

Checklist raadsvoorstel kredietverlening voor het Theater aan de Parade in 's-Hertogenbosch

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

25 januari 2017

Inleiding en achtergrond

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch heeft besloten tot nieuwbouw van het Theater aan de Parade. Het nieuwe theater, ontworpen door architectenbureau UNStudio, zal worden gerealiseerd op de locatie van het huidige theater. Het besluit tot het bouwen van het theater is niet onomstreden in de stad; diverse personen en groepen uiten bezwaar tegen de nieuwbouw van het theater. Op 21 september 2016 schreef de Rekenkamercommissie aan de raad dat zij wil dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan uitvoeren, in verband met de grote financiële en maatschappelijke consequenties van de nog te nemen besluiten omtrent het theater. Daartoe gaat de Rekenkamercommissie het raadsvoorstel over de kredietverlening voor het Theater aan de Parade - waarvan het college heeft aangegeven dat dit in het eerste kwartaal 2017 naar de raad zal worden gestuurd - met een onafhankelijke blik beoordelen op mogelijke 'witte vlekken'. Dat wil zeggen dat de Rekenkamercommissie het raadsvoorstel wil onderzoeken op valkuilen en een zo groot mogelijke volledigheid: zijn de afspraken duidelijk en is aan alles gedacht? Voor het identificeren van mogelijke 'witte vlekken' in de stukken heeft de Rekenkamercommissie, op basis van conclusies uit rekenkameronderzoeken naar theaters en andere grote gemeentelijke projecten elders in het land, een checklist opgesteld met een bijbehorende toelichting. De hoofdpunten uit de checklist die wij gaan hanteren sturen wij u alvast toe, zodat u er vooraf kennis van kunt nemen.

De checklist bevat kritische vragen (onder andere met betrekking tot de ambitie, omvang en strekking, risicobeheersing, financiën, planning, (bij)sturing en informatievoorziening) die voor de start van het project moeten worden beantwoord. De Rekenkamercommissie heeft zich laten ondersteunen door *Policy Research*, dat hierbij gebruik gemaakt heeft van eigen expertise en ervaringen uit eerder uitgevoerde onderzoeken rondom (de sturing van) grote (gemeentelijke) projecten. Daarbij is gekeken naar de belangrijkste *valkuilen* en *best practices* van dit type grote projecten. Dit in relatie tot de stakeholders er omheen. Dit heeft geresulteerd in een beknopte en overzichtelijke checklist. De checklist biedt een opsomming van belangrijke aspecten waarover duidelijke afspraken dienen te worden gemaakt en waarover het college inzicht moet geven en verantwoording moet afleggen. De checklist biedt een leidraad om onduidelijkheden en onenigheden over bijvoorbeeld de strekking van het project, de gemaakte afspraken over de bouw en exploitatie en belangrijke randvoorwaarden in latere fasen van het project zoveel mogelijk te voorkomen.

De checklist richt zich onder andere op afspraken die dienen te worden gemaakt aangaande de planning, financiën, risicobeheersing, de samenwerking en risicodeling met partijen die betrokken zijn bij de bouw van het theater en de toekomstige exploitatie, de wijze waarop systematisch sturing zal worden gegeven aan het project, de informatievoorziening over het project en de projectorganisatie. In de paragrafen die volgen op de checklist worden de punten van deze checklist nader toegelicht en gespecificeerd. Op basis van deze checklist gaat de Rekenkamercommissie de raadstukken over de kredietverlening voor het Theater aan de Parade bestuderen, met als doel de raad te helpen om een goed (vervolg-) besluit te nemen.

Hierbij wordt naar de volgende zaken gekeken: (1) welke informatie ontbreekt, en wat valt op in de stukken? (2) wat zijn zekere factoren, wat is nog onzeker? en (3) wat zijn de risico's en hoe worden die beheerst? De rekenkamercommissie zal geen oordeel uitspreken over het raadsvoorstel, dat is aan de raad. De rekenkamercommissie zal in het rapport over het raadsvoorstel aangeven welke informatie mogelijk gemist wordt. Het is echter niet aan de Rekenkamercommissie of deze informatie door het college aangeleverd kan worden of niet, en of dat de raad dit ook nodig acht. De Rekenkamercommissie zal potentiële risico's benoemen, maar zal er geen oordeel over uitspreken. Dat oordeel is aan de raad om uit te spreken en te betrekken bij de besluitvorming.

