



Aan de gemeenteraad van  
's-Hertogenbosch

Uw brief van :  
Uw kenmerk :  
Ons kenmerk :  
Datum : 6 juni 2017

Ref. : H.W.M. Wouters  
Tel. :  
Fax :  
E-mail : [rekenkamer@s-hertogenbosch.nl](mailto:rekenkamer@s-hertogenbosch.nl)

Onderwerp : Reactie rekenkamercommissie op raadsvoorstel  
'Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade'

Geachte raad,

Op 21 september 2016 meldde wij u dat wij een onderzoek zouden uitvoeren waarmee wij de gemeenteraad willen ondersteunen in zijn besluitvorming over het raadsvoorstel 'Kredietverlening nieuwbouw van het Theater aan de Parade'.

Het onderzoek zou starten na ontvangst van de betreffende raadsstukken. De rekenkamercommissie wilde uw raad in stelling brengen, via het identificeren van mogelijke 'witte vlekken', vanuit een onafhankelijke blik. Het gaat daarbij onder meer om de volgende zaken: (1) welke informatie ontbreekt, en wat valt op in de stukken? (2) wat zijn zekere factoren, wat is nog onzeker? (3) wat zijn de risico's en hoe worden die beheerst?

#### *Checklist*

Eind 2016 startten wij met het onderzoek. Wij spraken met deskundigen en bestudeerden andere (rekenkamer)onderzoeken naar de bouw van theaters. De Rekenkamercommissie stelde een checklist op die zij u op 26 januari 2017 toestuurde. De checklist benoemt belangrijke aspecten waarover afspraken moeten worden gemaakt en waarover het college inzicht moet geven en verantwoording moet afleggen. De checklist zou door ons als leidraad worden gebruikt voor het bestuderen van het raadsvoorstel 'Kredietverlening nieuwbouw Theater aan de Parade'. Op 13 maart 2017 lichtten wij het onderzoek toe tijdens de bijeenkomst Informeren en Ontmoeten.

#### *Alternatief plan nieuwbouw en gevolgen voor rekenkameronderzoek*

Op 29 maart 2017 schreef het college aan uw raad dat het meer tijd nodig had. Dit naar aanleiding van de uitkomst van de aanbestedingsprocedure. Op 24 mei 2017 ontvingen wij het raadsvoorstel met daarin een alternatief plan. Hiermee kwam ook het rekenkameronderzoek in een ander daglicht te staan: de kredietverlening voor de nieuwbouw komt pas medio 2018 aan de orde. Onze ondersteuning van de gemeenteraad in zijn besluitvormende rol ten aanzien van de kredietverlening schuift daarmee ook een jaar op. De opties voor de Rekenkamercommissie waren: ofwel het geplande onderzoek een jaar uitstellen tot medio 2018, ofwel nu (ook) een tussenstap inbouwen.

#### *Tussenstap onderzoek: ondersteuning kaderstellende rol gemeenteraad*

Zoals wij in onze brief van 21 september 2016 meldde, is ons doel om “uw raad te ondersteunen in de kaderstellende en controlerende rol, gegeven het grote financiële en maatschappelijke belang van het te nemen besluit.” Wij schreven ook: “de rekenkamercommissie wil uw raad in stelling brengen via het identificeren van witte vlekken in de informatievoorziening, vanuit een onafhankelijke blik”. Met het besluit dat u op 11 of 12 juli 2017 neemt stelt u kaders voor de nieuwbouw van het Theater aan de Parade. Wij willen uw raad ook in deze fase al ondersteunen.

De checklist was opgesteld voor de beoordeling van het raadsvoorstel ‘kredietverlening’. De lijst is echter breder toepasbaar en biedt ook een stevige basis voor het objectief identificeren van mogelijke witte vlekken in het voorliggende raadsvoorstel.

