

Raadsvoorstel

Registratienummer 16875214
Raadsvergadering 8 oktober 2024

Onderwerp **Onderzoek rekenkamer 'Theater aan de Parade - Lessen voor de bühne?'**

De Rekenkamer 's-Hertogenbosch heeft op verzoek van de gemeenteraad onderzoek verricht naar de kostenbeheersing bij de bouw van het Theater aan de Parade en vraagt de gemeenteraad in te stemmen met haar aanbevelingen.



Voorgesteld besluit

De rekenkamer stelt de gemeenteraad voor het volgende te besluiten:

1. Het college op te dragen om vanaf nu bij toekomstige (bouw)projecten vooraf een voorstel aan de raad voor te leggen over het beoogde maatschappelijk belang en de ambities, inclusief onderbouwde exploitaties en (zo mogelijk) alternatieve oplossingen.
2. Het college op te dragen om de vastgelegde en beschikbare instrumenten, geldende regels en afspraken voor professioneel handelen in (bouw)projecten te allen tijde te hanteren en vóóraf met de raad te bespreken indien er overwegingen zijn om af te wijken of als zich dilemma's voordoen bij toepassing.
3. Het college op te dragen om steeds vooraf heldere afspraken te maken met de raad over de manier waarop informatie wordt verstrekt inclusief de manier waarop met eventuele niet-openbare informatie (bijvoorbeeld waar privaatrechtelijke belangen in het geding zijn) wordt

omgegaan. Deze afspraken zijn inclusief de wijze waarop de raad tijdens een (bouw)project in zijn eigen rol ondersteund wil worden.

Aanleiding

De rekenkamer heeft onderzoek verricht naar het Theater aan de Parade

In 2017 besloot uw gemeenteraad tot het uitwerken van een alternatief plan voor de nieuwbouw van het Theater aan de Parade. Dat plan moest met een kredietvoorstel medio 2018 aan de raad worden voorgelegd. Het bestaande financiële kader van €50 mln. (prijspeil 2013) hield u aan als taakstellend budget.

In de raadsvergadering van 3 juli 2018 besloot u in te stemmen met het raadsvoorstel 'Beschikbaarstelling krediet voor alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade'. De rekenkamer bracht in 2017 en 2018 adviezen uit aan de raad over de voorliggende raadsvoorstellen en stuurde een 'Checklist' voor de besluitvorming over grote projecten naar de raad.

De bouw van het nieuwe theater startte in september 2020. In 2021 stemde de raad, naar aanleiding van een actualisatie van het projectbudget, in met een extra krediet van EUR 4,45 mln. In de raadsvergadering van 28 februari 2023 besloot de gemeenteraad op voorstel van het college om het projectbudget te verhogen met EUR 12,1 mln. Het college gaf aan dat de totale kosten van het nieuwe theater daarmee op €EUR 79,245 mln. zouden komen.

Diezelfde vergadering van 28 februari 2023 nam de gemeenteraad unaniem een motie aan waarin de rekenkamer werd gevraagd:

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 kreeg op 6 maart 2023 via het Presidium het verzoek om het onderzoek uit te gaan voeren. De rekenkamer reageerde op 22 maart 2023 positief op dit verzoek. Het onderzoek, waarin de vragen van de raad zijn meegenomen, startte in december 2023, na voltooiing van het project. Het onderzoek is in juni 2024 afgerond.

Kernboodschap onderzoek

Het onderzoek is in de aanbiedingsbrief voor uw raad en in de pagina's 2-5 van het onderzoeksrapport kort samengevat. De belangrijkste punten uit het onderzoek zijn:

1. De voorgeschiedenis van nieuwbouw van het theater heeft verlamvend 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 4,45 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 Informatievoorziening gemeenteraad' en de checklist grote projecten die de rekenkamer in 2017 opstelde.
 9. 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.

Lessen voor de bühne?

Het politiek-bestuurlijke 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 ernaar handelen, anders blijft de geschiedenis zich bij nieuwe projecten herhalen en blijven de lessen in dit rapport louter 'voor de bühne'.

De rekenkamer heeft drie aanbevelingen geformuleerd voor college en raad. De reactie van het college op het rapport en het nawoord van de rekenkamer vindt u in bijlagen 2 en 3 van het rapport.

Beoogd doel

Om de raad te laten besluiten over wijze waarop bij toekomstige projecten herhaling kan worden voorkomen, leggen wij dit voorstel voor.

In de Gemeentewet is vastgelegd dat de rekenkamer zelf voorstellen doet aan de gemeenteraad over haar onderzoeken. Doel is de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek te laten uitmonden in besluitvorming door de raad.



