse raadsenquêtes en onderzoeken voor gemeenteraden.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een terugblik gegeven in de periode die voorafging aan het in 2018 door de raad genomen besluit tot kredietverlening voor de nieuwbouw van het Theater aan de Parade. In Hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de nieuwbouw van het theater ten uitvoer is gebracht, waarbij wordt ingegaan op zowel de realisatie van het gebouw als de onderliggende culturele ambitie en exploitatie van het theater. In Hoofdstuk 4 wordt het nieuwbouwproject van het Theater aan de Parade vergeleken met het nieuwbouwproject voor Weener XL, het werk- en ontwikkelbedrijf van de gemeente 's-Hertogenbosch. In hoofdstuk 5 wordt geanalyseerd hoe de *Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch* en het *Bosch' Model 2.0 Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch* zijn toegepast tijdens de planning, besluitvorming en realisatie van de nieuwbouw van het theater. In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksvragen beantwoord.

⁴ Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch. Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 25 januari 2017; te raadplegen: [link](#).

⁵ 11 juni 2018, Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel 'Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade'

Hoofdstuk 2: Planning en besluitvorming vernieuwbouw Theater aan de Parade

Op 3 juli 2018 stelt de raad het krediet beschikbaar voor de bouw van een nieuw Theater aan de Parade. Hoofdstuk 2 richt zich op de meerjarige aanloop naar deze beslissing van de raad, inclusief het besluitvormingsproces, de gebruikte informatie en de discussies tijdens raadsvergaderingen. De lange aanloop zonder dat concrete besluiten en stappen tot realisatie zijn ondernomen, zijn van invloed voor de wijze waarop de besluitvorming in 2018 en de daaropvolgende realisatie hebben plaatsgevonden.

De aanloop naar het beschikbaar stellen van het krediet voor de bouw van het Theater aan de Parade is onder te verdelen in twee fasen. In de periode 2011 – 2017 vindt een dialoog plaats over de locatie van een nieuw te bouwen theater en wordt voor de locatie Parade een plan opgesteld. Doordat prognoses van de bouwkosten tegenvallen, wordt dit plan niet ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. In 2017 – 2018 wordt een alternatief plan voor nieuwbouw van het theater uitgewerkt. Dit alternatieve plan kan niet volledig los worden gezien van het eerdere plan, aangezien het alternatieve plan op verschillende gebieden voortbouwt op het eerdere plan. Vanwege deze relatie tussen beide plannen worden in 2.1 de belangrijkste beslissingen van de gemeenteraad (raad) in de periode 2011-2017 eveneens meegenomen.

In 2.2 volgt daarna een uitwerking hoe het alternatieve plan tot stand komt en welke discussies daarover plaatsvonden in raadsvergaderingen in 2017 en 2018. In 2.3 is aandacht voor de verschillende deelprojecten van het alternatieve plan. Hoofdstuk 2 wordt afgesloten met bevindingen.

2.1 Besluitvorming 2011 – 2017

Figuur 2.1 geeft in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen in de periode 2011- 2017 weer.

Figuur 2.1: Tijdlijn planning en besluitvorming vernieuwbouw Theater aan de Parade 2011-2017

Jaar	Maand	Gebeurtenis
2011	Januari	Raad besluit tot vernieuwing van het Theater aan de Parade
2012	Oktober	Raad kiest om de bestaande locatie te behouden voor nieuwbouw
2013	Juni	Raad stemt in met voorbereidingskrediet €4,1 mln. voor uitwerking van het ontwerp
2015	September	Het ontwerp van architectenbureau UNStudio wint de aanbesteding
2016	April	Start aanbesteding voor een aannemer
2017	Januari	Rekenkamercommissie publiceert <i>Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch</i>

Bron: Policy Research Corporation

In januari 2011 besluit de raad tot ‘vernieuwing’ van het oude Theater aan de Parade. In juli 2011 besluit de raad tot nieuwbouw.⁶ In 2012 geeft het college aan dat geen overeenstemming bestaat over de locatie van een nieuw theater, waarop het college voorstelt het proces stop te zetten.⁷ Op basis van een aangenomen amendement van de coalitiepartijen wordt evenwel besloten om de bestaande locatie van het Theater aan de Parade te behouden voor nieuwbouw.⁸

In de zomer van 2013 stemt de raad in met een belangrijke stap in de realisatie van een nieuw Theater aan de Parade.⁹ Er ligt een globaal plan voor een nieuw theater dat bestaat uit twee zalen. Dit plan zal door een architect worden uitgewerkt naar eerst een Voorlopig Ontwerp (VO) en later een Definitief Ontwerp (DO). Op dat moment schat het college de kosten van dit plan op circa €55 mln. (prijspeil 2013). In de discussie in de raad benoemen veel raadsleden dat zij dit een (te) hoog budget vinden. De raad roept het college op om zo dicht mogelijk bij een budget van €50 mln. te blijven.¹⁰ Daarnaast stelt het college dat op basis van indicatieve berekeningen de subsidie voor het exploiteren van het theater niet omhoog hoeft. De raad stemt in met een voorbereidingskrediet van €4,1 mln. Zodra er een DO is kan de kostenraming nauwkeuriger worden vastgesteld en aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd.

⁶ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 25 januari 2011, p. 19.; te raadplegen: [link](#).

Kaderstelling vernieuwing Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 5 juli 2011, p. 10; te raadplegen: [link](#).

⁷ Stopzetting proces nieuwbouw theater. Gemeente 's-Hertogenbosch, 26 juni 2012; te raadplegen: [link](#).

⁸ Besluitenlijst Gemeenteraad van dinsdag 9 oktober 2012. Gemeente 's-Hertogenbosch, 9 oktober 2012; te raadplegen: [link](#).

⁹ Nieuwbouw theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 25 juni 2013. Te raadplegen: [link](#).

¹⁰ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 25 juni 2013, pp. 32 – 36; te raadplegen: [link](#).

Programma van Eisen (PvE): dit is een document dat de eisen, wensen en verwachtingen van een opdrachtgever of belanghebbende beschrijft met betrekking tot een bepaald project. Het wordt vaak opgesteld aan het begin van een project, meestal tijdens de initiatief- of voorbereidingsfase. Het opstellen van een PvE vereist vaak nauw overleg tussen de opdrachtgever en andere belanghebbenden om ervoor te zorgen dat alle relevante aspecten van het project worden gedekt. Het PvE kan variëren in omvang en detail, afhankelijk van de complexiteit en omvang van het project.

Functioneel Ontwerp (FO): Dit ontwerp in de ontwerpfase richt zich op de functionele aspecten van het project, zoals de gebruikersvereisten, interacties en functionaliteiten. Het FO beschrijft hoe het project zal werken vanuit het perspectief van de eindgebruiker.

Architectonisch ontwerp (AO): Dit is het ontwerp van constructies waarbij functionaliteit en esthetiek met elkaar worden verbonden. Het ontwerp moet aansluiten bij de eisen van de gebruiker en moet passen in de omgeving van het gebouw.

Voorlopig Ontwerp (VO): Dit is de eerste fase van het ontwerpproces waarbij een conceptueel ontwerp de basis legt voor het project. In deze fase worden de algemene vereisten en functionaliteiten van het bouwwerk vastgesteld, evenals de ruimtelijke indeling en de esthetische aspecten. In de plattegronden komt de beoogde vorm en functionaliteit van het project naar voren.

Technisch Ontwerp (TO): het TO is een verdere uitwerking van het DO. In deze fase worden alle technische aspecten van het project in detail vastgesteld. Dit omvat onder andere gedetailleerde constructieberekeningen, bouwdetails, installatieplannen en materialenspecificaties. Het TO is bedoeld om de technische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het project te waarborgen en om als basis te dienen voor de uitvoeringsfase.

Uitvoeringsontwerp (UO): Het UO is het ontwerp dat gereed is om te worden uitgevoerd. Het omvat alle benodigde informatie en documentatie voor de feitelijke bouw van het project.

In het raadsvoorstel uit 2013 wordt niet expliciet omschreven in hoeverre de bouw van een nieuw theater past binnen het cultuurbeleid of wat het college met de bouw van het theater wil bereiken. Er wordt enkel vermeld dat er een functionele schouwburg gerealiseerd gaat worden. Dat wil zeggen dat het nieuwe theater “*ten minste het huidige theateraanbod, in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin,*”¹¹ kan programmeren. In een bijlage bij het raadsvoorstel wordt gesteld dat de grote zaal zo ontworpen moet worden “*dat minstens 95% van het huidige (inter)nationale theateraanbod technisch en logistiek plaatsbaar is*”.¹² Ook moet het nieuwe theater invulling geven aan de functie van “*huiskamer van de stad*”. Nadere uitleg wat dit inhoudt wordt niet gegeven. Daarnaast is er een algemene opzet voor de programmering in het raadsvoorstel opgenomen, waarin per genre (klassieke

¹¹ Nieuwbouw theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 25 juni 2013, p. 5; te raadplegen: [link](#).

¹² Het verstandig gemiddelde. Arpots Advies, april 2013, p. 31.

muziek, dans, pop, etc.) een aantal verwachte voorstellingen is benoemd. Een uitgewerkt ambitieniveau (bijvoorbeeld de kwaliteit van het aanbod klassieke muziek) ontbreekt. In het raadsvoorstel uit 2013 wordt bovendien de samenhang tussen de bouw van een nieuw theater en het cultuurbeleid niet beschreven. In het vigerende cultuurbeleid is de ambitie opgenomen dat de programmering van de Bossche podia “*minstens bij de top tien van kwaliteit in Nederland hoort.*”¹³ Welke rol een nieuw Theater aan de Parade zou moeten krijgen in het realiseren van deze ambitie wordt evenwel niet aangegeven.

Bij het raadsvoorstel uit 2013 wordt een bijlage meegestuurd, waarnaar het raadsvoorstel een aantal keer verwijst, in relatie tot de culturele ambitie van de gemeente 's-Hertogenbosch: een rapport van onderzoeksbureau Arpots over een toekomstige programmering.¹⁴ In het rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen aanbodgericht en vraaggericht programmeren. Aanbodgericht programmeren wordt beschreven als kwalitatief hoogstaande voorstellingen, doorgaans aangeboden door podia met een hoog artistiek ambitieniveau. Aangegeven wordt dat dit economisch gezien niet het meest voordelig is, maar dat het wel een rijke programmering oplevert (klassieke muziek, dans, opera, etc.). Vraaggericht programmeren gebeurt niet vanuit een artistieke ambitie, maar om in de behoefte van een publiek te voorzien. In de regel betreft dit amusement (musical, cabaret, etc.). Er wordt beschreven dat de programmering van het theater 50%/50% is: de helft aanbodgericht en de helft vraaggericht. Dit wordt ook gezien als het doel voor het nieuwe theater. “*We concluderen vanuit de gemeentelijke opdracht dat het Theater aan de Parade (ook) in de toekomst een combinatie van een aanbodgericht en een vraaggericht podium is*”¹⁵, zo schrijft onderzoeksbureau Arpots. Verdere inhoudelijke beschouwing van de culturele ambitie in de toekomst, zoals een antwoord op de vraag wat men wil bereiken met de bouw van een nieuw theater, wordt in het rapport niet gegeven.

De gemeente 's-Hertogenbosch hanteert jaarlijkse subsidieafspraken met het Theater aan de Parade.¹⁶ In het document worden de indicatoren beschreven waarop de subsidieafspraken tussen de gemeente 's-Hertogenbosch en Theater aan de Parade gebaseerd zijn. Het geeft het profiel, ambities en activiteiten van de organisatie weer en hoe deze aansluiten op het gemeentelijk cultuurbeleid, op basis waarvan de organisatie een plaats heeft in de subsidietoekenningen. Met de beschreven indicatoren kan de gemeente de ontwikkelingen van het Theater aan de Parade volgen. Deze subsidieafspraken geven voornamelijk kwalitatieve beschrijvingen van de doelstellingen en bieden weinig houvast geeft om concrete resultaten te beoordelen. Ook de gewenste effecten voor de stad (het publieke belang) worden niet expliciet naar voren gebracht als toetssteen voor het beoordelen van de prestaties van het theater.

Op het gebied van het meer expliciet maken van de culturele ambitie ondernemen enkele steden initiatieven in samenwerking met culturele instanties door onder andere de volgende indicatoren uit te werken.¹⁷ De ervaring in deze steden is dat het daarnaast belangrijk is om de noodzakelijke vrijheid van handelen en artistieke autonomie van het theater niet “dicht te regelen” met indicatoren.¹⁸

¹³ Maken, meemaken en meedoen. Gemeente 's-Hertogenbosch, 2009, p. 25; te raadplegen: [link](#).

¹⁴ Het verstandig gemiddelde. Arpots Advies, april 2013.

¹⁵ Het verstandig gemiddelde. Arpots Advies, april 2013, p. 9.

¹⁶ Subsidieafspraken Theater aan de Parade 2021

¹⁷ Zo zijn in Brugge, Antwerpen, Hasselt en Deinze al verder gevorderde ontwikkelingen over het nader concretiseren van het cultuurbeleid.

¹⁸ Zie onder andere: Maart 2005, *Niet tellen maar wegen, over de zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector*, Claartje Bunnik en Edwin van Huis; EAN: 9789066500006.

Bij de door deze steden uitgewerkte cultuurambitie worden de volgende indicatoren nader uitgewerkt:

Figuur 2.2: Overzicht van indicatoren voor het realiseren van een cultuurambitie

- Het gewenste publieksbereik, de toegevoegde waarde voor het 'handelsmerk' van de gemeente (bijvoorbeeld het motto "cultuurstad van het zuiden").
- De verhouding tussen lokale, nationale en internationale artiesten in het theater.
- Initiatieven om artiesten te stimuleren - talentontwikkeling.
- De soort cultuur (bijvoorbeeld klassiek, moderne kunst of specifieke thema's) en de verhouding daartussen.
- Verhouding tussen de hoogte van subsidie en de eigen omzet van het theater.
- Verhouding tussen artistiek programma en zaalverhuur door het theater.
- De dekkingsratio van het theater, in de zin van de verhouding tussen artistieke uitgaven en artistieke inkomsten.
- De positionering van het theater in het culturele veld van de stad en daarmee de culturele status en aanzien van het theater.
- De wijze en intensiteit van samenwerking tussen het theater en maatschappelijk relevante instellingen, zoals scholen, instellingen voor ouderenzorg of bedrijven.
- Beschikbaarheid van het theater voor stedelijke activiteiten.
- Het gewenste aantal en de verhouding tussen betalende en niet-betalende toeschouwers, met koppeling aan een gewenste gemiddelde toegangsprijs.
- Een regime van sancties en beloningen bij halen of niet behalen van doelstellingen.
- Het kunnen toepassen van flexibele subsidies, vanuit de gedachte dat extra subsidie een incentive voor het theater kan zijn om een meervoud aan omzet te genereren.
- Bereiken van specifieke bezoekersdoelgroepen, bijvoorbeeld qua leeftijd of etnische achtergrond.
- Gewenste ontwikkeling van levensgemeenschappen in de gemeente, vanuit de gedachte dat cultuurspecifieke groepen mensen kan aantrekken om in de stad te wonen.
- De wijze van evaluatie van doelstellingen en indicatoren.

Bron: Policy Research Corporation

Het doel van een dergelijke concretisering van culturele ambities en daaruit voortvloeiende verwachtingen van het theater, is dat zowel de gemeentes als het theater houvast krijgen om de effectiviteit en efficiëntie van een nieuwbouw goed in kaart te brengen bij het opstellen van een Programma van Eisen en het ontwerpen van de nieuwbouw. Na realisatie van een nieuwbouw en de eerste uitvoering van de exploitatie biedt het houvast om het cultuurbeleid en de uitvoering daarvan te blijven evalueren. Het college kan daarmee tevens als *grootaandeelhouder* de prestaties van het theater beoordelen.

Auteurs beschrijven mogelijkheden voor cultuurinstellingen en subsidiërende overheden om het onderlinge gesprek en hun afspraken over resultaten te verbeteren. Zij geven beide partijen aanwijzingen voor het maken van zinvolle prestatieafspraken.

In september 2015 wordt na een aanbesteding het ontwerp van architectenbureau UNStudio gekozen¹⁹. Het ontwerp van UNStudio bevat een grote zaal met 950 stoelen en een multifunctionele tweede zaal met 420 stoelen. Vanuit dit ontwerp wordt verder toegewerkt naar een DO. In april 2016 start de aanbesteding voor een aannemer van het nieuw te bouwen theater.²⁰ Tot gunning komt deze aanbesteding echter niet.

In januari 2017 publiceert de rekenkamercommissie een checklist die de raad kan gebruiken bij de beoordeling van en de besluitvorming over de plannen van het college voor de nieuwbouw van het theater.²¹ Deze checklist is bedoeld om raadsleden bij te staan in hun kaderstellende en controlerende rol en budgetrecht.

Op 29 maart 2017 informeert het college de raad dat de biedingen van de aannemers aanzienlijk hoger waren dan verwacht.²² De kosten van het gehele project zouden op basis van de biedingen stijgen tot ca. €71 mln. Dat valt buiten de financiële richtlijn (budget van €50 mln.) die de raad heeft meegegeven. Op 24 mei 2017 besluit het college over een raadsvoorstel om de planvorming rond de nieuwbouw van het Theater aan de Parade te stoppen en een alternatief plan uit te werken.²³ In de raadsvergadering van 11 juli 2017 stelt het college voor om de toenmalige planvorming stop te zetten.²⁴ *“Wij zijn van mening dat een bedrag van €71 miljoen voor een nieuw theater en de extra claim die dit legt op de begroting voor een groot aantal jaren, niet te verantwoorden zijn”*²⁵, zo schrijft het college. Het college is evenwel van mening dat niets doen geen optie is. Daarom vraagt het college de raad om in te stemmen met een alternatief plan voor nieuwbouw van het Theater aan de Parade.

De rekenkamercommissie stuurt naar aanleiding van dit raadsvoorstel een reactie naar de raad.²⁶ Daarin verwijst de rekenkamercommissie naar de in januari aan de raad aangeboden checklist met de boodschap dat die voldoende handvatten biedt om de kaderstellende en controlerende rol in de komende fase van het project te blijven vervullen. Daarbij benadrukt de rekenkamercommissie het in de checklist aangegeven belang van een onafhankelijke deskundige externe ondersteuning voor de raad.

¹⁹ Voorlopige gunning architect theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 24 juni 2015; te raadplegen: [link](#).

²⁰ Informatiebulletin mededelingen aan de raad week 2016 – 15. Gemeente 's-Hertogenbosch, 14 april 2016; te raadplegen: [link](#).

²¹ Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch. Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 25 januari 2017; te raadplegen: [link](#).

²² Aanbesteding nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 29 maart 2017, p. 1; te raadplegen: [link](#).

²³ Vergadering College van B&W - besluitenlijst 24-05-2017; te raadplegen: [link](#)

²⁴ Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 11 juli 2017; te raadplegen: [link](#).

²⁵ Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 11 juli 2017, p. 1; te raadplegen: [link](#).

²⁶ 6 juni 2017, Rekenkamercommissie, Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel 'Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade'; te raadplegen: [link](#)

In reactie op het raadsvoorstel geeft de rekenkamercommissie in de reactie de volgende punten aan:

- Door het afboeken van €3,7 mln. aan voorbereidingskosten voor het nu te stoppen nieuwbouwplan wordt het zicht op de integrale kosten van nieuwbouw minder transparant.
- Het college stelt voor het financiële kader als taakstellend te hanteren en bij het uitwerken van het alternatieve plan de vraag te hanteren “wat kan er met betrekking tot onze culturele ambities in een alternatief plan met minder bouwkosten?” Dit betekent dat culturele ambities en een daarmee samenhangend Programma van Eisen geen uitgangspunt zijn en geen houvast bieden bij het uitwerken, realiseren, en achteraf evalueren van het nieuwbouwplan.
- Een uitgewerkt vergelijkend overzicht - van de verwachte investering en exploitatie in relatie tot de invulling van de culturele ambities - van de twee planalternatieven en het door het college voorgestelde alternatief ontbreekt.
- Het college geeft aan dat op basis van eerste inschattingen het alternatieve nieuwbouwplan kan worden gerealiseerd voor €45 à 60 mln. inclusief indexatie. Onduidelijk is welke posten zijn meegenomen en wat de betrouwbaarheid van deze inschatting is.
- Inzicht ontbreekt in de verwachte financiële effecten die voortvloeien uit het exploiteren van de culturele ambities, en daarmee het inzicht in de integrale (subsidie)kosten van de culturele ambities van de gemeente.
- Het college geeft in het raadsvoorstel aan dat een stevige horecafunctie ten faveure van de theaterexploitatie deel uitmaakt van het alternatieve plan voor nieuwbouw. Niet duidelijk is in hoeverre het college hierbij rekening heeft gehouden met mogelijke verdringingseffecten ten opzichte van de bestaande horeca in de binnenstad, en op welke wijze de stevige horecafunctie doorwerkt in de subsidie voor het theater.

2.2 Instemmen met uitwerken alternatief plan (2017)

Figuur 2.3. geeft in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen in de periode 2017- 2018 weer.

Figuur 2.3: Tijdlijn planning en besluitvorming vernieuwbouw Theater aan de Parade 2017-2018

Jaar	Maand	Gebeurtenis
2017	Maart	Raad wordt door college geïnformeerd dat biedingen van aannemers niet binnen vastgesteld budget blijven
2017	Juni	Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel ‘Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade’
2017	Juli	Planvorming wordt stopgezet en raad stemt in met een alternatief plan
2018	Juli	Raad stemt in met kredietvoorstel Theater aan de Parade

Bron: Policy Research Corporation

In de raadsvergadering van 11 juli 2017 stelt het college voor te stoppen met het toenmalige plan onder een gelijktijdig voorstel voor een alternatief plan voor nieuwbouw van het theater. Dit alternatieve plan is op verschillende aspecten hetzelfde als het oude plan: de locatie blijft dezelfde als het bestaande theater aan de Parade en het uitgangspunt is om binnen het vigerende bestemmingsplan te blijven. Een ander belangrijk punt dat hetzelfde blijft is het budget (€50 mln. in prijspeil 2013), zoals de raad in 2013 als richtlijn heeft meegegeven (zie 2.1). Uit de tijdens dit Rekenkameronderzoek gehouden interviews blijkt dat een verdere verhoging van het budget politiek niet haalbaar werd geacht. Meerdere partijen, zowel in de coalitie als oppositie, waren niet bereid om

meer budget voor een nieuw theater vrij te maken. Het college geeft aan dat dit budget door het toepassen van indexatie hoger zal uitvallen. Het college beschouwt het (geïndexeerde) budget als een uitgangspunt en hanteert vanaf 2017 de lijn om 'zo veel mogelijk theater' binnen de beschikbare middelen te realiseren.

Om binnen het budget van €50 mln. (prijsspeil 2013) te komen neemt het college kostenbesparende maatregelen ten opzichte van het oude plan. Zo gaat het alternatieve plan uit van behoud van de fundamenteen en kelder en van hergebruik van zoveel mogelijk onderdelen van het oude theater. Het kwaliteitsniveau qua architectuur en inrichting van het theater wordt versoerd. Daarnaast stelt het college voor om de tweede zaal (ca. 420 stoelen) te laten vervallen en het nieuwe theater te beperken tot één grote zaal met ca. 1000 stoelen. Het alternatieve plan is voorgelegd aan twee externe bureaus voor een bouwkostenraming: Royal Haskoning DHV (RHDHV) en DVP. Het college concludeert uit de berekeningen van beide bureaus dat het alternatieve plan binnen het geïndexeerde budget kan worden uitgevoerd.²⁷ De uitgangspunten waarop de bureaus hun berekeningen doen verschillen onderling sterk. RHDHV stelt de hoogte van de post onvoorzien op 10%, terwijl DVP uitgaat van 5%. Bijkomend worden er ten aanzien van de risico-indexatie en marktwerking verschillende percentages gebruikt. Een ander belangrijk onderscheid is dat de bureaus uitgaan van resp. 8.000 m² bruto vloeroppervlak (BVO) en 9.400 m² bvo²⁸. Het college verklaart dit verschil door te stellen dat er nog geen Programma van Eisen (PvE) of een schetsontwerp is vastgesteld en aan de bureaus ter beschikking is gesteld, waardoor er nog geen vloeroppervlak voor het te realiseren gebouw bekend is. Evenwel geeft het college in het latere raadsvoorstel van 2018 aan: "*Omdat veel kostenposten worden geraamd op basis van het BVO <Bruto Vloeroppervlak>, is het erg belangrijk, dat alle partijen hetzelfde uitgangspunt hanteren*".²⁹ Het is niet duidelijk waarom het college aan beide bureaus het PvE uit 2014, dat in 2018 is gebruikt als basis voor het Functioneel Ontwerp voor het nieuwe theater, niet heeft meegegeven als basis voor de bouwkostenramingen.³⁰ Het gevolg is dat beide partijen voor de inschatting van de grootte van het nieuwe theater een eigen inschatting hebben gemaakt op basis van verschillende uitgangspunten. RHDHV heeft daarbij de oppervlakte van het bestaande theater aangehouden, terwijl DVP als uitgangspunt het ontwerp van UNStudio heeft genomen, waarbij de kelder en de tweede zaal niet zijn meegerekend.³¹

De uitkomst van de ramingen van beide bureaus laat enerzijds een substantiële spreiding zien in de verwachte omvang van het nieuwe theater (meest omvangrijke BVO is 17,5% groter dan de kleinste BVO) terwijl anderzijds de spreiding in de verwachte investeringskosten (hoogste investeringskosten is 4,5% groter dan laagste kosten) aanzienlijk kleiner is. Het college legt bij de presentatie van deze cijfers aan de raad niet uit hoe deze verschillen kunnen worden verklaard en wat deze verschillen betekenen voor het toepassen van de ramingen van beide bureaus op het voorgenomen nieuwbouwplan. De uiteindelijk gerealiseerde nieuwbouw van het theater is qua vloeroppervlak aanzienlijk groter dan de inschattingen van beide bureaus (resp. 43% en 22,5%).³² Het is dan ook niet duidelijk hoe het college tot de conclusie komt dat de berekeningen van beide bureaus een bewijs

²⁷ Memo Kostenraming Alternatief Theater Voorstel. Gemeente 's-Hertogenbosch, 23 juni 2017; te raadplegen: [link](#).

²⁸ Samenvatting opzet raming theater DVP. DVP, 21 juni 2017; te raadplegen: [link](#) ;

Samenvatting opzet raming theater RHDHV. Royal Haskoning DHV, 23 juni 2017; te raadplegen: [link](#)

²⁹ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p.27. Te raadplegen: [link](#).

³⁰ 30 april 2018, Stevens van Dijck, Theater aan de Parade, deelproject Gebouw, Functioneel Ontwerp – Totaal rapport inclusief bijlagen, p.5. Te raadplegen: [link](#)

³¹ Memo Kostenraming Alternatief Theater Voorstel. Gemeente 's-Hertogenbosch, 23 juni 2017; te raadplegen: [link](#).

³² Toename DVP: (11500-8000)/8000 x 100% en toename RHDHV: (11500-9400)/9400 x 100%.

leveren dat dat het alternatieve nieuwbouwplan van het college binnen het beschikbare budget kan worden gerealiseerd.

Het college stelt dat de culturele ambitie van de nieuwbouw met een alternatief, versoberd plan voor de nieuwbouw van het theater hetzelfde blijft.³³ Net als in 2013 wordt in zeer algemene termen aangegeven wat die culturele ambitie inhoudt. Het college beschrijft enkel dat de globale opzet voor de programmering uit 2013 het uitgangspunt blijft. Met het vervallen van de tweede zaal is deze programmering echter niet volledig in het nieuwe Theater aan de Parade mogelijk, zo stelt het college. De intentie is om de programmering die voor de tweede zaal bedoeld was, onder te brengen bij andere podia in de stad. Daarnaast behoudt het college de wens dat 95% van het (inter)nationale aanbod geprogrammeerd kan worden in de grote zaal.

In de behandeling van het voorstel in de raad geven verschillende partijen aan het alternatieve plan te steunen.³⁴ Drie partijen kaarten aan dat de culturele ambitie onder het collegevoorstel onduidelijk is. Zo stelt De Bossche Groenen (Hendrickx): *“de focus is vrij snel verlegd op locatie en uitstraling. Over de inhoud is weinig gesproken. De informatiebijeenkomst van afgelopen week was tekenend. Opvallend daarbij was dat de directeur Stadsbedrijven een presentatie hield en niet het hoofd Cultuur. De focus ligt op het gebouw/het pand en niet op de inhoud.”*³⁵ GroenLinks (Van Rosmalen) vult later aan dat het proces volgens hem precies omgekeerd zou moeten verlopen: *“<GroenLinks> heeft in deze discussie altijd de omgekeerde weg gevolgd, namelijk door eerst de vraag te stellen wat voor theater wenselijk is, vervolgens te vragen wat het mag kosten en wat dit betekent voor het PvE en tot slot de locatiekeuze te bepalen. Hiertoe dienen eerst de culturele ambities voor de stad te worden geformuleerd.”*³⁶ Het college, bij monde van de wethouder, reageert niet inhoudelijk op de opmerkingen en raadsleden vragen hier niet op door. Uit dit Rekenkameronderzoek is gebleken dat, mede door de langdurige en besluiteloze politieke discussie rond locatie, budget en eigenschappen van het theater, geen politieke wil en ruimte meer werd gezien om terug te gaan naar fundamentele analyses over een toekomstig theater vanuit nader uit te werken culturele visies en functionele eisen aan het toekomstig theater. Het college komt met het voorstel om op basis van het in 2017 vastgestelde budget zoveel mogelijk theater te bouwen.

Tijdens de raadsbehandeling van het voorstel voor kredietverlening ontstaat verwarring over de status van de tweede zaal. In het raadsvoorstel staat dat de tweede zaal vervalt, maar het college stelt dat een tweede zaal feitelijk behouden blijft doordat *“de zaal wordt opengetrokken”*.³⁷ Dit betekent dat de foyer een multifunctionele ruimte wordt. Raadsleden dienen daarop een amendement in, met de wens dat er wél een tweede zaal komt naast een foyer.³⁸ Het beschikbare budget wordt echter niet aangepast. Dit betekent dat er ten opzichte van het raadsvoorstel een extra zaal moet worden gerealiseerd, voor hetzelfde budget van €50 mln. (prijsspeil 2013). De verantwoordelijk wethouder geeft

³³ Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 11 juli 2017, pp. 11 – 12; te raadplegen: [link](#).

³⁴ Commissie Maatschappelijke Ontwikkelingen. Gemeente 's-Hertogenbosch, 28 juni 2017, pp. 8 – 16. Te raadplegen: [link](#); Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 11 en 12 juli 2017, pp. 26 – 34; te raadplegen: [link](#).

³⁵ Commissie Maatschappelijke Ontwikkelingen. Gemeente 's-Hertogenbosch, 28 juni 2017, p. 11; te raadplegen: [link](#).

³⁶ Commissie Maatschappelijke Ontwikkelingen. Gemeente 's-Hertogenbosch, 28 juni 2017, p. 14; te raadplegen: [link](#). NOTA BENE: In de laatste zin van het citaat zijn leestekens aangepast omwille van de leesbaarheid. Origineel citaat: *De focus ligt op het gebouw, het pand en niet op de inhoud.*

³⁷ Commissie Maatschappelijke Ontwikkelingen. Gemeente 's-Hertogenbosch, 28 juni 2017, p. 15; te raadplegen: [link](#).

³⁸ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 11 en 12 juli 2017, p. 26; te raadplegen: [link](#).

in de raadsvergadering aan te hopen dat het amendement wordt aangenomen, maar maakt daarbij geen verwijzing naar een al dan niet mogelijk effect op het noodzakelijke budget.³⁹

De raad stemt in met het amendement en met het raadsvoorstel om het alternatieve plan verder uit te werken.⁴⁰ Het college kan daarmee toewerken naar een meer gedetailleerd planvoorstel waarna de raad definitief kan instemmen met de bouw van het nieuwe Theater aan de Parade. De raad stemt tevens in met het afboeken van alle voorbereidingskosten (€3,7 mln.) van het 'oude' plan. Dit betekent dat deze kosten bij het uit te werken alternatieve plan niet worden meegenomen als onderdeel van de projectbegroting.

In het bestuursakkoord van 2018 geeft het college aan de nieuwbouw van het Theater aan de Parade te gaan realiseren: *"In deze bestuursperiode voltooiën we twee belangrijke cultuurprojecten. De plannen voor de vernieuwbouw van het theater met twee zalen aan de Parade voeren we uit. Daarmee krijgt 's-Hertogenbosch weer het theater dat het verdient. <...>".*⁴¹ Tijdens de coalitieonderhandelingen worden politieke afspraken gemaakt om één wethouder verantwoordelijk te maken voor zowel de nieuwbouw – die vanaf toen "vernieuwbouw" werd genoemd om aan te duiden dat zoveel mogelijk componenten van het oude theater behouden zouden blijven – als de exploitatie van het theater. Tevens werd afgesproken om voor de vernieuwbouw één totaalkrediet aan te vragen voor zowel de voorbereidingen als de realisatie en om voor het nieuwe theater de huidige subsidie als uitgangspunt te nemen, met dien verstande dat de subsidie wordt geïndexeerd. Met deze aanpak worden geen planalternatieven uitgewerkt ondanks eerdere aanbevelingen hieromtrent van de rekenkamercommissie in de in 2017 aan de raad aangeboden *Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch*.⁴² Het college stelt daarover dat *"Vanwege het raadsbesluit juli 2017 deze bevindingen niet meer van toepassing zijn.*⁴³ In het raadsvoorstel van juli 2017 kon de raad echter evenmin een inhoudelijke afweging maken tussen planalternatieven, aangezien het alternatieve plan voor nieuwbouw nog niet in uitgewerkte vorm beschikbaar was. Daarnaast zijn in het raadsvoorstel van juli 2017 de genoemde alternatieven (met name alternatieve locaties en de optie van renovatie van oude theater) als ongewenst weggeschreven zonder ze – qua kosten/baten en voordelen/nadelen – inhoudelijk uit te werken en af te wegen tegen het voorkeursalternatief van vernieuwbouw. Een gedegen weging tussen alternatieven zou mogelijk zijn geweest als het college zijn afweging van alternatieven in een uitgewerkte vorm had voorgelegd in het raadsvoorstel van 2018. Het college heeft daar niet voor gekozen en heeft daarmee de raad geen optie geboden om over alternatieve plannen te debatteren en besluiten. De raad heeft daar ook niet op aangedrongen.

³⁹ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 11 en 12 juli 2017, p. 34; te raadplegen: [link](#).

⁴⁰ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 11 en 12 juli 2017, p. 34; te raadplegen: [link](#).

Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 11 juli 2017, p. 15; te raadplegen: [link](#).

⁴¹ Mei 2018, bestuursakkoord gemeente 's-Hertogenbosch, p. 13, te raadplegen: [link](#)

⁴² 25 januari 2017, Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, *Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch*; te raadplegen: [link](#)

⁴³ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 18; te raadplegen: [link](#).

2.3 Instemming met bouw Theater aan de Parade (2018)

Figuur 2.4 geeft in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen in 2018 weer.

Figuur 2.4: Tijdlijn planning en besluitvorming vernieuwbouw Theater aan de Parade 2018

Jaar	Maand	Gebeurtenis
2018	Maart	Presentatie van de stand van zaken van de afzonderlijke deelprojecten van de nieuwbouw Theater aan de Parade
2018	Juni	Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel 'Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade'.
2018	Juli	Raad stemt in met kredietvoorstel Theater aan de Parade

Bron: Policy Research Corporation

In de raadsvergadering van 3 juli 2018⁴⁴, vraagt het college de raad om in te stemmen met het beschikbaar stellen van een krediet van €62.7 mln., waarvan €60,3 mln. bouwbudget (prijspeil 2023) voor de realisatie van de nieuwbouw Theater aan de Parade.⁴⁵ Voorafgaand aan deze vergadering is de raad op de hoogte gehouden van de voortgang via een raadsinformatiebrief met bijgevoegd een plan van aanpak (28 september 2017)⁴⁶ en een tweede raadsinformatiebrief (7 maart 2018).⁴⁷

De rekenkamercommissie biedt de raad, voorafgaand aan de agendering van het raadsvoorstel voor de kredietverlening van de nieuwbouw, haar reactie aan op het raadsvoorstel. In die reactie brengt de rekenkamercommissie in kaart welke witte vlekken en openstaande vragen zij onderkent in het raadsvoorstel.⁴⁸ In die reactie wijst de rekenkamercommissie op de volgende punten:

- Het ontbreken van een concretisering van ambities en doelstellingen die noodzakelijk zijn om een gedegen business case op te stellen voor de exploitatie van een nieuw theater.
- Het ontbreken in het raadsvoorstel van een duidelijke afbakening van het project, aangezien nog overeenstemming moet worden bereikt over de scope, het ontwerp en de kosten.
- Het ontbreken van een businesscase voor het nieuwe theater en een bijpassende exploitatiebegroting.
- Het ontbreken van een het risicodossier, waardoor geen toetsing mogelijk is van de kwaliteit van de risico-inventarisatie en de voorgenomen beheersmaatregelen.
- Het advies van de rekenkamercommissie om voor de volgende fasen van het project concrete afspraken vast te leggen over de informatie-uitwisseling met de raad en de beslismomenten waar de raad bij zal worden betrokken.