In bijlage 1 treft u onze rapportage aan, waarin wij puntsgewijs onze bevindingen weergeven over de gepresenteerde informatie in het raadsvoorstel. Het is nog onduidelijk hoe het alternatieve plan de culturele ambities van de stad vervult, welk Programma van Eisen hierbij wordt opgesteld en in welke mate de exploitatie past binnen de gemeentelijke begroting. Wel is duidelijk dat het financieel investeringskader in de uitwerking van de plannen leidend zal zijn, waarbij het ontwerp van het nieuwe theater en de financiële doorrekening ervan bij voortduring moet worden afgestemd.

#### *Rol gemeenteraad bij uitwerking alternatief nieuwbouwplan*

Het college meldt dat het na het aankomende zomerreces komt met een procesvoorstel voor de ontwikkeling van een alternatief plan. “Uw raad wordt in dat proces betrokken door middel van tussentijdse rapportages en expertmeetings”. De checklist biedt voldoende handvatten om uw kaderstellende en controlerende rol in de komende fase te blijven vervullen.

#### *Inzet van een onafhankelijke externe partij?*

De Rekenkamercommissie kent in de checklist belang toe aan onafhankelijke deskundige externe ondersteuning, die ook rechtstreeks de raad kan informeren. In het actuele raadsvoorstel staat dat een reviewboard wordt opgericht met daarin interne en externe deskundigen. Op 8 maart 2017 schreef het college dienaangaande: “Wij vinden dat het informeren van de gemeenteraad onze verantwoordelijkheid is. Deze kunnen en willen we niet overdragen aan een externe(n). Maar we zijn het uiteraard met u eens zijn dat gedegen checks & balances binnen het uitvoeringsproces van belang zijn.”

Onafhankelijke deskundigen die niet enkel aan de opdrachtgever (het college) rapporteren, maar waarbij verankerd is dat ze ook rechtstreeks de raad informeren, hebben een grotere garantie dat ze hun werk in volledige onafhankelijkheid kunnen doen. Dit komt in het algemeen de kwaliteit van en het draagvlak voor het proces en de resultaten ten goede. Raad en college moeten het wel eens worden wie wordt aangesteld. Daarmee wordt geenszins de verantwoordelijkheid voor communicatie met de Raad overgedragen aan externen. Het getuigt van een uitdrukkelijk streven naar transparantie en een open discussie. In verband met het te verwachten proces waarin bij voortduring moet worden afgestemd kan dit een additionele overweging voor het college zijn.

#### *Vervolg rekenkameronderzoek*

De Rekenkamercommissie is voornemens om – conform ons eerdere plan – in 2018 ook het nieuwe raadsvoorstel voor de kredietverlening te bestuderen en uw raad over de bevindingen te berichten. Indien daar aanleiding toe is, reageren wij ook op het procesvoorstel dat het college u na het aankomende zomerreces toestuurt

Wij hopen u hiermee van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groet,  
Namens de rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Backus'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

Dr. ir. G.B.C. Backus, voorzitter

Bijlage 1: Bevindingen over raadsvoorstel 'Alternatief plan nieuwbouw Theater aan de Parade', door het college van B&W aangeboden voor de raadsvergadering van 11 juli 2017

**Bijlage bij brief Rekenkamercommissie d.d. 6 juni 2017:  
Bevindingen over raadsvoorstel 'Alternatief plan nieuwbouw  
Theater aan de Parade', zoals aangeboden door het college  
van B&W voor de raadsvergadering van 11 juli 2017**