Relevante besluitgeschiedenis

- 7-10-2014: [‘Regeren en informeren’ Onderzoek Informatievoorziening in complexe projecten \(Bartenbrug e.a.\), Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch.](#)
- 25-1-2017: [Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch. Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch](#)
- 6-6-2017: [Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel ‘Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade’ \(tussenstap\)’](#)
- 11-7-2017: [Raadsvoorstel Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade](#)
- 6-6-2018: [Bestuursakkoord 2018-2022 's-Hertogenbosch](#)
- 11-6-2018: [Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel ‘Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade’. Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch](#)
- 3-7-2018: [Raadsvoorstel Beschikbaarstelling krediet realisatie vernieuwbouw Theater aan de Parade.](#)
- 28-2-2023: [Raadsvoorstel Actualisatie investeringskosten en aanvraag aanvullend Investeringskrediet \(ver\)nieuwbouw Theater aan de Parade](#)
- 28-2-2023: [Motie Rekenkameronderzoek Theater aan de Parade](#)



Argumenten

In het onderzoek wordt aanbevolen de ambities, het belang en de doelen van een (bouw)project vooraf helder te hebben en met de raad te bespreken

Het onderzoek wijst uit dat bij de start van het project Theater aan de Parade niet duidelijk was wat de gewenste ambitie, doelen en effecten waren van het project. De rekenkamer doet de aanbeveling om dit bij toekomstige (bouw)projecten zoals het Designmuseum vooraf helder te hebben en met de raad te bespreken. Duidelijk moet zijn welke ambities er zijn, welk publiek belang wordt gediend (wat hebben de inwoners eraan?), en hoe de toekomstige exploitatie eruit zal zien. Waar nodig dient het college alternatieven aan de raad voor te leggen 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.

De rekenkamer doet de aanbeveling om ook in een politieke omgeving in projecten professionaliteit te betrachten

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, afspraken te maken over inzage in eventuele niet-openbare informatie en tegenspraak te organiseren.

De rekenkamer doet de aanbeveling om de instrumenten de geldende regels en afspraken voor projectmatig werken en informatievoorziening te hanteren

Het college en de raad hebben instrumenten beschikbaar die voldoende handvatten bieden om toekomstige projecten beter te beheersen. Die instrumenten zijn het Bosch' Model 2.0, de Checklist complexe projecten en het Handvest Informatievoorziening gemeenteraad. 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, zonder tussenkomst van het college, te informeren.



Kanttekeningen en risico's

Met de aanbevelingen en daaraan gekoppelde besluitvorming hoopt de rekenkamer een verbetering aan te brengen in kostenbeheersing, de informatiepositie en de sturende en controlerende rol van de raad bij grote (bouw)projecten. Mocht uw raad deze aanbevelingen niet overnemen dan bestaat het risico op nieuwe kostenoverschrijdingen bij toekomstige projecten en beperktere mogelijkheden voor de raad om zijn controlerende rol goed in te vullen.



Financiën

Er zijn geen financiële consequenties van dit raadsvoorstel.



Duurzaamheid

Niet van toepassing.



Participatie en communicatie

In het onderzoek zijn diverse gesprekken gevoerd en interviews afgenomen met betrokken medewerkers, externe belanghebbenden en betrokkenen, (ex-)bestuurders en raadsleden van de gemeente 's-Hertogenbosch. Volgens de vastgelegde procedure hebben de ambtelijke organisatie en het college in juni en juli 2024 de gelegenheid gehad om te reageren op het conceptrapport. De reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer zijn als bijlage

2 en 3 bij het onderzoeksrapport gevoegd.

Hoogachtend,
De Rekenkamer van 's-Hertogenbosch,

De secretaris,

De voorzitter,

drs. H.W.M. Wouters

dr. G.W. Goedmakers



Bijlagen

1. Rapport Rekenkamer 'Theater aan de Parade - Lessen voor de bühne?' inclusief samenvatting, collegereactie en nawoord rekenkamer
2. Aanbiedingsbrief aan de gemeenteraad

Registratienummer 16875214

Bevoegdheid raad kaderstellend / controlerend

Portefeuillehouder Presidium

Commissie Bestuur, 26 september 2024

Afdeling Rekenkamer/ griffie

Inlichtingen H.W.M. Wouters / e.wouters@s-hertogenbosch.nl / 073-615 9770

Besluit van de raad

Registratienummer 16875214

Raadsvergadering 8 oktober 2024

Onderwerp Onderzoek rekenkamer 'Theater aan de Parade – Lessen voor de bühne?'

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch;

Gezien het voorstel van de rekenkamer van 2 september 2024;

Gelet op de Gemeentewet;

Gelet op de Verordening op de Rekenkamer 's-Hertogenbosch 2023;

besluit:

1. Het college op te dragen om vanaf nu bij toekomstige (bouw)projecten vooraf een voorstel aan de raad voor te leggen over het beoogde maatschappelijk belang en de ambities, inclusief onderbouwde exploitaties en (zo mogelijk) alternatieve oplossingen.
2. Het college op te dragen om de vastgelegde en beschikbare instrumenten, geldende regels en afspraken voor professioneel handelen in (bouw)projecten te allen tijde te hanteren en vóóraf met de raad te bespreken indien er overwegingen zijn om af te wijken of als zich dilemma's voordoen bij toepassing.

3. Het college op te dragen om steeds vooraf heldere afspraken te maken met de raad over de manier waarop informatie wordt verstrekt inclusief de manier waarop met eventuele niet-openbare informatie (bijvoorbeeld waar privaatrechtelijke belangen in het geding zijn) wordt omgegaan. Deze afspraken zijn inclusief de wijze waarop de raad tijdens een (bouw)project in zijn eigen rol ondersteund wil worden.

besloten in de openbare vergadering van 8 oktober 2024
De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch,

De griffier,

De voorzitter,

drs. W.G. Amesz

drs. J.M.L.N. Mikkers