In het raadsvoorstel *Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade* wordt aangegeven: *“In afzonderlijke deelprojecten is (op al eerdere onderzoeken aanvullend) onderzoek gedaan naar de culturele ambitie en programmering en zijn de exploitatie en de mogelijkheden van horeca en zakelijke verhuur in beeld gebracht. De resultaten van beide deelprojecten en de in juli*

⁴⁴ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018; te raadplegen: [link](#).

⁴⁵ Hiervan is €440.000 als voorbereidingskrediet gebruikt en €2 mln. wordt gereserveerd voor asbestsanering en achterstallig onderhoud om het oude Theater aan de Parade nog een periode in gebruik te houden. Het bouwbudget is daarmee €60,2 mln.

⁴⁶ Stand van zaken Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 28 september 2017; te raadplegen: [link](#).

⁴⁷ Stand van zaken alternatief plan Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 7 maart 2018; te raadplegen: [link](#).

⁴⁸ Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel 'Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade'. Rekenkamer 's-Hertogenbosch, 11 juni 2018; te raadplegen: [link](#).

2017 door uw raad vastgestelde inhoudelijke kaders zijn in een getekend Programma van Eisen gevisualiseerd.”⁴⁹ In de raadsinformatiebrief van maart 2018 meldt het college dat het project in drie deelprojecten is opgedeeld: culturele ambitie/programmering, ontwerp/bouw en exploitatie. De wijze waarop deze drie onderdelen zijn ingedeeld en uitgewerkt wordt hieronder aangehouden.

Culturele ambitie en programmering

In de voortgangsberichten wordt geen culturele ambitie geformuleerd, maar in het raadsvoorstel uit juli 2018, waarmee de raad instemt met de kredietverlening voor de bouw, komt het wel aan de orde.⁵⁰ Het college stelt dat eerder geformuleerde ambities uit 2013 (zie 2.1) en 2017 (zie 2.2) nog steeds gelden. Het bouwen van een ‘functionele schouwburg’ is het doel, zo wordt herhaald. Ook het bouwen van een theater dat hoort bij de top 10 tot 15 van landelijke theaters komt opnieuw aan de orde. Dit wordt als volgt onder woorden gebracht: “We willen blijven meedoen met de theaters in vergelijkbare steden met onze omvang en regiofunctie.”⁵¹ Daarnaast wordt terugverwezen naar het doel om 95% van het (inter)nationale cultuuraanbod te kunnen programmeren. De door het college gegeven verwijzing naar een top 10 tot 15 van landelijke theater en met theaters in andere steden wordt niet geconcretiseerd en vertaald naar een nieuw theater.

Het college vult de culturele ambitie van het bouwproject verder in door te verwijzen naar het rapport van Arpots uit 2013 en een nieuw rapport van Langeveld Consultancy.⁵² Zoals in 2.1 beschreven beschrijft het rapport van Arpots een algemene opzet voor een programmering, maar is de culturele visie die aan de basis ligt van deze programmering erg mager. Het onderzoek van Langeveld Consultancy gaat over de haalbaarheid van een tweede zaal. Daarbij wordt onder andere onderzocht wat de optimale capaciteit van een tweede zaal is, wat voor soort cultuuraanbod in een tweede zaal geprogrammeerd zou kunnen worden en hoe een tweede zaal in het totale podiumaanbod van de stad past.⁵³ Meer fundamentele vragen over de culturele visie worden niet beantwoord in het raadsvoorstel of de bijgevoegde documenten, zoals: wat is de ambitie van de gemeente op het gebied van aanbod van podiumkunsten en welke rol speelt een nieuw theater in het realiseren van deze ambitie? Daarnaast wordt er geen verband gelegd tussen een culturele ambitie, het kwaliteitsniveau van het gewenste culturele programma en het nieuw te bouwen theater. Bovendien wordt niet beschreven hoe het raadsvoorstel voortkomt uit het Bossche cultuurbeleid. Het dan vigerende cultuurbeleid stamt uit 2009.⁵⁴

Zowel de ingestelde *reviewboard* (zie verder hieronder bij: Projectondersteuning) als de rekenkamercommissie wijzen het college op de noodzaak van een concrete culturele visie/ambitie als basis voor het project. In april 2018 schrijft de *reviewboard*: “de nu voorliggende documenten geven vooral inzicht in het gebouw en de exploitatie. De culturele ambitie is daarbij vooral vastgelegd in de concrete fysieke vertaling hiervan in hoeveelheid zalen met bijbehorende omvang, ondersteunende functies en horeca. Zonder een duidelijke en inspirerende en toekomstbestendige inhoudelijk/culturele visie is dit echter *jumping to conclusions*’. Daarmee wordt een groot risico genomen op de

⁴⁹ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 2; te raadplegen: [link](#).

⁵⁰ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018; te raadplegen: [link](#).

⁵¹ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 11; te raadplegen: [link](#).

⁵² Analyse tweede zaal Theater aan de Parade. Langeveld Consultancy, 17 december 2017; te raadplegen: [link](#).

⁵³ Analyse tweede zaal Theater aan de Parade. Langeveld Consultancy, 17 december 2017, p. 3; te raadplegen: [link](#).

⁵⁴ Maken, meemaken en meedoen. Gemeente 's-Hertogenbosch, 2009; te raadplegen: [link](#).

*toekomstbestendigheid van het TADP <Theater aan de Parade>.*⁵⁵ Het college komt echter niet met een concrete oplossingsrichting. In mei 2018 schrijft de *reviewboard* opnieuw: “*de culturele ambities van de gemeente 's-Hertogenbosch en het Theater aan de Parade zijn niet duidelijk en expliciet opgenomen. Dit wordt als een zwaar gemis ervaren. (...) Als dit te veel in het midden blijft, vormt dit een groot risico voor het welslagen van het project.*”⁵⁶ De *reviewboard* geeft aan dat het project dient te beginnen bij een doel en ambitie en dat vandaar uit het ontwerp en de realisatie van het nieuwe theater aangestuurd moeten worden. Deze volgorde mist volgens de *reviewboard*. In het raadsvoorstel uit juli 2018 antwoordt het college op deze adviezen van de *reviewboard*. Het college stelt in zijn antwoord dat een culturele ambitie op dit moment niet nodig is, omdat het nieuwe theater een hoge mate van flexibiliteit kent en hierdoor in kan spelen op een later te formuleren ambitie. Het college geeft daarbij niet aan waarom een grotere flexibiliteit de noodzakelijkheid zou wegnemen van het uitwerken en concretiseren van het doel en de ambitie van het nieuwe theater. Tevens geeft het college niet aan op basis van welke ervaringsgegevens, bijvoorbeeld bij andere theaters, een hoge mate van flexibiliteit garanties kan geven voor het kunnen vervullen van een culturele ambitie. Het college wijst er daarnaast op dat het rapport van Langeveld Consultancy “*cultuurbeleidsmatige uitgangspunten*” bevat.⁵⁷ Het college schuift daarmee een extern adviesbureau naar voren als ware het de cultuur-beleidsmaker van de stad. Het rapport van Langeveld beschrijft echter niet de duidelijke en expliciete culturele ambities waar de *reviewboard* en de rekenkamercommissie op doelen in hun advies.

Ook in de checklist van 2017 wijst de rekenkamercommissie nadrukkelijk op het feit dat de ambities van de gemeente ten aanzien van het project een belangrijk fundament onder nieuwbouwplannen zijn. In de checklist wordt meegegeven: “*leg uit hoe het opgeleverde theater de ambities van de stad vervult.*”⁵⁸ In de beoordeling van het raadsvoorstel in juni 2018 geeft de rekenkamercommissie de waarschuwing dat een concretisering van ambities en doelstellingen noodzaak is.⁵⁹ Als reactie stelt het college dat de ambities voor de fase waarin het project zich op dat moment bevindt “*zo concreet mogelijk geformuleerd*” zijn.⁶⁰ Het college geeft echter geen verdere uitwerking aan de ambities die richtinggevend zijn voor keuzes in het ontwerpen van een nieuw theater en voor het aansturen en beoordelen van de toekomstige exploitatie van het theater.

In raadsvergaderingen zijn de culturele ambitie en programmering geen onderwerp van discussie. De waarschuwingen van de *reviewboard* en rekenkamercommissie worden in de debatten niet aan de orde gesteld.

Ontwerp en bouw

Van het Programma van Eisen (PvE) uit 2014 is met een functioneel ontwerp (FO) een eerste ruimtelijke vertaling gemaakt.⁶¹ Doel van het FO is de kosten beter te kunnen ramen en in een aanbesteding meer richting te geven aan inschrijvende architecten/ontwerptteams. Over het PVE zegt

⁵⁵ Notitie t.a.v. Nieuwbouw voor Theater a.d. Parade. Reviewboard Theater aan de Parade, 9 april 2018, p. 4; te raadplegen: [link](#).

⁵⁶ Advies en bevindingen review board Theater aan de Parade. Reviewboard Theater aan de Parade, 15 mei 2018, p. 2; te raadplegen: [link](#).

⁵⁷ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 19; te raadplegen: [link](#).

⁵⁸ Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch. Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 25 januari 2017, p. 3; te raadplegen: [link](#).

⁵⁹ Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel 'Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade'. Rekenkamer 's-Hertogenbosch, 11 juni 2018, p. 1; te raadplegen: [link](#).

⁶⁰ Technische vragen een aanvullende informatie raadsvoorstel Beschikbaarstelling Krediet alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 15 juni 2018, p. 3; te raadplegen: [link](#).

⁶¹ 30 april 2018, Stevens van Dijck, Theater aan de Parade, deelproject Gebouw, Functioneel Ontwerp – Totaal rapport inclusief bijlagen, p.5; te raadplegen: [link](#)

het college in het raadsvoorstel van 2018: “*Het Programma van Eisen 2014, dat aan de basis lag van het ontwerp van juli 2017, is op onderdelen daarvoor aangepast. Gezien de ruimtelijke restricties die voor het nieuwe plan gelden kunnen niet alle eisen uit 2014 onverkort worden gerealiseerd. Het 2018-amendement op het Programma van Eisen 2014 is als bijlage bijgevoegd.*”.⁶² Het college geeft niet expliciet aan de raad mee waar het FO afwijkt van c.q. niet voldoet aan het PvE uit 2014. Het als bijlage bij het raadsvoorstel gevoegde rapport van Stevens van Dijk biedt geen inzicht aan de raad om de verschillen en de consequenties van die verschillen te onderkennen en beoordelen.

De voorbereidingen voor het eerder afgewezen nieuwbouwplan zijn mede onderdeel van de nu voor ogen staande vernieuwbouw. Desalniettemin worden de met het eerdere plan samenhangende voorbereidingskosten ter grootte van €3,7 mln. met toestemming van de raad afgeboekt (zie 2.2). Daardoor worden de kosten voor het opstellen van het PvE, waarop in het alternatieve plan wordt voortgebouwd, niet zichtbaar meegenomen in het budget voor de vernieuwbouw. De rekenkamercommissie adviseert in haar beoordeling van het raadsvoorstel de raad om aandacht te schenken aan het inzichtelijk houden van de eerder gemaakte voorbereidingskosten en roept het college op om de integrale projectkosten voor de raad inzichtelijk te maken.⁶³ De voorbereidingskosten worden evenwel afgeboekt en daarmee losgekoppeld van het project.

Wanneer de raad in juli 2018 gevraagd wordt in te stemmen met de kredietverlening voor de nieuwbouw, ligt er nog geen architectonisch ontwerp. Nadat de raad instemt wordt gestart met een aanbesteding voor een architect/ontwerpteam en een aanbesteding voor een aannemer. Het raadsvoorstel stelt dat er sprake is van een “*strakke planning*”.⁶⁴ Het college berekent dat de sloop en bouw ca. 2,5 jaar duren. De planning gaat uit van het afronden van het technisch ontwerp in het eerste kwartaal van 2020, de start van de sloop in de zomer van 2020 en oplevering eind 2022. Het college neemt in de planning op dat vergunningsprocedures voor enige vertraging kunnen zorgen en dat daarom de uiteindelijke oplevering verwacht kan worden in “*voorjaar/medio 2023*”.⁶⁵

Het college vraagt om een totaalkrediet van €62,7 mln. waarvan €60,3 mln. bouwbudget. In 2017 (zie 2.2) heeft de raad ingestemd met een taakstellend budget van €50 mln. in prijspeil 2013. Aangezien de oplevering van het gebouw gepland staat voor 2023 indexeert het college dit bedrag naar het jaar 2023.⁶⁶ Dat leidt ertoe dat de beschikbare €50 mln. in prijspeil 2013 een voorgesteld krediet wordt van €62,7 mln. in prijspeil 2023. Binnen dit krediet reserveert het college €2 mln. voor onderhoud aan het oude Theater aan de Parade vanwege asbestsanering en acuut noodzakelijk onderhoud om het gebouw tot aan de sloop in bedrijf te kunnen en mogen houden. Daarnaast is binnen het voorgestelde krediet €440.000 uitgegeven aan voorbereidingskosten. Een budget van € 60,3 mln. dient als bouwkrediet. Het dan resterende budget (€5,2 mln.) wordt opgenomen als post ‘onvoorzien’. De hoogte van deze post ‘onvoorzien’ is daarmee de facto een ‘restpost’ en niet bepaald op basis van de via de RISMAN-methodiek geschatte waarde van risico’s, zoals voorgeschreven in het Bosch’ model:

⁶² Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 15; te raadplegen: [link](#) en

Amendement op het Programma van Eisen 2014 (rev2) 26 april 2018; te raadplegen: [link](#).

⁶³ Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel ‘Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade’.

Rekenkamer 's-Hertogenbosch, 11 juni 2018, p. 3; te raadplegen: [link](#).

⁶⁴ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 24; te raadplegen: [link](#).

⁶⁵ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 24; te raadplegen: [link](#).

⁶⁶ Tot en met 2017 zijn de werkelijke indexen toegepast. Voor de jaren 2018 t/m 2023 is verder gerekend met de laatst bekende index (2017): 3,4%. Bron: Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 25; te raadplegen: [link](#).

“Als standaard hulpmiddel gebruiken we de RISMAN-methodiek. <...> Het risicobudget wordt bepaald aan de hand van het risicoprofiel.”⁶⁷

In Figuur 2.5 is een onderverdeling van de kostenraming te zien.

Figuur 2.5: Samenstelling bouwkrediet

	<i>Bedrag</i>
Bouwkosten (incl. sloop)	€37,4 mln.
Inrichting en theatertechniek	€10,6 mln.
Projectkosten (vanaf juli 2018)	€7,1 mln.
Subtotaal	€55,1 mln.
Post onvoorzien	€5,2 mln. ⁶⁸
Totaal Bouwbudget	€60,3 mln.
Kosten onderhoud oude theater (w.o. asbestsanering)	€2 mln.
Vorbereidingskosten	€0,4 mln.
Totaal kredietaanvraag	€62,7 mln.

Bron: Policy Research Corporation o.b.v. Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 26; te raadplegen: [link](#).

Deze kostenraming heeft het college door twee onafhankelijke bouwkostenexperts (Basalt en IGG Bouweconomie) laten toetsen. De kostenramingen worden dus op bouwtechnisch gebied getoetst. De second opinion van de eerste partij (Basalt) is bondig en op hoofdlijnen.⁶⁹ De conclusie is dat de kostenraming marktconform is. De hoogte van de post ‘onvoorzien’ wordt als realistisch aangeduid. Wel geeft het bureau aan dat het budget niet toereikend is voor bijzondere architectuur. In een reactie laat de gemeente weten het hier niet mee eens te zijn omdat “*bijzondere architectuur niet altijd synoniem is met ‘duur’*. Van belang is om de architecten uit te dagen om een realistisch maar tegelijkertijd aansprekend ontwerp te maken.”⁷⁰ Ook de tweede partij (IGG Bouweconomie) komt in een beduidend diepgaander rapport tot dezelfde conclusie: “Op hoofdlijn kunnen wij ons vinden in de opgestelde raming.”⁷¹ Wel plaatst dit rapport de kanttekening dat veel aspecten nog onduidelijk zijn in het ontwerp.

⁶⁷ Januari 2018, Bosch’ Model 2.0, Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch, pp. 47 en 55

⁶⁸ In het raadsvoorstel wordt verder beschreven dat de kosten voor asbestsanering/onderhoud en de voorbereidingskosten lager uitvallen dan begroot, resp. €250.000 en €50.000. Vanuit de benadering dat de post ‘onvoorzien’ een restpost is, kan dit overschot bij de post onvoorzien worden opgeteld en bedraagt de post onvoorzien feitelijk €5,5 mln. Dit is niet door het college meegenomen in het raadsvoorstel.

⁶⁹ Nieuwbouw Theater aan de Parade 's-Hertogenbosch. Basalt Bouwadvies, 30 april 2018; te raadplegen: [link](#).

⁷⁰ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 25; te raadplegen: [link](#).

⁷¹ Theater aan de Parade. IGG Bouweconomie, 24 mei 2018, p. 13; te raadplegen: [link](#).

In de bouwkostenraming houdt het college rekening met prijsstijgingen.⁷² IGG Bouweconomie adviseert om van een prijsstijging van 6% per jaar uit te gaan. IGG zegt daarover: “*De markt is op dit moment krap, hetgeen heeft geleid tot forse prijsstijgingen, die zich de komende periode nog zeker zullen voortzetten*”.⁷³ In een reactie op het advies van IGG geeft het college aan dit percentage niet over te nemen en uit te gaan van een prijsstijgingspercentage van 5% per jaar. In diezelfde reactie hanteert het college voor de berekening van de benodigde reservering in het projectbudget een bouwtijd van 1,5 jaar. In het raadsvoorstel voor de kredietverlening – inclusief de in het raadsvoorstel aangegeven verwachte latere oplevering medio 2023 – gaat het college echter uit van een bouwtijd van circa 2,5 jaar.⁷⁴ Door een lager dan geadviseerd prijsstijgingspercentage per jaar en een korter dan in het raadsvoorstel aangegeven bouwtijd, komt het college op basis van de uiteindelijke aanneemsom van €40,5 mln. (zie 3.1) tot een circa €1 mln. lagere reservering voor prijsstijgingen.⁷⁵

Zoals beschreven is het eerdere plan voor een nieuw theater in 2017 stopgezet (zie 2.1). Uit de toenmalige aanbestedingsprocedure bleek dat het benodigde budget voor het eerdere plan €71 mln. betrof, wat het college niet acceptabel vond. Het budget van €71 mln. is gebaseerd op prijspeil 2020.⁷⁶ Inclusief indexering naar prijspeil 2023 zou het benodigde budget voor het eerdere plan €78,5 mln. zijn geweest.⁷⁷ In Figuur 2.6 is te zien dat het theater in het alternatieve plan, waarmee de raad instemt in juli 2018, groter is wat betreft zitplaatsen en Bruto Vloeroppervlak (BVO) dan het eerdere plan uit 2017. Het budget is echter aanzienlijk lager (-11,5%) dan het eerdere plan.⁷⁸ Geïndexeerd naar hetzelfde prijspeil 2023 is het budget 20% lager.⁷⁹ Uit dit Rekenkameronderzoek komt niet naar voren dat op deze basale projectinformatie tegenspraak plaatsvindt of kritische vragen worden gesteld vanuit de ambtelijke organisatie. Door het college wordt geen uitwerking gegeven van de wijze waarop, via kostenbesparende maatregelen, met een lager budget een groter theater kan worden gebouwd.

⁷² Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 26; te raadplegen: [link](#).

⁷³ Theater aan de Parade. IGG Bouweconomie, 24 mei 2018, pp. 10 en 13; te raadplegen: [link](#).

⁷⁴ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, pp. 23 en 24; te raadplegen: [link](#).

⁷⁵ Uitgaan van 1,5 jaar bouwtijd, prijsstijging van 5% en 50% van de aanneemsom van €40,5 mln.:
 $1,5 \times 5\% \times 50\% \times €40,5 = €1,52$ mln.

Uitgaande van 2,5 jaar bouwtijd, prijsstijging van 6% en 50% van de aanneemsom van €40,5 mln.:
 $2,5 \times 5\% \times 50\% \times €40,5 = €2,53$ mln.

⁷⁶ Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 11 juli 2017, p. 8; te raadplegen: [link](#).

⁷⁷ Voor de indexering van het daadwerkelijke budget is voor de jaren 2021 t/m 2023 het percentage 3,4% gebruikt. Zie voetnoot 53. Dat is daarom ook toegepast om €71 mln. prijspeil 2023 te berekenen.

⁷⁸ (Alternatieve plan prijspeil 2023 (€ 62,7 mln.) - Oude plan prijspeil 2020 (€71 mln.)) / 71 mln. x 100% = 11,5%

⁷⁹ (Alternatieve plan prijspeil 2023 (€ 62,7 mln.) - Oude plan prijspeil 2023 (€78,5 mln.)) / 78,5 mln. x 100% = 20%

Figuur 2.6: Vergelijking van het oude plan en alternatieve plan

	'Oude' plan	Alternatief plan
Aantal zalen	2 zalen ⁸⁰ <ul style="list-style-type: none"> Grote zaal met 950 zitplaatsen Multifunctionele zaal met 420 zitplaatsen 	2 zalen <ul style="list-style-type: none"> Grote zaal met ca. 1.000 zitplaatsen⁸¹ Multifunctionele zaal met 480 zitplaatsen
Oppervlakte	10.274 m ² ⁸²	11.500 m ² ⁸³
Benodigd krediet	€71 mln. (prijspeil 2020)	€62,7 mln. (prijspeil 2023)
Benodigd krediet (prijspeil 2023)	€78,5 mln.	€62,7 mln.

Bron: Policy Research Corporation, o.b.v. zie noten in Figuur 2.6.

Aan de raad wordt het risicodossier van 7 mei 2018 voorgelegd.⁸⁴ De belangrijkste risico's hebben te maken met prijsstijgingen. In het raadsvoorstel stelt het college: *"Het grootste risico zit in de onvoorspelbaarheid van de prijsstijgingen in de bouw (materialen, menskracht e.d.). Hierop hebben wij als gemeente geen invloed."*⁸⁵

In een brief die gevoegd is bij het raadsvoorstel in de raadsvergadering van 3 juli 2018 voor de kredietverlening, gaat het college nader in op de vraag of de risico's van prijsstijgingen (o.a. materialen) tijdens de bouw voor de gemeente zijn. Het college stelt in deze brief: *"Nee. Met de geselecteerde bouwteamaannemer zal na afronding van het Technisch Ontwerp en nadat is vastgesteld dat zijn aanneemsom past binnen de in de afstands-/bouwteamovereenkomst vastgestelde kaders (waaronder het maximale taakstellende bouwkosten budget) een aannemingsovereenkomst worden afgesloten. Eventuele prijsstijgingen (lonen, materialen, etc.) zijn op dat moment voor rekening en risico aannemer. Die worden geacht in de aanneemsom te zijn opgenomen, mits de afkoop van loon- en prijsstijgingen gedurende de realisatie contractueel is overeengekomen. Natuurlijk moeten wij als gemeente ons ook houden aan deze afspraken en niet 'tijdens de rit' de scope van het project wijzigen (wijzigingen aanbrengen in het Programma van Eisen die kostenverhogend werken)."*⁸⁶ Het college informeert in de fase van aanbesteding en contractering

⁸⁰ Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 11 juli 2017, p. 7; te raadplegen: [link](#).

⁸¹ De uiteindelijke casinozaal heeft 920 zitplaatsen. In het raadsvoorstel uit 2018 staat dat de grote zaal 900 à 1.000 zitplaatsen heeft en later in het document staat dat de capaciteit van de grote zaal ca. 1.000 zitplaatsen is. De raad stemt in 2018 dus in met het plan van ca. 1.000 zitplaatsen. Bron: Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 2 & p. 14; te raadplegen: [link](#).

⁸² Theater aan de Parade Deelproject Gebouw. Stevens Van Dijck, 26 april 2018, p. 25; te raadplegen: [link](#).

⁸³ Theater aan de Parade Functioneel Ontwerp – Totaal rapport inclusief bijlagen. Stevens Van Dijck, 30 april 2018, p. 6; te raadplegen: [link](#).

⁸⁴ Start risicodossier Theater aan de Parade; versie 7 mei 2018. Gemeente 's-Hertogenbosch, 7 mei 2018.

⁸⁵ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 26; te raadplegen: [link](#).

⁸⁶ 15 juni 2018, college 's-Hertogenbosch, Technische vragen een aanvullende informatie raadsvoorstel Beschikbaarstelling Krediet alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade; te raadplegen: [link](#)

van de aannemer de raad niet of de afkoop van loon- en prijsstijgingen daadwerkelijk contractueel met de aannemer zijn overeengekomen.

Het risico op vertraging door het juridisch aanvechten van de plannen door omwonenden ontbreekt in het risicodossier van 7 mei 2018. In latere versies van het risicodossier wordt dit risico wel vermeld. De plannen voor een nieuwbouw van het theater roepen evenwel al langere tijd veel tegenstand op in de stad. In raadsvergaderingen waarin het nieuwe theater wordt besproken, uiten verschillende insprekers zich kritisch over het dossier. Vergelijkbare nieuwbouwprojecten van cultuurgebouwen op binnenstedelijke gebieden in andere steden hebben vaak tot een rechtsgang geleid.⁸⁷ Bovendien onderkent het college in het raadsvoorstel dat een eventuele bezwaarprocedure de gehanteerde planning ernstig kan verstoren.

Het was bij het raadsvoorstel van juli 2018 bekend dat er een correctieve herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk was. Een aanbouw van het theater (voor het laden- en lossen van de Grote Zaal) was reeds in 2006 vergund, maar was (foutief) niet in het bestemmingsplan 2013 opgenomen. Om dit volume wel te kunnen benutten was een correctie van het bestemmingsplan op dit punt nodig. In het raadsvoorstel voor de kredietverlening van juli 2018 is dit aan de raad gemeld. Het college stelt voor om de procedure te starten voor de aanpassing van het bouwvlak Theater aan de Parade volgens het geldende bestemmingsplan Binnenstad, om de in 2006 vergunde en nu bestaande bebouwing van het theater met een oppervlakte van 25 m² daarin op te nemen.⁸⁸ In het raadsvoorstel geeft het college aan dat het risico van vertraging door procedures is verkleind door de verplichting om te bouwen binnen het bestemmingsplan, zoals dat na de correctieve herziening wordt vastgesteld. In de derde voortgangsrapportage aan de raad meldt het college dat een inhoudelijke wijziging aan de correctie van het bestemmingsplan wordt toegevoegd, aangezien de hoogte van de bestaande grote zaal hoger is dan het bestaande bestemmingsplan toelaat.⁸⁹ Omdat in het ontwerp van het nieuwe theater de bestaande grote zaal gehandhaafd blijft, moet de toegestane bebouwingshoogte in het nieuwe bestemmingsplan worden aangepast aan de werkelijke hoogte van het bestaande dak. In interviews voor dit Rekenkameronderzoek wordt bevestigd dat het risico op procedures klein is, mede met verwijzing naar initiatieven vanuit de projectorganisatie om omwoners en belanghebbenden te informeren over de bouwplannen en de daarbij passende vergunningen.

In de raadsvergadering van 3 juli 2018 stemt de raad in met het beschikbaar stellen van een krediet van €62,7 mln., waarvan €60,3 mln. bouwbudget, voor het realiseren van de vernieuwbouw van het Theater aan de Parade. Met het raadsbesluit stelt de raad ook het functioneel ontwerp en het PvE vast.

In deze raadsvergadering gaan veel debatten over de locatie van het theater en komt de vraag of renovatie toch niet beter zou zijn geregeld aan de orde.⁹⁰ Enkele raadsleden merken op dat er een groter gebouw voor minder budget gerealiseerd gaat worden.⁹¹ Andere raadsleden reageren door erop te wijzen dat de *reviewboard* en rekenkamercommissie hun advies beginnen met complimenten

⁸⁷ Dit was onder andere het geval bij de realisatie van Theater Sneek (Sneek), Filmtheater Mimik (Deventer) en Amare (Den Haag).

⁸⁸ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p.p. 15-16; te raadplegen: [link](#).

⁸⁹ 12 mei 2020, derde voortgangsrapportage Theater aan de Parade; te raadplegen: [link](#)

⁹⁰ Commissie Bedrijvigheid. Gemeente 's-Hertogenbosch, 18 juni 2018, pp. 1- 12; te raadplegen: [link](#). Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 3 juli 2018, pp. 23 – 27; te raadplegen: [link](#).

⁹¹ Commissie Bedrijvigheid. Gemeente 's-Hertogenbosch, 18 juni 2018, p. 4; te raadplegen: [link](#).

voor de plannen die voorliggen, maar laten daarbij buiten beschouwing de waarschuwingen en aanbevelingen van beide organen.

Exploitatie

Wanneer de raad in juli 2018 instemt met de bouw van het nieuwe theater ligt er geen bedrijfsplan voor met de verwachte exploitatie van het nieuwe theater. Er is geen integrale businesscase met financiële inzichten. Het college stelt dat het theater (exploitant Zuid Nederlandse Theater Maatschappij - ZNTM) een bedrijfsplan zal opstellen nadat de raad met de bouw instemt. Het college geeft geen reden voor het ontbreken van een bedrijfsplan. In interviews in dit Rekenkameronderzoek wordt aangegeven dat het college weinig nadruk wilde leggen op de exploitatie van het theater, omdat dit een mogelijk extra discussiepunt zou zijn in een dossier dat toch al politiek erg beladen was.

De *reviewboard* schrijft in een advies dat ten opzichte van het oude theater de investeringskosten voor technische uitrusting en installaties en voor onderhoud sterk zullen toenemen bij een nieuw gebouw.⁹² “Dit betekent dat de exploitatie van het nieuwe gebouw per definitie hoger zal zijn dan de exploitatie van het huidige gebouw!”⁹³ De *reviewboard* waarschuwt dat er landelijk verschillende voorbeelden zijn waar de lasten in de exploitatie hoger waren dan voorzien.

Terwijl er geen bedrijfsplan is en ondanks de waarschuwing van de *reviewboard* en het advies van de rekenkamercommissie, schrijft het college aan de raad dat het exploiteren van het nieuwe theater op basis van de huidige subsidiehoogte “nog steeds haalbaar lijkt”.⁹⁴ Dit was ook het uitgangspunt in 2013 (zie 2.1). Het college geeft geen onderbouwing van de aanneme dat het oude subsidieniveau zal volstaan. Het college wijst op meer agendaflexibiliteit in het nieuwe gebouw en op een studie naar de potentiële opbrengst uit horeca en zakelijke verhuur van een nieuw theater.⁹⁵ Uit een rapport over de “markt- en opbrengstpotentie horeca en commerciële verhuur nieuwbouw Theater aan de Parade” komt naar voren dat de zakelijke verhuur naar schatting circa €100.000 kan opbrengen en de aanbevolen horecafunctie “een (kleine) bijdrage” kan leveren aan de exploitatie.⁹⁶ Het college geeft aan dat er nog geen ramingen zijn van de organisatielasten (waaronder personeelslasten) en gebouwlasten (waaronder huur, onderhoud en energie), wat beide grote kostenposten zijn in de exploitatie van het theater. Met het oog op de plannen voor een groter theater dat intensiever gaat worden gebruikt in een veranderlijke markt van cultuur en *leisure*, geeft het college niet op voorhand een uitwerking aan daarmee samenhangende – waarschijnlijk hogere –lasten voor de toekomstige exploitatie van het theater.

De rekenkamercommissie geeft in reactie op het raadsvoorstel aan dat onderdelen van een bedrijfsplan (met name de cultuurcomponent, de horeca- en huiskamerfunctie) in dit stadium onzeker zijn, maar wijst het college erop dat de kosten voor de instandhouding van het gebouw met meer zekerheid in kaart gebracht kunnen worden.⁹⁷ Gezien de lange levensduur van een theater is een uitgewerkte exploitatierekening belangrijk voor het besluit dat de raad moet nemen, zo stelt de

⁹² Notitie t.a.v. Nieuwbouw voor Theater a.d. Parade. *Reviewboard* Theater aan de Parade, 9 april 2018, pp. 11 – 12; te raadplegen: [link](#).

⁹³ Notitie t.a.v. Nieuwbouw voor Theater a.d. Parade. *Reviewboard* Theater aan de Parade, 9 april 2018, p. 11; te raadplegen: [link](#).

⁹⁴ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 28; te raadplegen: [link](#).

⁹⁵ Markt- en opbrengstpotentie horeca en commerciële verhuur nieuwbouw Theater aan de Parade. LAGroup, 20 februari 2018; te raadplegen: [link](#).

⁹⁶ Markt- en opbrengstpotentie horeca en commerciële verhuur nieuwbouw Theater aan de Parade. LAGroup, 20 februari 2018, p. 32; te raadplegen: [link](#).

⁹⁷ Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel 'Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade'. Rekenkamer 's-Hertogenbosch, 11 juni 2018, p. 2; te raadplegen: [link](#).

rekenkamercommissie. Ook de *reviewboard* beveelt aan om een bedrijfsplan op te stellen en geeft aan uit welke onderdelen een dergelijk plan minimaal moet bestaan.⁹⁸ Het college reageert en is het eens met de *reviewboard*, maar geeft aan dat een bedrijfsplan zal volgen nadat de raad met de bouw heeft ingestemd.⁹⁹ Daarmee ontstaat een kloof tussen enerzijds de rol van de gemeente als projectleider nieuwbouw en eigenaar/verhuurder van het gebouw Theater aan de Parade en anderzijds de rol van beleidsmaker op het gebied van cultuur, grootaandeelhouder en mede-financier van de ZNTM. Dat geeft spanning op een integrale en dus samenhangende uitvoering van de verschillende rollen van de gemeente richting de ZNTM (zie 1.) met de focus op het publieke belang van de nieuwbouw van het theater: de toegevoegde waarde voor de stad op het gebied van cultuur en *leisure*.

Oppositieleden geven in raadsvergaderingen aan het ontbreken van een bedrijfsplan als groot risico te zien.¹⁰⁰ Verschillende raadsleden, van voornamelijk coalitiepartijen, geven aan geen risico te zien in het ontbreken van een bedrijfsplan en vertrouwen te hebben in de invulling van de exploitatie.¹⁰¹ Er wordt een motie ingediend die het college oproept om zo snel mogelijk een exploitatiebegroting op te stellen. Deze motie wordt verworpen.¹⁰² In zijn beantwoording tijdens een raadsvergadering stelt het college dat een bedrijfsplan niet nodig is, omdat het nieuwe theater een voortzetting van het huidige theater is: *“businessplan is een misleidende term want het theater draait en zal de komende jaren ook in bedrijf zijn. Er wordt een beeld geschetst of er nu geen theater is maar dat is er wel. Op basis van wat er is, wordt opnieuw een plan opgesteld. Een businessplan wordt steeds bijgesteld.”*¹⁰³ Buiten de raadsbehandelingen om worden schriftelijke vragen gesteld over de reden van het ontbreken van een bedrijfsplan.¹⁰⁴ Ook in de antwoorden daarop geeft het college geen reden voor het ontbreken van een bedrijfsplan.

Projectondersteuning

In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat een *reviewboard* aan de projectorganisatie rapporteert en, via de portefeuillehouder, aan het college.¹⁰⁵ De *reviewboard* bestaat uit een team van drie experts dat als onafhankelijk adviesorgaan meedenkt gedurende de planvorming tot en met de realisatie van het project. De *reviewboard* beoordeelt de belangrijkste documenten in het project en doet aanbevelingen aan de projectmanager.¹⁰⁶ Uit interviews in dit Rekenkameronderzoek blijkt dat bij verschillende actoren (waaronder projectteam, raad en *reviewboard*) onduidelijkheid bestaat over wie de *reviewboard* heeft ingesteld, wat de rol is en aan wie de *reviewboard* dient te rapporteren. Sommigen zien de *reviewboard* als ondersteuning voor de raad, anderen als ondersteuning aan de projectorganisatie. De onduidelijkheid over de rapportelijnen van de *reviewboard* wordt mogelijk

⁹⁸ Notitie t.a.v. Nieuwbouw voor Theater a.d. Parade. *Reviewboard* Theater aan de Parade, 9 april 2018, p. 6; te raadplegen: [link](#).