**1. Financieel kader**

- 1.1. Met de voorgestelde afboeking van de voorbereidingskosten voor het nu te stoppen nieuwbouwplan wordt 3,7 miljoen Euro ten laste gebracht van de jaarrekening 2017. Door tegelijkertijd het bestaande financiële kader (50 miljoen Euro, prijspeil 2013, exclusief indexatie) voor het alternatieve plan te willen handhaven, wordt de gemeentelijke begroting belast met een extra post van 3,7 miljoen Euro. Door deze post ten laste te brengen van de jaarrekening wordt het zicht op de integrale kosten van nieuwbouw – inclusief alle voorbereidingskosten, waaronder voorbereidingen die niet tot realisatie komen – minder transparant. Om het uiteindelijk gekozen en gerealiseerde nieuwbouwplan achteraf te kunnen evalueren is inzicht nodig in de integrale kosten op basis van een complete boekhouding (projectadministratie) waarin alle uitgaven voor het alternatieve nieuwbouwplan worden geregistreerd.
- 1.2. Het te hanteren financiële kader van 50 miljoen Euro wordt gebaseerd op prijspeil 2013 met een jaarlijkse indexatie. Omdat die indexatie tot op heden niet daadwerkelijk is doorgevoerd in de gemeentelijke begroting neemt het risico toe dat het Structuurfonds tijdens de realisatie over onvoldoende middelen beschikt om de kosten van het project te kunnen dragen.
- 1.3. Het college stelt voor het financiële kader als taakstellend te hanteren. Tevens stelt het college voor om 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 deze culturele ambities en een daarmee samenhangend Programma van Eisen geen uitgangspunt meer zijn en geen houvast bieden bij het uitwerken, realiseren, en achteraf evalueren van het plan nieuwbouw ‘Theater aan de Parade’. Pas nadat de raad medio 2018 over de culturele ambitie en de bijhorende exploitatieplanning op basis van het uitgewerkte projectplan heeft besloten, zijn er voor het beoogde gebruik van het theater weer nieuwe vertrekpunten voor de realisatiefase en de daaropvolgende exploitatie.
- 1.4. Het college verzoekt de raad om het restant voorbereidingskrediet ad 440.000 Euro aan te kunnen wenden om het alternatief uit te werken. Zoals blijkt uit het ‘overzicht uitgaven en reserveringen voorbereidingskrediet Theater aan de Parade’, bedroegen de voorbereidingskosten voor het te stoppen nieuwbouwplan circa 3,7 miljoen Euro. Enkele voorbereidingen voor het oorspronkelijke plan zullen ook bruikbaar zijn voor een alternatief plan. Maar het risico is aanwezig dat de daadwerkelijke kosten om een alternatief plan uit te werken en medio 2018 aan de raad voor te leggen, hoger uitvallen dan 440.000 Euro.

- 1.5. Het raadsvoorstel geeft niet aan of er kosten verbonden zijn aan het stopzetten van het oorspronkelijke nieuwbouwplan. Omwille van een transparante beëindiging van dat nieuwbouwplan zou deze informatie – ook indien deze kosten nihil zijn – in het raadsvoorstel vermeld moeten worden.

## **2. Planalternatieven**

- 2.1. Het college geeft aan drie verschillende scenario's te hebben onderzocht. In het raadsvoorstel wordt ook ingegaan op de twee alternatieve scenario's die niet de voorkeur van het college hebben, te weten nieuwbouw op een andere locatie en renovatie van het huidige theater aan de Parade. Een uitgewerkte vergelijking van de twee planalternatieven met het door het college voorgestelde alternatief ontbreekt. 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. Twee punten die daarbij mede als een leidraad kunnen dienen:
  - a) Qua exploitatiemogelijkheden kan uit het raadsvoorstel worden afgeleid dat zowel renovatie als de door het college aanbevolen nieuwbouw beperkingen hebben ten aanzien van de te realiseren culturele ambities. Het alternatief van renovatie van het huidige theater aan de Parade kost volgens het college ruim 20 miljoen Euro, waarmee het theater – zij het met beperkingen – bruikbaar is voor een periode van 10 tot 20 jaar. Vanuit een kosten-baten afweging ligt dat qua gebruiksduur om en nabij in eenzelfde verhouding als het door het college aanbevolen alternatieve nieuwbouwplan (45 – 60 miljoen Euro voor 30 – 40 jaar). Tevens zou bij renovatie de 2 miljoen Euro die het college voorstelt voor de asbestsanering en het onderhoud van het huidige theater, kunnen worden gezien als investering voor een langere gebruiksduur van het huidige theater.
  - b) Voor het kunnen beoordelen van het planalternatief van nieuwbouw op een andere locatie dan de Parade is inzicht in de gehanteerde configuratie van de nieuwbouw en de daarmee samenhangende kosten en gebruiksmogelijkheden van belang. Uit het raadsvoorstel valt niet af te leiden waarop de ingeschatte investeringskosten van ruim 80 miljoen Euro (inclusief indexatie en exclusief grondkosten) zijn gebaseerd. Er is geen inzicht in de exploitatiekosten van dit planalternatief en de te realiseren culturele ambities. Niet duidelijk is of in de berekening rekening is gehouden met de potentiële opbrengst van de aan de Parade vrijvallende grond waar het huidige theater is gebouwd.