CHECKLIST RAADSVORSTEL KREDIETVERLENING THEATER

GEWENSTE PROJECT RESULTATEN OP HOOFDLIJNEN: Leg uit hoe

- het opgeleverde theater de ambities van de stad vervult
- het nieuwe theater wordt opgeleverd conform het vastgestelde Programma van Eisen, binnen de toegewezen begroting en de vastgestelde planning
- de investering en exploitatie van het nieuwe theater passen binnen de gemeentelijke begroting

I. Het bestaan, de toereikendheid en naleving van afspraken, richtlijnen en protocollen

Geef duidelijk inzicht in:

- wat wel en wat niet tot het project behoort (afbakening)
- de afspraken met de bij de bouw betrokken partijen en exploitanten over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
- de afspraken met de bij de bouw betrokken partijen en exploitanten aangaande risicoverdeling en daarmee samenhangende kosten
- hoe duidelijk en concreet deze afspraken zijn
- de wijze waarop - en de frequentie waarmee - risico's worden geïnventariseerd, geanalyseerd, en beheerst
- een realistische en goed gefaseerde planning, waarbij voldoende rekening is gehouden met vertragingen in de besluitvorming (door o.a. bezwaarprocedures) en potentiële uitloop van werkzaamheden

II. Financiering en begroting

Maak inzichtelijk:

- de financiering van het project en de verwachte meerjarige exploitatie van het theater na oplevering
- de begrotingsposten en reserveringen voor risicobeheersing, eventuele wijzigingen in de afbakeningen van het project en onvoorziene uitgaven
- wat zekere en onzekere posten zijn en wat de verwachte marges zijn binnen onzekere posten
- de afspraken inzake afbakening tussen de investerings- en exploitatiekosten

III. Sturing door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie

Geef aan:

- of de exploitatieovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, huurovereenkomsten en eventuele voorafgaande intentieovereenkomsten gesloten zijn

- hoe het integrale overzicht over het project wordt bewaakt
- hoe regie wordt gevoerd over de fasering van het project, opdat de juiste voltijdigheid van te nemen raadsbesluiten is gewaarborgd
- hoe bewuste en onderbouwde besluitvorming plaatsvindt door o.a. het houden van expert meetings, audits en indien nodig *second opinions*
- hoe bevoegdheden en mandaten aangaande besluitvorming, het bijsturen bij wijzigingen en het toezicht op de financiën zijn toebedeeld
- op welke wijze rolzuiverheid in het project (politiek-bestuurlijk-ambtelijk en opdrachtgever-opdrachtnemer) wordt bewaakt
- welke afspraken er zijn gemaakt voor het in voorkomende gevallen naar een hoger niveau van besluitvorming brengen van zaken, zowel binnen de projectorganisatie als binnen de ambtelijke en bestuurlijke leiding

IV. Informatievoorziening

Geef aan:

- hoe voldoende inhoudelijke, leesbare en inzichtelijke rapportages worden opgesteld
- hoe vaak en aan wie reguliere projectrapportages worden verstuurd
- wanneer en door wie het besluit tot het verzenden van een ad-hoc rapportages wordt genomen
- wie verantwoordelijk is voor de externe communicatie
- hoe vroegtijdige betrokkenheid van gebruiksgroepen van het theater is gewaarborgd
- hoe de direct omwonenden en andere burgers worden geïnformeerd gedurende de projectrealisatie

V. Kwaliteit van de projectorganisatie

Toon aan:

- dat in de projectorganisatie voldoende kennis, ervaring en capaciteit beschikbaar is en blijft voor een meerjarig en groot infrastructureel project
- dat een goede samenwerking plaatsvindt tussen de projectorganisatie en de (toekomstige) exploitanten van het theater
- dat binnen de projectorganisatie wordt zorggedragen voor een open en zelfkritische cultuur die is gestoeld op samenwerking
- dat voldoende afstemming is georganiseerd tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen die betrokken zijn bij dit project
- dat er sprake is van deskundige onafhankelijke externe ondersteuning die (tussentijds en naar eigen inzicht) onafhankelijk mag rapporteren naar de raad
- dat goede *checks & balances* zijn ingericht binnen de projectorganisatie en tussen de projectorganisatie en het ambtelijke apparaat