⁹⁹ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 20; te raadplegen: [link](#).

¹⁰⁰ Commissie Bedrijvigheid. Gemeente 's-Hertogenbosch, 18 juni 2018, pp. 1- 12; te raadplegen: [link](#). Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 3 juli 2018, pp. 23 – 27; te raadplegen: [link](#).

¹⁰¹ Commissie Bedrijvigheid. Gemeente 's-Hertogenbosch, 18 juni 2018, p. 2, p. 4, p. 5, p. 6; te raadplegen: [link](#).

¹⁰² Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 3 juli 2018, p. 27; te raadplegen: [link](#).

¹⁰³ Commissie Bedrijvigheid. Gemeente 's-Hertogenbosch, 18 juni 2018, p. 11; te raadplegen: [link](#).

¹⁰⁴ Vragen ex. Art. 33 RvO inzake: nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 2 mei 2018, pp. 2 – 3. Te raadplegen: [link](#) ;

Vragen ex. Art. 33 RvO n.a.v. raadsbijeenkomst Informeren en Ontmoeten d.d. 11-6-2018. Gemeente 's-Hertogenbosch, 4 september 2018, p. 2; te raadplegen: [link](#).

¹⁰⁵ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 17; te raadplegen: [link](#).

¹⁰⁶ Notitie Nieuwbouw Theater aan de Parade – Review board, Irwin van Hunen, 21 juli 2017

mede gevoed doordat het college twee adviezen van de *reviewboard* (9 april 2018¹⁰⁷ en 8 mei 2018¹⁰⁸) integraal toevoegt aan de raadsstukken voor de raadsvergadering van 3 juli 2018.¹⁰⁹ Het college geeft in het raadsvoorstel een appreciatie van de beide adviezen van de *reviewboard*. Daarbij zwakt het college evenwel de teksten van de *reviewboard* af en geeft het college geen concrete oplossingen voor de kritische opmerkingen van de *reviewboard*. (zie ook 3.2; Informatievoorziening en inhoudelijke ondersteuning aan de raad.)

Voortgangsrapportage

In het raadsvoorstel voor toekenning van het krediet wordt aangegeven dat de raad via de geëigende wegen (raadsbrief, raadsinformatiebrief, raadsinformatiebulletin, 'Informeren en Ontmoeten') wordt geïnformeerd over de voortgang van het project.¹¹⁰ Deze toezegging wordt niet nader gespecificeerd in het raadsvoorstel.¹¹¹ Er wordt besloten om het dictum van het raadsvoorstel aan te passen. Er wordt toegevoegd dat de raad ieder kwartaal een voortgangsrapportage krijgt.¹¹² In 3.2 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de raad over de voortgang van het project is geïnformeerd.

2.4. Bevindingen

1. De nieuwbouw van het Theater aan de Parade kent een lange duur van debatten en planning, zonder dat er overeenstemming wordt bereikt over concrete stappen tot realisatie. In die zin is er sprake van een zekere verlamming in de politieke besluitvorming, die zijn weerslag geeft op de wijze waarop vanaf medio 2018 besluitvorming en rolnemingen door college en raad zijn opgepakt.
2. Het college geeft geen duidelijke uitwerking van de effecten die beoogd worden met de bouw van een nieuw theater. Beschrijvingen van de culturele ambities zijn globaal en een artistieke visie ontbreekt. Het college heeft de culturele ambities niet geconcretiseerd, zoals dat in andere steden wel is opgepakt. Het college geeft niet duidelijk aan hoe het theater, in samenhang met de andere podia in de stad, past binnen het cultuurbeleid van 's-Hertogenbosch. Aanbevelingen hierover van de *reviewboard* en de rekenkamercommissie neemt het college niet over. De aandacht die enkele raadsleden hiervoor vragen, leidt eveneens niet tot een andere aanpak van het college. Dit betekent dat het college de bouwplannen, de investeringskosten en toekomstige exploitatie van het nieuwe theater niet kan baseren op door de raad vastgestelde functionaliteiten die van het toekomstige theater worden verlangd. Dit ontnemt de raad de mogelijkheid de bouwplannen en investeringskosten volwaardig te beoordelen en om na oplevering van het nieuwe theater een onderbouwd oordeel te vellen over de vraag of en hoe het nieuwe theater daadwerkelijk bijdraagt aan vooraf vastgestelde wensen van de gemeente. Deze bevindingen zijn evenzo van toepassing op het amendement van de raad om de tweede zaal te wensen, waar het

¹⁰⁷ Notitie t.a.v. Nieuwbouw voor Theater a.d. Parade. *Reviewboard Theater aan de Parade*, 9 april 2018; te raadplegen: [link](#).

¹⁰⁸ Advies en bevindingen *reviewboard Theater aan de Parade*. *Reviewboard Theater aan de Parade*, 8 mei 2018; te raadplegen: [link](#).

¹⁰⁹ Raadsvergadering 3 juli 2018; te raadplegen: [Link](#)

¹¹⁰ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 5; te raadplegen: [link](#).

¹¹¹ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018; te raadplegen: [link](#).

¹¹² Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 3 juli 2018, pp. 23; te raadplegen: [link](#).

college zonder weerwoord in is meegegaan. Het ontbreken van een gedegen fundament onder de plannen voor een nieuw theater belemmert zowel de raad bij zijn kaderstellende en controlerende rol als het college bij het toetsen van de ontwerpen en investeringskosten voor het nieuwe theater en de toekomstige exploitatie aan vooraf vastgestelde doelstellingen.

3. Het college geeft in het raadsvoorstel voor de kredietverlening geen informatie waarmee de raad het voorkeursalternatief van het college – de vernieuwbouw – kan afwegen tegen alternatieve opties, inclusief de samenhang van het nieuwe theater met andere podia in de stad. Het college legt, weliswaar mede ingegeven door een politieke ambitie en gesteund door eerdere besluiten van de raad, een ja/nee-besluit aan de raad voor waarbij budgettaire overwegingen een hoofdrol spelen. De raad wordt daarmee de mogelijkheid ontzegd om op basis van een inhoudelijke weging van alternatieven tot een weloverwogen besluit te komen. Dit beperkt de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol en het toepassen van het budgetrecht ten aanzien van het nieuwbouwproject. Tevens beperkt het de raad om mede op basis van zijn inhoudelijke weging van alternatieven, het genomen besluit te verantwoorden naar de inwoners van 's-Hertogenbosch. De meerderheid in de raad accepteert deze omissies.
4. Het college geeft in het raadsvoorstel voor de kredietverlening onvoldoende inzicht hoe een groter bouwvolume bij de voorgestelde vernieuwbouw kan worden gerealiseerd met een lager budget dan het eerder afgewezen plan. Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat het college onterecht externe adviezen aanvoert als ondersteuning van zijn voorstellen. Daarnaast neemt het college de raad niet mee in de risico-inventarisatie, welke juist van extra belang is bij een complex en kostbaar project in een binnenstedelijk beschermd stadsgezicht. Met het aannemen van het raadsvoorstel voor de kredietverlening heeft de raad deze beperkingen geaccepteerd. De raad wordt hierdoor beperkt in zijn kaderstellende en controlerende rol en zijn budgetrecht ten aanzien van het nieuwbouwproject.
5. Bij de goedkeuring van de vernieuwbouw van het Theater aan de Parade ontbreekt een actueel bedrijfsplan met vooruitzichten in de jaren na oplevering van het nieuwe theater, ondanks adviezen van de *reviewboard* en de rekenkamercommissie en vragen van de raad. Aannames over verwachte ontwikkelingen van de exploitatie van het theater baseert het college op resultaten uit het verleden. Daarmee geeft het college geen samenhangende invulling aan de onderscheiden rollen die de gemeente heeft richting de ZNTM en ontbreekt de focus op het primaire publieke belang van de nieuwbouw van het theater: de toegevoegde waarde op het gebied van cultuur en *leisure*. Het college negeert waarschuwingen dat de exploitatie van het theater zal stijgen en schuift de dialoog daarover door naar de toekomst, wat de raad accepteert. Daardoor kan de raad inzicht in de verwachte kosten en opbrengsten van het toekomstige theater niet meenemen in zijn besluitvorming over de nieuwbouw. Dit beperkt de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol en het budgetrecht, ten aanzien van zowel het nieuwbouwproject als de toekomstige exploitatie van het theater.

Hoofdstuk 3: Ontwerp- en bouwfase

In Hoofdstuk 2 is de besluitvorming met betrekking tot de bouw van het nieuwe Theater aan de Parade beschreven. In Hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de nieuwbouw ten uitvoer is gebracht, waarbij wordt ingegaan op zowel de realisatie van het gebouw als de onderliggende culturele ambitie en exploitatie. In 3.1 wordt de bouwkundige kant behandeld, inclusief de overschrijdingen op het bouwbudget. In 3.2 is aandacht voor de informatievoorziening aan de raad en de rol van de reviewboard tijdens het bouwproces. 3.3 gaat over het cultuurbeleid ten aanzien van het nieuwe theater, de opgestelde bedrijfsplannen en een overzicht van nog lopende dossiers met betrekking tot de toekomstige exploitatie. De gebeurtenissen worden chronologisch weergegeven. Hoofdstuk 3 wordt afgesloten met deelconclusies. Figuur 3.1 geeft in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen in de periode 2018- 2024 weer.

Figuur 3.1: Tijdlijn Ontwerp- en Bouwfase

Jaar	Maand	Gebeurtenis
2018	Juli	Raad stemt in met kredietvoorstel Theater aan de Parade
2018	September	Start aanbesteding voor een ontwerpteam
2019	Maart	Start aanbesteding voor een aannemer
2019	Maart	NOAHH wint aanbesteding en wordt als ontwerpteam geselecteerd
2019	Juli	Uitspraak rechter bezwaar tegen de gunningsbeslissing → De gemeente wordt in het gelijk gesteld
2019	December	Mertens Bouwbedrijf b.v. wint de aanbesteding en wordt als aannemer geselecteerd
2020	Maart	Covid- 19 breekt uit in Nederland
2020	Juli	Definitief ontwerp (DO) afgerond
2020	September	Start voorbereiding voor sloop en asbestsanering
2020	Oktober	Raad stemt in met gewijzigd bestemmingsplan en College verleent omgevingsvergunning
2020	December	Beroep aangetekend Raad van State tegen besluit verstrekken omgevingsvergunning → Stilleggen van de voorgenomen sloop- en bouwwerkzaamheden
2021	Februari	Uitspraak Voorlopige Voorziening Raad van State Herstart van de voorgenomen sloop- en bouwwerkzaamheden
2021	April	Raad stemt in met extra krediet voor budgetoverschrijding €4,5 mln.
2022	Mei	Uitspraak Bodemprocedure Raad van State → De gemeente wordt in het gelijk gesteld.
2023	Februari	Raad stemt in met extra krediet voor budgetoverschrijding €12,1 mln.
2023	Oktober	Bouw wordt afgerond en sleuteloverdracht exploitatie ZNTM vindt plaats
2023	December	Start proefvoorstellingen in het nieuwe Theater aan de Parade
2024	Maart	Officiële opening Theater aan de Parade

Bron: Policy Research Corporation

3.1 Realisatie van het gebouw

Start ontwerpfase en aanbesteding bouwteam (juli 2018 – oktober 2020)

In september 2018, kort na het raadsbesluit waarmee de raad instemt met de bouw, start de aanbesteding voor een ontwerpteam (de architect en externe adviseurs).¹¹³ De interesse uit de markt

¹¹³ Informatiebulletin. Gemeente 's-Hertogenbosch, 4 september 2018. Te raadplegen: [link](#).

voor de architectenselectie is groot.¹¹⁴ In februari 2019 start de aanbesteding voor een aannemer.¹¹⁵ Voor de aanbesteding is gekozen voor een bouwteamvariant.¹¹⁶ Dit houdt in dat de aanbesteding voor een aannemer relatief vroeg in het proces plaatsvindt omdat de aannemer samen met het ontwerpteam plaatsneemt in een 'bouwteam'. De aannemer werkt dus mee aan het opstellen van de ontwerpen en geeft daarbij zijn inbreng over de haalbaarheid van het ontwerp, de planning en uitvoeringstechnische zaken. Nadat er een Definitief Ontwerp (DO) voorligt wordt een aanneemsom afgesproken, die na het afronden van een gedetailleerder Technisch Ontwerp (TO) definitief wordt bevestigd.

In maart 2019 wordt de raad geïnformeerd dat NOAHH de aanbesteding heeft gewonnen en als ontwerpteam is geselecteerd.¹¹⁷ NOAHH kan echter niet meteen beginnen omdat de overige vier architectenbureaus gerechtelijke stappen ondernemen tegen de gunningsbeslissing.¹¹⁸ Zij zijn van mening dat het winnende ontwerp buiten het bestemmingsplan treedt en daarmee een ongeldige inschrijving is. In juli 2019 stelt de rechter de gemeente in het gelijk.¹¹⁹ Het aanvechten van de uitslag van de architectenselectie leidt tot ruim twee maanden vertraging, zo blijkt uit interviews in dit Rekenkameronderzoek. Dit leidt echter niet tot bijstelling van de oorspronkelijke planning en opleverdatum.

Na de uitspraak van de rechter wordt verder gewerkt richting een Voorlopig Ontwerp (VO). Bij het raadsbesluit in juli 2018 lag er een PvE op hoofdlijnen en een Functioneel Ontwerp. Er is zodoende een inschatting van bijvoorbeeld de omvang, maar het ontwerp moet op veel punten nog worden ingevuld. De exploitant van het Theater aan de Parade – de Zuid Nederlandse Theater Maatschappij, ZNTM – is betrokken bij deze invulling. Tijdens de ontwerpfase en latere bouw vinden diverse personele wisselingen plaats binnen de ZNTM. Zowel voor de functie van de directeur als andere sleutelfuncties binnen de ZNTM worden nieuwe medewerkers aangetrokken. Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat dit de voortgang van het project heeft bemoeilijkt en tot enige vertraging geleid.

In december 2019 wordt de aanbesteding voor de aannemer afgerond.¹²⁰ Uiteindelijk brengen twee partijen een bod uit: Mertens Bouwbedrijf b.v. (Mertens) en Sprangers Bouwbedrijf/Kuijpers Centrale Projecten (Sprangers). Mertens is als best passend uit de procedure gekomen, zo schrijft het college aan de raad.¹²¹ Een paar maanden later blijkt dat het financieel gezien niet goed gaat met Sprangers en het bedrijf wordt in de zomer van 2020 failliet verklaard.¹²² Na de selectie neemt Mertens plaats in het bouwteam, waarna het VO verder wordt uitgewerkt tot DO.

Begin 2020 breekt Covid-19 uit in Nederland. In de eerste maanden van 2020 wordt aan de raad gemeld dat de consequenties op het ontwerp- en bouwproces nog beperkt zijn. Later in het proces (voorjaar van 2021) wordt echter gemeld dat Covid-19 de reden is van enige vertraging, omdat het ontwerpproces minder efficiënt verloopt, mede doordat veel afstemming op afstand moet plaatsvinden.

¹¹⁴ Informatiebulletin. Gemeente 's-Hertogenbosch, 23 oktober 2018. Te raadplegen: [link](#).

¹¹⁵ Informatiebulletin. Gemeente 's-Hertogenbosch, 7 februari 2019. Te raadplegen: [link](#).

¹¹⁶ Aanbestedingsstrategie (rev 3). Stevens Van Dijck, 20 april 2018. Te raadplegen: [link](#).

¹¹⁷ Informatiebulletin. Gemeente 's-Hertogenbosch, 15 maart 2019. Te raadplegen: [link](#).

¹¹⁸ Informatiebulletin. Gemeente 's-Hertogenbosch, 12 september 2019. Te raadplegen: [link](#).

¹¹⁹ Informatiebulletin. Gemeente 's-Hertogenbosch, 12 september 2019. Te raadplegen: [link](#).

¹²⁰ Informatiebulletin. Gemeente 's-Hertogenbosch, 5 december 2019; te raadplegen: [link](#).

¹²¹ Informatiebulletin. Gemeente 's-Hertogenbosch, 5 december 2019, p. 2; te raadplegen: [link](#).

¹²² *Kantoorgebouw failliet Bouwbedrijf Sprangers in Amsterdam onder de virtuele hamer!* Redactie, Vastgoed Journaal, 22 november 2021; te raadplegen: [link](#).

Het DO is eind juli 2020 afgerond.¹²³ Bij het uitwerken van het DO komt het beschikbare budget onder druk te staan. Het college geeft in het raadsvoorstel voor de kredietverlening aan: “*Op basis van het Technisch Ontwerp wordt de definitieve aanneemsom bepaald. Dat proces moet in het eerste kwartaal van 2020 leiden tot het ondertekenen van de aannemingsovereenkomst.*”¹²⁴ Nadat het DO gereed is, bereikt de gemeente met aannemer Mertens een akkoord over de aanneemsom.¹²⁵ Door o.a. de hogere bouw- en grondkosten neemt de post ‘onvoorzien’ per saldo met €4 mln. af tot een bedrag van €1,5 mln., zo blijkt uit interne stichtingskostenberekeningen van de gemeente. In de aansluitende besteksfase is vervolgens financiële ruimte gecreëerd, waardoor bij start van de sloopwerkzaamheden april 2021 de post onvoorzien €2 mln. bedroeg. Deze berekeningen zijn niet openbaar inzichtelijk voor raadsleden en niet met de raad gedeeld vanuit de risico-inventarisatie. Het college geeft aan dat, desgewenst, een meer uitgewerkte opbouw van de investeringskosten – onder geheimhouding – ter inzage kan worden voorgelegd aan de gemeenteraad.¹²⁶ Dit betekent dat bij de start van de werkzaamheden voor de post ‘onvoorzien’ nog €2 mln. resteert, 40% van het aanvankelijk budget ‘onvoorzien’. Het college meldt aan de raad dat het project zich evenwel nog binnen de financiële kaders van de raad bevindt.¹²⁷

De voortgang van het project heeft enige vertraging opgelopen door de bezwaarprocedure over de gunning aan het ontwerpteam en door de inwerktijd van de nieuwe directeur van de ZNTM. Waar in het raadsvoorstel uit 2018 de ingebruikname nog werd voorzien in ‘voorjaar/medio 2023’ wordt in de zomer van 2020 aan de raad gemeld dat de ingebruikname voor ‘september 2023’ wordt verwacht.¹²⁸

De asbestsanering en voorbereidingen voor de sloop van het oude Theater aan de Parade gaan in september 2020 van start.¹²⁹ Gezien de strakke planning is het de bedoeling om nadien direct met de sloop te beginnen.

In de periode 2019 – 2020 wordt het openbaar debat rond het nieuwe Theater aan de Parade gedomineerd door de noodzaak van een nieuw bestemmingsplan. In 2017 heeft de raad, bij het besluit om een nieuw plan voor het theater op te laten stellen, als kader meegegeven dat het plan binnen het vigerende bestemmingsplan moet passen (zie 2.2). Inwoners wijzen de raad met ingezonden brieven en inspreekmomenten erop dat het ontwerp van het nieuwe theater niet volledig voldoet aan het bestemmingsplan.¹³⁰ De toon van deze brieven is scherp en het openbaar debat over het theater verhardt in deze periode. Het ontwerp voor het nieuwe theater blijkt op een drietal punten af te wijken van het vigerende bestemmingsplan, zo laat het college aan de raad weten.¹³¹ Een

¹²³ Uw vragen ex. art. 71 RvO over de nieuwbouw van het Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 29 september 2020, p. 1; te raadplegen: [link](#).

¹²⁴ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 23; te raadplegen: [link](#).

¹²⁵ Aanneemovereenkomst. Gemeente 's-Hertogenbosch en Mertens Bouwbedrijf bv, 22 juli 2020. (*geheim*)

¹²⁶ 4^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 15 september 2020, p. 6; te raadplegen: [link](#).

¹²⁷ 4^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 15 september 2020, p. 6; te raadplegen: [link](#).

¹²⁸ 3^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 12 mei 2020, p. 3; te raadplegen: [link](#).

¹²⁹ Informatiebulletin. Gemeente 's-Hertogenbosch, 10 september 2020; te raadplegen: [link](#).

¹³⁰ Zie onder andere: Extra raadsinformatiebulletin dd. 17 juli 2019 Theater aan de Parade. [Afzender geanonimiseerd], 17 juli 2019; te raadplegen: [link](#).

Selectie ontwerpteam Theater aan de Parade. [Afzender geanonimiseerd], 20 juni 2019; te raadplegen: [link](#). Reactie n.a.v. bijeenkomst 14-15 september, raadsbijeenkomst I&O. Passchier, C., 11 september 2020; te raadplegen: [link](#).

¹³¹ De drie wijzigingen zijn, ten eerste, het opnemen van de gerealiseerde laad- en los-zone. Ten tweede, het laten vervallen van maximaal 2 bouwlagen. Ook het oude theater dat in 1976 gebouwd is voldeed hier niet aan.

wijziging van het bestemmingsplan is nodig om een omgevingsvergunning af te kunnen geven en om daarna te kunnen starten met de sloop en bouw. Als gevolg hiervan legt het college een gewijzigd bestemmingsplan voor aan de raad, waarmee de raad instemt op 6 oktober 2020.¹³²

Uit dit Rekenkameronderzoek komt naar voren dat het kader dat de raad in 2017 heeft meegegeven om binnen het bestemmingsplan te blijven, het ontwerpproces sterk heeft bemoeilijkt. Alternatieve ontwerpkeuzes die tot een efficiënter gebruik van de ruimte of een hogere kwaliteit van het gebouw hadden kunnen leiden, zijn afgefallen doordat de raad het bestaande bestemmingsplan als kader meegaf.

Bouwfase, overschrijdingen en oplevering (november 2020 – maart 2024)

Nadat de gemeenteraad op 6 oktober 2020 het gewijzigde bestemmingsplan accordeert, verleent het college de omgevingsvergunning voor de sloop van het oude theater en de bouw van het nieuwe theater. Halverwege december 2020 wordt tegen deze beslissing beroep aangetekend door drie partijen bij de Raad van State.¹³³ Twee van deze partijen dienen daarnaast een verzoek tot een voorlopige voorziening in. Dit betekent dat de sloop niet zal aanvangen voordat de rechter een (voorlopige) uitspraak heeft gedaan over het aangetekende verzoek. Op 16 december wordt de raad per brief over de situatie geïnformeerd.¹³⁴ In deze brief wordt aangegeven dat de geplande en niet vergunningplichtige voorbereidende werkzaamheden voor de sloop, zoals de asbestsanering, wel doorgang vinden. Het college wil daarmee de gevolgen van de voorlopige voorziening voor de planning van de bouw beperken.¹³⁵ In een debat in de raad heeft het college al eerder toelichting gegeven op de fasering van deze werkzaamheden in relatie tot de formele regelgeving.¹³⁶ Op 16 februari 2021 doet de Raad van State uitspraak en wijst de verzoeken van de bezwaarmakers af. Dit betekent dat met de sloop kan worden gestart.

In april 2021 meldt het college dat er sprake is van een budgetoverschrijding van €4,5 mln.¹³⁷ Het college stelt dat dit uitsluitend een gevolg is van de bezwaarprocedure bij de Raad van State. In afwachting van de uitkomst van deze procedure heeft de aannemer zijn werkzaamheden namelijk tijdelijk moeten staken dan wel afschalen. Ook de monitoringsmaatregelen inzake trillingen en zettingen ten gevolge van de bouw zijn tot nader order opgeschort. Het weer opstarten en uitvoeren van de laatste vereiste voorbereidende werkzaamheden leidt ertoe dat uiteindelijk op 19 april 2021

Het bestemmingsplan is echter nooit aangepast. Ten derde, de maximale hoogte van de grote zaal is hoger dan het bestemmingsplan toestaat. Ook hierbij speelt dat de grote zaal van het ontwerp voor het nieuwe theater even hoog is als de grote zaal van het bestaande theater. Het bestaande theater voldoet echter niet aan het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan wordt zo aangepast dat de uitgangspunten van het oude theater opgenomen worden in het nieuwe bestemmingsplan.

Bron: 3^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 12 mei 2020, pp. 3 – 4; te raadplegen: [link](#).

¹³² Besluitenlijst Gemeenteraad van 6 oktober 2020. Gemeente 's-Hertogenbosch, 6 oktober 2020, p. 3; te raadplegen: [link](#).

¹³³ Theater aan de Parade & Raad van State. Gemeente 's-Hertogenbosch, 16 december 2020, p. 1; te raadplegen: [link](#).

¹³⁴ Theater aan de Parade & Raad van State. Gemeente 's-Hertogenbosch, 16 december 2020, p. 1; te raadplegen: [link](#).

¹³⁵ Theater aan de Parade & Raad van State. Gemeente 's-Hertogenbosch, 16 december 2020, p. 1; te raadplegen: [link](#).

¹³⁶ Vergadering gemeenteraad op 16 september 2020; te raadplegen: [link](#)

¹³⁷ 5^e voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 29 april 2021; te raadplegen: [link](#).

met de sloop kan worden gestart.¹³⁸ Het college meldt aan de raad dat de budgetoverschrijding van € 4,5 mln. bestaat uit de volgende vier onderdelen:

- €1,4 mln. voor een contractueel verplichte schadevergoeding aan de aannemer.
- €1,3 mln. voor loon- en prijsstijgingen. Aangezien de start van de bouw vertraagt, wordt de aannemer gecompenseerd voor loon- en prijsstijgingen ten opzichte van de uitgangspunten ten tijde van het afsluiten van het contract.
- €1,7 mln. voor het opschalen van de capaciteit van de aannemer. De toch al zeer strakke planning loopt door de bezwaarprocedure verder uit. In de voortgangsrapportage staat hierover: *“door het verhogen van de capaciteit van de aannemer wordt enerzijds voorkomen dat de ingebruikname van het theater aanzienlijk vertraagt, met alle consequenties en kosten van dien. Anderzijds wordt voorkomen dat het contract met de aannemer zodanig moet worden gewijzigd, dat dit zou leiden tot zeer substantiële meerkosten en risico's”*¹³⁹.
- €65.000 voor juridische kosten en extra inzet adviseurs en projectorganisatie.

In de uitleg over de overschrijding van €1,7 mln. die verband houdt met het vergroten van de capaciteit van de aannemer, geeft het college niet expliciet aan wat de consequenties zouden zijn als deze capaciteit niet zou worden vergroot. Het college geeft beschrijvingen van kwalitatieve aard, zonder deze toe te lichten. Zo spreekt het college over een *“aanzienlijke vertraging”* zonder aan te geven hoeveel tijd dit precies betreft, en over *“substantiële meerkosten en risico's”* die niet helder worden uitgewerkt. Het college geeft daarmee geen expliciete toelichting over het onvermijdbare karakter en de hoogte van deze kosten. Desalniettemin neemt de raad het besluit om in te stemmen met de overschrijding.

Het college geeft aan dat het *“hoogst ongebruikelijk”*¹⁴⁰ is om dergelijke mogelijke kosten vooraf in de projectbegroting op te nemen. Het stelt dat het onmogelijk is om in te schatten of een bezwaarprocedure zal gaan plaatsvinden, dat de kosten hiervoor niet in te schatten zijn en dat *“het gevaar van het openbaar inzichtelijk budgetteren van mogelijke gevolgschade is dat partijen die schade lijden hier naar toerekenen en dat partijen onvoldoende uitgedaagd worden om schade te beperken”*¹⁴¹. Evenwel is het projectteam bijna anderhalf jaar eerder reeds overtuigd dat een bezwaarprocedure zeer waarschijnlijk is. In het risicodossier van 1 september 2019 wordt het risico op een bezwaarprocedure tegen het bestemmingsplan beschreven als een gebeurtenis met een kans van 100%.¹⁴² Daarbij wordt aangegeven dat, als dit risico zich voordoet, dit vertraging in het project veroorzaakt en de planning onder druk zet. Het projectteam schat het financiële effect van een dergelijke vertraging in op ca. €3 mln.¹⁴³ Uit dit Rekenkameronderzoek komt naar voren dat het aanpassen van de planning op het moment dat de bezwaarprocedure bij de Raad van State is ingesteld, niet als realistisch wordt gezien. Een mogelijke beheersmaatregel in de vorm van het aanpassen van de planning, zou betekenen dat de opleverdatum en het begin van de bouw zouden worden uitgesteld. Dan zou er sprake zijn van een aan de gemeente te wijten contractbreuk, wat zou

¹³⁸ 5^e voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 29 april 2021; te raadplegen: [link](#).

¹³⁹ 5^e voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 29 april 2021, p. 6; te raadplegen: [link](#).

¹⁴⁰ 5^e voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 29 april 2021, p. 6; te raadplegen: [link](#).

¹⁴¹ 5^e voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 29 april 2021, p. 6; te raadplegen: [link](#).

¹⁴² Risicodossier_VO. Gemeente 's-Hertogenbosch, 1 september 2019. (*geheim*)

¹⁴³ Risicodossier_VO. Gemeente 's-Hertogenbosch, 1 september 2019. (*geheim*)

leiden tot een te verwachten claim van de aannemer. Deze analyses en financiële uitwerking van voor- en nadelen van beheersmaatregelen ontbreekt echter in het risicodossier.

In een later risicodossier van 25 mei 2020 wordt de kans op vertraging door bezwaarprocedures teruggebracht naar 25%.¹⁴⁴ Dit is gebaseerd op de verwachting dat, mede door de communicatie-initiatieven van de projectorganisatie richting omwonenden en belanghebbenden, potentiële bezwaarmakers kunnen worden overtuigd om geen bezwaar te maken. Het college ontvangt in deze periode evenwel brieven van de latere bezwaarmakers, waarin deze onder meer aangeven dat het bestemmingsplan “zonder majeure aanpassingen en -aanvullingen, niet kan worden goedgekeurd”¹⁴⁵ en indien het college begint aan de sloop “zal zeker een voorlopige voorziening aan de rechter worden gevraagd om u van (verdere) sloop te weerhouden.”¹⁴⁶ De raad is niet voorafgaand aan de melding van de budgetoverschrijding meegenomen in de ontwikkelingen van deze risico's, de mogelijke beheersmaatregelen en de kans op budgetoverschrijding.

De raad vraagt via een interpellatie een debat aan over de budgetoverschrijding. De raad is verbolgen dat hij niet eerder door het college is geïnformeerd over een aanstaande budgetoverschrijding en wijst erop dat het al lange tijd duidelijk was dat een bezwaarprocedure gestart zou worden.¹⁴⁷ Het college reageert bij monde van de wethouder in algemene termen, door onder andere te wijzen op de voortgangsrapportages en dat het college niet in de toekomst kan kijken. In het debat stellen oppositiepartijen dat de hoogte van de post onvoorzien openbaar moet worden gemaakt.¹⁴⁸ Het argument van het college dat dit de onderhandelingspositie van de gemeente ten opzichte van de aannemer ernstig verzwakt, doet de desbetreffende raadsleden niet van mening veranderen. Via een motie en amendement willen zij de hoogte van de post onvoorzien openbaar laten maken en geven ze aan dat de door het college aangegeven budgetoverschrijding opgevangen moet worden door de post 'onvoorzien'. Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat de post 'onvoorzien' op dat moment ca. €2 mln. waardoor budgetophoging onvermijdelijk was. De raad verwerpt zowel de motie als het amendement.¹⁴⁹

Het extra budget wordt niet aan de raad voorgelegd met een eigenstandig raadsvoorstel, maar opgenomen in de begroting voor 2021. Met het instemmen met de actualisatie van de begroting voor 2021, stemt de raad in met het aanvullende krediet.¹⁵⁰ Terwijl de sloop nog niet volledig afgerond is beginnen in juli 2021 de bouwwerkzaamheden.¹⁵¹ Door parallel te werken kan er tijd op de planning worden gelopen.

¹⁴⁴ Risicodossier_DO. Gemeente 's-Hertogenbosch, 25 mei 2020. (*geheim*)

¹⁴⁵ College verrast door bezwaarmakers nieuwbouw Theater, onnozelheid of bewust weggijken? SP Den Bosch; Leefbaar 's-Hertogenbosch; Bossche Groenen; 50-Plus Den Bosch; gewoon gedreven; PVV Den Bosch, 13 juni 2021, p. 8; te raadplegen: [link](#).

¹⁴⁶ College verrast door bezwaarmakers nieuwbouw Theater, onnozelheid of bewust weggijken? SP Den Bosch; Leefbaar 's-Hertogenbosch; Bossche Groenen; 50-Plus Den Bosch; gewoon gedreven; PVV Den Bosch, 13 juni 2021, p. 9; te raadplegen: [link](#).

¹⁴⁷ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 16 juni 2021, pp. 56 – 60; te raadplegen: [link](#).

¹⁴⁸ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 16 juni 2021, pp. 31 – 33; te raadplegen: [link](#).

¹⁴⁹ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 16 juni 2021, p. 52; te raadplegen: [link](#).

¹⁵⁰ Actualisatie begroting 2021. Gemeente 's-Hertogenbosch, 16 juni 2021; te raadplegen: [link](#).

¹⁵¹ 6^e voortgangsrapportage Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 7 december 2021, p. 2; te raadplegen: [link](#).

Met de 7^e voortgangsrapportage op 7 juli 2022 wordt de raad op de hoogte gebracht dat het tot dan bekende en verhoogde budget naar verwachting niet voldoende zal zijn.¹⁵² Het college geeft aan dat de prijzen van energie en bouwmaterialen sinds het afsluiten van het contract met de aannemer explosief zijn gestegen, onder meer onder invloed van de oorlog in Oekraïne. Daarbij geeft het college aan dat de aannemer stelt dat deze kostenverhoging niet aan hem toegerekend kan worden en vraagt om een verhoging van de aanneemsom. Het college meldt in gesprek te zijn met de aannemer over dit verzoek en de raad te informeren zodra meer gericht informatie over de impact op het project beschikbaar is. In de 7^e voortgangsrapportage wordt verwezen naar de eerder aan de raad toegestuurde Monitor Fysieke Projecten. Hierbij gaat het om het document dat als een van de bijlagen van de jaarrekening op 14 juni 2022 – op pagina 414 – naar de raad is gestuurd.¹⁵³

In januari 2023 biedt het college een raadsvoorstel aan met het verzoek om een extra krediet van €12,1 mln. Het college geeft de volgende opbouw van het extra krediet:¹⁵⁴

- €7,8 mln. voor loon- en prijsstijgingen, waarbij het college verwijst naar de hoge inflatie en in het bijzonder stijging van de prijzen van energie en bouwmaterialen, waarbij met name in 2022 de kosten van voornamelijk bouwmaterialen explosief zijn gestegen. De kostenstijging van €7,8 mln. is gesplitst in €6,75 mln. als vergoeding voor de aannemer voor loon- en prijsstijgingen en €1,05 mln. vanwege prijsstijgingen van rechtstreeks door de gemeente ingekochte theatertechniek. Met het afsluiten van een aanneemovereenkomst is de aannemer verantwoordelijk voor loon- en prijsstijgingen. Conform de voorwaarden die van toepassing zijn op het contract (UAV 2012), geldt dit echter niet bij uitzonderlijke kostenverhogende omstandigheden. Hier beroept de aannemer zich op. Er is aan twee externe partijen gevraagd om te beoordelen of de aannemer recht heeft op bijbetaling en, zo ja, hoeveel.¹⁵⁵ De conclusie is dat de aannemer inderdaad aanspraak kan maken op €6,75 mln. Daarover wordt met de aannemer overeenstemming bereikt.

Over het doorbelasten van prijsstijgingen naar de gemeente geeft het college in 2018 aanvullende informatie in een brief die gevoegd is bij het agendapunt in de raadsvergadering van 3 juli 2018 voor de kredietverlening (zie 2.3 Ontwerp/bouw). In die brief stelt het college: *Eventuele prijsstijgingen (lonen, materialen, etc.) zijn op dat moment (na afsluiten van de aanneemovereenkomst) voor rekening en risico aannemer.* In de voorwaarden (UAV 2012), die onderdeel zijn van de met de aannemer afgesloten aanneemovereenkomst, ziet paragraaf 47 evenwel op de mogelijkheid van een aanvullende vergoeding voor de aannemer wegens kostenverhogende omstandigheden. Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt:

- dat deze paragraaf van de UAV onverminderd van toepassing is bij het afsluiten van de aanneemovereenkomst;
- dat een optie tot het uitsluiten van de betreffende paragraaf 47 pas een recente ontwikkeling is n.a.v. de prijsstijgingen in de markt van de afgelopen jaren en voorheen zelden werd toegepast;

¹⁵² 7^e voortgangsrapportage Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 7 juli 2022, p. 4; te raadplegen: [link](#).

¹⁵³ Jaarstukken 2021 gemeente 's-Hertogenbosch. Gemeente 's-Hertogenbosch, 14 juni 2022, p. 414; te raadplegen: [link](#).