## **3. Investeringskosten**

- 3.1. Het college geeft aan dat op basis van eerste inschattingen het aanbevolen alternatieve nieuwbouwplan zou kunnen worden gerealiseerd voor 45 à 60 miljoen Euro inclusief indexatie. Niet duidelijk is welke posten bij deze inschatting zijn meegenomen en wat de

betrouwbaarheid van deze inschattingen is. De ervaringen met het nu te beëindigen nieuwbouwplan laten zien dat eerdere inschattingen door experts – op basis van beter gedocumenteerde en verder uitgewerkte plannen dan nu beschikbaar voor het alternatieve nieuwbouwplan – een substantiële foutmarge hadden. Het college stelt voor om voorafgaand aan de raadsvergadering van 11 juli het alternatieve plan door een externe bouwkostendeskundige te laten toetsen. Het nog zeer rudimentaire karakter van het alternatieve nieuwbouwplan en de uitgangspunten van het college voor dit plan (een taakstellend financieel kader en een flexibele culturele ambitie en exploitatie) vragen om een duidelijke taakafbakening aan de externe bouwkostendeskundige. Voor de raad kan het ondersteunend zijn als een bouwkostendeskundige inzicht geeft in de bandbreedte van schattingsfouten waarmee rekening zou moeten worden gehouden ten aanzien van de geschatte investerings- en onderhoudskosten van nieuwbouw.

- 3.2. Bestaande podia in de gemeente en de regio krijgen een belangrijke rol om culturele ambities in te vullen die niet zijn te accommoderen in het door het college aanbevolen alternatieve nieuwbouwplan. Daarmee worden deze podia een integraal onderdeel van de culturele ambities van de stad. Vanuit deze invalshoek is te rechtvaardigen om deze podia ook mee te nemen in de wens van het college om de culturele ambities over een periode van 30 à 40 jaar toekomstbestendig en doelmatig te kunnen realiseren. Het raadsvoorstel spreekt zich niet uit of en zo ja welke investeringen nodig zijn om deze bestaande podia in de gemeente en regio op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen en te houden.

## **4. Exploitatielasten**

- 4.1. Het college geeft aan dat het parallel aan de uitwerking van het ontwerpdeel van het nieuwbouwplan ook de exploitatie van de voorgestelde nieuwbouw aan de Parade opnieuw zal onderzoeken. Het raadsvoorstel gaat niet in op de exploitatie van de bestaande podia. Daardoor ontbreekt inzicht in de verwachte financiële effecten die voortvloeien uit het exploiteren van de culturele ambities op meerdere locaties, en daarmee het inzicht in de integrale (subsidie)kosten van de culturele ambities van de gemeente.
- 4.2. De bestaande podia die worden meegenomen in het alternatieve plan hebben een eigen en van de ZNTM onafhankelijke rechtspositie als ondernemer. Voor een adequate risicobeheersing is het van belang dat tijdens de uitwerking van het alternatieve plan duidelijk is hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen betrokken partijen zijn verdeeld en hoe overeenkomsten ten aanzien van exploitatie en samenwerking tussen betrokken partijen zijn of worden vastgelegd.
- 4.3. 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.