Gewenste resultaten van het project¹

Het opgeleverde theater vervult de ambities van de stad

Voorop staat dat de nieuwbouw moet leiden tot het vervullen van de ambities die de gemeente heeft, in het bijzonder op het gebied van cultuur, activiteiten in en rond het theater en de stedelijke, regionale en mogelijk bredere uitstraling van het nieuwe theater. Daarbij is het van belang dat het theater over meer gaat dan een bouwproject. Het moet een voorziening zijn en blijven van en voor alle mensen. De ambities voor het theater zijn gebaseerd op de visie die de gemeente heeft op de toekomst van de stad 's-Hertogenbosch en hebben veelal een kwalitatief karakter. Als de ambities helder geformuleerd en vastgelegd zijn, kan hier gedurende de bouw goed op worden gemonitord en kan na oplevering en bij ingebruikname van het nieuwe theater worden beoordeeld of en hoe ze worden ingevuld. Essentieel is om een goed onderscheid te maken tussen de bouw en de exploitatie van het theater, waarbij opgemerkt wordt dat ze niet los van elkaar kunnen worden beoordeeld. Over beide dient de gemeenteraad voorafgaand aan, tijdens en na afronding van de nieuwbouw deugdelijk te worden geïnformeerd. En daar waar ontwikkelingen in de bouw of exploitatie het budgetrecht van de raad raken, dient de raad vooraf betrokken te worden in de besluitvorming.

Het nieuwe theater wordt opgeleverd conform het vastgestelde Programma van Eisen, binnen de toegekende begroting en de vastgestelde planning

Ten aanzien van de bouw van het nieuwe theater is van belang dat de projectrealisatie leidt tot een gebouw dat binnen de gestelde tijd wordt opgeleverd conform het Programma Van Eisen (PVE) en binnen de vastgestelde financiële ruimte. Het PVE dient alomvattend te zijn; alle belangrijke componenten met betrekking tot het gebouw, de inrichting, de techniek en alle noodzakelijke voorzieningen voor de exploitatie dienen hierin te zijn opgenomen zodat duidelijk is waar het eindproduct aan dient te voldoen. Voor de aansturing tijdens de bouw en de acceptatie van het theater bij de oplevering is op bestuurlijk niveau het PVE het houvast.

De investering en exploitatie van het nieuwe theater passen binnen de gemeentelijke begroting

Een belangrijk doel is een langdurige, goede en betaalbare exploitatie van het theater. Om te kunnen beoordelen hoe het theater en de exploitanten invulling geven aan die doelstelling is het belangrijk om voorafgaand aan de kredietverlening voor de nieuwbouw de verwachtingen rond de toekomstige exploitatie te concretiseren en te koppelen aan een gedetailleerde en sluitende begroting, op basis van goed onderbouwde uitgangspunten.² Daarmee wordt een verifieerbaar vertrekpunt neergezet voor het toekomstige gebruik van het nieuwe theater.

¹ Onder 'project' verstaan we het project 'in enge zin' (de bouw van het Theater), maar ook de relatie met de exploitant(en) en andere stakeholders (zoals de omwonenden, andere belanghebbenden, gebruikersgroepen, bouwfirma's) en de politiek-bestuurlijk betrokken partijen (raad, college, ambtelijke organisatie).

² Rekenkamer Capelle aan den IJssel – Onderzoek Isala Theater (2009): De Rekenkamer concludeert dat er bij de besluitvorming over de bouw van het theater onverenigbare uitgangspunten speelden, zowel wat de gemeentelijke ambitie betreft over de aard van de culturele voorziening (theater of cultureel centrum), als in relatie tot de daarvoor beschikbaar gestelde financiële middelen. Het ter beschikking gestelde bedrag voor stichtingskosten past bij een theateervoorziening. Het ter beschikking gestelde bedrag voor exploitatiesubsidie past bij een cultureel centrum. De Rekenkamer concludeert dat er geen adequate calculatie ten grondslag heeft gelegen aan het financiële kader voor de jaarlijkse exploitatiebijdrage, op basis waarvan de raad een besluit heeft genomen om het theater te bouwen en te exploiteren.