¹⁵⁴ Actualisatie investeringskosten en aanvraag aanvullend investeringskrediet (ver)nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 24 januari 2023, pp. 5 – 11; te raadplegen: [link](#).

¹⁵⁵ Eén van de externe partijen is Stevens Van Dijck. Deze partij is nauw betrokken bij de projectorganisatie. Zij toetsen in eerste instantie de meerkosten ten gevolge van prijsstijgingen voor de aannemer. Aan een tweede partij, Basalt Bouwadvies, is een second opinion op dat onderzoek gevraagd.

- o dat voor het vrijwaren van de gemeente van prijsstijgingen, naast het uitsluiten van paragraaf 47 van de UAV, ook toepasselijkheid moet worden uitgesloten van artikel 7:753 Burgerlijk Wetboek;¹⁵⁶
- o dat de aannemer de extra risico's van prijsstijgingen waarschijnlijk zou hebben doorberekend in een hogere aanneemsom, waardoor waarschijnlijk geen overeenkomst mogelijk zou zijn binnen het door de raad gegeven krediet.

Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat het college deze overwegingen niet heeft meegegeven aan de raad bij het aanvragen van het aanvullende krediet vanwege de prijsstijgingen. Het college heeft in de fase van de aanbesteding van de nieuwbouw geen alternatieve offerte laten opmaken waarin alle risico's van prijsstijgingen bij de aannemer liggen.

- €3,4 mln. voor een overschrijding op de post 'onvoorzien', anders dan de prijsstijgingen. Het college geeft aan dat er kosten zijn gemaakt nadat de post 'onvoorzien' is uitgeput, waardoor het saldo van deze post negatief is geworden. De kostenverhogende keuzes moesten volgens het college gemaakt worden, omdat het gebouw anders van onvoldoende kwaliteit zou zijn of niet afgebouwd zou kunnen worden. Het college geeft een opsomming van de betreffende kosten, waaronder het aanbrengen van theatertechnische ledverlichting (i.p.v. traditionele verlichting), het toepassen van een schuifplatform voor laden/lossen, het passend maken van het afwerkingsniveau van de gevel en dak, meerkosten voor monitoring van trillingen en aanvullende juridische kosten. De meerkosten voor het toepassen van het schuifplatform en het afwerkingsniveau van gevel/dak zijn doorgevoerd mede naar aanleiding van gewenste aanpassingen in het ontwerp respectievelijk een oordeel van de welstandcommissie. Het zijn kostbare ingrepen van in totaal €2,3 mln. (resp. €550.000 en €1,7 mln.) die niet waren meegenomen in het PVE c.q. de ontwerpfase voorafgaand aan de start van de nieuwbouw. Zoals beschreven in 2.3 is de gemeente in 2018 door een second opinion van Basalt erop gewezen dat er weinig budget is voor *bijzondere architectuur*. Ook bleek op basis van hetgeen hiervoor is beschreven dat de post 'onvoorzien' bij aanvang van de bouw reeds aanzienlijk was uitgeput.
- €0,9 mln. om de post 'onvoorzien' verder aan te vullen voor het afdekken van nog resterende uitgaven voor het project. Deze aanvulling betreft nog onvoorziene kosten en kunnen derhalve niet door het college worden gespecificeerd. Aangezien ten tijde van dit Rekenkameronderzoek nog geen financiële afronding van het project heeft plaatsgevonden, kan geen uitspraak worden gedaan over de uitputting van de €0,9 mln. en of dit bedrag voldoende is gebleken.

In de raad wordt aangegeven dat er begrip is voor de uitleg van de door het college aangegeven prijsstijgingen. De raad voelt zich evenwel klemgezet, omdat zo laat in het bouwproces er geen andere optie is dan instemmen met de gevraagde kredietverhoging.¹⁵⁷ Daarnaast wordt aangegeven

¹⁵⁶ BW art 753, lid 1: *Indien na het sluiten van de overeenkomst kostenverhogende omstandigheden ontstaan of aan het licht komen zonder dat zulks aan de aannemer kan worden toegerekend, zal de rechter op vordering van de aannemer de overeengekomen prijs geheel of gedeeltelijk aan de kostenverhoging kunnen aanpassen, mits de aannemer bij het bepalen van de prijs geen rekening heeft behoeven te houden met de kans op zulke omstandigheden.*

¹⁵⁷ Commissie BESTUUR. Gemeente 's-Hertogenbosch, 16 februari 2023; te raadplegen: [link](#).

dat de raad eerder geïnformeerd had moeten worden over de kredietoverschrijdingen. Het debat in de raad gaat voor een groot gedeelte over de hoogte van de post 'onvoorzien'. Verschillende raadsleden stellen dat deze post te laag was begroot door het college. Het college, bij monde van wethouder Van der Geld, reageert hier afwijzend op: "... een post Onvoorzien is een sluitstuk en het college wil die niet te groot maken omdat dit het college scherp houdt en strak op de projecten laat zitten, een te grote post Onvoorzien kan tot verslapping leiden."¹⁵⁸ Op 28 februari 2023 stemt de raad in met het extra krediet.¹⁵⁹

De planning loopt nog enigszins uit van september 2023 naar oktober 2023, maar de afronding van de realisatie van het gebouw vindt verder zonder verdere voorvallen plaats. Op 16 oktober 2023 vindt de sleuteloverdracht aan de ZNTM plaats.¹⁶⁰ Dit betekent een vertraging van ca. een half jaar ten opzichte van de oorspronkelijke planning die aan de raad is gecommuniceerd bij de kredietverlening in 2018 (voorjaar/medio 2023). Gelet op de aard en de omstandigheden van het project is dit een beperkte vertraging.

Vanaf 8 december 2023 vinden er proefvoorstellingen in het nieuwe Theater aan de Parade plaats.¹⁶¹ Op 1 maart 2024 is het nieuwe theater officieel geopend.

In Figuur 3.2 is te zien dat de nieuwbouw heeft geleid tot een benodigd budget van €79,3 mln., wat een totale overschrijding is van 26,4%. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het college met instemming van de raad de eerdere voorbereidingskosten (€3,7 mln., zie 2.3) in 2017 heeft afgeboekt. Inclusief deze voorbereidingskosten zouden de uitgaven voor het project totaal op €83 mln. zijn uitgekomen.

Figuur 3.2: stichtingskosten, exclusief voorbereidingskosten oude plan

Oorspronkelijk krediet (2018)	€62,7 mln.
Kredietverhoging 1 (2021)	€4,5 mln.
Kredietverhoging 2 (2023)	€12,1 mln.
Totaal	€79,3 mln.

Bron: Policy Research Corporation o.b.v. raadsvoorstellen

Tijdens het bouwproces is het ontwerp van het Theater aan de Parade diverse keren in overleg met en op verzoek van de ZNTM aangepast. De gemeente en de ZNTM zijn daarbij overeengekomen dat de kosten hiervoor voor rekening van de ZNTM komen. Het bedraagt een extra investering in de theatertechniek van €1,5 mln. en additionele inrichtingskosten van €750.000.¹⁶² Omdat deze kosten voor de ZNTM zijn, is dit niet bij het bouwbudget gerekend. De daadwerkelijke totale stichtingskosten liggen dus €2,3 mln. hoger. Aangezien de ZNTM aangeeft vooralsnog niet aan deze verplichting te

Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 28 februari 2023; te raadplegen: [link](#).

¹⁵⁸ Commissie BESTUUR. Gemeente 's-Hertogenbosch, 16 februari 2023, p. 9; te raadplegen: [link](#)

¹⁵⁹ Actualisatie investeringskosten en aanvraag aanvullend investeringskrediet (ver)nieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 24 januari 2023; te raadplegen: [link](#).

¹⁶⁰ 10^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 6 februari 2024, p. 1; te raadplegen: [link](#).

¹⁶¹ 10^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 6 februari 2024, p. 1; te raadplegen: [link](#).

¹⁶² 10^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 6 februari 2024, p. 4; te raadplegen: [link](#).

kunnen voldoen, is de afhandeling hiervan momenteel een discussiepunt, zoals wordt beschreven in 3.3.

Over het geheel genomen komt uit het Rekenkameronderzoek naar voren dat het projectteam vanaf de start van de werkzaamheden geconfronteerd is met veel uitdagingen om het project tot een goed einde te brengen en dat het projectteam daar consciëntieus mee is omgegaan. Daarbij gaat het om het beheersen van de projectinhoudelijke uitdagingen qua Product, Tijd en Geld, en het onderhouden van de contacten met gebruiker en belanghebbenden (waaronder inwoners en ondernemers).

3.2 Informatievoorziening en inhoudelijke ondersteuning aan de raad

Bij de informatievoorziening aan de raad is van belang dat de informatie juist, volledig, tijdig, inzichtelijk en samenhangend wordt aangeleverd. Hieronder wordt aan de hand van deze criteria beschreven hoe de raad is geïnformeerd en ondersteund bij de vernieuwbouw van het Theater aan de Parade.

Tijdens de ontwerp- en bouwfase zijn er vanuit de raad drie raadscommissies die een inhoudelijke relatie hebben met het project: de commissies Sociaal, Bedrijvigheid en Bestuur. De drie commissies richten zich op verschillende deelaspecten van het project, respectievelijk de culturele ambities van de stad (cultuurbeleid), de stedelijke ontwikkeling (bouw van het theater) en de financiën van de gemeente. Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat de oordeelvorming en advisering door deze commissies niet is samengebracht tot geïntegreerde informatie voor de raad.

Door het college wordt de raad tijdens de ontwerp- en bouwfase (juli 2018 – maart 2024) hoofdzakelijk geïnformeerd via 10 voortgangsrapportages (zie Figuur 3.3).

Figuur 3.3: Aan de raad aangeboden voortgangsrapportages

28 mei 2019	1 ^e voortgangsrapportage
17 december 2019	2 ^e voortgangsrapportage
12 mei 2020	3 ^e voortgangsrapportage
15 september 2020	4 ^e voortgangsrapportage
29 april 2021	5 ^e voortgangsrapportage
7 december 2021	6 ^e voortgangsrapportage
7 juli 2022	7 ^e voortgangsrapportage
19 januari 2023	8 ^e voortgangsrapportage
11 juli 2023	9 ^e voortgangsrapportage
6 februari 2024	10 ^e voortgangsrapportage

Bron: Policy Research Corporation o.b.v. voortgangsrapportages

Het college geeft geen invulling aan de toezegging van het college om de raad elk kwartaal via voortgangsrapportages te informeren. De frequentie van de rapportages wisselt sterk gedurende het project (zie Figuur 3.3). Daarnaast deelt het college informatie over het project met de raad via informatiebulletins en collegebrieven. Tevens verstrekt het college aanvullende informatie aan de raad

in de reacties op schriftelijke vragen van de raad. In de verstrekte informatie verwijst het college geregeld naar de andere documenten, maar maakt het college niet duidelijk wat de samenhang is tussen deze verschillende informatiestromen.

De voortgangsrapportages worden opgesteld door de projectorganisatie en in deze rapportages wordt ingegaan op o.a. de aanbestedingsprocedure, het ontwerpproces, de planning, de correctieve herziening van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning, het businessplan, de financiën, en risicomanagement. De toelichting op het risicomanagement blijkt in de rapportages summier. In de voortgangsrapportages wordt aangegeven dat het risicomanagement “*in lijn van het raadsbesluit van juli 2018 plaatsvindt*”.¹⁶³ In dit raadsbesluit is aangegeven dat een onderdeel van het risicomanagement is dat het risicodossier periodiek wordt geactualiseerd en “*dat er aandacht is voor risico's over de volledige breedte van het project*”.¹⁶⁴ Er wordt aangegeven dat op gezette tijden uitgebreide risicosessies plaatsvinden met een grotere groep van betrokkenen. Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat er geen eenduidige afspraken zijn of en hoe de raad daarbij betrokken wordt, afgezien van het feit dat de raad op enkele momenten het risicodossier en de Monitor Fysieke Projecten ontvangt (zie ook 3.1). In deze dossiers wordt echter niet duidelijk gemaakt waarom er voor deze risico's is gekozen, welke afwegingen er zijn gemaakt ten aanzien van de risico's en hoe om te gaan met beheersmaatregelen. De raad wordt niet betrokken bij het risicomanagement en het maken van keuzes over de beheersing van potentieel ingrijpende risico's.

Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat het college de raad geregeld pas achteraf informeert, dus op het moment dat een kostenoverschrijding of wijziging op de planning onvermijdelijk is. Het college geeft in de voortgangsrapportages doorgaans beknopt aandacht aan de ontwikkelingen in het project. Het college vermeldt sommige risicovolle gebeurtenissen op een laat tijdstip in een voortgangsrapportage. Zo wordt het gegeven dat er een bezwaarprocedure tegen de gunning van het architectenbureau is ingediend, aan de raad gemeld in het informatiebulletin van 12 september 2019. Daarbij wordt geen indicatie gegeven van een risico op vertraging, terwijl aannemelijk is dat een dergelijke gebeurtenis gevolgen heeft voor de voortgang van het project. Pas in de 3^e voortgangsrapportage van 12 mei 2020 wordt aangegeven dat “*de bezwaarprocedure van de gunning voor architect en inwerkperiode van nieuwe directie voor vertraging <heeft> gezorgd*”.¹⁶⁵

Het college biedt ten aanzien van wijzigingen in de voortgang van het project de raad enkel zijn voorkeursoplossing aan. Alternatieve beheersmaatregelen of oplossingsrichtingen worden niet gegeven. Daardoor wordt de raad vrijwel geen ruimte geboden alternatieve oplossingsrichtingen te wegen en dat mee te nemen in zijn besluitvorming over noodzakelijke ingrepen in het project.

Het college geeft in de voortgangsrapportages beknopte samenvattingen van hetgeen door de klankbordgroep en de reviewboard is besproken en als advies aan de projectorganisatie is meegegeven. Daardoor blijven kritische opmerkingen van de reviewboard, zoals ten aanzien van de volledigheid van het projectplan of het belang van een sluitende, realistische exploitatie, onvoldoende belicht in de voortgangsrapportages. Het college stuurt weliswaar de rapportages van de reviewboard als bijlage mee naar de raad. Dat impliceert dat de raad de bijlagen integraal zou moeten doornemen en zelf zou dienen te achterhalen wat de strekking is van de rapportages van de reviewboard en

¹⁶³ 3^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 12 mei 2020; te raadplegen: [link](#)

¹⁶⁴ 2^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 17 december 2019; te raadplegen: [link](#).

¹⁶⁵ 3^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 12 mei 2020; te raadplegen: [link](#)

welke impact de bevindingen van de reviewboard hebben op het project. Ter illustratie worden volgende voorbeelden gegeven:

- In een van hun eerste vergaderingen stelt de *reviewboard* in hun vooroverleg dat “*de exploitatie onzichtbaar is in de aangeleverde informatie*”.¹⁶⁶ In 2020 is deze informatie wel beschikbaar in de vorm van een bedrijfsplan. Op 6 mei 2020 zegt de *reviewboard* dat zij “*groot belang hecht aan een realistische sluitende exploitatie van het theater, bij voorkeur vast te stellen bij afronding van het DO, ten einde te voorkomen dat het theater in de toekomst, na oplevering, geconfronteerd zal worden met tekorten*”.¹⁶⁷ In de 3^e voortgangsrapportage van 12 mei 2020 verhuult het college dit advies van de *reviewboard* door te stellen: “*de reviewboard vraagt nadrukkelijk blijvende aandacht voor de toekomstige exploitatie van het gebouw*”.¹⁶⁸
- Op 19 september 2019 meldt de *reviewboard* in het overleg met de projectorganisatie dat zij het projectplan van onvoldoende kwaliteit vindt en dat er een aantal zaken missen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over: duurzaamheid, het bestemmingsplan en de aanbestedingsstrategie.¹⁶⁹ In het interne vooroverleg van de *reviewboard* wordt daarover gezegd dat merkbaar is dat “*het projectplan achteraf, als reparatie, geschreven is in plaats van vooraf*”.¹⁷⁰ In de 2^e voortgangsrapportage onthoudt het college deze kritische opmerkingen van de reviewboard aan de raad door louter te stellen: “*De reviewboard heeft daarbij kennis genomen van het Voorlopig Ontwerp, het actuele projectplan en de wijze waarop tijdens de VO-fase de inbreng van het Theater aan de Parade in het ontwerpproces is geïmplementeerd. De Reviewboard volgt het proces nauwgezet. In voorkomende gevallen geeft de Reviewboard praktische, aanvullende adviezen*”.¹⁷¹

In 2.3 is beschreven dat de reviewboard in aanloop naar de kredietverlening door de raad (juli 2018) adviezen heeft gegeven. Ook gedurende het gehele ontwerp- en bouwproces heeft de reviewboard adviezen gegeven. De wijze waarop deze adviezen zijn opgesteld en met de raad gedeeld, zijn in de loop van de tijd veranderd. Voorafgaand aan de kredietverlening schrijft de reviewboard twee rapporten die door het college met de raad zijn gedeeld. Vanaf juni 2018 worden de gespreksverslagen van bijeenkomsten van zowel de reviewboard als de projectorganisatie aan de raad verstrekt. Zeker vanaf 2021 zijn deze verslagen summier. Deze verslagen worden bij voortgangsrapportages als bijlage naar de raad gestuurd. De conclusies en aanbevelingen van de reviewboard worden niet inhoudelijk in de raad behandeld. Zoals in 2.3 aangegeven, blijkt dat in de praktijk gedurende het gehele project de rol van de reviewboard onduidelijk is.

De Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch heeft in 2014 onderzoek gedaan naar de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad.¹⁷² Dat onderzoek is uitgevoerd aan de hand van drie verschillende cases en verwijst onder andere naar het *Handvest actieve informatieplicht*

¹⁶⁶ Intern verslag – Review Board Nieuwbouwplan Theater aan de Parade. Reviewboard, 21 februari 2019, p.1.

¹⁶⁷ Intern verslag – Review Board Nieuwbouwplan Theater aan de Parade. Reviewboard, 6 mei 2020, p.2.

¹⁶⁸ 3^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 12 mei 2020; te raadplegen: [link](#)

¹⁶⁹ Intern verslag – Review Board Nieuwbouwplan Theater aan de Parade. Reviewboard, 19 september 2019, p.2.

¹⁷⁰ Intern verslag – Review Board Nieuwbouwplan Theater aan de Parade. Reviewboard, 19 september 2019, p.1.

¹⁷¹ 2^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 17 december 2019; te raadplegen: [link](#).

¹⁷² Juni 2014, 'Regeren en informeren' Onderzoek Informatievoorziening complexe projecten, Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch.

van de gemeente 's-Hertogenbosch, met de aanbeveling dit handvest het richtsnoer voor het handelen te laten zijn.¹⁷³ Het *Handvest actieve informatieplicht* geeft als een van de uitgangspunten aan dat bij het verstrekken aan de raad van schriftelijk inlichtingen van enige omvang een oplegnotitie moet worden gevoegd.¹⁷⁴ Tevens geeft het handvest aan dat het college de raad dient te informeren over al die beleidsmatige, procesmatige en financiële ontwikkelingen, die voor de raad van belang zijn ten behoeve van zijn kaderstellende taak. Over informatievoorziening ten aanzien van risico's zegt het handvest dat het college de raad in ieder geval van informatie dient te voorzien, wanneer sprake is van een bestuurlijk risico doordat financiële belangen van de gemeente in het geding zijn. Het handvest geeft over de informatiebehoefte van de kant van de raad aan dat belangrijk is dat de raad vastlegt aan welke informatiestromen en welke politiek relevante informatie hij behoefte heeft. In het onderzoek van 2014 beveelt de rekenkamercommissie onder andere aan dat de raad vaker het initiatief moet nemen om onderwerpen inhoudelijk te agenderen, indien deze raken aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Uit dit Rekenkameronderzoek naar het Theater aan de Parade komt naar voren dat voornoemde punten uit het eerdere onderzoek van de rekenkamercommissie van 2014 en uit het *Handvest actieve informatieplicht* door zowel college als raad niet expliciet zijn opgepakt in de informatievoorziening tussen college en raad.

Het algehele beeld van de informatieverstrekking is dat het voor de raad niet inzichtelijk is waarom, wanneer, op welke wijze en met *welke samenhang* informatie wordt verstrekt. Er is sprake van een gefragmenteerde informatieverstrekking, waarbij essentiële informatie en voorstellen pas met de raad worden gedeeld nadat zich een onomkeerbare ontwikkeling heeft voorgedaan. Deze vorm van informatieverstrekking beperkt de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol en het uitvoeren van het budgetrecht.

3.3 Culturele ambitie en exploitatie

Kort na de kredietverlening door de raad, in september 2018, start de nieuw aangetreden directeur ad-interim van de ZNTM met het opstellen van een culturele visie voor het nieuwe Theater aan de Parade. Eind 2019 treedt de huidige directeur toe tot de ZNTM. Uit dit Rekenkameronderzoek komt naar voren dat de huidige directeur een enigszins andere artistieke visie heeft en de ambities van het theater daarop wil aanpassen.

Zoals beschreven in 2.4 is het vigerende cultuurbeleid medio juli 2018 afkomstig uit 2009. In december 2019 stemt de raad in met de nota voor het cultuurbeleid vanaf 2021, onder de noemer 'Cultuur maakt mensen'.¹⁷⁵ Dit nieuwe cultuurbeleid heeft drie pijlers¹⁷⁶:

- Versterken van het profiel, met musea, muziek- en theaterfestivals en theatergezelschappen als speerpunten.
- Vernieuwen van het aanbod, vooral gericht op jonge talenten op het gebied van visuele kunsten en *urban arts*.

¹⁷³ Juni 2014, 'Regeren en informeren' Onderzoek Informatievoorziening complexe projecten, Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, p. 4 e.v.

¹⁷⁴ 2004, Handvest Actieve informatieplicht. Vastgesteld in het overleg Presidium- college als werkafpraak. 's-Hertogenbosch.

¹⁷⁵ Kaders cultuurbeleid vanaf 2021. Gemeente 's-Hertogenbosch, 10 december 2019; te raadplegen: [link](#).

¹⁷⁶ Kaders cultuurbeleid vanaf 2021. Gemeente 's-Hertogenbosch, 10 december 2019, pp. 3 – 4; te raadplegen: [link](#).

- Verbinden van mensen, waarbij aandacht wordt gegeven aan cultuureducatie voor kinderen, het toegankelijk maken van amateurkunsten, deelname aan cultuur van een nieuw publiek vergroten en het bereik van het bestaande cultuurpubliek versterken.

Het nieuwe cultuurbeleid besteedt geen aandacht aan de rol en positie van het nieuwe Theater aan de Parade en de samenhang tussen dit theater en de andere podia van de stad.¹⁷⁷ Doelen of ambities die de gemeente heeft met het Theater aan de Parade worden niet beschreven. Het college geeft aan dat het theater indirect wordt behandeld doordat de podiumkunsten binnen de pijler ‘*versterken van het profiel*’ een belangrijke plek innemen. De nota biedt volgens het college “*gelegenheid voor de podiumsector in de stad en daagt deze uit om samen tot een visie te komen.*”¹⁷⁸

In augustus 2020, ruim twee jaar nadat de raad instemt met de vernieuwbouw van het theater en wanneer de voorbereidingen van de sloop bijna van start gaan, wordt het eerste bedrijfsplan voor het Theater aan de Parade opgesteld en gedeeld met de raad.¹⁷⁹ De culturele visie van het theater wordt in het bedrijfsplan in algemene termen behandeld. Er wordt evenwel geen beschrijving gegeven hoe de culturele visie van het theater en het bedrijfsplan samenhangen met het gemeentelijk cultuurbeleid. Het bedrijfsplan schetst een stijgende lijn van de verwachte toekomstige exploitatielasten van het nieuwe Theater aan de Parade. Het aantal voorstellingen zal stijgen van 239 in het oude theater naar 260 in het nieuwe theater. In de eerste twee jaren na opening wordt een verlies verwacht, wat wordt verantwoord als een aanloopverlies. In de daaropvolgende jaren worden zwarte cijfers begroot.¹⁸⁰ In het jaar 2027 en verder is het verwachte jaarlijkse eindsaldo €112.000 positief. Het verwachte aantal bezoekers stijgt van ca. 175.000 naar ca. 280.000. Het subsidieniveau van het oude theater (ca. €3 mln. per jaar, jaarlijks te indexeren) blijft hierbij het uitgangspunt, zoals door de raad als kader is meegegeven. De verwachte huisvestingslasten voor het nieuwe theater stijgen van ca. €1,4 mln. naar €2 mln. per jaar. Dit betekent dat – vergeleken met de situatie in het oude theater – het artistiek budget voor een groter deel gehaald moet worden uit andere inkomstenbronnen, zoals sponsoring, horeca of commerciële verhuur van het theater.

De gemeente vraagt aan adviesbureau Berenschot een second opinion op het bedrijfsplan van de ZNTM.¹⁸¹ Het college heeft Berenschot de opdracht gegeven om te beoordelen of de uitgangspunten, maatregelen en plannen passen binnen de financiële kaders die de raad bij zijn besluit in juli 2018 heeft gesteld.¹⁸² Berenschot geeft aan dat het onderwerp huisvestingslasten (voor bouw en exploitatie) buiten de scope valt van de second opinion en dat derhalve de in het bedrijfsplan opgenomen prognose van de huisvestingslasten niet is beoordeeld. Daardoor wordt niet nader ingegaan op de in bijlage 2 van het bedrijfsplan weergegeven 42% stijging van de huisvestingslasten in de nieuwbouw van €1,4 mln. naar €1,9 mln. per jaar. Deze huisvestingslasten maken circa 40% deel uit van de algemene kosten van het Theater aan de Parade en zijn daarmee een substantieel onderdeel van de totale meerjarige exploitatieraming van het theater.¹⁸³

¹⁷⁷ Cultuur maakt mensen. Gemeente 's-Hertogenbosch, 10 december 2019; te raadplegen: [link](#).

¹⁷⁸ Kaders cultuurbeleid vanaf 2021. Gemeente 's-Hertogenbosch, 10 december 2019, p. 8; te raadplegen: [link](#).

¹⁷⁹ Theater aan de Parade Zichtlijnen 2024 – 2027. ZNTM, 14 augustus 2020; te raadplegen: [link](#).

¹⁸⁰ Theater aan de Parade Zichtlijnen 2024 – 2027. ZNTM, 14 augustus 2020, p. 44; te raadplegen: [link](#).

¹⁸¹ Second opinion op plan van Theater aan de Parade 2024-2027. Berenschot, 11 september 2020; te raadplegen: [link](#).

¹⁸² 4^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 15 september 2020, p. 5; te raadplegen: [link](#)

¹⁸³ Theater aan de Parade Zichtlijnen 2024 – 2027. ZNTM, 14 augustus 2020, p. 44 en p. 57; te raadplegen: [link](#).

Berenschot stelt dat de uitgangspunten van de meerjarenraming realistisch zijn en dat de risico's beperkt zijn. Het adviesbureau concludeert dat de gemeente groen licht kan geven voor het bedrijfsplan, onder het vermelden van enkele kritische opmerkingen en risico's. Zo ziet het adviesbureau een weinig ambitieuze invulling van de exploitatie, terwijl de mogelijkheden van een nieuw theater en de ambities die de gemeente met deze investering heeft uitgesproken groter zijn. Het bureau schrijft: *“het is voor Berenschot aannemelijk dat het plan binnen de financiële kaders te realiseren is en dat de risico's beperkt zijn. Wij constateren wel dat het plan weinig ambitieus is, en over het algemeen een voortzetting beschrijft van de exploitatie van het bestaande theater. Het plan biedt te weinig wenkend perspectief voor de investeringen, ambities en uitdagingen van de stad met een nieuw theater.”*¹⁸⁴ Berenschot noemt het beleidsplan van de ZNTM oppervlakkig, waarbij de gemeentelijke beleidskaders slechts beperkt zijn vertaald in visie, marketing en organisatie van het theater. Termen als *'podium van en voor de stad'* zijn onvoldoende uitgewerkt, zo stelt het adviesbureau.¹⁸⁵ Daarnaast ziet Berenschot een aanzienlijk risico in de aanneme in het bedrijfsplan dat de personeelslasten nauwelijks stijgen ten opzichte van het oude gebouw. Het adviesbureau zet hier vraagtekens bij. *“Dit is een aandachtspunt en een risicofactor in de exploitatie, waar in het plan onvoldoende aandacht voor is”*.¹⁸⁶

Het college deelt de second opinion van Berenschot met de raad en geeft in de 4^e voortgangsrapportage een beknopte samenvatting in twee korte alinea's.¹⁸⁷ Het college sluit deze samenvatting af met de opmerking dat Berenschot op weg naar 2024 nog voldoende mogelijkheid ziet om aan de noodzakelijk geachte uitwerking van het bedrijfsplan vorm te geven en dat het college ZNTM heeft opgedragen aan de slag te gaan met de voorgestelde aanvullingen.

Naar aanleiding van het bedrijfsplan stelt een van de raadsfracties een discussienota op en stuurt deze naar de overige raadsleden.¹⁸⁸ In de nota staat dat voor de culturele ambities en bijbehorende financiële uitgangspunten in de raad tot nu toe weinig aandacht is geweest. Twee vragen staan in de nota centraal: *“allereerst de vraag leveren we met de bouw van het nieuwe theater de bijdrage die we beogen aan onze (culturele) ambities voor 's-Hertogenbosch? Ten tweede de vraag die daaruit voortkomt, namelijk kunnen we die ambities betalen met de subsidie en exploitatiemogelijkheden die we bieden?”*.¹⁸⁹ De discussienota geeft zelf een eerste aanzet tot het beantwoorden van deze vragen, door te stellen dat vorm en inhoud gegeven moeten worden aan een innovatieve en inclusieve culturele programmering. Hiermee wordt bedoeld op *“actief inzetten op het slechten van de kloof die te vaak bestaat tussen de breedte van de samenleving en de wereld van de kunsten, in dit geval het theater.”*¹⁹⁰ Daarnaast wil de nota inzetten op een Theater aan de Parade dat de hele dag open is en roept de nota op om het theater aan te sporen voor meer eigen inkomsten (fondsen, sponsoring, commerciële activiteiten) te zorgen, zodat de gemeentelijke subsidie naar beneden kan.

¹⁸⁴ Second opinion op plan van Theater aan de Parade 2024-2027. Berenschot, 11 september 2020, p. 1; te raadplegen: [link](#).

¹⁸⁵ Second opinion op plan van Theater aan de Parade 2024-2027. Berenschot, 11 september 2020, p. 5; te raadplegen: [link](#).

¹⁸⁶ Second opinion op plan van Theater aan de Parade 2024-2027. Berenschot, 11 september 2020, p. 4; te raadplegen: [link](#).

¹⁸⁷ 4^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 15 september 2020, p. 5; te raadplegen: [link](#).

¹⁸⁸ Discussienota Het nieuwe Theater aan de Parade. PvdA Den Bosch, 15 november 2020; te raadplegen: [link](#).

¹⁸⁹ Discussienota Het nieuwe Theater aan de Parade. PvdA Den Bosch, 15 november 2020, p. 1; te raadplegen: [link](#).

¹⁹⁰ Discussienota Het nieuwe Theater aan de Parade. PvdA Den Bosch, 15 november 2020, p. 4; te raadplegen: [link](#).

Het bedrijfsplan en de voornoemde discussienota worden in de raad besproken.¹⁹¹ De discussie in de raad gaat voornamelijk over het verdienvermogen van het Theater aan de Parade. Een culturele visie of de vraag wat de gemeente met het theater wil bereiken wordt niet behandeld. Het college, bij monde van de wethouder, benadrukt tijdens de raadsvergadering de noodzaak van ‘*cultureel ondernemerschap*’ van de ZNTM. Wat deze term in de praktijk betekent en wat de consequenties hiervan zijn, worden niet uitgesproken. De wethouder stelt verder: “*in de laatste jaren is het veel over stenen, budgetten en locatie gegaan en is men de inhoud wellicht wat kwijtgeraakt.*”¹⁹²

In maart 2023 volgt een nieuw bedrijfsplan van de ZNTM, dat bij het verschijnen van dit Rekenkameronderzoek nog steeds de meest recente versie is.¹⁹³ Dit bedrijfsplan is meer gedetailleerd dan het eerdere plan uit augustus 2020. Het bedrijfsplan stelt dat de ZNTM geen voortzetting van de exploitatie van het oude theater wil, maar sterk inzet op het zijn van een ‘*huiskamer van de stad*’. Dit houdt in: “*in de periode 2024-2027 ontwikkelt Theater aan de Parade zich tot een inspirerende huiskamer van de stad waar 365 dagen per jaar, van ’s-ochtends vroeg tot ’s-avonds laat van alles te doen is.*”¹⁹⁴ De ambitie om het theater de hele dag open te laten zijn, is af te leiden uit het totaal aantal voorstellingen dat de ZNTM wil programmeren. Het basisprogramma blijft nagenoeg hetzelfde (220 voorstellingen) ten opzichte van het vorige bedrijfsplan, maar het eigen programma groeit sterk van 203 naar 624 voorstellingen.¹⁹⁵ Het eigen programma is onder andere contextprogrammering (gesprekken voor of na een voorstelling), educatie, rondleidingen, lunchtoneel en kleinere voorstellingen overdag. Er wordt helder beschreven wat de ambities ten aanzien van het basisprogramma zijn.¹⁹⁶

In de begeleidende brief zet het college uiteen dat de culturele visie van de ZNTM aansluit bij het cultuurbeleid van de gemeente.¹⁹⁷ Per pijler van het cultuurbeleid (versterken van het profiel, vernieuwen van het aanbod en verbinden van mensen) wordt beschreven hoe het theater bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen. Deze beschrijving is algemeen en weinig meetbaar en controleerbaar is (zie 2.1 over de initiatieven hieromtrent in andere steden). Dit sluit aan op bevindingen van een onderzoek uit 2022 van de rekenkamercommissie naar het cultuurbeleid, waarbij werd geconcludeerd dat gemeentelijke doelstellingen ten aanzien van culturele instellingen vaak niet zijn geoperationaliseerd.¹⁹⁸ Ten aanzien van dit onderzoek uit 2022 van de rekenkamercommissie heeft het college in een brief gereageerd dat ze “*niet gelooft in een bestuursstijl die uitgaat van*

¹⁹¹ Commissie Bedrijvigheid. Gemeente 's-Hertogenbosch, 22 februari 2021; te raadplegen: [link](#).

¹⁹² Commissie Bedrijvigheid. Gemeente 's-Hertogenbosch, 22 februari 2021, p. 19; te raadplegen: [link](#).

¹⁹³ Zichtlijnen 2024 – 2027. Theater aan de Parade, maart 2023; te raadplegen: [link](#).

¹⁹⁴ Zichtlijnen 2024 – 2027. Theater aan de Parade, maart 2023, p. 27; te raadplegen: [link](#).

¹⁹⁵ Zichtlijnen 2024 – 2027. Theater aan de Parade, maart 2023, p. 50; te raadplegen: [link](#).

¹⁹⁶ “*Voor wat betreft het basisprogramma kent het theater de volgende ambities. We vernieuwen door een verschuiving naar een meer artistiek gedreven aanbod, wat o.a. inhoudt dat er meer ruimte is voor de BIS dans- en toneelgezelschappen en fondsgezelschappen. We maken meer ruimte voor kwalitatief hoogstaand jeugd- en familieaanbod. En zetten in op een uitgesproken muziekprogramma, samengesteld met Willem Twee, met extra aandacht voor: Nederlandstalige (pop)muziek, singer-songwriters, blaasmuziek in alle muziekgenres, muziek voor kinderen, klassieke muziek in een nieuwe context. We herpositioneren 's-Hertogenbosch als musicalstad met ruime aandacht voor grote (immersieve) musicalproducties en daar tegenover kleine en vernieuwende musicals (i.s.m. Oatmilk Studio). We introduceren nieuwe genres als eigentijds circus, spoken word en maken plaats voor interessante cross-overs. We hebben bovengemiddelde aandacht voor Brabantse bespelers (o.a. Het Zuidelijk Toneel, Theater Artemis, Panama Pictures, philharmonie zuidnederland, Paleis voor de Volksvlucht, Minoux en Stichting Demodokus).*” Bron: Zichtlijnen 2024 – 2027. Theater aan de Parade, maart 2023, p. 25; te raadplegen: [link](#).

¹⁹⁷ Theater aan de Parade in bedrijf. Gemeente 's-Hertogenbosch, 9 mei 2023, pp. 9 – 10; te raadplegen: [link](#).

¹⁹⁸ Onderzoek subsidiebeleid in de Bossche culturele sector. Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 24 januari 2022, p. 3; te raadplegen: [link](#).

samenwerking en vertrouwen".¹⁹⁹ Het college geeft aan de stellige overtuiging te hebben dat ze "alleen met de creativiteit die hierdoor ontstaat onze Cultuurstad van het Zuiden verder kunnen versterken". Evenwel geeft het college in de 10^e voortgangsrapportage aan: "Aan de RvC hebben wij daarom gemeld dat wij frequenter en scherper geïnformeerd wensen te worden. Tevens hebben we aangegeven dat we meer toezicht en sturing verwachten van de RvC. Desalniettemin zien wij de noodzaak om ook als aandeelhouder een rol in te nemen in het creëren van oplossingen ...".²⁰⁰ Daarmee geeft het college aan dat "samenwerking en vertrouwen" weliswaar belangrijk, maar niet voldoende zijn en dat meer toezicht en sturing gewenst is. De in dit rapport aangegeven voorbeelden hoe daaraan invulling wordt gegeven in andere steden (zie 2.1) moge daarbij een handvat bieden.

Financieel gezien verslechtert de prognose in het bedrijfsplan 2023 aanzienlijk ten opzichte van het bedrijfsplan uit 2020. In de eerste drie jaar na opening zijn de verwachte verliezen resp. €265.000, €154.000 en €78.000.²⁰¹ In het vierde jaar na opening is de inschatting dat de ZNTM *break-even* draait (met een winst in het 4^e jaar van €2.000). De verwachte omzet stijgt met ca. €2 mln. ten opzichte van het vorige bedrijfsplan, voornamelijk door meer verwachte omzet uit eigen inkomsten (horeca, commerciële verhuur van de zalen en fondsenwerving). Het verwachte aantal commerciële zaalverhuren neemt toe van 270 naar 420.

Tegelijkertijd nemen de kosten sterker toe dan de inkomsten. Voornamelijk de personeelslasten nemen toe. Dat is waar Berenschot 2,5 jaar eerder in de second opinion van het bedrijfsplan 2020 reeds voor waarschuwde. De ambitie om als theater de hele dag open te zijn betekent een aanzienlijke stijging in het benodigde personeel. Het personeelsbestand groeit van 34 fte naar 45 voltijdsfuncties (fte).²⁰² De personeelslasten nemen met ca. €800.000 per jaar toe in vergelijking met het vorige plan.²⁰³ Nadat de huisvestingslasten voor het nieuwe theater in het bedrijfsplan van 2020 al hoger begroot zijn dan het oude gebouw (een stijging van €1,4 mln. naar €1,9 mln. per jaar), nemen de huisvestingslasten in het bedrijfsplan van 2023 verder toe naar ca. €2,5 mln. per jaar.

In het bedrijfsplan 2023 valt op dat de verwachte inkoop van de omzet (kosten voor het inkopen van producties en kosten voor de eigen programmering) nauwelijks toeneemt ten opzichte van het vorige bedrijfsplan. Dit zou wel te verwachten zijn aangezien het aantal voorstellingen significant toeneemt. Daaruit mag worden afgeleid dat in het bedrijfsplan 2023 de verwachte kosten per voorstelling sterk zullen afnemen. Onduidelijk is of dergelijke lagere kosten voor inkoop zich ook vertalen naar een lager kwaliteitsniveau van het cultuuraanbod. In de verwachte programmering blijkt dat de ZNTM meer inzet op *lichte* podiumkunsten (cabaret, musical, popmuziek, kindervoorstellingen, *spoken word*, etc.) en minder op *klassieke* podiumkunsten (ballet, klassieke muziek, dans, toneel, opera, etc.). In het algemeen geldt dat de kosten om lichte podiumkunsten te programmeren lager zijn dan klassieke podiumkunsten. De vraag komt daarbij op of deze programmering strookt met de cultuurvisie van de gemeente en of een verschuiving van *klassieke* naar *lichte* podiumkunsten als een lager kwaliteitsniveau aanbod wordt ervaren. Dat blijkt evenwel moeilijk te controleren voor zowel college als raad, omdat de cultuurvisie zeer algemeen geformuleerd is. Het college maakt daardoor niet expliciet hoe de investering van de gemeente in het nieuwe Theater aan de Parade zich terugvertaalt naar gewenste effecten voor de stad.

¹⁹⁹ 8 februari 2022, college B&W 's-Hertogenbosch, Reactie op rapport rekenkamercommissie *Onderzoek subsidiebeleid in de Bossche Culturele Sector*

²⁰⁰ 10^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 6 februari 2024, p. 3; te raadplegen: [link](#).

²⁰¹ Zichtlijnen 2024 – 2027. Theater aan de Parade, maart 2023, p. 49; te raadplegen: [link](#).

²⁰² Zichtlijnen 2024 – 2027. Theater aan de Parade, maart 2023, p. 50; te raadplegen: [link](#).

²⁰³ Zichtlijnen 2024 – 2027. Theater aan de Parade, maart 2023, p. 49; te raadplegen: [link](#).

De raad heeft als kader gesteld dat gemeentelijke subsidie op hetzelfde niveau blijft, zij het dat deze geïndexeerd wordt voor prijsstijgingen. De indexatie leidt ertoe dat voor 2024 de subsidie voor de ZNTM €3,7 mln. bedraagt. Door de indexatie is de subsidie in 2024 ca. €700.000 hoger is dan ten tijde van het oude theater. De algemene bedrijfskosten van het nieuwe theater stijgen echter aanzienlijk harder dan de reguliere prijsindexatie. Ter indicatie, de huisvestingslasten voor het theater stijgen met €1,1 mln. en de personeelslasten met €900.000 ten opzichte van het oude theater.

Ook in 2023 vraagt het college aan Berenschot een second opinion op het bedrijfsplan.²⁰⁴ Dit rapport wordt eveneens met de raad gedeeld. Berenschot is positief over de beschreven culturele aspiraties en onderbouwing daarvan, maar is kritisch op de meerjarenbegroting. Met name bij de hoogte van de subsidie stelt het adviesbureau vraagtekens. De exploitatiebegroting is net sluitend en tegenvallers kan de ZNTM niet opvangen. Berenschot waarschuwt dat laag ingeschatte energielasten en een lage risicoreservering voor de programmakosten substantiële tegenvallers kunnen zijn. Het adviesbureau berekent dat vrijwel de gehele subsidie (98%) opgaat aan kosten voor de voorziening (het gebouw en de organisatie die het openhouden van het gebouw mogelijk maakt) ter grootte van €3,65 mln. Berenschot stelt: *“Er is dus, na dekking van de beheerslasten, vrijwel geen resterend deel van subsidie meer beschikbaar om bij te dragen aan de culturele en maatschappelijke activiteiten. In deze activiteiten ligt juist de bestaansgrond van het theater en de legitimatie van het besteden van publieke middelen aan het theater.”*²⁰⁵ Zij rekenen voor dat *“bij theaters met een gezonde bedrijfsvoering tussen 80 en 90% van de gemeentelijke subsidie wordt besteed aan de kosten van <...> de voorziening <huisvesting, infrastructuur en beheersorganisatie>, zodat er ook zo'n 10 tot 20% van de subsidie ten goede komt aan de culturele en maatschappelijke doelstelling van deze publiek gefinancierde stadstheaters”*. Een dergelijke verdeelsleutel zou voor de ZNTM toe leiden dat een gemeentelijke subsidie van €4,1 mln. tot €4,6 mln. per jaar realistisch zou zijn.²⁰⁶ Over de hoogte van de huidige subsidie zegt Berenschot: *“We constateren dat het nu in de meerjarenbegroting opgenomen subsidiebedrag onvoldoende dekking biedt voor het dragen van de lasten van de voorziening en daarmee een belangrijke oorzaak is voor het structureel niet sluitend krijgen van de exploitatie van het theater”*.²⁰⁷ Bovendien is de rol van commerciële verhuur voor het adviesbureau onduidelijk: *“het is ons niet helder of het theater zich actief gaat profileren als congres- en evenementlocatie. Deze eventuele keuze heeft grote impact op de realisatie van de andere (publieks)activiteiten. (...) Het theater is ook niet bedoeld en geschikt om vooral een commercieel zalenverhuurcentrum te worden. Speelruimte om het verdienvermogen substantieel te verbeteren voorzien wij dan ook niet.”*²⁰⁸

Het college reageert in de begeleidende brief aan de raad dat het herijken van de subsidie niet past bij het door de raad gestelde kader, namelijk handhaving van het bestaande subsidieniveau.²⁰⁹ Het college stelt dat de ZNTM financieel gezond is en dus de eerste jaren het verwachte verlies kan dragen. Het college benadrukt bovendien dat zij van mening is dat de ZNTM eventuele financiële

²⁰⁴ Zichtlijnen 2023 van het Theater aan de Parade Second opinion op het actuele beleidsplan. Berenschot, 22 maart 2023; te raadplegen: [link](#).

²⁰⁵ Zichtlijnen 2023 van het Theater aan de Parade Second opinion op het actuele beleidsplan. Berenschot, 22 maart 2023, p. 12; te raadplegen: [link](#).

²⁰⁶ De kosten voor de voorziening zijn €3,65 mln. Berenschot stelt dat voor een gezonde bedrijfsvoering 80% - 90% van de subsidie voor de voorziening wordt gebruikt. Uitgaande van de kosten van €3,65 mln. leidt dit tot een gewenst subsidieniveau tussen $3,65/90 * 100 = €4,1$ mln. en $3,65/80 * 100 = €4,6$ mln.

²⁰⁷ Zichtlijnen 2023 van het Theater aan de Parade Second opinion op het actuele beleidsplan. Berenschot, 22 maart 2023, p. 12; te raadplegen: [link](#).

²⁰⁸ Zichtlijnen 2023 van het Theater aan de Parade Second opinion op het actuele beleidsplan. Berenschot, 22 maart 2023, p. 7 & p. 13; te raadplegen: [link](#).

²⁰⁹ Theater aan de Parade in bedrijf. Gemeente 's-Hertogenbosch, 9 mei 2023; te raadplegen: [link](#).

tegenvallers op moet kunnen vangen. Hierbij wijst het college op het verhogen van ticketprijzen of het afschalen van culturele activiteiten: minder programmering, minder lang open zijn of culturele programmering vervangen door commerciële activiteiten.²¹⁰ Er wordt voorbij gegaan aan de waarschuwing dat Berenschot geen speelruimte voorziet om het verdienvermogen substantieel te verbeteren.²¹¹

Het bedrijfsplan wordt niet inhoudelijk behandeld in een raadsvergadering. Wanneer de raad het cultuurbeleid voor 2025 – 2028 behandelt in december 2023 is het verdienvermogen van culturele instellingen wederom een onderwerp dat diverse raadsleden ter discussie stellen.²¹² De directeur van het Theater aan de Parade spreekt in tijdens de raadsvergadering en bevestigt dat hij weinig mogelijkheden ziet tot het binnenhalen van meer eigen inkomsten.²¹³ Diverse raadsleden geven hier kritische reacties op.²¹⁴ Er wordt een motie ingediend die het college oproept om bij het verlenen van subsidies nadrukkelijk naar het eigen verdienvermogen van culturele instellingen te kijken.²¹⁵ Het college, bij monde van de wethouder, raadt de motie af omdat het college hier al erg scherp op is.²¹⁶ De motie wordt aangenomen.²¹⁷

Zoals beschreven in 3.1 komen de gemeente en de ZNTM tijdens de nieuwbouw extra investeringen overeen ter grootte van €1,5 mln. in de theatertechniek en €750.000 in inrichtingskosten. De gemeente en de ZNTM komen overeen dat de ZNTM in een later stadium deze meerkosten aan de gemeente terugbetaalt. Het college stelt in de 10^e voortgangsrapportage dat de Raad van Commissarissen (RvC) van de ZNTM heeft aangegeven dat de ZNTM onvoldoende kan reserveren om aan deze overeenkomst te voldoen.²¹⁸ Het college geeft aan dat de ZNTM met een oplossingsrichting moet komen, waarna men in overleg treedt. Het college laat weten ontevreden te zijn over de situatie en meldt aan de RvC meer toezicht en sturing van hen te verwachten. Tevens wenst het college frequenter te worden geïnformeerd over de financiële ontwikkelingen van de ZNTM. Daarenboven geeft het college aan tijdelijk het aantal commissarissen te willen uitbreiden. Hiermee wil het college borgen dat een aantal extra competenties de komende jaren binnen de RvC ingevuld zijn. In reactie op vragen van raadsleden geeft het college aan dat de ontbrekende competenties evenwel nog niet vaststaan en nog onderwerp van gesprek zijn met de RvC.²¹⁹

Het college meldt in de 10^e voortgangsrapportage van 6 februari 2024 dat de demarcatie binnen het project – zijnde het onderscheid welke partij welk deel van het project voor zijn rekening neemt – onderwerp is van overleg tussen het college en de ZNTM. Deze dialoog is ten tijde van dit Rekenkameronderzoek nog niet afgerond. De gemeente is na de nieuwbouw eigenaar van de nieuwe

²¹⁰ Theater aan de Parade in bedrijf. Gemeente 's-Hertogenbosch, 9 mei 2023, p. 5 & p. 14; te raadplegen: [link](#).

²¹¹ Zichtlijnen 2023 van het Theater aan de Parade Second opinion op het actuele beleidsplan. Berenschot, 22 maart 2023, p. 13. Te raadplegen: [link](#).

²¹² Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 12 december 2023, p. 10; te raadplegen: [link](#).

²¹³ Raadsavond Informeren en Ontmoeten. Gemeente 's-Hertogenbosch, 20 november 2023, p. 3. Te raadplegen: [link](#).

²¹⁴ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 12 december 2023, p. 10; te raadplegen: [link](#).

²¹⁵ Motie: eigen verdienvermogen cultuurorganisaties. Leefbaar 's-Hertogenbosch; VOOR Den Bosch, VVD, Rosmalens Belang, gewoon ge-DREVEN; De Bossche Groenen; PVV; Volt, 12 december 2023. Te raadplegen: [link](#).

²¹⁶ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 12 december 2023, p. 11; te raadplegen: [link](#).

²¹⁷ Gemeente 's-Hertogenbosch, verslag van de vergadering van de gemeenteraad op 12 december 2023, p. 11; te raadplegen: [link](#).

²¹⁸ 10^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 6 februari 2024, p. 3; te raadplegen: [link](#).

²¹⁹ 19 maart 2024, Antwoorden college op vragen over Stand van zaken TAP; te raadplegen: [link](#)

theatertechniek met een kostprijs van €13,5 mln.²²⁰ Het college geeft in de 10e voortgangsrapportage aan dat de gemeente bij voorkeur de ZNTM de eigenaar maakt van de theatertechniek. Achterliggend argument is dat de ZNTM werkt met deze techniek en dat de benodigde kennis bij het personeel van het theater aanwezig is.²²¹ Uit dit Rekenkameronderzoek komt naar voren dat het overdragen van eigenaarschap van de theatertechniek voor de ZNTM tevens een voordeel van fiscale aftrekposten kan hebben. Het voornemen is dat de gemeente en de ZNTM een financieringsconstructie overeenkomen, waarbij de kosten voor de theatertechniek in mindering worden gebracht op de eerder vastgestelde huur van het theater inclusief de theatertechniek. Per saldo betaalt de ZNTM daarmee evenveel als in een eerdere berekening van de totaal huurlasten was voorzien. Deze constructie leidt tot vragen uit de raad, die het college helder weet te beantwoorden.²²² Het geheel aan financiële effecten voor zowel gemeente als de ZNTM van het overdragen van de theatertechniek aan de ZNTM is ten tijde van dit Rekenkameronderzoek nog niet inzichtelijk.

3.4 Bevindingen

1. De vernieuwbouw van het Theater aan de Parade kent een lange historie van politieke debatten zonder keuzes die tot concrete en uitvoerbare plannen leiden. Dat heeft de politieke context bepaald waarin de raad in 2018 besluit om in te stemmen met de nieuwbouw. Zowel college als raad bevonden zich in een fase waarin behoefte bestond knopen door te hakken en tot daden te komen. Deze achtergrond is medebepalend geweest hoe besluitvorming en uitvoering van de nieuwbouw tijdens de ontwerp- en bouwfase zijn verlopen. De nieuwbouwplannen hebben jarenlang tot veel aandacht en inspraak van inwoners geleid. Het project krijgt strakke kaders waarbinnen de nieuwbouw moet plaatsvinden, in het bijzonder het budget, de vergunningen, de tijd en het gegeven dat de nieuwbouw plaatsvindt in binnenstedelijk beschermd stadsgezicht. Gezien dit geheel van omstandigheden is het project te duiden als bijzonder complex en uitdagend.
2. De doelstellingen en gewenste effecten van een nieuw theater hebben in het gehele proces van planning, besluitvorming en projectrealisatie onvoldoende aandacht gekregen. De opzet, sturing en controle van de nieuwbouw zijn nadrukkelijk op basis van de financiële kaders uitgevoerd. Er is met algemene vergezichten een kader gegeven aan verwachte toekomstige prestaties van het nieuwe theater. De hoogte van het bouwbudget, de door het college gemelde meerkosten, het verwachte verdienvermogen van de ZNTM en de hoogte van de gemeentelijke subsidie zijn thema's die domineren in de interacties tussen college en raad. Er is sprake van een eenzijdige en overheersend financiële kaderstelling van het project. De noodzakelijke dialoog over duidelijke doelstellingen en gewenste effecten ontbreekt. Dat geeft beperkte mogelijkheden tot sturing vooraf en controle tijdens en na afronding van het project, voor zowel college als raad.

²²⁰ Dit is nog exclusief de extra investering die voor rekening van het theater komt. In totaal bedraagt de waarde dus €15 mln. Bron: 10^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 6 februari 2024, p. 4; te raadplegen: [link](#).

²²¹ 10^e Voortgangsrapportage Het Nieuwe Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 6 februari 2024, p. 4; te raadplegen: [link](#).

²²² 19 maart 2024, Antwoorden college op vragen over Stand van zaken TAP; te raadplegen: [link](#)

3. Zowel college als raad hebben zich laten leiden door wensen en onvoldoende onderbouwde aannames over het nieuwbouwproject, ondanks adviezen en waarschuwingen van zowel de reviewboard en rekenkamercommissie, als ingeschakelde adviesbureaus. Daarbij gaat het in het bijzonder over de hoogte van het krediet voor de vernieuwbouw en een bedrijfsplan voor het nieuwe Theater aan de Parade, mede in relatie tot het cultuurbeleid en de cultuursubsidie. Strakke kaders die de raad heeft meegegeven – het budget, de wens van een tweede zaal, handhaving van de cultuursubsidie – zijn zonder weerwoord door het college overgenomen, in het streven om na een jarenlange dialoog eindelijk te kunnen starten met de nieuwbouw.
4. Het college heeft de investering in de nieuwbouw en het exploiteren van het nieuwe theater als gescheiden onderdelen opgepakt, in plaats van ze integraal te beschouwen als samenhangende en elkaar beïnvloedende onderdelen. Ondanks ontvangen adviezen, heeft het college onvoldoende aandacht geschonken aan een realistische en sluitende toekomstige exploitatie van het theater. De analyses en dialoog over de exploitatie heeft het college naar de toekomst doorgeschoven. Doordat een integraal overzicht ontbreekt, zijn zowel college als raad van start gegaan met een onvolwaardig plan van aanpak rond de nieuwbouw, dat tevens onvoldoende zicht biedt op de kosten en baten van een toekomstige exploitatie van het nieuwe theater.
5. Over het geheel genomen is de informatievoorziening aan de raad inhoudelijk van onvoldoende kwaliteit, met name doordat het college de inhoud van externe adviezen maskeert dan wel onterecht opvoert als ondersteuning van het projectplan. Het college dient ontvangen adviezen op getrouwe wijze met de raad te delen. Daarnaast biedt het college niet de aan de raad toegezegde rapportage per kwartaal. Inzicht en samenhang van de informatievoorziening is onvoldoende doordat het college de raad via gefragmenteerde berichtgeving op de hoogte stelt van de voortgang van het project. Risicodossiers zijn niet compleet en bieden onvoldoende inzicht in mogelijke alternatieve beheersmaatregelen. Het college neemt de raad tijdens de projectrealisatie niet mee in de te maken keuzes over ingrijpende risico's. Zich manifesterende risico's die leiden tot budgetoverschrijding worden daardoor achteraf aan de raad gemeld. Ook ontbreekt in de voortgangsrapportages een structurele verantwoording omtrent financiën in de vorm van de bij projectmanagement gebruikelijke systematieken en dashboards. De raad krijgt niet de kwaliteit aan informatie – in termen van *juist, volledig, tijdig, inzichtelijk en samenhangend* – die passend mag worden geacht bij een project van deze omvang en betekenis voor de stad.
6. Het college heeft twee budgetoverschrijdingen – €4,5 mln. in 2021 en €12,1 mln. in 2023 – met inhoudelijke toelichting aan de raad gemeld. Beide budgetoverschrijdingen zijn deels te wijten aan de planning van de nieuwbouw. Enkele posten die als 'onvoorzien' zijn gemeld, zoals het door de welstandcommissie verlangde niveau van afwerking en het plaatsen van een schuifplatform in de gevel, zijn te zien als onderdelen die in een gedegen voorbereiding passen. . Binnen het totaal noodzakelijke budget zijn de volgende posten te duiden als voorzienbaar c.q. aan de raad voor te leggen voorstellen voor extra budget, zodat de raad deze vooraf kan beoordelen:
 - €4,5 mln. als gevolg van de RvS-procedure, gezien de eerdere 100% risico-inschatting.
 - €4 mln. door een hogere aanneemsom voorafgaand aan de ondertekening van de aanneemovereenkomst.

- €1,7 mln. als gevolg van een hoger niveau van afwerking, op basis van het oordeel van de welstandcommissie.
 - €550.000 voor het toepassen van het schuifplatform.
7. De post 'onvoorzien' is niet eigenstandig berekend vanuit een risico-inventarisatie, maar vloeide als restpost voort uit enerzijds het beschikbare budget en anderzijds de geplande projectuitgaven. De bij de start van het project verhoogde bouwsom heeft de post 'onvoorzien' grotendeels uitgeput, waardoor de financiële speelruimte aan het begin van het project grotendeels is verdwenen. Het college heeft zich om begrijpelijke redenen ten tijde van het contracteren van de aannemer niet contractueel beschermd tegen extreme prijsstijgingen. Toen deze prijsstijgingen zich manifesteerden was de post 'onvoorzien' onvoldoende om ze op te vangen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de omvang van deze prijsstijgingen deels voortkomt uit exogene omstandigheden (Corona, oorlog Oekraïne). Echter hanteerde het college een lager dan geadviseerd prijsstijgingspercentage en was de post onvoorzien dermate ver uitgeput dat nauwelijks indexaties of correcties konden worden opgevangen.
8. Een van de vragen van de raad betreft mogelijkheden en wenselijkheid van het vooraf inboeken van extra middelen voor kostenstijgingen. Volgens de Rekenkamer kan dit alleen als er hiervoor een deugdelijke onderbouwing in de risicoparagraaf is. Voor het overige adviseert de Rekenkamer dat niet te doen, om een aantal redenen. Allereerst dient te worden voorkomen dat de gemeentelijke begroting onnodig wordt belast met begrotingsposten die mogelijk niet tot realisatie komen – de zogenaamde "lucht in de begroting". Ten tweede verdient een project vanuit financiële begrenzing een strakke aansturing en is het op voorhand bieden van extra financiële ruimte geen passende prikkel. Ten derde is van belang dat elke vraag om extra financiële ruimte dient te worden beoordeeld vanuit de effecten die ermee bereikt worden voor de gemeente. Dat oordeel is in ultimo altijd aan de raad en dient met inzage in alle voors en tegens te worden voorgelegd. Door vooraf reeds extra financiële ruimte te bieden, ontstaat het risico dat een dergelijke afweging onvoldoende plaatsvindt. In algemene zin ligt de basis bij twee achtereenvolgende en aan elkaar gekoppelde stappen. De eerste stap is het uitwerken en vaststellen van de voor de gemeente gewenste effecten (het publieke belang) van – in dit geval – een nieuwbouw van het theater. De tweede stap is het uitwerken van plannen die kunnen worden vertaald naar een gedegen financiële begroting van de verwachte integrale kosten – zowel qua investeren als exploiteren en inclusief een risicoreservering op basis van een inzichtelijke risico-inventarisatie. Met de koppeling tussen de vastgestelde gewenste effecten voor de stad (het publieke belang) en de verwachte integrale kosten krijgt de financiële planning een stevige ondergrond. Zo ontstaat een goede basis voor een afweging over eventueel noodzakelijke additionele financiële middelen.
9. De raad heeft geen eigen capaciteit georganiseerd om de raadsvoorstellen, voortgangsrapportages en diverse tussentijdse berichten van het college over het project in een onderling verband te plaatsen, goed te archiveren en inhoudelijk te analyseren. De drie raadscommissies die van betekenis waren voor het project, initieerden geen geïntegreerde aanpak van het project. Daardoor heeft de raad zichzelf onvoldoende in zijn kracht gezet voor een volwaardige uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende rol en zijn budgetrecht.

Hoofdstuk 4: Vergelijking met het project nieuwbouw Weener XL

In Hoofdstuk 4 wordt het project vernieuwbouw Theater aan de Parade vergeleken met het nieuwbouwproject voor Weener XL, het werk- en ontwikkelbedrijf van de gemeente 's- Hertogenbosch. De realisatie van de nieuwbouw voor Weener XL is binnen het toegekende budget afgerond en heeft niet tot een intensieve politieke dialoog geleid. Met de vergelijking tussen beide projecten is niet beoogd om een trend te duiden. Het doel is om te bezien wat overeenkomsten en verschillen tussen beide projecten zijn, om mede daaruit lering te trekken voor de toekomst en deze lering te verwerken in gerichte aanbevelingen.

In 4.1 wordt een beknopte beschrijving gegeven van de planning, besluitvorming en realisatie van het nieuwbouwproject Weener XL. In 4.2 wordt, in samenhang met de bevindingen uit hoofdstukken 2 en 3, een overzicht gegeven van overeenkomsten en verschillen tussen beide projecten.

4.1. Beschrijving van het nieuwbouwproject Weener XL

Planning en kredietverlening

Vanuit Weener XL worden vanuit diverse doelgroepen ongeveer 1500 mensen begeleid die onder de Wet sociale werkvoorziening en de Participatiewet vallen. Ongeveer 350 werknemers van Weener XL ondersteunen hen hierbij. Deze werknemers voorzien in de begeleiding, het bieden van inkomensondersteuning of richten zich op het vinden van passend werk voor de doelgroepen. Bovendien verstrekt Weener XL ongeveer 3100 uitkeringen op basis van de Participatiewet.²²³ De grondslag van activiteiten van Weener XL zijn omschreven in een op 26 juni 2012 door de raad aangenomen raadsvoorstel "*In goede banen*".²²⁴ Dit document beschrijft de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de dienstverlening voor mensen die ver van de arbeidsmarkt staan. Tevens geeft het document aan dat het college overweegt om werkwijzen van de afdelingen Arbeidsmarkt en Sociale Zaken (AmSZ) en de toenmalige Weener Groep aan te passen en in één organisatie onder te brengen. De in deze nota beschreven aanpak van activiteiten binnen Weener XL zijn in de loop der jaren uitgewerkt en herbevestigd. Daarmee ligt er een door de raad geaccordeerde werkwijze ten grondslag aan de functionaliteiten van Weener XL. Het biedt tevens inzicht in de voor de stad belangrijke functionaliteit van Weener XL en daarmee in de belangen die Weener XL heeft voor 's-Hertogenbosch.

In de gemeente 's-Hertogenbosch is sprake van een breed gedragen politieke steun voor de doelgroep en activiteiten van Weener XL. Dat blijkt onder andere uit een unaniem aangenomen motie in de raad bij de behandeling van de begroting 2019, waarin wordt opgeroepen voor meer perspectief voor mensen met behoefte aan beschut werk.²²⁵ De brede politieke steun voor Weener XL leidt mede tot een positieve grondhouding binnen de gemeente voor de nieuwbouwplannen van Weener XL.

²²³ 11 juli 2023, Programmaplan 2023 – 2026 Weener XL, *Een goede basis voor iedereen*, p. 4., te raadplegen: [link](#)

²²⁴ 26 juni 2012, Vergadering gemeenteraad 's-Hertogenbosch; te raadplegen: [link](#)

Raadsvoorstel *In goede banen*, reg.nr. : 12.0411, te raadplegen: [link](#)

²²⁵ Begrotingsbehandeling gemeenteraad d.d. 13 november 2018, Agendanummer 8 Motie 33, te raadplegen: [link](#)

In het bestuursakkoord 2015-2018²²⁶ geeft het nieuwe college aan het nut, de noodzaak en de haalbaarheid van de huisvestingsopgave van Weener XL te onderzoeken. In het bestuursakkoord 2018-2022 wordt aangegeven dat zal worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn tot woningbouw op onder andere het terrein van de locatie Weener XL.²²⁷ Daarmee wordt het project voor de nieuwbouw van Weener XL gekoppeld aan een gewenste woningbouw. Dit wordt bevestigd in de begroting 2019: *“De lokale woningmarkt staat steeds meer onder druk. Zowel in 's-Hertogenbosch, als ook in Rosmalen, Nuland en Vinkel. Om hier iets aan te doen <....> werken we plannen uit voor kansrijke binnenstedelijke ontwikkelingen, zoals < op> de huidige locatie van Weener XL”.*²²⁸

In de vergadering van 11 september 2018 bespreekt het college een voorstel over de herhuisvesting van Weener XL.²²⁹ Het college stelt in het B&W-voorstel: *“Al sinds 2002 staat de (her)huisvesting van Weener XL (voorheen de Weener Groep) op de agenda. Om verschillende redenen werd gezocht naar herhuisvesting of complete nieuwbouw. De afgelopen jaren zijn hiertoe diverse onderzoeken verricht.<....> Na besluitvorming over de locatie is oplevering eind 2021 realistisch, tenzij er zich onvoorziene omstandigheden gaan voordoen”.*²³⁰ In het voorstel stelt het college dat met een globaal Programma van Eisen (PvE) de benodigde functionaliteiten, ruimte en technische eisen zijn beschreven. Vanuit een lijst van 18 mogelijke locaties komt de locatie Michelin terrein aan de Oude Vlijmenseweg/Oude Engelseweg als meest geschikte locatie naar voren. Het college voorziet dat op de oude locatie van Weener XL woningbouw wordt gerealiseerd.

In de raadsvergadering van 7 mei 2019²³¹ staat op de agenda het raadsvoorstel *“Beschikbaar stellen van een krediet voor de (her)huisvesting van Weener XL”.*²³² Het voorstel betreft herhuisvesting van Weener XL op de locatie Michelin terrein. Het college geeft aan dat het huidige gebouw van Weener XL dateert uit 1968 en technisch is verouderd, niet groot genoeg is en onvoldoende voldoet aan de eisen van klantvriendelijkheid en duurzaamheid. Het college stelt dat het bestemmingsplan voor deze nieuwe locatie niet hoeft te worden aangepast. Het college geeft daarbij aan dat bij de Voorjaarsnota 2019 de raad al heeft ingestemd met de dekking voor de herhuisvesting van Weener XL. In het raadsvoorstel zegt het college toe om via het Kwartaalbericht Sociaal Domein de raad te informeren over de voortgang van het project, op basis van de mijlpalenplanning.²³³ Het college deelt de mijlpalenplanning in het raadsvoorstel voor kredietverlening.²³⁴

Het college geeft aan dat het Programma van Eisen en het Structuurontwerp in nauw overleg met de gebruikersgroepen tot stand zijn gekomen. Beide zijn doorgerekend door een externe kostendeskundige.²³⁵ Deze berekeningen worden niet gevoegd bij het raadsvoorstel voor kredietverlening.

²²⁶ Januari 2015, bestuursakkoord *Aan de slag*, p.13, te raadplegen: [link](#)

²²⁷ Mei 2018, bestuursakkoord gemeente 's-Hertogenbosch, p. 18, te raadplegen: [link](#)

²²⁸ Concept begroting 2019, behandeld in de gemeenteraad op 13 november 2018; te raadplegen: [link](#)

²²⁹ Vergadering College van B&W - besluitenlijst 11-09-2018, te raadplegen via: [link](#) en [link](#)

²³⁰ B&W-voorstel *(Her)huisvesting Weener XL*, te raadplegen: [link](#)

²³¹ Raadsvergadering 7 mei 2019, te raadplegen: [link](#)

²³² 7 mei 2019, Raadsvoorstel *Beschikbaar stellen van een krediet voor de (her)huisvesting van Weener XL*, Reg.nr.: 8615118, te raadplegen: [link](#)

²³³ Een mijlpalenplanning ziet op belangrijke momenten of resultaten binnen een project

²³⁴ 7 mei 2019, Raadsvoorstel *Beschikbaar stellen van een krediet voor de (her)huisvesting van Weener XL*, Reg.nr.: 8615118, p. 9; te raadplegen: [link](#)

²³⁵ 7 mei 2019, Raadsvoorstel *Beschikbaar stellen van een krediet voor de (her)huisvesting van Weener XL*, Reg.nr.: 8615118, p. 9; te raadplegen: [link](#)

In het raadsvoorstel geeft het college geen inhoudelijke alternatieven naast de voorgenomen nieuwbouw. Het raadsvoorstel is gericht op toekenning van het volledige bouwkrediet zonder de tussenstap via een voorbereidingskrediet.

In het raadsvoorstel geeft het college aan dat in de meerjarenraming reeds rekening is gehouden met een structurele lastenstijging van € 1,8 mln. vanaf 2020 vanwege de onvermijdelijk hogere lasten na ingebruikname van de nieuwbouw. Deze maatregel voorziet op het sluitend houden van de exploitatielasten van Weener XL in de nieuwe huisvesting. Daarbij is rekening gehouden met oplevering eind 2021.²³⁶ Daarnaast zijn, vooruitlopend op de definitieve beschikbaarstelling van een krediet voor de (her)huisvesting, in 2018 de eerste voorbereidingen gestart en is bij de actualisatie 2018 een voorbereidingskrediet geraamd van resp. €1,- en €1,2 mln. in 2018 en 2019. Deze kosten worden meegenomen in de investering en maken onderdeel uit van het krediet van €42,3 mln.

Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat in het door de gemeenteraad toegekende budget alle stichtingskosten mede zijn opgenomen, dus inclusief inrichting en meubilair. Dat staat niet expliciet vermeld in het raadsvoorstel, waardoor dit voorstel niet het complete inzicht biedt wat voor de toegekende €42,3 mln. wordt geleverd.

Het college geeft in het raadsvoorstel aan dat de gehanteerde uitgangspunten met betrekking tot de prijsontwikkeling, risico-opslag en te verrekenen BTW ter inzage beschikbaar zijn, vanwege het vertrouwelijke karakter van de cijfers en omdat openbaarheid van deze cijfers de belangen van de gemeente kan schaden in het aanbestedingsproces. Daarmee is een duidelijke bescherming gegeven aan de privaatrechtelijke belangen van de gemeente onder een gelijktijdige mogelijkheid van inzage in de gegevens.

Het raadsvoorstel geeft aan dat, in het kader van het Bosch' model 2.0, gekozen is om risicomanagement toe te passen volgens de zogenaamde RISMAN-methode. Het risicodossier is niet gevoegd bij het raadsvoorstel voor de aanvraag van het bouwkrediet. De door het college in het raadsvoorstel onderkende belangrijkste risico's zijn budgetoverschrijding, vertraging in het project en het niet halen van de duurzaamheidsambities. Tijdens de raadsbehandeling worden door raadsleden op drie momenten potentiële risico's in het debat gebracht, die evenwel geen aanleiding zijn geweest tot verder inhoudelijke debatten in de raadsvergadering:

- Een risico dat de duurzaamheidsambities niet binnen het gestelde budget kunnen worden gerealiseerd. Het betreffende raadslid stelt een amendement voor, dat wordt verworpen.
- Een risico dat – zoals uit het jaarverslag wordt afgeleid – het aantal mensen dat door Weener XL geholpen moeten worden flink afneemt, waardoor het gebouw deels onbenut blijft. Het betreffende raadslid stelt evenwel dat Weener XL in de samenleving hard nodig is en blijft en dat Weener XL daarom een mooi en modern kantoor verdient.
- Een risico dat de raad geen inzicht heeft in de financiën van Weener XL. Het betreffende raadslid benadrukt evenwel dat Weener XL een veilige werkomgeving moet bieden en geeft aan het raadsvoorstel te steunen.

De gemeenteraad besluit in de raadsvergadering van 7 mei 2019 het gevraagde krediet van €42,3 mln. te verlenen voor de nieuwbouw van Weener XL, en dit op te nemen in de begroting 2020.²³⁷

²³⁶ In dit Rekenkameronderzoek is niet geverifieerd of het later ingaan van de hogere huisvestingslasten vanwege het anderhalf jaar later opleveren van de nieuwbouw van Weener XL, is verwerkt in de begroting.

²³⁷ Besluitenlijst Gemeenteraad van 7 mei 2019, te raadplegen: [link](#)

Projectrealisatie

Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat het projectteam, mede op basis de door de raad geaccordeerde werkwijze van Weener XL, een gedetailleerd Programma van Eisen (PvE) opstelt voor de nieuwbouw van Weener XL. Bij het opstellen van dit PvE zijn de verschillende gebruikers van Weener XL nauw betrokken. Deze gebruikers staan onder functionele leiding van de directeur Weener XL, die tevens ambtelijk opdrachtgever is van de nieuwbouw. Gedurende het gehele nieuwbouwproject is de functie van directeur Weener XL door dezelfde persoon ingevuld.

Onder leiding van de ambtelijk opdrachtgever is tijdens de verschillende fases van het project gewerkt vanuit twee strak omschreven kaders. Deze kaders waren enerzijds het beschikbare budget en anderzijds het gedetailleerd uitgewerkte PvE. De ontwikkelingen van de verschillende ontwerpen (van Voorlopig Ontwerp tot Uitvoering gereed Ontwerp) en ontwikkelingen tijdens de bouwfase worden telkenmale getoetst en waar nodig aangepast om binnen deze gestelde kaders te blijven. De gecalculerde kosten zijn tijdens de verschillende fasen van het project getoetst door een extern bureau.

De projectleiding was gedurende het gehele project in handen van een en dezelfde persoon, de directeur van Weener XL. Vanwege pensionering van de projectleider is deze functie eenmalig, bij de start van de bouwfase, overgedragen aan de opvolgend projectleider. In het projectteam zit tevens een projectmanager vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch. De ontwikkelingen van het PvE, de verschillende ontwerpen en ontwikkelingen tijdens de bouwfase van het project zijn afgestemd met de gebruikers, architect en aannemer.

Het college rapporteert de voortgang van de nieuwbouw niet zoals toegezegd elk kwartaal aan de raad en op basis van de mijlpalenplanning, maar via de jaarlijkse Monitor Fysieke Projecten. Daarnaast ontvangt de raad via de kwartaalrapportages Sociaal Domein²³⁸ en het Tertiaal bericht Sociaal Domein²³⁹ algemene informatie over het project. Het college heeft deze aangepaste wijze van voortgangsrapportage niet vooraf aan de raad gemeld.

In de Monitor Fysieke Projecten worden de indicatoren Geld, Risico's, Organisatie en Tijd met kleurcodes aangegeven en wordt in beknopte tekst nadere toelichting gegeven. Onderstaand wordt in Figuur 4.1 weergegeven welke informatie over het project naar de raad is gestuurd.²⁴⁰ Het college heeft het risicodossier niet aan de raad aangeboden, bijvoorbeeld bij de jaarlijkse behandeling van de managementrapportages.

²³⁸ Kwartaalrapportages Sociaal Domein 2020 Q1 en 2020 Q4.

²³⁹ Tertiaal berichten Sociaal Domein d.d. mei 2023 en 26 oktober 2023.

²⁴⁰ In de raad geagendeerde managementrapportages, met als bijlagen de *Monitor uitvoering projecten*: 2019, te raadplegen: [link](#); 2020, te raadplegen: [link](#); 2021, te raadplegen: [link](#); 2022, te raadplegen: [link](#); 2023, te raadplegen: [link](#)

Figuur 4.1: Monitor Fysieke Projecten

	<i>Status indicatoren (Geld, Risico's, Organisatie en Tijd)</i>	<i>Toelichting</i>
17 oktober 2019	Groen	<i>Het project bevindt zich in de VO fase, welke naar verwachting eind oktober 2019 wordt afgerond. De selectieprocedure voor de aannemers is gereed. Na gereed komen van het VO zal de aanbesteding van het bouwteam starten. Er blijft onduidelijk bestaan over de mogelijke gevolgen van de stikstofproblematiek.</i>
30 oktober 2020	Groen	<i>In april 2020 is de aannemer geselecteerd en is de bouwteamovereenkomst gesloten, in juli is de DO-fase afgerond. Het Technisch Ontwerp zal in oktober worden afgerond. De omgevingsvergunning is verleend, de bezwaretermijn loopt nu nog. De aannemingsovereenkomst zal in november/december worden afgesloten. Naar verwachting zal het heiwerk in november starten. Hiervoor zal een vooropdracht aan de aannemer worden verstrekt.</i>
14 oktober 2021	Tijd = rood Overig: groen	<i>Het technisch ontwerp is afgerond en de aannemingsovereenkomst is door partijen getekend. Met de UO [Uitvoering-gereed Ontwerp]- en bouwfase is gestart. De planning is gedurende het project aangepast. De verwachting is dat de nieuwbouw eind 2022 gereed zal zijn.</i>
November 2022	Tijd = geel Overig: groen	<i>Het technisch ontwerp is afgerond en de aannemingsovereenkomst is door partijen getekend. Met de uitvoeringsontwerp- en bouwfase is gestart. De planning is gedurende het project aangepast. Zoals bij alle lopende bouwprojecten speelt op dit moment ook hier een risico op stijging van materialenprijzen door de situatie in Oekraïne. Gezien de fase van het project is de verwachting dat dit niet leidt tot budgetoverschrijding De verwachting is dat de nieuwbouw Q1 2023 gereed zal zijn met aansluitend de verhuizing Weener XL. De afronding van de werkzaamheden in de openbare ruimte aan de Oude Vlijmenseweg in Q2 2023.</i>
Oktober 2023	Tijd = geel Overig: groen	<i>De nieuwbouw van WXL is 31 mei jl. opgeleverd. De verhuizing heeft in drie weken tijd in de periode juni-juli plaatsgevonden. De werkzaamheden in de openbare ruimte aan de Oude Vlijmenseweg zijn begin juli afgerond. Inmiddels zijn alle activiteiten van Weener XL verhuisd naar de nieuwe locatie. Op 7 oktober heeft de officiële opening en opendag plaats gevonden. Begin 2024 wordt het project financieel binnen budget afgerond.</i>

Bron: Monitor uitvoering projecten 's-Hertogenbosch

Met betrekking tot de planning in de tijd gaat het college in het raadsvoorstel van 29 mei 2019 nog uit van een oplevering van de nieuwbouw eind 2021. Die planning wordt in de kwartaalrapportage Sociaal Domein 2020 Q1 bevestigd.

Dit Rekenkameronderzoek leidt tot de volgende bemerkingen over de informatie en raadsbehandeling van de monitor fysieke projecten:

- In de Monitor Fysieke Projecten 2021, 2022 en 2023 staat de factor “tijd” respectievelijk rood en daarna op geel. Er worden in de monitor geen beheersmaatregelen genoemd. De raad heeft niet gevraagd om structurele inzage in risico's en beheersmaatregelen.
- De Monitor Fysieke Projecten van november 2022 geeft in de toelichting aan een risico van kostenstijging in de toelichting. Evenwel blijven de indicatoren “risico's” en “geld” op groen, terwijl verwacht zou worden dat die indicatoren minimaal op geel worden gezet met een weergave van bijbehorende beheersmaatregelen.
- Met de Monitor Fysieke Projecten van oktober 2021 wordt de raad geïnformeerd dat de oplevering wordt opgeschoven van eind 2021 naar eind 2022. In de monitor van november 2022 wordt een nieuwe vertraging gemeld met een verwachte oplevering in het tweede kwartaal 2023. Deze informatie bereikt de raad als het risico van vertraging zich reeds heeft gemanifesteerd. Er worden geen beheersmaatregelen vermeld en eveneens wordt niet aangegeven wat het effect is van de vertragingen. Uit de verslaglegging van de raadsvergadering blijkt dat de raad geen vragen stelt en de informatie uit de Monitor Fysieke Projecten ter kennisgeving aanneemt.

Over de tijdsplanning worden vanuit een van de raadsfracties in februari 2021 en april 2021 schriftelijke vragen gesteld over de gevolgen van de vertraging.²⁴¹ In april 2021 beantwoordt het college de vragen van februari 2021 en geeft aan dat de feitelijke bouw start zodra de definitieve aanneemovereenkomst met de aannemer is gesloten. Het college kan in verband hiermee nog geen exacte planning geven, maar verwacht dat de oorspronkelijke planning niet zal worden gehaald. Het college verwacht een verhuizing in 2022, maar geeft aan meer duidelijkheid te kunnen geven over de verwachte opleverdatum zodra de definitieve aanneemovereenkomst is gesloten.²⁴² In mei 2021 beantwoordt het college de vragen van april 2021 en geeft aan dat het sluiten van de definitieve aannemingsovereenkomst meer tijd heeft gekost dan voorzien. Het college verwacht dat de voorziene uitloop in de tijd geen financiële of andere gevolgen zal hebben.²⁴³

De nieuwbouw van Weener XL wordt op 31 mei 2023 opgeleverd en is na afronding van de verhuizing op 10 juli 2023 in gebruik genomen. Het project heeft geleid tot een volwaardige infrastructuur die naar wens is van de gebruikers. De gemeente (zowel raad, college als ambtenaren) is over het geheel genomen tevreden over de opgeleverde nieuwbouw. Er sprake is van een gedegen sturing vanuit een stabiele personele invulling van sleutelposities in het projectteam. Tevens is gestuurd op basis van heldere kaders die aan de voorkant zijn vastgesteld (i.c. een gedetailleerd PvE en een vaststaand beschikbaar budget).

Het accountantsverslag over het begrotingsjaar 2022 meldt dat de investeringen voor de nieuwbouw van Weener XL in lijn liggen met het door de raad vastgestelde krediet en dat de besteding van dit krediet goed wordt gemonitord door de projectorganisatie door middel van het twee keer per jaar

²⁴¹ 24 februari 2021 en 26 april 2021, Fractie Leefbaar 's-Hertogenbosch, vragen ex art. 71 Reglement van Orde, te raadplegen: [link](#) en [link](#)

²⁴² 13 april 2021, antwoorden van college op vragen ex. art. 71 RvO over: Nieuwbouw Weener XL, te raadplegen: [link](#)

²⁴³ 25 mei 2021, antwoorden van college op vragen ex. art. 71 RvO over: Nieuwbouw Weener XL – deel 2, te raadplegen: [link](#)

aanleveren van de Monitor Fysieke Projecten aan de raad. De verwachting van de accountant is dat de totale nieuwbouwkosten (inclusief mogelijke prijsstijgingen) binnen het krediet blijven.²⁴⁴

Ten tijde van dit Rekenkameronderzoek is voor het nieuwbouwproject Weener XL de keuze voor de definitief te hanteren index voor prijsstijgingen nog niet vastgesteld. Echter staat vast dat het project ondanks vergelijkbare omstandigheden als de nieuwbouw van het Theater aan de Parade, binnen het beschikbaar gestelde krediet van €42,3 mln. wordt afgerond.

4.2 Vergelijking nieuwbouwprojecten Theater aan de Parade en Weener XL

In 4.2 worden op basis van de hoofdstukken 2 en 3 en bovenstaande 4.1 de overeenkomsten en verschillen zijn tussen het project vernieuwbouw Theater aan de Parade en het project nieuwbouw Weener XL geanalyseerd.

Analyse van overeenkomsten tussen beide projecten

- a. Beide projecten hebben geleid tot een volwaardige infrastructuur die naar wens is van de gebruikers en de gemeente. In beide projecten hebben de projectteams op consciëntieuze wijze sturing gegeven aan de realisatie van het project, mede door een zo strak mogelijke sturing vanuit de gegeven kaders en het vanaf een vroeg stadium betrekken van zowel gebruikers, architect als aannemer.
- b. In beide projecten is sprake van onvolkomenheden in de voortgangsrapportage. Er is geen sprake van een voortgangsrapportage per kwartaal, zoals toegezegd in het raadsvoorstel voor de kredietverlening voor Weener XL en in het dictum van het raadsvoorstel voor de kredietverlening voor het Theater aan de Parade. Het college heeft geen andere afspraken met de raad gemaakt over een alternatieve vorm of frequentie van de voortgangsrapportage.
- c. Het college heeft geen eenduidige afspraken gemaakt hoe de raad te betrekken in risicomanagement, waaronder het toelichten van verschillen in de beoordeling door het college van risico's, beheersmaatregelen en effecten daarvan. Het college meldt risico's op de aspecten Product, Tijd of Geld aan de raad nadat de risico's zich hadden gemanifesteerd. Daarbij werd de raad niet proactief meegenomen in mogelijke keuzes qua beheersmaatregelen, ondanks dat vanuit de raad vragen en opmerkingen worden gemaakt over projectrisico's. Gelet op de aard en de impact van de risico's die zich manifesteerden, zijn het effect hiervan en de appreciatie van raadsleden bij de nieuwbouw van het theater indringender dan bij de nieuwbouw van Weener XL.
- d. In de raadsvoorstellen voor de kredietverlening worden geen inhoudelijke alternatieven voor de voor ogen staande nieuwbouw aangeboden. De analyse hoe het college komt tot een voorgesteld voorkeursalternatief ontbreekt. Daardoor kreeg de raad enkel een ja/nee-keuze over het in de raadsvoorstellen aangegeven voorkeursalternatief van college. De keuze om in beide voorstellen een volledig bouwkrediet aan te vragen en niet eerst een voorbereidingskrediet, gevolgd door een aanvraag van een bouwkrediet, is enerzijds te

²⁴⁴ 17 mei 2023_ PricewaterhouseCoopers Accountants N.V._ Accountantsverslag 2022 gemeente 's-Hertogenbosch, p. 16, te raadplegen: [link](#)

begrijpen vanuit de langlopende geschiedenis van beide projecten, maar beperkt anderzijds de raad in het kunnen afwegen van keuzes bij de kaderstelling en de toepassing van zijn budgetrecht.

- e. Beide projecten zijn in dezelfde periode gerealiseerd en hebben daardoor beide met vergelijkbare exogene factoren te maken gehad, in het bijzonder de corona-maatregelen en de prijsstijgingen in de bouwsector.
- f. De raad heeft geen structuur en inhoud gegeven aan zijn eigen ondersteuning bij de beoordeling van de raadsvoorstellen en de projectrealisatie. In de gemeente 's-Hertogenbosch is ervoor gekozen om de griffie en het presidium vooral een procesmatig ondersteunende rol te geven. Zij hebben dan ook niet de capaciteit om een meer inhoudelijke ondersteuning aan de raad te bieden. Door geen inhoudelijke ondersteuning te organiseren heeft de raad zichzelf beperkt in een volwaardige uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende rol en het budgetrecht.

Analyse van verschillen tussen beide projecten

- a. Alhoewel beide projecten een complexiteit en daaraan verbonden risico's kenden, blijkt uit dit Rekenkameronderzoek dat de complexiteit en de aard van de risico's rond het project Theater aan de Parade vergroot werden door verschillende factoren:
 - Meer beladen politiek-bestuurlijke omstandigheden, waarbij in het bijzonder de locatiekeuze en het karakter van de nieuwplannen leiden tot langdurige debatten zonder definitieve keuze.
 - Gedreven, kritische reacties vanuit de bevolking tijdens zowel de planning, voorbereiding als uitvoering van de nieuwbouw.
 - De rechtsgang rond de aanbesteding van het architectenbureau.
 - Druk op de factoren Product, Tijd en Geld:
 - Het bouwen in een binnenstedelijk, beschermd stadsgezicht, leidend tot zware eisen ten aanzien van het op te leveren product.
 - Het gebruik maken van delen van het oude theater en daardoor moeten werken met bouwkundige aansluitingen tussen bestaande en nieuwe bouw.
 - Zowel de nieuwbouw van Weener XL als van het Theater aan de Parade zijn complexe en unieke bouwprojecten. De geïntegreerde theatertechnische installaties maakt de bouw van het theater nog eens extra complex.
 - Een krap bemeten tijdplanning, die tijdens het project nadelig werd beïnvloed door de rechtsgang naar de Raad van State.
 - Een krap bemeten budget, waarbij risicoreserves voor aanvang voor een groot deel worden aangesproken.
 - Personele wisselingen op sleutelfuncties, in het bijzonder bij de toekomstig gebruiker ZNTM.
 - De inschrijving door slechts twee aannemers, waarvan één vrij snel afviel.
- b. Tijdens de uitvoering van dit Rekenkameronderzoek moeten beide projecten nog financieel worden afgerond. Met die afronding kunnen bevindingen anders uitvallen dan momenteel naar voren zijn gekomen.

De nieuwbouw voor Weener XL wordt binnen het beschikbaar gestelde krediet van € 42,3 mln. afgerond. Voor het Theater aan de Parade is de verwachting dat het noodzakelijke budget kan

worden vastgesteld op € 79,2 mln. Dat betekent een verhoging van € 16,5 mln. ten opzichte van het in 2018 door de raad toegekende krediet.

- c. Bij Weener XL is de gemeente zowel eigenaar als gebruiker van de nieuwbouw. Daardoor zijn geen afspraken nodig over welke partij welk deel van het project voor zijn rekening neemt (de demarcatie). Bij het Theater aan de Parade is de gemeente de eigenaar van het gebouw en de ZNTM de gebruiker, waardoor een heldere demarcatie voorafgaand aan de nieuwbouw noodzakelijk is. Na oplevering van het nieuwe theater geeft het college aan de demarcatie bij te willen stellen door de nieuwe theatertechniek, ter waarde van €13,5 mln., over te dragen aan de ZNTM. Dit leidt binnen de raad tot vragen over de demarcatie en de financiële effecten voor de gemeente en het theater. De finale financiële afronding van het project en de effecten op de toekomstige exploitatie van de ZNTM hangen mede af van de nog te nemen besluiten daarover.
- d. Voor de nieuwe huisvesting van Weener XL zijn, voorafgaand aan de kredietverlening voor de nieuwbouw, ramingen opgesteld van de verwachte hogere huisvestingslasten. Deze hogere lasten zijn voorafgaand aan het raadsvoorstel voor kredietverlening voor de nieuwbouw, aan de raad voorgelegd, door de raad geaccordeerd en opgenomen in de gemeentelijke begroting. Het college heeft voorafgaand aan het raadsvoorstel tot kredietverlening voor de vernieuwbouw van het theater, geen analyse opgesteld van toekomstige exploitatielasten na de nieuwbouw van het theater. Daardoor hebben zowel college, raad als ZNTM geen inzicht in de verwachte exploitatielasten die voortvloeien uit de nieuwbouw. Dit beperkt de raad in het volwaardig uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende rol en zijn budgetrecht.
- e. De functies, taken en betekenis van Weener XL voor de stad 's-Hertogenbosch zijn door het college uitgewerkt en door de raad vastgesteld. Deze bieden daarmee een fundament voor zowel het in detail uitwerken van het Programma van Eisen en de ontwerpen voor de nieuwbouw van Weener XL, als voor het beoordelen van de prestaties van Weener XL. De verwachtingen van de gemeente over de prestaties van het nieuwe theater op gebied van cultuur en *leisure* zijn globaal beschreven. Het college maakt het gewenste effect van het theater voor de gemeente 's-Hertogenbosch niet concreet. Daardoor ontbeert de gemeente een duidelijk fundament onder zowel de nieuwbouwplannen als de exploitatie van het theater. Als gevolg daarvan kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol en zijn budgetrecht niet volwaardig invullen, ten aanzien van zowel het investeringskrediet voor de nieuwbouw als de exploitatie – en daarmee tevens de cultuursubsidie – voor het theater.
- f. Voor Weener XL zijn bouwkostenramingen opgesteld op basis van een gedetailleerd PvE. Deze biedt duidelijkheid of de bouw binnen het budget kan worden gerealiseerd. De twee bouwkostenramingen voor een nieuw theater die het college in 2017 laat opstellen, zijn niet op een PvE gebaseerd. De ramingen hebben een zodanige spreiding in resultaten dat ze onvoldoende grondslag bieden voor het oordeel van het college dat het voorgestelde nieuwbouwplan binnen budget kan worden uitgevoerd. Het college geeft de raad geen inzicht in de verschillen tussen de kostenberekeningen van de externe bureaus en de plannen voor de vernieuwbouw van het theater, zoals die in het raadsvoorstel van 2018 aan de raad worden voorgelegd. Dit leidt er mede toe dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol en zijn budgetrecht niet volwaardig kan uitoefenen.
- g. Voor de nieuwbouw van Weener XL is een gedetailleerd PvE als fundament en kader gebruikt tijdens alle opvolgende fasen van het project. Daarnaast is de verdere uitwerking voltooid met

gebruikersgroepen die functioneel onder de directe leiding staan van de ambtelijk opdrachtgever, de directeur Weener XL. Deze functie van directeur is gedurende het gehele project door eenzelfde persoon vervuld. De nieuwbouwplannen voor het theater vertrekken vanuit een globaal PvE. Het PvE laat daardoor ruimte voor interpretatie en vergen nadere inkleuring via overleg met de gebruiker. De ambtelijk opdrachtgever is een gemeentelijk ambtenaar die niet de leiding heeft over de gebruikers; die staat onder leiding staat van de directeur ZNTM. Personele wisselingen in de functie van directeur ZNTM en sleutelfuncties bij de ZNTM, leiden tot veranderende inzichten vanuit de gebruiker tijdens het project. Dat heeft de aansturing van het project complexer en arbeidsintensiever gemaakt.

- h. In het nieuwbouwproject voor Weener is consequent sprake van geheimhouding over de risico-opslag.²⁴⁵ In het raadsvoorstel voor de nieuwbouw van het Theater aan de Parade geeft het college aan wat de hoogte van de risicoreservering is.²⁴⁶ In een latere fase van het project zegt het college evenwel in reactie op een motie²⁴⁷ geen openbaarmaking te willen maken van het resterend budget “onvoorzien”.²⁴⁸ Daarmee is sprake van inconsistentie in de bescherming van de privaatrechtelijke belangen van de gemeente in de fase van het raadsvoorstel van beide projecten, maar is er wel consistentie in de latere uitvoeringsfasen.

4.3. Bevindingen

Uit de vergelijking tussen de nieuwbouwprojecten voor het theater en Weener XL komen diverse overeenkomsten en verschillen naar voren. Uit deze vergelijking kan lering worden getrokken over punten die van belang zijn bij toekomstige gemeentelijke projecten. In onderstaande leerpunten wordt aangegeven welke aspecten in de vergelijking tussen Weener XL en het Theater aan de Parade naar voren komen, in de vorm van voorwaarden voor een dergelijke planning, besluitvorming en realisatie:

1. De noodzaak voor een gedegen fundament onder projecten. Dit bereiken door het vastleggen van heldere, expliciet geformuleerde en door de raad te accorderen gewenste effecten die een voor ogen staand project voor de stad dient te hebben.
2. De integrale uitwerking van een projectvoorstel. Daarbij zowel investeringen als latere meerjarige exploitatie inzichtelijk maken.
3. Een gedegen en tijdens het project actuele risico-inventarisatie, die leidt tot een aantoonbare risico-reservering.
4. Het belang van een gedetailleerd PvE als fundament onder een projectvoorstel. Daarin duidelijk aangeven welk deel van het project de gemeente en een derde partij voor zijn rekening neemt
5. Keuzemogelijkheden uitwerken en ter besluitvorming aanbieden. Waarborg dat de raad bij een projectvoorstel kan afwegen tussen planalternatieven.
6. Goede informatie-uitwisseling. Duidelijke afspraken maken en nakomen over voortgangsrapportages aan de raad en over de wijze waarop de raad vroegtijdig wordt betrokken in risico's en vraagstukken rond het project.

²⁴⁵ 7 mei 2019, Raadsvoorstel “Beschikbaar stellen van een krediet voor de (her)huisvesting van Weener XL”, Reg.nr.: 8615118, p. 11, te raadplegen: [link](#)

²⁴⁶ 7 mei 2019, Raadsvoorstel “Beschikbaar stellen van een krediet voor de (her)huisvesting van Weener XL”, Reg.nr.: 8615118, p. 26, te raadplegen: [link](#)

²⁴⁷ Verslag raadsvergadering 16 juni 2021, p. 8 en p. 9, Agendapunt 11 motie 1, te raadplegen: [link](#)

²⁴⁸ Verslag raadsvergadering 16 juni 2021, p. 43, te raadplegen: [link](#)

7. Een zowel inhoudelijke als procesmatige ondersteuning voor de raad. Een structurele inhoudelijke en procesmatige ondersteuning voor de raad is onmisbaar, in het bijzonder bij projecten waarover gedurende een langere periode veel en complexe informatie aan de raad wordt aangeboden.

Hoofdstuk 5: Toepassing van de Checklist en Bosch' Model 2.0

Bij de besluitvorming over het raadsvoorstel voor de kredietverlening in 2018 en tijdens de daaropvolgende realisatie van de vernieuwbouw van het theater zijn de *Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch* en het *Bosch' Model 2.0 Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch* beschikbaar als leidraad.^{249 250} In 5.1 wordt op basis van de analyses van Hoofdstuk 2 en 3 aangegeven of en hoe gebruik is gemaakt van de in 2017 door de rekenkamercommissie aangeboden *Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch*. Vervolgens wordt in 5.2 aangegeven of en hoe het *Bosch' Model 2.0* is toegepast. In 5.3 worden de bevindingen van dit hoofdstuk beschreven.

5.1 Toepassing van de Checklist voor het project Theater aan de Parade

In het raadsvoorstel voor kredietverlening in 2018 (kredietvoorstel 2018) zegt het college over de checklist: “*De checklist hebben wij gebruikt bij het voorbereiden van het project, bij het procesmatig en inhoudelijk uitwerken ervan door de projectorganisatie en bij het opstellen van dit raadsvoorstel*”.²⁵¹

Uit dit Rekenkameronderzoek komt naar voren dat de checklist onvoldoende door de raad is gevolgd in zijn debatten, oordeelvorming, besluitvorming en controle van de projectrealisatie. Ten aanzien van de planning en realisatie van het nieuwbouwproject, blijkt uit het Rekenkameronderzoek dat het college op enkele punten de checklist onvoldoende heeft gevolgd. Dat geldt ten aanzien van de volgende punten uit de checklist:

a. Gewenste outcomes

Uit het onderzoek komt naar voren dat het project onvoldoende uitwerking heeft gegeven aan de onderstaande *outcomes* die in de checklist zijn benoemd. Het gaat daarbij om de publieke belangen die voor de gemeente centraal staan rond het project:

- *Het opgeleverde theater accommodeert de ambities van de stad*
De ambities van de stad zijn dermate algemeen geformuleerd dat die onvoldoende houvast geven bij het beoordelen van de prestaties van het nieuwe theater.
- *Het nieuwe theater wordt opgeleverd conform het vastgestelde Programma van Eisen, binnen de toegekende begroting en de vastgestelde planning*

Na oplevering van het theater blijkt dat het Programma van Eisen ten tijde van het raadsvoorstel voor kredietverlening nog globaal van karakter is en tijdens de navolgende ontwerpfasen en realisatie van het project wordt bijgesteld. De raad wordt over de aanpassingen niet geïnformeerd. Het project leidt tot het overschrijden van de begroting, wat ten dele samenhangt met een onvolkomen projectvoorbereiding. Het project kent een

²⁴⁹ 25 januari 2017, Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, *Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch*; te raadplegen: [link](#)

²⁵⁰ Januari 2018, Bosch' Model 2.0, Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch

²⁵¹ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p.17; te raadplegen: [link](#).

bescheiden overschrijding van de tijdsplanning, wat gelet op de aard van het project is te rechtvaardigen. Evenwel heeft het compenseren van de vertraging door de rechtsgang van inwoners naar de Raad van State, aanzienlijke extra kosten en derhalve budgetoverschrijding met zich meegebracht.

- *De exploitatie van het nieuwe theater past binnen de gemeentelijke begroting*

In de planningsfase van de nieuwbouw zijn geen actuele inschattingen gemaakt van de exploitatie op basis van een bijgesteld bedrijfsplan. Door het ontbreken van een actuele uitwerking van de gewenste effecten van het nieuwe theater kan de gemeente geen sturing geven aan een beleidsplan en een bedrijfsplan niet beoordelen. Tijdens de planning en realisatie van het project heeft het college de inschattingen over de toekomstige exploitatie van het theater gebaseerd op aannames uit het verleden. Evenwel geeft de ZNTM in het bedrijfsplan van 2023 aan geen voortzetting van de exploitatie van het oude theater te willen. Vanaf de 10^e voortgangsrapportages van 6 februari 2024 geeft het college aan dat nog moet blijken of de aannames die zijn gehanteerd over de exploitatie ook kloppen. De reservepositie is lager dan het college als aandeelhouder eerder verwachtte, terwijl in de ogen van het college voldoende mogelijkheden bestonden om de reserve op te bouwen. Hiermee geeft het college een eerste duiding aan de raad dat de exploitatie van de ZNTM niet robuust is en dat de onderliggende cultuursubsidie voor het theater mogelijk onvoldoende is. Het college blijft evenwel nog vasthouden aan de door de raad gestelde kaders en komt niet met inhoudelijke voorstellen.

b. Geef duidelijk inzicht in de afspraken met de bij de bouw betrokken partijen en exploitanten aangaande risicoverdeling en daarmee samenhangende kosten

Het college heeft de raad onvoldoende geïnformeerd over de risico's, de daarmee samenhangende reserveringen, kosten en beheersmaatregelen. Het college betreft de raad bij risico's veelal nadat die zich manifesteren. De mededeling van het college in het raadsvoorstel voor de kredietverlening, dat prijsstijgingen voor risico zijn van de aannemer richt zich op reguliere prijsstijgingen. De gemeente wordt tijdens de projectrealisatie evenwel geconfronteerd met kosten door excessieve prijsstijgingen. Daar had het college in de formulering van het raadsvoorstel geen rekening mee gehouden. De raad is tijdens de projectrealisatie wel tijdig geïnformeerd over de excessieve prijsstijgingen.

c. Geef duidelijk inzicht in de financiering van het project en de exploitatie van het theater na oplevering

De bevindingen uit het onderzoek zijn:

- i. Een actueel bedrijfsplan en daarbij horende exploitatie voor de jaren na oplevering van het nieuwe theater zijn niet gepresenteerd bij het kredietvoorstel 2018. In dit kredietvoorstel staat: "*Hiervoor is al gesteld dat een businessplan voor de komende jaren noodzakelijk is. <...> Pas dan kan een onderbouwde indicatie van de opbrengstpotentie gegeven worden*".²⁵² Dat betekent dat de kredietaanvraag in 2018 niet wordt ondersteund door een inschatting van de kosten en opbrengstpotentie van het nieuwe theater. Het college heeft de raad niet op een later tijdstip alsnog een

²⁵² Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 14; te raadplegen: [link](#).

- “go/no go”-besluit over de nieuwbouw voorgelegd op basis van een beschikbare inschatting van de kosten en opbrengstpotentie.
- ii. Een inschatting van de effecten van nieuwbouw op de hoogte van de huisvestingslasten is niet op voorhand uitgewerkt en meegenomen in de toekomstige exploitatie van het theater. In het kredietvoorstel 2018 zegt het college daarover: *“De vraag in hoeverre de gebouw gebonden kosten per saldo zullen stijgen en of deze te compenseren zijn uit verdien capaciteit kan pas later beantwoord worden.”*²⁵³
 - iii. Pas in de eindfase van het project, met de 10^e voortgangsrapportage van 6 februari 2024, informeert het college de raad over nieuwe inzichten over verdeling van eigendom en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en ZNTM en daarbij horende verrekening van kosten voor de theatertechniek. Besluitvorming hierover en de effecten ervan op de exploitatie van de ZNTM zijn ten tijde van dit Rekenkameronderzoek nog niet afgerond.

d. Geef duidelijk inzicht in de wijze waarop en de frequentie waarmee risico's worden geïnventariseerd, geanalyseerd, en beheerst

De bevindingen uit dit Rekenkameronderzoek zijn:

- i. Bij het indienen van het kredietvoorstel in 2018 biedt het college geen inzicht in het risicodossier en maakt het geen duidelijke afspraken over hoe de raad betrokken wordt in risicoanalyses of risicobeheersing. Het college meldt risico's die zich voordoen en daaruit voortvloeiende effecten enkel achteraf aan de raad, met voorstellen tot budgetverhoging.
- ii. Het college hanteert geen eenduidige lijn ten aanzien van het publiek bekend maken van de beschikbare risicoreservering. Het college houdt de risicoreservering voor de nieuwbouw van Weener XL geheim, maar maakt deze publiek bekend in het raadsvoorstel voor kredietverlening voor het Theater aan de Parade. In reactie op een motie van de raad in 2021 om het resterende risicobudget bekend te maken, ontraadt het college deze motie.

e. Geef duidelijk inzicht in een realistisch en goed gefaseerde planning, waarbij voldoende rekening is gehouden met vertragingen in de besluitvorming (door o.a. bezwaarprocedures) en potentiële uitloop van werkzaamheden

De bevindingen uit dit Rekenkameronderzoek zijn:

- i. Bij het Theater aan de Parade zijn de effecten van de als 100% waarschijnlijk geachte bezwaarprocedures niet vertaald naar een nieuwe tijdsplanning en bijhorende risicoreserveringen.
- ii. In het kredietvoorstel wordt gesteld dat *“oplevering eind 2022 haalbaar zou kunnen zijn. Daarbij is wel als uitgangspunt gehanteerd dat vergunningprocedures niet tot vertragingen zullen leiden. Daarom is het beter uit te gaan van een oplevering uiterlijk voorjaar/medio 2023.”*²⁵⁴ Bij de planning in de tijd wordt derhalve rekening gehouden met een mogelijke vertraging door vergunningsprocedures, maar in de risico-planning en daaraan gekoppelde financiële planning is dat niet voorzien –

²⁵³ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, p. 28; te raadplegen: [link](#).

²⁵⁴ Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade. Gemeente 's-Hertogenbosch, 3 juli 2018, pp. 23-24; te raadplegen: [link](#).

mede door het terugbrengen van het risico van bezwaarschriften van 100% (sept 2019) naar 25% (mei 2020).

f. Geef aan hoe voldoende inhoudelijke, leesbare en inzichtelijke rapportages worden opgesteld

De bevindingen uit dit Rekenkameronderzoek zijn:

Behalve bij de mededeling van het college in het raadsvoorstel voor de kredietverlening, dat prijsstijgingen voor risico zijn van de aannemer, blijkt uit dit Rekenkameronderzoek niet dat het college onjuiste informatie aan de raad verstrekt. Wel worden belangrijke waarschuwingen in externe adviezen door het college sterk afgezwakt of niet gemeld. Het algehele beeld van de informatieverstrekking is dat het voor de raad niet inzichtelijk is *waarom, wanneer, op welke wijze en met welke samenhang* informatie wordt verstrekt. De gefragmenteerde informatieverstrekking beperkt de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol en het uitvoeren van zijn budgetrecht. Over het geheel gezien is er onvoldoende sprake van “*volledige, juiste, tijdige, inzichtelijke en samenhangende*” informatievoorziening aan de raad.

g. Geef aan hoe vaak en aan wie reguliere projectrapportages worden verstuurd.

De bevindingen uit het Rekenkamer onderzoek zijn:

Het college heeft de raad niet, zoals toegezegd, elk kwartaal via voortgangsrapportages over het project Theater aan de Parade gerapporteerd. Er zijn van 28 mei 2019 tot en met 6 februari 2024 (circa 19 kwartalen) totaal 10 voortgangsrapportages aan de raad aangeboden. De frequentie van opeenvolgende voortgangsrapportages wisselde sterk gedurende het project. Daarnaast is via raadsinformatiebulletins en brieven informatie naar de raad gestuurd. Uit het onderzoek is geen eenduidig informatieprotocol gebleken, waarmee is aangegeven welke informatie wanneer en via welk informatiemiddel aan de raad wordt aangeboden. De raad heeft daar ook niet op aangedrongen.

h. Deskundige onafhankelijke externe ondersteuning die (tussentijds en naar eigen inzicht) onafhankelijk mag rapporteren naar de raad.

De bevindingen uit het Rekenkameronderzoek zijn:

De raad heeft voor zichzelf geen inhoudelijke ondersteuning georganiseerd via een onafhankelijke partij die vanuit ervaring en expertise deskundige adviezen kan aanbieden aan de raad en die kan bijdragen aan het bewaken, archiveren en interpreteren van de informatievoorziening aan de raad. Daardoor zijn de raadsfracties en raadsleden op zichzelf aangewezen om de grote hoeveelheid aan soms complexe informatie over het project te verwerken en te vertalen naar de kaderstellende en controlerende rol en het budgetrecht van de raad. Hierdoor heeft de raad zichzelf ook niet ondersteund bij het vastleggen aan welke informatiestromen en welke politiek relevante informatie hij wenst, zoals geduid in het *Handvest actieve informatieplicht* (zie 3.2).²⁵⁵ Tevens heeft de raad zichzelf daardoor niet ondersteund bij het uitvoeren van de aanbeveling van uit het onderzoek van de rekenkamercommissie uit 2014, om vaker het initiatief te nemen om

²⁵⁵ 2004, Handvest Actieve informatieplicht. Vastgesteld in het overleg Presidium- college als werkafpraak. 's-Hertogenbosch.

onderwerpen inhoudelijk te agenderen, indien deze raken aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.²⁵⁶

5.2. Toepassing van het Bosch' Model 2.0

Over het Bosch' Model schrijft het college: *“Het Bosch' Model is bedoeld om te helpen bij het opbouwen van kennis en ervaring rondom projectmatig werken. Ook is het een uitgangspunt voor het werken in projecten binnen de gemeente 's-Hertogenbosch.”*²⁵⁷ *Het Bosch' Model 2.0 voor projectmatig werken vormt de basis, en is de gemeente-breed vastgelegde visie op projectmatig werken”*.²⁵⁸

Het college stelt dat het Bosch' Model tevens is gericht op transparantie voor de inwoners: *“Met een vernieuwde manier van werken maken we voor inwoners beter zichtbaar welke belangen er precies zijn. Dit zorgt uiteindelijk voor een betere besluitvorming. <...> We doen meer recht aan de betrokkenheid van inwoners met een nieuw Bosch model”*.²⁵⁹

Het Bosch' Model biedt een inzicht in wat de gemeente onder een project verstaat en welke uitgangspunten bij een projectplanning en -realisatie voor ogen staan. Voor het doel van dit Rekenkameronderzoek wordt op basis van de genoemde uitgangspunten bezien hoe deze zijn toegepast in het project vernieuwbouw Theater aan de Parade. Het Bosch' Model richt zich met name op de rolneming van het college en de projectorganisatie. In 5.2 wordt aangegeven hoe de principes en uitgangspunten van het Bosch' Model zijn gevolgd. Zoals het Bosch' Model aangeeft, is het een model en een manier van denken en doen, en geen afvinklijstje of invuloefening. Dat betekent dat in onderstaande analyses vooral wordt ingegaan op de vraag of het Bosch' Model naar de geest, dus de onderliggende bedoeling, is toegepast.

Rolneming door college en projectorganisatie

Het Bosch' Model geeft enkele uitgangspunten over de opzet van een project, belangrijke principes en uitgangspunten en de projectorganisatie. Hieronder wordt aangegeven hoe deze aspecten bij de vernieuwbouw van het theater zijn toegepast.

Opzet van het project

Het Bosch' Model geeft aan dat voor het project start doel, resultaat, scope en kwaliteit duidelijk en vastgelegd dienen te zijn.²⁶⁰ Over deze begrippen geeft het Bosch' Model aan²⁶¹:

Bij het doel horen de effecten, de meetbare verandering die we willen bereiken.

Het resultaat is datgene wat het project oplevert: wat is gerealiseerd als het project klaar is. Het is iets waarmee, als het goed is, de nagestreefde effecten worden behaald.

²⁵⁶ Juni 2014, 'Regeren en informeren' Onderzoek Informatievoorziening complexe projecten, Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, p.5.

²⁵⁷ Januari 2018, Bosch' Model 2.0, Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch, p. 7

²⁵⁸ Juni 2016, Verbeteren voor succesvollere projecten (en een succesvolle organisatie), p.3

²⁵⁹ Mei 2018, Bestuursakkoord 2018-2022, p. 23-24

²⁶⁰ Januari 2018, Bosch' Model 2.0, Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch, p.20

²⁶¹ Januari 2018, Bosch' Model 2.0, Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch, p. 20 – 22

Scope is een term waarmee de aard, omvang en beperkingen van een project worden aangeduid. De scope geeft aan wat tot het project behoort en wat het project moet bewerkstelligen.

De kwaliteit van het resultaat beschrijft hoe geschikt het is voor het gebruik ('fitness for use'). Het beschrijft aan welke inhoudelijke eisen het resultaat moet voldoen om goed te functioneren en bij te dragen aan het bereiken van de beoogde effecten.

Als doel, resultaat, scope, kwaliteit of dekking nog onvoldoende duidelijk zijn, kan het helpen om eerst een onderzoek uit te voeren om de opgave scherp te krijgen.

De vernieuwbouw van het theater richt zich feitelijk op twee belangrijke doelen: (1) het realiseren van een nieuw gebouw en (2) voor de aankomende 30 tot 40 jaar weer volwaardig bijdragen aan het culturele en economische klimaat van de stad. Daarbij is de tweede doelstelling gericht op het uiteindelijk te bereiken effect, waarbij het college het eerste doel (een nieuw gebouw) als noodzakelijke voorwaarde ziet om de tweede doelstelling (de gewenste effecten) te kunnen realiseren.

Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat het project sterk is gericht op de eerste doelstelling, het realiseren van het gebouw. Met de globale en kwalitatieve beschrijving van de gewenste effecten – met name de bijdragen van een nieuw theater aan het culturele en economische klimaat van de stad – is de tweede doelstelling van het nieuwbouwproject ondergeschikt gebleven. Daardoor is een hoofdgedachte achter het Bosch' Model – *voor het project start dienen doel, resultaat, scope en kwaliteit duidelijk en vastgelegd te zijn* – niet gevolgd.

Ten aanzien van het eerste doel – het realiseren van het gebouw – zijn in de ontwerpfasen de doelstellingen in detail uitgewerkt. In die uitwerking hanteert het projectteam een andere definitie van "scope" dan het Bosch' Model. Het projectteam zegt daarover: *De scope van de opgave betreft alle activiteiten die strikt noodzakelijk zijn om de vernieuwbouw te realiseren voor zover deze niet tot de taken van de beheer-/exploitatieorganisatie (ZNTM) behoren. Scopewijzigingen worden tussentijds door de projectleider afgestemd met de ambtelijk opdrachtgever. Formele goedkeuring van scopewijzigingen vindt plaats door de ambtelijk opdrachtgever.*²⁶² Het Bosch' Model hanteert als definitie van scope: *"de aard, omvang en beperkingen van een project; scope geeft aan wat tot het project behoort en wat het project moet bewerkstelligen"*. Zou deze definitie van het Bosch' Model zijn gehanteerd, dan kunnen de tijdens de ontwerpfase doorgevoerde aanpassingen (zoals in het gevelbeeld, het niveau van afwerking, het schuifplatform of de aanpassingen in de theatertechniek) worden gezien als veranderingen in de scope. Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat de raad niet is betrokken in de afwegingen en besluitvorming over deze aanpassingen in de scope, maar pas achteraf wordt gevraagd om budgetophoging voor het realiseren ervan. Het Bosch' Model zegt niets over de rol van de raad bij projecten. Daardoor kan niet worden geconcludeerd dat op dit aspect het Bosch' Model al dan niet is gevolgd.

Uitgangspunten

In het Bosch' Model worden principes en uitgangspunten aangegeven. Hieronder wordt aangegeven in hoeverre deze principes en uitgangspunten zijn gevolgd:

1. *Risicomanagement is het fundament voor goede projectuitvoering*

Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat tijdens het project over het geheel genomen veel aandacht is besteed aan risicomanagement. Gedurende het project heeft doorlopend

²⁶² 12 december 2019, Projectplan DO-fase, p. 6

risicomanagement plaatsgevonden, met gebruikmaking van de RISMAN-methodiek. Ten aanzien van enkele risico's – zoals het risico van een rechtsgang naar de RvS – zou het college strakker hebben kunnen vasthouden aan het vertalen van de risico's naar de planning in de tijd en financiën, en aan het communiceren naar de raad. Over het geheel genomen komt uit het onderzoek als aandachtspunt naar voren dat het college de raad pas achteraf betreft in risicomanagement via voorstellen voor budgetophoging. De raad wordt niet vroegtijdig meegenomen in ingrijpende risico's, daarbij passende beheersmaatregelen en mogelijke financiële effecten.

Ten aanzien van het afdekken van financiële onzekerheden zegt het Bosch' Model: *De post "onvoorzien" is onderdeel van het projectbudget en dekt de onnauwkeurigheden in de kostenramingen af. Niet alle prijzen en hoeveelheden zijn exact bekend. In de initiatieffase zijn de marges vaak wel 30%, na aanbesteding ongeveer 5%.²⁶³* Daarbij wordt aangegeven dat deze percentages indicatief zijn. Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat de post 'onvoorzien' niet vanuit een risico-inventarisatie is berekend, maar dat deze als restpost voortvloeit uit de projectbegroting. Door de hoger dan voorziene aanneemsom neemt de post 'onvoorzien' per saldo met €4 mln. af tot circa €1,5 mln., wat door maatregelen voorafgaand aan de start van de werkzaamheden is opgehoogd naar €2 mln. Bij de gecontracteerde aanneemsom van € 40,5 mln. zou volgens de indicaties van het Bosch' Model de post 'onvoorzien' minimaal circa €2,5 mln. moeten zijn.

Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat over het geheel genomen sprake is van een uitgewerkte planning van de factoren Product, Tijd en Geld. Het project heeft tijdens de uitvoering te maken gehad met diverse complicaties en tegenvallers die uiteindelijk hebben geleid tot een vertraging van de oplevering van circa een half jaar. Gezien de complexe aard van het project en de omstandigheden tijdens de realisatie, kan dat als een acceptabel resultaat worden gezien. Een belangrijke verstoring in de planning vloeide voort uit de rechtsgang naar de RvS. Uit het onderzoek blijkt dat die vertraging en de genomen beheersmaatregelen te rechtvaardigen zijn. Het college schatte de waarschijnlijkheid van een dergelijke rechtsgang eerst in op 100%, maar bracht die later terug naar 25%. Daarbij is niet onderkend dat ook een enkeling die schriftelijk ernstige bezwaren kenbaar maakte, een rechtsgang zou kunnen starten. De ingrijpende consequenties daarvan hadden prominenter in de risico-inventarisatie naar voren moeten komen en de raad had hier eerder in moeten worden betrokken.

2. *Projectkwaliteit is verankerd in mensen*

Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat het project was voorzien van een voldoende kwaliteit van medewerkers. Evenwel zijn de wisselingen van sleutelfunctionarissen binnen de ZNTM van invloed op de bijdrage vanuit de gebruiker aan het projectteam en is ook de ambtelijke aansturing van het project veelvuldig gewijzigd. De voortgang van het proces is daardoor bemoeilijkt, maar heeft geen aantoonbaar negatieve invloed gehad op de uitkomst van het project.

3. *In een goed project is er voldoende ruimte en een veilige omgeving voor tegenspraak*

Het Bosch' Model biedt in lijn met dit uitgangspunt enkele inzichten over tegenspraak binnen het projectteam: "*<Escaleren> doen we bij zwaarwegende conflicterende standpunten, die niet*

²⁶³ Januari 2018, Bosch' Model 2.0, Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch, p. 55

*binnen een redelijk tijdsbestek binnen het projectteam opgelost kunnen worden. Het vraagstuk wordt niet (nooit!) voorgelegd aan de bestuurlijk opdrachtgever”.*²⁶⁴

Het Bosch' Model beschrijft enkel tegenspraak en escalatie binnen de projectorganisatie. Volgens het Bosch' Model zal een escalatie nooit plaatsvinden naar het bestuurlijk/politieke niveau, terwijl dat wel het ultieme niveau van besluitvorming is. In dit Rekenkameronderzoek is niet onderzocht in hoeverre tegenspraak binnen het projectteam heeft plaatsgevonden. Op bestuurlijk niveau wordt opgemerkt dat de nieuwbouw en cultuur bij één wethouder zijn belegd, maar is geen bewijs of dit effect heeft gehad op de tegenspraak op cruciale momenten.

Het door het college aanstellen van de *reviewboard* als onafhankelijke adviesraad van materiedeskundigen biedt een goede structuur voor het organiseren van tegenspraak. Een door het college opgestelde formele instellingsbeschikking met duidelijke richtlijnen en mogelijkheden tot escalatie ontbreekt evenwel. Uit het projectplan blijkt dat de *reviewboard* rapporteert aan de ambtelijk opdrachtgever, die de bevindingen vervolgens deelt en bespreekt met de bestuurlijk opdrachtgever.²⁶⁵ Daarmee is de reikwijdte van de *reviewboard* formeel beperkt tot intern de projectorganisatie. Het college heeft, door het bijvoegen van twee adviezen van de *reviewboard* bij het raadsvoorstel voor de kredietverlening in 2018, tegenspraak van de *reviewboard* ingebracht in het politieke debat met de raad. In het raadsvoorstel verwijst het college naar deze adviezen van de *reviewboard*, zonder daarbij de kern van de kritiek van de *reviewboard* inhoudelijk te bespreken of weerleggen. De raad heeft de adviezen van de *reviewboard* niet opgepakt in het debat over het raadsvoorstel. Het college geeft in voortgangsrapportages aan de raad mee wat standpunten van de *reviewboard* zijn, maar doet dat zodanig verhullend dat de kern van de kritiek van de *reviewboard* daarin onvoldoende doorklinkt. Het gegeven dat het college de rapportages van de *reviewboard* als bijlage meestuurt bij voortgangsrapportages, ontslaat het college er niet van om een getrouwe weergave aan de raad te geven van de bemerkingen van de *reviewboard*. Uit dit Rekenkamer onderzoek komt naar voren dat het voor de *reviewboard* niet helder was hoe in voorkomend geval met escalatie – eventueel direct naar de raad – om te gaan. Daarmee is deze in zichzelf zeer nuttige vorm van tegenspraak niet volwaardig georganiseerd en opgepakt in het project.

4. *Projecten worden integraal aangepakt. Alle gemeentelijke belangen krijgen een plaats in het project*

Het project is voornamelijk gericht op het investeren in de vernieuwbouw van het theater. In zowel de planning als de realisatie van de vernieuwbouw besteedt het college onvoldoende aandacht aan inzicht in de exploitatie van het theater in de jaren na oplevering met een doorkijk naar de in het raadsvoorstel van 2018 genoemde gebruiksduur van 30 tot 40 jaar. Dit is als aandachtspunt door de *reviewboard* opgemerkt. Pas met de 10^e en vooralsnog laatste voortgangsrapportage, in samenhang met het bedrijfsplan van de ZNTM van 2023, wordt de toekomstige exploitatie van het theater een inhoudelijk aandachtspunt. Deze aanpak is niet conform het uitgangspunt van het Bosch' Model om projecten integraal aan te pakken en alle gemeentelijke belangen daarbij mee te nemen.

²⁶⁴ Januari 2018, Bosch' Model 2.0, Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch, p. 61-63

²⁶⁵ 12 december 2019, Projectplan DO-fase, p.9.

Tevens biedt het college geen integraal overzicht van de projectkosten nadat de raad heeft ingestemd met het afboeken van de €3,7 mln. voorbereidingskosten van het eerder afgewezen plan voor nieuwbouw, terwijl deze voorbereidingen wel de basis zijn voor het raadsvoorstel van 2018.

Projectorganisatie

In hoofdlijn is de in het Bosch' Model voorgestelde projectorganisatie gevolgd. Het Bosch' Model geeft aan dat er verschillende vormen denkbaar zijn om een projectorganisatie te structureren. Een van de uitgangspunten daarbij is dat er sprake is van één bestuurlijk opdrachtgever, één ambtelijk opdrachtgever en één projectleider. Daarvan is sprake in de projectorganisatie voor de vernieuwbouw van het theater. Het Bosch' Model geeft in een van de overzichten weliswaar de positie van de raad weer²⁶⁶, maar geeft er in de tekst geen nadere toelichting over.

Via een klankbordgroep worden onder andere omwonenden en ondernemers betrokken en geïnformeerd. Daarmee doet de projectorganisatie recht aan het in het Bosch' Model genoemde belang van het managen van de relaties met de omgeving. Uit dit Rekenkameronderzoek komt naar voren dat vanuit het projectteam veel aandacht is besteed aan het betrekken en informeren van omwonenden.

Specifieke aandacht besteedt het Bosch' Model aan de rol van de projectcontroller: *De projectcontroller bewaakt namens de organisatie en de ambtelijk opdrachtgever of een project "in control" is. <...> Belangrijk is daarbij dat de projectcontroller een onafhankelijke rol heeft en houdt ten opzichte van het project. <...> Hij rapporteert aan de opdrachtgever en de projectleider. Hierbij richt hij zich zowel op de "hard" controls (tijd, geld, scope, etc.) als de "soft" controls (samenwerking, vertrouwen, tegenspraak, etc.).*²⁶⁷ De rol van projectcontroller is gecombineerd met de rol van ambtelijk secretaris van de reviewboard.²⁶⁸ Ook al zou de ambtelijk secretaris geen inhoudelijk rol hebben in de reviewboard, tast een dergelijke samenloop van rollen naar het oordeel van de Rekenkamer de noodzakelijke onafhankelijkheid van de projectcontroller aan.

5.3. Bevindingen

Met de checklist en het Bosch' Model heeft zowel raad als college voldoende instrumentarium voorhanden waarmee invulling kan worden gegeven aan de sturing en verantwoording van complexe fysieke projecten. Uit het onderzoek blijkt dat de checklist door het college op diverse onderdelen onvoldoende is toegepast en ingebed in het project. De checklist is niet door de raad gebruikt. Het Bosch' Model is in algemene zin toegepast. Evenwel heeft het college de in het Bosch' Model aangereikte opzet, principes en uitgangspunten op diverse onderdelen onvoldoende nageleefd in het project.

Uit bovenstaande analyses komen de volgende leerpunten naar voren:

1. Voorafgaand aan een raadsvoorstel tot kredietverlening is er noodzaak om aandacht te geven aan de belangen en gewenste effecten van een project voor de gemeente – ten aanzien van

²⁶⁶ Januari 2018, Bosch' Model 2.0, Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch, p. 27

²⁶⁷ Januari 2018, Bosch' Model 2.0, Projectmatig werken bij de gemeente 's-Hertogenbosch, p. 37

²⁶⁸ 12 december 2019, Projectplan DO-fase, bijlage 2.

het theater betreft het de toegevoegde waarde voor de gemeente en haar inwoners op het gebied van cultuur en *leisure*. Vertrekpunt is het expliciet maken van de publieke belangen die voor de gemeente centraal staan rond het project. Deze dienen vervolgens te worden gebruikt als fundament voor enerzijds een gedetailleerd Programma van Eisen en Functioneel Ontwerp en anderzijds een concrete beleidsambitie (i.c. een culturele ambitie) en een solide bedrijfsplan. Daarmee wordt inhoud gegeven aan de noodzakelijke kaders om de uiteindelijk benodigde investerings- en exploitatiebudgetten met een zekere betrouwbaarheid te kunnen vaststellen en na afronding van het project te kunnen toetsen.

2. Een inzichtelijke en realistische risico-inventarisatie moet worden vertaald naar een gevalideerd risicovoorziening die onderdeel is van het projectbudget.
3. Afspraken maken tussen college en raad hoe te besluiten over de omvang van de risicovoorziening en op welke wijze te communiceren over risico's en uitputting van deze voorziening. Daarbij is het noodzakelijk om afspraken te maken over geheimhouding van deze informatie.
4. Afspraken maken tussen college en raad over de aard, omvang en beperkingen van een project en eventuele aanpassingen daarvan. Daarbij is het noodzakelijk om heldere afspraken te maken welke type mutaties en/of welke financiële omvang vooraf instemming vragen van de raad.
5. Integraal uitwerken en tot realisatie brengen van het project vergt het in samenhang bezien van de gewenste resultaten en benodigde budgetten voor zowel investeren als exploiteren.
6. Ontwikkel afspraken en processen om tegenspraak te organiseren en in de praktijk te brengen, zodat duidelijk is hoe wordt gecommuniceerd en hoe in voorkomend geval kan worden geëscaleerd.
7. Afspraken maken over informatievoorziening aan de raad, met inachtneming van de criteria "*juist, volledig, tijdig, inzichtelijk en samenhangend*". Daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan de wijze waarop de raad wordt betrokken bij risicomanagement.

Hoofdstuk 6: Antwoorden op de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden, op basis van de bevindingen van de hoofdstukken 2 tot en met 5, antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen die centraal staan in dit Rekenkameronderzoek.

De centrale onderzoeksvraag van dit Rekenkameronderzoek luidt als volgt:

Zijn de kostenoverschrijdingen in de bouw en exploitatie van het Theater aan de Parade vanaf 2017 tot 2023 te verklaren, in welke mate kon men deze beheersen, is de raad voldoende en tijdig betrokken en geïnformeerd en hoe kunnen lessen worden getrokken voor toekomstige projecten binnen de gemeente 's-Hertogenbosch?

Uit dit onderzoek blijkt dat de kostenoverschrijdingen te verklaren zijn. Voor een deel waren de kostenoverschrijdingen door onvoorziene extreme loon- en prijsstijgingen niet te beheersen (€8,95 mln. van €16,6 mln.), maar voor een ander deel waren deze echter wel te beheersen geweest en vooraf met de raad te delen (€7,65 mln. van €16,6 mln.). Daarnaast is de €4 mln. hoger dan voorziene aanneemsom te zien als een post om vooraf aan het ondertekenen van de aanneemovereenkomst met de raad te delen.

De beheersing had beter gekund en gemoeten door de ambitie en niet het budget leidend te laten zijn bij besluitvorming, door gebruik van een actueel programma van eisen, door een voldoende hoge post onvoorziën en door goede invulling van het risicomanagement.

De raad is op een aantal momenten onvoldoende en laat betrokken bij (onomkeerbare) zaken en geïnformeerd over het risicomanagement en over tegenspraak uit externe adviezen.

De lessen voor de toekomst zijn vooral om inhoud en ambitie leidend te laten zijn en niet het budget, om ook binnen de politieke omgeving in dergelijke projecten de benodigde professionaliteit te betrachten en om de beschikbare instrumenten - *Bosch' Model 2.0*, de *Checklist complexe projecten* en het *Handvest actieve informatieplicht* - ook te gebruiken.

Het bovenstaande antwoord op de centrale onderzoeksvraag baseren wij op de antwoorden op de deelvragen in dit onderzoek. Deze zijn hieronder weergegeven.

1. Welke besluiten heeft de raad in 2017 genomen ten aanzien van de investeringsbeslissing voor de bouw van het Theater aan De Parade en de exploitatie?

De eerste besluiten over de bouw van het Theater aan de Parade dateren uit de periode 2011 – 2013. Vervolgens werd de periode tot 2017 gekenmerkt door discussies die vooral gingen over het budget en de locatie terwijl de ambitie en (beleids)doelstellingen die het bestuur had met het nieuwe theater, geen onderwerp van gesprek waren.

In 2017 nam de raad de volgende besluiten:

- De raad stemde in met het collegevoorstel om over te gaan op een nieuw/ alternatief plan voor de nieuwbouw van het theater en was van oordeel dat het plan uit 2013 te duur zou worden;

- De raad besloot dat het budget op het niveau van €50 mln. (prijspeil 2013) bleef, zoals door de raad was vastgesteld in 2013. Tevens besloot de raad dat de locatie aan de Parade moest blijven en dat de nieuwbouw binnen het bestaande bestemmingsplan moest blijven;
- De raad stemde in met een amendement op het collegevoorstel om een tweede zaal te behouden naast een foyer. Tevens stemde de raad in met het afschrijven van alle voorbereidingskosten (€3,7 mln.) van het vorige plan en deze kosten niet mee te nemen als onderdeel van de projectbegroting voor het alternatieve plan.

2. Welke aanvullende besluiten zijn in de periode 2017-2023 aan de raad voorgelegd?

Vanaf 2018 tot 2023 nam de raad de volgende besluiten:

- De raad stemde in juli 2018 in met een voorstel tot kredietverlening van €62,7 mln. (het oude budget van €50 mln. omgerekend naar prijspeil 2023) voor de vernieuwbouw van het Theater aan de Parade. Door het college wordt de term “vernieuwbouw” gebruikt voor het project, om daarmee aan te geven dat het doel is om bij de nieuwbouw van het theater zoveel mogelijk componenten van het oude theater te behouden.
- In oktober 2020 stemde de raad in met een gewijzigd bestemmingsplan.
- In april 2021 stemde de raad in met een budgetverhoging van €4,5 mln. als gevolg van kosten die voortvloeiden uit de bezwaarprocedure bij de Raad van State.
- In januari 2023 stemde de raad in met een tweede budgetverhoging van €12,1 mln. Een groot deel (€ 7,65 mln.) van deze budgetverhoging wordt verklaard door de hoge inflatie en in het bijzonder de extreme stijging van de prijzen van energie en bouwmaterialen.

De raad sprak bij het besluit in 2023 zijn onvrede uit, omdat zo laat in het bouwproces er geen andere optie was dan instemmen met de gevraagde kredietverhoging. Door de twee budgetverhogingen werden de totale stichtingskosten €79,3 mln. Inclusief het voorbereidingskrediet komt het totaal op €83 mln.

3. Welke informatie heeft de raad van college en organisatie in deze periode ontvangen over bouw, investeringskosten, exploitatie en risico's?

De raad werd door het college tijdens de ontwerp- en bouwfase (juli 2018 – maart 2024) geïnformeerd via 10 voortgangsrapportages, informatiebulletins en collegebrieven. De frequentie van de rapportages wisselde sterk gedurende het project en kwam niet overeen met hetgeen was toegezegd. De raadsinformatie ging in op o.a. de aanbestedingsprocedure, het ontwerpproces, de planning, de bouw, de correctieve herziening van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning, het businessplan, de financiën en risicomanagement.

4. Is deze informatie voor de raad voldoende (geweest) om zijn controlerende rol in te vullen?

De informatie die de raad heeft gekregen was op punten onvoldoende. De meest essentiële onderdelen zijn:

- De raad werd onvoldoende en (te) laat betrokken bij cruciale ontwikkelingen.
- Het risicomanagement en de informatie in de rapportages aan de raad waren summier en onvoldoende uitgewerkt.

- Het college heeft de raad onvoldoende inzicht verstrekt in de tegenspraak die uit externe adviezen naar voren kwam.

Hiermee had de raad gedurende de projectrealisatie niet de kwaliteit aan informatie ontvangen – in termen van *juist, volledig, tijdig, inzichtelijk en samenhangend* – die passend mag worden geacht bij een project van deze omvang en betekenis voor de stad. De raad werd hierdoor beperkt in zijn controlerende rol bij het nieuwbouwproject.

Uit het Rekenkameronderzoek blijkt ook dat de raad zichzelf heeft beperkt in het uitoefenen van zijn controlerende rol. Raadsvoorstellen, voortgangsrapportages, adviezen van externen en diverse berichten van het college over het project zijn door de raad onvoldoende in een onderling verband geplaatst en inhoudelijk geanalyseerd.

5. Hoe heeft de kostenoverschrijding kunnen plaatsvinden?

De kostenoverschrijding bestaat uit de volgende onderdelen:

- Een kostenoverschrijding van €4,5 mln. vloeide voort uit de bezwaarprocedure van inwoners bij de Raad van State. Dit risico had het college kunnen voorzien en aan de raad kunnen voorleggen voorafgaand aan ondertekening van de aanneemovereenkomst.
- Een kostenoverschrijding van €12,1 mln. was een gevolg van diverse ontwikkelingen:
 - €7,8 mln. voor extreme loon- en prijsstijgingen.
 - €3,4 mln. voor een overschrijding op de post 'onvoorzien'.
 - €0,9 mln. om de post 'onvoorzien' verder aan te vullen voor het afdekken van nog resterende uitgaven voor het project.

De volgende onderdelen van deze kostenoverschrijding hadden onderdeel van de planning moeten zijn en zouden aan de raad voorgelegd moeten zijn, zodat de raad deze vooraf had kunnen beoordelen:

- €1,7 mln. als gevolg van een hoger niveau van afwerking, op basis van het oordeel van de welstandcommissie.
 - €550.000 voor het toepassen van het schuifplatform.
- De kostenoverschrijding zou nog €3,7 mln. hoger zijn indien de eerdere voorbereidingskosten kosten niet zouden zijn afgeboekt.

De €4 mln. hoger dan voorziene aanneemsom heeft niet direct geleid tot een kostenoverschrijding, maar leidde tot een aanzienlijke uitputting van de in het raadsvoorstel van 2018 aan de raad gemelde €5,2 mln. risicoreservering van. Daardoor werd de financiële ruimte in de begroting bij de start van de werkzaamheden voor een belangrijk deel weggenomen.

Concreet was een aantal mede op elkaar inwerkende factoren de oorzaak van de financiële druk en de uiteindelijke kostenoverschrijdingen:

- Het college en de raad hanteerden een omgekeerde strategie van 'hoeveel theater krijg ik voor vastgesteld budget'. De inzet veranderde daarmee van 'welk theater willen we' naar 'we gaan €62,7 mln. uitgeven aan een nieuw theater'. De raad besloot vervolgens om een taakstellend budget voor de nieuwbouw te hanteren dat niet voortvloeide uit een onderbouwde bouwkostenberekening en risicoreservering.

- Het college en de raad kozen voor nieuwbouw op de locatie aan de Parade en de raad wenste aanvullend een tweede zaal in het theater voor hetzelfde budget en stelde de eis dat de nieuwbouw binnen het toen vigerende bestemmingsplan bleef.
- Het college werkte op basis van een verouderd Programma van Eisen een nieuwbouwplan uit dat leidde tot een groter theater (in bruto vloeroppervlak) dan het eerdere plan dat vanwege de te hoge bouwkosten was afgewezen.
- In opdracht van het college waren door externe bureaus bouwkostenramingen geanalyseerd. De uitkomsten gaven onvoldoende grondslag voor het oordeel van het college dat het voorgestelde nieuwbouwplan binnen budget kon worden uitgevoerd.
- De risicoreservering van €5,2 mln. in het projectbudget was een restpost die niet via berekeningen vanuit de risico-inventarisatie tot stand was gekomen en bovendien beperkt in omvang was.
- Bij aanvang van de werkzaamheden was de risicoreservering al voor €4 mln. uitgeput door een hogere aanneemsom dan in het projectbudget voorzien.

6. *Heeft kostenbeheersing in 2017 en in de periode 2017-2023 voldoende aandacht gekregen?*

Zowel het college als de raad hebben het project vooral gestuurd vanuit het beschikbare budget. Door geen aandacht te geven aan onderliggende ambities en (beleids)doelstellingen van een nieuw theater, was onvoldoende sprake van een afweging tussen kosten en het gewenste resultaat. Daardoor was geen sprake van een weging van kosten en baten, en dus van een goed afgewogen kostenbeheersing. De post 'onvoorzien' was niet eigenstandig berekend vanuit een risico-inventarisatie, maar vloede als restpost voort uit het beschikbare budget na aftrek van voorziene kosten. Gedurende het project was vervolgens onvoldoende invulling gegeven aan het risicomanagement.

Ten aanzien van de toekomstige exploitatie van het nieuwe theater was geen aandacht voor inschatting en beheersing van kosten en baten. Zowel college als raad gingen uit van aannames dat het exploiteren van het nieuwe theater op basis van de subsidie voor het oude theater mogelijk was. Het 'verdienvermogen' van het nieuwe theater werd veelvuldig opgebracht als panacee voor een mogelijk tegenvallende exploitatie. Door geen aandacht te geven aan de exploitatie van het nieuwe theater was er onvoldoende sprake van een integrale kostenbeheersing van het project.

7. *Op welke wijze en wanneer hebben de eerdere rekenkameronderzoeken naar complexe projecten (2014) en het Theater aan de Parade (checklist voor de raad, 2017 en 2018) een rol gespeeld in de periode na 2017/2018?*

Het eerdere onderzoek van de rekenkamercommissie naar complexe projecten uit 2014 en het *Handvest actieve informatieplicht* zijn door college noch raad expliciet opgepakt in de informatievoorziening tussen college en raad. Het handvest zou als richtsnoer moeten fungeren voor het handelen van het bestuur.²⁶⁹ Het handvest geeft aan dat bij het verstrekken aan de raad van schriftelijk inlichtingen van enige omvang een oplegnotitie moet worden gevoegd.²⁷⁰ Tevens geeft het

²⁶⁹ Juni 2014, 'Regeren en informeren' Onderzoek Informatievoorziening complexe projecten, Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, p. 4 e.v.

²⁷⁰ 2004, Handvest Actieve informatieplicht. Vastgesteld in het overleg Presidium- college als werkafpraak. 's-Hertogenbosch.

handvest aan dat het college de raad dient te informeren over al die beleidsmatige, procesmatige en financiële ontwikkelingen en risico's die voor de raad van belang zijn. Het handvest geeft over de informatiebehoefte van de raad aan dat belangrijk is dat de raad vastlegt aan welke informatiestromen en welke politiek relevante informatie hij behoefte heeft. In het onderzoek van 2014 adviseerde de rekenkamercommissie de raad vaker het initiatief te nemen om onderwerpen inhoudelijk te agenderen, indien deze raken aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

In januari 2017 publiceerde de rekenkamercommissie een *checklist* die de raad kan gebruiken bij de beoordeling van en de besluitvorming over de plannen van het college voor de nieuwbouw van het theater.²⁷¹ Deze checklist was en is bedoeld om raadsleden bij te staan in hun kaderstellende en controlerende rol en budgetrecht. In 2018 bood de rekenkamercommissie de raad, voorafgaand aan de agendering van het raadsvoorstel voor de kredietverlening van de nieuwbouw, haar *reactie aan op het raadsvoorstel*. In die reactie bracht de rekenkamercommissie in kaart welke witte vlekken en openstaande vragen zij onderkende in het raadsvoorstel.²⁷² Uit dit Rekenkameronderzoek komt naar voren dat de checklist onvoldoende is gehanteerd en dat de reactie op het raadsvoorstel voor kredietverlening niet leidde tot bijstellingen van de plannen.

8. Zijn in dit project de stappen en aanpak van het 'Bosch' Model' gevolgd?

De vernieuwbouw van het theater richtte zich feitelijk op twee belangrijke doelen: (1) het realiseren van een nieuw gebouw en (2) voor de aankomende 30 tot 40 jaar weer volwaardig bijdragen aan het culturele en economische klimaat van de stad. Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat het project sterk was gericht op de eerste doelstelling, het realiseren van het gebouw. Door de globale en kwalitatieve beschrijving van de gewenste effecten – met name de bijdragen van een nieuw theater aan het culturele en economische klimaat van de stad – is de tweede doelstelling tijdens de planning en realisatie van het nieuwbouwproject ondergeschikt gebleven. Daardoor is een hoofdgedachte achter het Bosch' Model – voor het project start dienen doel, resultaat, scope en kwaliteit duidelijk en vastgelegd te zijn – niet gevolgd.

9. Welke lering kan worden getrokken uit een vergelijking met een ander gemeentelijk project?

Uit de vergelijking tussen de nieuwbouwprojecten Theater aan de Parade en Weener XL komen diverse overeenkomsten en verschillen naar voren. Uit deze vergelijking kan de volgende lering worden getrokken:

- a. De noodzaak voor een gedegen fundament onder projecten door het vastleggen van heldere, expliciet geformuleerde en door de raad te accorderen gewenste effecten die een project voor de stad dient te hebben.
- b. De integrale uitwerking van een projectvoorstel, waarbij zowel investeringen als latere meerjarige exploitatie inzichtelijk worden gemaakt.
- c. Het belang van een gedetailleerd Programma van Eisen als fundament onder een projectvoorstel. Daarin moet duidelijk worden aangegeven welk deel van het project de gemeente en een derde partij voor zijn rekening neemt (zgn. demarcatie).

²⁷¹ Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch. Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 25 januari 2017; te raadplegen: [link](#).

²⁷² Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel 'Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade'. Rekenkamer 's-Hertogenbosch, 11 juni 2018; te raadplegen: [link](#).

- d. Waarborg dat de raad bij een projectvoorstel kan afwegen tussen planalternatieven of keuzemogelijkheden heeft binnen een voorkeursalternatief.
- e. Goede informatie-uitwisseling. Duidelijke afspraken over voortgangsrapportages aan de raad en over de wijze waarop de raad vroegtijdig wordt betrokken in risico's en vraagstukken rond het project.
- f. Zowel inhoudelijke als procesmatige ondersteuning aan het bestuur bij complexe projecten die zich uitstrekken over een langere periode. In dergelijk projecten is veel en complexe informatie beschikbaar, waarbij duiding en consequenties soms moeilijk te overzien zijn.

10. Was er bij de besluitvorming over de investering en exploitatie sprake van (politiek-bestuurlijk) 'haalbaarheidsdenken'?

Uit dit Rekenkameronderzoek blijkt dat er bij zowel het college als de raad sprake was van wensdenken, zowel over de vernieuwbouw als over de toekomstige exploitatie van het theater.

De kaders die de raad heeft gegeven aan het nieuwbouwplan – zowel financieel (i.c. het bouwbudget en de cultuursubsidie), bouwkundig (i.c. de locatie in het centrum van de stad en de wens van een tweede zaal) als planologisch (i.c. handhaving van het bestaande bestemmingsplan) – bleken niet alleen stringent, maar ook moeilijk verenigbaar. Om uit de jarenlange impasse rond de nieuwbouw van het theater te komen, hebben college en raad deze kaders onvoldoende kritisch beoordeeld. Het college heeft te verwachten kosten en risico's onvoldoende naar voren gebracht. Daarnaast nam het college kritische adviezen van externe experts onvoldoende mee bij de informatieverstrekking aan de raad. De raad bood – ook met de kennis van kritische adviezen van externe organisaties – onvoldoende tegenspraak tegen de voorstellen van het college.

11. Welke lering kunnen college en gemeenteraad van 's-Hertogenbosch trekken omtrent de kostenbeheersing en informatievoorziening van het project TadP?

Het proces rond het Theater aan de Parade kent overeenkomsten met vele andere projecten in het land, bijvoorbeeld theater Amare in Den Haag en de Noord-Zuid metrolijn in Amsterdam. Ook daar zijn onderzoeken, evaluaties en aanbevelingen geweest. Hoewel de geschiedenis zich regelmatig lijkt te herhalen, zijn er toch belangrijke lessen te trekken om toekomstige projecten beter te beheersen:

- Het is essentieel om vooraf inzichtelijk te hebben wat de gewenste effecten van een initiatief voor de gemeente zijn – ofwel: de baten. Zonder inzage in en expliciete besluitvorming over die baten gaat een discussie over kosten enkel over de afweging of een uitgave past in de begroting, in plaats van primair over de vraag of en hoeveel kosten de gemeente over wil hebben voor het kunnen bereiken van de gewenste effecten.
 - Naast politieke daadkracht is het zaak om te voorkomen dat er te strakke kaders door raad en college aan het project worden gesteld (zie ook vraag 10), de kaders onvoldoende kritisch worden beoordeeld en vervolgens ook onvoldoende worden vertaald naar product (ontwerp), geld (projectramingen) en tijd (projectplanningen).
12. Van belang is dat raad en college onderkennen dat tegenspraak een project juist versterkt. In het verlengde daarvan is een belangrijke lering van het project dat de kwaliteit en transparantie van risicomanagement van groot belang zijn. Voor het bestuur, college en raad, is een belangrijke les dat dergelijke complexe projecten extra ondersteuning nodig hebben om bouw en exploitatie te volgen en te beoordelen.

13. Kunnen raad en college bij toekomstige grootschalige projecten voorkomen dat de raad wordt geconfronteerd met significante kostenoverschrijdingen? En zo ja, op welke aspecten moet het dan in de toekomst daadwerkelijk anders?

Kostenoverschrijdingen zijn nooit uit te sluiten, maar dat neemt niet weg dat er ook bij de nieuwbouw van het Theater aan de Parade enkele punten meer aandacht hadden moeten krijgen:

- Het expliciet maken van de beoogde effecten voor de stad;
- Een solide Programma van Eisen;
- Een op de toekomstgericht bedrijfsplan;
- Inzichtelijke planalternatieven met betrouwbare bouwkostenramingen;
- Een op solide wijze berekende risicoreservering;
- Transparant risicomanagement met duidelijke afspraken over de rol van de raad;
- Goede informatieverstrekking (*juist, volledig, inzichtelijk, tijdig en samenhangend*); en
- Goede inhoudelijke en procesmatige ondersteuning aan de raad waarbij de beschikbare instrumenten zoals het *Bosch' model*, het *Handvest actieve informatieplicht* en de *checklist complexe projecten*) ingezet worden.

Bijlage 1: Gehouden interviews rekenkameronderzoek naar Theater aan de Parade

De onderstaande personen – op volgorde van de datum waarop de interviews zijn gehouden – hebben bijgedragen aan het onderzoek via een vertrouwelijk interview.

Naam	Functie
Dhr. Wibaut,	Voorzitter (vanaf okt 2018)
Dhr. Quanjel en Dhr. Janssen	Leden Reviewboard
Dhr. Zwart en	Projectleider Vernieuwbouw TadP
Dhr. Van Kooi	Bouwmanager Vernieuwbouw TadP
Dhr. van het Erve,	Ambtelijk opdrachtgever Nieuwbouw Weener XL
Dhr. van Hagen en Dhr. Botman	Projectleiders Nieuwbouw Weener XL
Mevr. Van Honk	Voorzitter reviewboard: jan. 2018 – okt. 2018 Directeur a.i. TadP: sep. 2018 – dec. 2019 Adviseur vernieuwbouw TadP: jan. 2020 – mei 2023
Dhr. Van der Geld	Wethouder (o.a. Cultuur): 2018 - 2022 Wethouder (o.a. Cultuur en Financiën): 2022 – heden
Dhr. G. Arts	Directeur Stadsbeheer: juni 2015 – september 2019 Strategisch Programmamanager: mei 2023 – heden
Dhr. Van Olden	Wethouder (o.a. Cultuur en Werk en inkomen): 2015 – 2018 Wethouder (o.a. Werk en Inkomen, project Weener XL en project TadP): 2018 - 2022
Dhr. van der Zweth, en	Bestuursadviseur (o.a. Cultuur): januari 2014 – mei 2021 Hoofd Cultuur: mei 2021 – heden
Dhr. Van de Wakker	Senior beleidsmedewerker Cultuur: november 2017- heden
Dhr. Van den Kerkhof	Raadslid D66
Dhr. Van Rosmalen	Fractievoorzitter GroenLinks
Mevr. Hendrickx	Fractievoorzitter De Bossche Groenen
Dhr. Kühne	Directeur TadP: nov. 2019 - heden
Dhr. Roovers	Fractievoorzitter SP
Dhr. Kagie en Dhr. Mees	Fractievoorzitter Leefbaar 's-Hertogenbosch Raadslid Leefbaar 's-Hertogenbosch
Dhr. Van der Krabben	Fractievoorzitter Bosch Belang
Mevr. Welten	Fractievoorzitter VVD

Bijlage 2: Reactie college van burgemeester en wethouders

Aan de Rekenkamer 's-Hertogenbosch

Uw brief van	:		Ref.	:	J. van der Zweth
Uw kenmerk	:		Tel.	:	073-615 5868
Afdeling	:	SB/CULT	E-mail	:	j.vanderzweth@s-hertogenbosch.nl
Zaaknummer	:	16797903	Bijlage	:	-
Datum	:	20 augustus 2024			
Onderwerp	:	Reactie rekenkameronderzoek Theater aan de Parade			

Geachte leden van de Rekenkamer 's-Hertogenbosch,

De afgelopen maanden heeft uw Rekenkamer onderzoek gedaan naar het proces rondom de bouw van het nieuwe Theater aan de Parade. Het theater dat in maart van dit jaar door de Koning officieel is geopend. Inmiddels hebben vele tienduizenden mensen een groot scala aan verschillende voorstellingen bezocht. De nieuwbouw is na een lange historie van bijna twintig jaar gerealiseerd. Niet alleen deze lange doorlooptijd maakt het nieuwe theater bijzonder. Dat is ook de complexe historische binnenstedelijke locatie van het pand aan één van de meest belangrijke pleinen van onze stad. Het is daarmee een uitzonderlijk project waarvan er maar weinig gelijke zijn binnen onze gemeente. We onderschrijven dan ook het belang van het onderzoek dat u heeft gedaan. Net als de gemeenteraad willen we hieruit lessen kunnen trekken voor toekomstige grote en complexe projecten. Wat kunnen en moeten we bij nieuwe projecten beter doen? De inzichten die uw onderzoek biedt, zijn van grote waarde bij het beantwoorden van deze vraag.

Reactie vanuit perspectief van ons college

Langs deze weg willen we u bedanken voor het belangrijke werk dat u heeft verricht. Met deze brief reageren we als college op uw onderzoeksrapport. In het onderzoek zegt uw Rekenkamer op veel plekken iets over het handelen van zowel ons college als de gemeenteraad. U zult begrijpen dat wij alleen kunnen reageren op de rol van ons als college. Het is uiteraard aan de gemeenteraad om op zijn eigen rol te reflecteren. Op het moment van schrijven van deze brief kennen wij bovendien het raadsvoorstel nog niet waarmee u het onderzoeksrapport aan de gemeenteraad aanbiedt. Dat geldt ook voor de daarbij behorende beslispunten. We kunnen daarmee vooralsnog alleen ingaan op de inhoud van uw onderzoek en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

Reflectie op het onderzoeksrapport in algemene zin en op uw conclusies en aanbevelingen

In het onderzoeksrapport zijn verschillende bevindingen opgenomen waarin wij ons herkennen. Zo erkennen we dat binnen het politieke besluitvormingsproces vooral veel is gediscussieerd over de locatie en over het nut en de noodzaak van een nieuw theater. Er is in de debatten ~~veel~~ minder aandacht uitgegaan naar de inhoudelijke doelen die we nastreven met het nieuwe theater. Ook delen we dat de post *Onvoorzien* geen één op één afgeleide was van het risicoprofiel van het project, ondanks dat het door ons gehanteerde percentage wel in lijn is met het Bosch Model en ook marktconform.

In algemene zin hebben we de bevindingen uit uw onderzoeksrapport op ons in laten werken. En ook los van uw conclusies en aanbevelingen nagedacht wat voor ons als college nu de kern is van de uitkomsten van uw onderzoek. Op basis daarvan komen wij tot enkele dilemma's die in onze ogen zeer grote invloed hadden op het proces naar de realisatie van het nieuwe theater. In deze brief gaan we daarop in. Juist omdat een debat over deze dilemma's in onze ogen van groot belang is met het oog op het leren voor toekomstige grote projecten. Ook geven we mede aan de hand van deze dilemma's ons perspectief op uw conclusies en aanbevelingen.

Voordat wij hierop ingaan, willen we benadrukken dat elk project achteraf te maken heeft met 'voortschrijdend inzicht'. Gedurende het project of achteraf ontstaan altijd nieuwe of andere inzichten. Dit is bij het grote project van het theater niet anders. Dat neemt niet weg dat wij als college over het geheel genomen terugkijken op een proces dat naar onze mening recht heeft gedaan aan zowel de politieke dynamiek rondom dit dossier en de wensen die daarbinnen leefden, als de eisen om te komen tot een goed functionerend theater. Zeker ook wanneer rekening wordt gehouden met de voorgeschiedenis en de context waarbinnen het nieuwe theater is gerealiseerd.

Dilemma's

Op basis van de bevindingen uit uw onderzoek blijven voor ons twee hoofddilemma's over wanneer wij terugkijken op het proces rondom de nieuwbouw van het theater. Deze dilemma's – die deels in elkaar verlengde liggen - zijn wat ons betreft de kern waar veel van de constatering die u in uw onderzoek presenteert uit voortkomen of aan te herleiden zijn.

Dilemma 1

Spanning tussen behoefte aan transparante informatieverstrekking en mogelijkheden hiertoe

De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan binnen onze gemeente. Vanzelfsprekend zijn wij van mening dat de gemeenteraad door ons als college in staat moet worden gesteld om zijn controlerende rol op een goede manier in te kunnen vullen. Waar het gaat om de nieuwbouw van het theater heeft ons dat wel vaak voor een dilemma geplaatst. We hebben de gemeenteraad onder meer via voortgangsrapportages, (college- en wethouders) brieven en raadsinformatiebulletins steeds zo goed en zo snel mogelijk op de hoogte gehouden/ willen houden van relevante ontwikkelingen binnen het nieuwbouw proces. De behoefte aan transparante informatieverstrekking stond met enige regelmaat op gespannen voet met het niet kunnen delen van de informatie, omdat dit de privaatrechtelijke rol van ons als gemeente zou schaden. Ook daarvoor hebben wij als college oog te hebben. Zeker wanneer we bijvoorbeeld in onderhandeling met een aannemer zijn. Informatie hierover is vaak niet geschikt om openbaar te verstrekken of over te vergaderen. En in het geval van onderhandelingen staan deze vaak onder tijdsdruk. Het is daarbij vaak niet mogelijk om voor een periode van enkele maanden op de 'pauzeknop' te drukken zonder dat dit leidt tot hogere kosten en vertraging van de bouw.

Hoe leggen we als college in een dergelijke situatie de gemeenteraad onze afwegingen toch in een eerder stadium voor? In alle eerlijkheid, dit ervaren we als een lastig dilemma. Het bestaande instrumentarium dat beschikbaar is om de gemeenteraad vertrouwelijk te kunnen informeren, sluit naar onze mening niet altijd goed aan bij wat in de praktijk nodig is waar het gaat om een dergelijk bouwproject. Bijvoorbeeld waar het gaat om de termijnen die gepaard gaan met het plannen van een besloten vergadering versus de snelheid waarmee soms moet worden onderhandeld met een aannemer. En hoewel het aan de gemeenteraad is om hier een lijn in te trekken, merken we op dat er terughoudendheid is binnen de huidige gemeenteraad raad om besloten (en eventueel onder geheimhouding) te vergaderen. Ook dat maakt het ingewikkeld om de gemeenteraad bijvoorbeeld gedetailleerd over risicomangement binnen een project te informeren. Dit kan in theorie uiteraard wel in volle openheid, maar dit betekent dat hiermee de kosten van een project zullen toenemen. Immers

ook de private partijen waarmee we als gemeente samenwerken weten in dat geval exact welke ruimte er in budgetten of voor risico's is gereserveerd.

Dilemma 2

Spanning tussen transparantie en tempo versus privaatrechtelijke belangen

Bij een project zoals de nieuwbouw van het theater heeft ons college meerdere rollen te vervullen. Minimaal twee daarvan staan met elkaar op gespannen voet in dergelijke situaties. Aan de ene kant moeten wij als college invulling geven aan de privaatrechtelijke rol die de gemeente bij dit soort projecten heeft. We zijn in dat geval opdrachtgever van bijvoorbeeld een aannemer. Daarbij hebben we onder meer het financiële belang van onze gemeente te behartigen. In deze privaatrechtelijke rol wordt ook van ons verwacht te acteren als maatschappelijk verantwoord ondernemer. Vanuit ons beleid en voorbeeldfunctie hebben we rekening te houden met een breed palet aan richtlijnen. Het gaat daarbij onder meer om regels op het gebied van duurzaamheid, circulariteit, een veilige werkplek en een verantwoorde inzet van mensen en middelen. Tegelijkertijd heeft een college bij dergelijke projecten ook een publiekrechtelijke rol. In die rol staan we aan de lat om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. We zien dat dit kan schuren met de privaatrechtelijke rol die we hebben, zo blijkt ook uit het eerste dilemma dat we schetsten. Als voorbeeld: in 2018 is de post *Onvoorzien* gedeeld in openbare stukken en gepubliceerd op de gemeentelijke website. Dit vanuit het oogpunt van de gewenste (democratische) transparantie. Het publiceren van de post *Onvoorzien* zette de gemeente in haar privaatrechtelijke rol echter op achterstand in de onderhandelingen met de aannemer.

Het goed invullen van beide genoemde rollen is dus ingewikkeld en soms lastig te combineren. Wanneer vanuit door de gemeenteraad bijvoorbeeld scherp wordt gestuurd op kosten en tijd (zo is eerder besloten dat de bouw hoogstens twee theaterseizoenen mag duren), dan geeft dat risico's. Want uitvoering hiervan kan weliswaar betekenen dat we voldoen aan de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld, maar kan tegelijkertijd als uitkomst hebben dat – zeker gezien de aanvullende eisen die er vaak zijn met betrekking tot onder meer duurzaamheid en veiligheid – risico's ontstaan ten aanzien van bijvoorbeeld de kwaliteit van een project. In onze ogen is het daarom van belang om samen, gemeenteraad én college, in de toekomst meer stil te staan bij de context waarbinnen een project uitgevoerd dient te worden.

Dilemma's niet uniek voor theater dossier, vraagstuk speelt ook bij andere projecten

Als college hebben we geen directe oplossing voor de geschetste dilemma's. Wel zien we dat deze dilemma's bij meer grote en complexe projecten aanwezig zijn dan het theater alleen. De dilemma's doen zich vrijwel altijd voor in die gevallen waar we als gemeente zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke verantwoordelijkheden hebben. We hebben dan als college een ingewikkelde afweging te maken waar we de gemeenteraad wel en niet over kunnen informeren. En als we informeren, of we dat dan vooral doen onder geheimhouding of dat we onszelf op achterstand zetten in onderhandeling met derden door volledig transparant te zijn over de financiële raming. Ook uw rapport biedt geen concrete handvatten met oplossingen hiervoor. Wel denken we dat uw rapport van waarde is als input voor een discussie met de gemeenteraad hierover. En om zo samen te kunnen leren, te komen tot meer gezamenlijk bewustzijn van deze dilemma's en mogelijke richtingen hoe hiermee om te gaan bij toekomstige andere grote projecten.

Reflectie op de conclusies en aanbevelingen

We missen het belang van de voorgeschiedenis én de brede context

Eén van de conclusies die u terecht trekt, is dat het debat binnen de gemeenteraad en met ons college over de planontwikkeling intensief was en lang heeft geduurd. En dat mede door de – in uw woorden - “doorbraak” in 2018 kaders zijn bepaald voor de nieuwbouw van het theater die in uw ogen onvoldoende kritisch zijn beoordeeld. U gaat in onze ogen daarmee voor een deel voorbij aan de

invloed die de voorgeschiedenis heeft gehad op de nieuwbouw van het project. Die voorgeschiedenis heeft mede gezorgd voor een politieke dynamiek waarin afwegingen zijn gemaakt die vaak niet uitsluitend op rationele argumenten waren gebaseerd. Uiteraard kan daar iets van gevonden worden vanuit een bestuurskundig perspectief. Maar het is evident dat bij besturen en politiek meer dimensies een rol spelen dan ratio alleen. Zo had onder meer de financiële crisis - die in de loop van 2011 afliep - invloed op de weging en de besluiten door college en gemeenteraad. Er is daarnaast over de afgelopen jaren ook een politieke wil geweest om een langdurig slepend dossier vlot te trekken. Door die wil was er ook geen ruimte voor alternatieven (hoewel we van mening zijn dat het ontwerp van UN Studio - waar in 2017 een streep doorheen werd gezet - ook als alternatief kan worden gezien). Dat is op verschillende momenten zichtbaar geworden, waaronder bij de locatiediscussie, bestuursakkoord in 2018 en de besluitvorming door de gemeenteraad in 2017 en 2018. Daarbij is het ook van belang om op te merken dat juist omdat er zoveel jaar over dit dossier is gesproken, het historisch besef niet bij alle betrokkenen in dezelfde mate meer aanwezig was. Niet in de laatste plaats omdat de samenstelling van de gemeenteraad over de jaren heen is gewijzigd.

Ook zijn de omstandigheden waarbinnen het project is uitgevoerd naar onze mening onderbelicht gebleven in uw rapport. Dit terwijl deze veel invloed hebben gehad op de uitvoering van het project. Zo is sprake van een ontwikkeling in een complexe binnenstedelijke historische context. En van een theatergebouw waarvan er jaarlijks niet heel veel worden gebouwd in ons land. Dat gegeven maakt dat er ook maar weinig aannemers zijn die over de expertise beschikken om een dergelijk project te realiseren.

Waar het gaat om de context vinden we het tot slot van belang om stil te staan bij de buitengewone omstandigheden waarbinnen het theater is gerealiseerd. Gedurende de uitvoering van het project was sprake van uitzonderlijke crises. Deze hadden een grote invloed op het bouwproces. Corona, oorlog in Oekraïne, inflatie en grondstoffen tekorten vroegen het uiterste van ons en het projectteam om het theater op tijd en zoveel mogelijk binnen de door de gemeenteraad gestelde financiële kaders te kunnen realiseren. Op deze crises had vooraf door ons nooit geanticipeerd kunnen worden.

Risicomanagement was wel degelijk een essentieel onderdeel van het project

Zoals we aangaven aan het begin van deze brief, erkennen we dat de post *Onvoorzien* geen één op één afgeleide was van het risicoprofiel van het project, ondanks dat het gehanteerde percentage wel in lijn is met het Bosch Model en ook marktconform. Los daarvan zijn we het met u oneens dat het risicomanagement over de gehele linie tekortschoot. Vanaf het begin van het project was dit een essentieel onderdeel van het project. Daarbij zijn ook de lessen meegenomen die zijn getrokken uit het project van de Bartenburg. Zo is bij aanvang van het project al meteen gewerkt met een risicoadviseur en een projectcontroller. Voorafgaand aan het raadsvoorstel van 2018 is tevens gevraagd aan twee onafhankelijke kostenadviseurs om een second opinion op de kostenraming te maken, waarbij ook is gekeken naar de post *Onvoorzien*. Maar ook in de opvolgende jaren stond bij de realisatie van het project risicomanagement vol op het netvlies. Zeker gezien de uitzonderlijke crises waarmee we gedurende het project werden geconfronteerd. Het doet ons goed om in dat licht in uw rapport te lezen dat u met ons erkent dat: "... het projectteam vanaf de start van de werkzaamheden is geconfronteerd met veel uitdagingen om het project tot een goed einde te brengen en dat het projectteam daar consciëntieus mee is omgegaan." (p.43)

In uw onderzoek geeft u aan dat in de post *Onvoorzien* rekening gehouden had moeten worden met beroeps- en bezwaarprocedures en een gang van bezwaarmakers naar de Raad van State. Het openlijk rapporteren hierover doet naar onze mening iets met het vertrouwen dat we willen uitstralen naar de omgeving. Terugkijkend zijn wij echter ook van mening dat hierin door ons andere keuzes gemaakt hadden kunnen en moeten worden, zeker gezien de gevoeligheid van het theater dossier en de complexe binnenstedelijke historische locatie. Daar hadden wij eerder op moeten anticiperen, naast de vele inspanningen die we hebben gedaan waar het gaat om omgevingsmanagement.

Waarbij het wel de vraag is hoe te komen tot een passende calculatie van de kosten waarmee we in dit soort gevallen rekening moeten houden. De extra kosten die in het geval van het nieuwe theater zijn veroorzaakt door de procedure bij de Raad van State komen voor een belangrijk deel voort uit het feit dat de aannemer op dat moment al op het werk was. Dit wisten we bij de besluitvorming in 2018 echter niet.

We staan tegelijkertijd voor een dilemma. Er is namelijk tevens een beweging in de samenleving zichtbaar waarin omwonenden en andere belanghebbenden bij ruimtelijke projecten steeds vaker bezwaarprocedures gebruiken om in financiële zin ruim gecompenseerd te worden voor het intrekken van hun bezwaar. We hebben geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat dit het geval was bij de bezwaarmakers bij de nieuwbouw van het theater. Maar in algemene zin is het wel een ontwikkeling die steeds meer zichtbaar wordt in Nederland. Dit in het licht van het feit dat de behandeltermijnen bij de Raad van State steeds langer duren, waardoor de realisatie van projecten soms jaren vertraging oploopt. Het toevoegen van extra middelen aan de post *Onvoorzien* is in onze ogen geen passend antwoord hierop. De kans op vertraging wordt hiermee weliswaar verkleind, maar de betaalbaarheid van grote fysieke projecten komt hiermee verder onder druk te staan. In de media is hierover onlangs ook bericht, waarin sommigen hebben gepleit voor een oordeel aan de poort van de Raad van State over de kansrijkheid van een bezwaar. Een antwoord op dit dilemma hebben we nu nog niet, maar vanzelfsprekend volgen de landelijke ontwikkelingen op dit vlak op de voet.

We delen het belang van tijdige en transparantie informatievoorziening

In het rapport stelt u dat onze informatievoorziening aan de gemeenteraad op punten onvoldoende was. Zo geeft u aan dat wij onvoldoende inzicht hebben gegeven in onder meer de tegenspraak van de reviewboard. Ook stelt u onder meer dat we als college de gemeenteraad onvoldoende tijdig en inhoudelijk hebben betrokken bij het risicomanagement. Op basis van de dilemma's die wij eerder in deze brief schetsten, zult u begrijpen dat we hier vanuit een ander perspectief naar kijken. De verslagen van de reviewboard hebben wij altijd in zijn geheel gedeeld met de gemeenteraad als bijlage bij de voortgangsrapportages. Deze verslagen hebben gedurende het proces een iets hoger abstractieniveau gekregen in overleg met de leden van de reviewboard. Dit hebben wij zeker niet gedaan met de intentie om de gemeenteraad informatie te onthouden. De reden hiervan is met name omdat de reviewboard vaak zaken besprak die direct van invloed waren op onze privaatrechtelijke positie als gemeente. Deze informatie kon daarom niet op gedetailleerd niveau openbaar gemaakt worden. Dat geldt ook voor de manier waarop wij het risicomanagement inrichtten.

Waar het gaat om de kwartaalrapportages klopt het dat deze niet ieder kwartaal zijn verstrekt zoals in het dictum van het raadsvoorstel in 2018 was opgenomen. Dat had ermee te maken dat niet ieder kwartaal ook nieuws te melden was. Terugkijkend hadden wij meer expliciet in de richting van de gemeenteraad moeten communiceren waarom wij met voortgangsrapportages gingen werken in plaats van kwartaalrapportages. Dat wij ervoor kozen om daarnaast via college- en wethoudersbrieven en raadsinformatiebulletins te communiceren, had vooral te maken met het feit dat wij actuele ontwikkelingen zo snel mogelijk wilden melden aan de gemeenteraad. Wij wilden op dergelijke momenten niet wachten tot een volgende voortgangsrapportage. College- en wethoudersbrieven en het raadsinformatiebulletin zijn overigens geëigende instrumenten binnen 's-Hertogenbosch die al jarenlang worden gebruikt door het college om de gemeenteraad te informeren. Wij hebben gedurende het bouwproces ook niet of nauwelijks signalen gekregen dat onze informatievoorziening en de manier waarop wij informatie verstrekten niet aan de behoefte voldeed. Dat neemt niet weg dat we als college bij toekomstige projecten natuurlijk meer expliciet afspraken met de gemeenteraad kunnen maken over de manier waarop deze wordt geïnformeerd en/ of geïnformeerd wenst te worden.

Terdege een culturele basis bij het bouwproces

In uw conclusies stelt u dat een culturele ambitie en beleidsdoelstellingen voor het nieuwe theater ontbraken bij de plannen voor de nieuwbouw. En dat te veel is uitgegaan van abstract geformuleerde

ambities, waardoor het publieke belang van het theater onvoldoende centraal stond. We delen met u dat de aandacht in het debat met de gemeenteraad vaker uitging naar de locatie en het nut en de noodzaak van een nieuw theater in plaats van de inhoudelijke doelstellingen. Dat betekent echter niet dat onze culturele ambities niet zijn vertaald binnen het uiteindelijke ontwerp van het theater.

Het gebouw dat is gerealiseerd, is niet zomaar willekeurig zo neergezet. Zo is in april 2011 op basis van een discussienotitie door de toenmalige commissie Maatschappelijke Ontwikkeling gedebatteerd over de podiuminfrastructuur binnen de gemeente 's-Hertogenbosch. Destijds is onder meer uitgesproken dat het de wens is om de diversiteit van de podia te handhaven. En is ook gesproken over het type theater dat wenselijk is voor onze stad. De uitkomsten van de discussie over de podiuminfrastructuur zijn meegenomen in het raadsvoorstel 'Kaderstelling vernieuwing Theater aan de Parade', waarmee de gemeenteraad in juli 2011 koos voor nieuwbouw en voor een theater dat bestaat uit een grote en/of middenzaal. Onder meer op basis van rapporten van Arpots en Langeveld Consultancy is in de jaren daarna een Programma van Eisen (PvE) opgesteld voor het nieuwe theater. Dat PvE beschrijft een gebouw dat bestaat uit een grote zaal met een groter podium dan het oude theater en een multifunctionele tweede zaal. We hebben er ook altijd naar gestreefd om een theater te realiseren dat zo flexibel mogelijk is. Want we wilden een theater bouwen dat minstens veertig jaar (en het liefst nog veel langer) meegaat. Hiervoor is het nodig dat het theatergebouw veel mogelijkheden biedt voor de exploitatie en kan meebewegen met de ontwikkelingen binnen de theaterwereld en bredere podiumkunsten. U zult begrijpen dat die ontwikkelingen zich moeilijk vooraf laten voorspellen over een dergelijke lange periode. Vanuit dat perspectief zijn we van mening dat we juist wel aandacht hebben gehad voor het publieke belang van het theater. Om er zo zorg voor te dragen dat inwoners en bezoekers van het theater er ook in de verre toekomst nog van voorstellingen kunnen genieten.

Waar het gaat om de culturele beleidsdoelstellingen maken we uit uw rapport op dat u ervoor pleit om deze SMART te maken. In 2022 heeft het college in reactie op het onderzoek dat u uitvoerde naar de impact van cultuursubsidies aangegeven hoe we ons willen verhouden tot de culturele organisaties in onze gemeente. We geloven in een bestuursstijl die uitgaat van samenwerking en vertrouwen, in plaats van afrekenen op basis van prestatieafspraken. Door in te zetten op waarden als partnerschap en vertrouwen zorgen we voor een klimaat waarin ruimte is voor creativiteit. Ook zorgen we er zo voor dat de organisaties zich meer kunnen richten op hun taak. Door die ruimte komt creativiteit tot bloei. De ruimte voor de culturele programmering die we in dit licht aan het theater geven, is ook zeker niet uniek. Andere steden in Nederland, waaronder ook Tilburg en Breda, kiezen eenzelfde lijn in relatie tot hun theaters. Vanzelfsprekend blijven we de inhoudelijke culturele ontwikkelingen binnen het Theater aan de Parade wel nauwgezet volgen. Deze zijn ook onderwerp van gesprek in de (voortgangs)overleggen die met de Raad van Commissarissen en directie van ZNTM b.v. plaatsvinden.

Tot slot

Zoals in de inleiding door ons is aangegeven, is uw onderzoek van grote waarde om op basis van uw inzichten te kunnen leren voor toekomstige grote projecten. We herkennen ons ook zeker in verschillende bevindingen van uw onderzoek. Tegelijkertijd hebben we in deze brief geschetst in welke soms ingewikkelde omstandigheden en grote dynamiek dit project gerealiseerd moest worden. En dat we in dat licht op onderdelen vanuit een ander perspectief kijken naar uw conclusies en aanbevelingen. Er zijn verschillende lessen te trekken voor de toekomst. Maar we zijn over het geheel genomen van mening dat we kunnen terugkijken op een proces dat recht heeft gedaan aan zowel de politieke dynamiek rondom dit dossier en de wensen die daarbinnen leefden, als de eisen om te komen tot een goed functionerend theater. Als Rekenkamer oordeelt u anders. U bent van mening dat – in ieder geval voor een deel – door ons niet professioneel is gewerkt binnen de politieke context. Waar het gaat om ons eigen handelen vinden we dat dit over het geheel genomen - binnen de mogelijkheden die er waren - wel is gebeurd. Wij vinden ook dat het projectteam professioneel heeft

gewerkt. Zeker gezien de in deze brief geschetste dilemma's en vele uitdagingen waarmee het project vanaf de start is geconfronteerd.

In uw rapport maakt u een vergelijking tussen het Theater aan de Parade en de projecten Amare in Den Haag en de Noord-Zuid metrolijn in Amsterdam. Natuurlijk zijn we het met u eens dat we lering kunnen en moeten trekken uit de wijze waarop we een complex project zoals de bouw van een nieuw theater hebben gerealiseerd. De genoemde projecten waar u het theater mee vergelijkt zijn in onze ogen qua gradatie echter wel van een andere orde.

In deze brief hebben we verschillende leerpunten genoemd op basis van het onderzoek dat u heeft gedaan. In die zin heeft uw rapport een verdere impuls gegeven aan ons leerproces. Voordat u uw onderzoek naar het Theater aan de Parade begon, is dat leerproces al op gang gekomen. De lessen die we hierin hebben geleerd, hebben wij meegenomen bij andere grote fysieke projecten waar wij op dit moment aan werken. Zo kent een project als de verbouwing van Huis73 een in verhouding grotere post *Onvoorzien* dan bij het nieuwe theater. En gaat in een vroegtijdig stadium meer aandacht uit naar de toekomstige exploitatie van Huis73, waarover ook de gemeenteraad is geïnformeerd. Tevens is inmiddels een (de)escalatie model opgesteld om beter toezicht te kunnen houden op verbonden partijen zoals het theater (ZNTM b.v). Dit vanuit het oogpunt van aansturing, controle en governance. Bij een project als de herhuisvesting van het Design Museum besteden we bovendien nog meer aandacht aan omgevingsmanagement (participatie, WOO-verzoeken, procedures).

In zijn algemeenheid geldt wel dat we er bij nieuwe fysieke projecten steeds vaker tegenaan lopen dat de betaalbaarheid voor gebruikers meer en meer onder druk komt te staan wanneer vastgehouden wordt aan bestaande financiële kaders. Dit heeft onder meer te maken met grotere lasten die ontstaan door een hoger OZB-gebruikersdeel en kosten die samenhangen met verduurzaming. We – college én gemeenteraad – kunnen onze ogen niet sluiten voor dit vraagstuk en de gevolgen die dit heeft voor de gebruikers. Dit betreft overigens een opgave die veel breder speelt dan alleen op het gebied van cultuurvoorzieningen.

Zoals u uit het voorgaande kunt opmaken, hebben veel aspecten die u in uw onderzoek benoemt onze aandacht. En nemen we maatregelen om hier in de toekomst op een andere en betere manier mee om te gaan. Een antwoord op de dilemma's die wij eerder in deze brief schetsten, hebben we echter nog niet. Tot dat antwoord kunnen wij als college ook niet alleen komen. Daarom gaan wij vooral juist hierover graag het gesprek aan met de gemeenteraad.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,

De gemeentesecretaris,

De burgemeester,

drs. B. van der Ploeg

drs. J.M.L.N. Mikkers

Bijlage 3: Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met waardering kennisgenomen van de reactie van het college op het rapport 'Theater aan de Parade - Lessen voor de bühne?'. Het verheugt ons dat het college hieruit lessen wil trekken, ook ten aanzien van de eigen rol. Het college schrijft dat de inzichten uit het rapport van grote waarde zijn om het bij projecten in de toekomst beter te kunnen doen.

Het college geeft aan dat het zich in verschillende bevindingen herkent en schetst daarbij twee, voor ons herkenbare dilemma's. Deze gaan beide over de spanning tussen de privaatrechtelijke en publieke belangen van de gemeente. De dilemma's onderstrepen het belang van heldere afspraken tussen college en raad over de inhoud en wijze van informeren en het betrekken van de raad bij besluitvorming. Deze dilemma's worden nu - achteraf – geduid. Het zou goed zijn als college en raad dit voortaan aan de voorkant met elkaar bespreken en hier afspraken over maken.

De opmerkingen over het risicomanagement zijn herkenbaar en reëel. Dit brengt bij alle grote projecten in alle gemeenten afwegingen met zich mee. Ook hiervoor geldt: maak vooraf afspraken tussen raad en college. En tegelijkertijd geldt ook: dit wetende, ben niet verbaasd als projecten desondanks duurder uitvallen.

Tot ons genoegen meldt het college dat er al gewerkt wordt aan veel aspecten uit het onderzoek. En dat maatregelen worden genomen om hier in de toekomst beter mee om te gaan. Het hoofddoel van het onderzoek is immers gericht op het trekken van lessen voor de toekomst.

Het college geeft in zijn reactie aan de vergelijking met projecten als Amare in Den Haag en de Nood-Zuid-metrolijn niet terecht te vinden. De rekenkamer tracht met de passage niet een precieze vergelijking te maken met de projecten of de uitvoering daarvan. Wij willen hiermee aangeven dat het voor raad (raden) en college (colleges) lastig blijkt de lessen t.a.v. de politiek-bestuurlijke besluitvorming in de praktijk te brengen. Voor het bestuur van 's-Hertogenbosch geldt dan ook dat raad en college echt moeten willen leren van het door de Rekenkamer gepubliceerde rapport.

Wij gunnen het college en gemeenteraad dat zij de tijd en een vorm weten te vinden om met elkaar een constructief gesprek te voeren naar aanleiding van het rapport van de rekenkamer en de bestuurlijke reactie erop. In de reactie van het college zien wij geen aanleiding om de conclusies en aanbevelingen in het rapport aan te passen.

Rekenkamer 's-Hertogenbosch,
22 augustus 2024

Colofon

Rekenkamer 's-Hertogenbosch

Postbus 12345
5200 GZ 's-Hertogenbosch

rekenkamer@s-hertogenbosch.nl
www.rekenkamershertogenbosch.nl