I. Het bestaan, de toereikendheid en naleving van afspraken, richtlijnen en protocollen

Een duidelijke afbakening van wat wel en wat niet tot het project behoort

De projectdefinitie dient duidelijk aan te geven wat er precies onder de verantwoordelijkheid van het project en de projectleider valt, binnen de aan hem gegeven begroting en tijdsplanning. De ervaring leert dat hier uiterste zorgvuldigheid vereist is om tijdens en na de projectrealisatie verrassingen en onvoorziene extra uitgaven te vermijden.³ Om een completer inzicht te krijgen is ook nodig om een (gezamenlijk) beeld te hebben wat *niet* onder de verantwoordelijkheid van het project valt, maar wel noodzakelijk of wenselijk is voor het bereiken van het overeengekomen gewenste eindresultaat. Daarbij dient bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met effecten van de nieuwbouw op de omgeving van het nieuwe theater. Onder andere kan worden gedacht aan de inrichting en bestrating van de Parade, de ondergrondse infrastructuur, de archeologische aspecten, de ruimtelijke procedures, de effecten van de nieuwbouw op andere percelen, de toegankelijkheid en het mogelijke gebruik van het gebied rond de bouwplaats. Specifieke aandacht vergt de wijze waarop toekomstige exploitanten worden betrokken bij de projectorganisatie. Gewaarborgd moet worden dat de eisen van toekomstige exploitanten en andere gebruikerswensen ten aanzien van het toekomstige gebruik worden meegenomen in de projectdefinitie. Daarbij gaat het om exploitatie in de meest brede zin, dus niet alleen om de culturele exploitatie van het theater, maar ook om praktische aspecten zoals horeca, toegankelijkheid, onderhoud, facilitaire dienstverleningen, toeleveringen en nutsvoorzieningen. Daarmee wordt het risico beperkt dat tijdens de bouw of na oplevering van het nieuwe theater alsnog nieuwe of aanvullende eisen op tafel komen.⁴

Duidelijke afspraken met bij de bouw betrokken partijen en exploitanten over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Duidelijke en vastgelegde afspraken over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn onmisbaar voor een gedegen en controleerbare projectuitvoering. Daarbij gaat het niet alleen om de inrichting van de projectorganisatie, maar ook om de vraag hoe de projectorganisatie voor specifieke aspecten (zoals toezicht, financiën, vergunningen of audits) is gekoppeld aan de staande ambtelijke organisatie.⁵ Verder is het van cruciaal belang om goede afspraken te maken met de partijen die bij het project betrokken zijn, zoals de aannemer, architect, bedrijven die zich met de bouw en inrichting bezig zullen houden en de exploitant. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een partij vanuit haar expertise een betere optie ziet dan de optie die eerder was verkozen. Er dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt in hoeverre een partij dit dient aan te geven, zelf bevoegd is om wijzigingen binnen een bepaalde bandbreedte toe te passen of wie hierover toestemming dient

³ Verrassingen en onvoorziene uitgaven zijn bij veel grote projecten het geval geweest. Voorbeelden zijn de Noord-Zuidlijn in Amsterdam, Museumpark garage in Rotterdam, de Spoorzone in Delft

⁴ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: De rekenkamer merkt op dat de kosten van de expeditietunnel (€ 10,5 miljoen) door de gemeente niet zijn betrokken bij de kosten en dekking van het theater. De argumentatie hiervoor is dat dit een openbare voorziening betreft die geïntegreerd is met de kade van de Catharijnesingel en is aangelegd als een infrastructureel werk, waarbij de toerit tevens kademuur is. De kosten zijn daarom gedekt uit de grondexploitatie. De rekenkamer vindt dit discutabel: minstens ten dele zouden de kosten van de expeditietunnel aan de bouwkosten van het theater toegerekend moeten worden. De kosten voor de inrichting van het theater waren aanvankelijk onderdeel van het bouwkrediet. In 2009 besloot de raad om de kosten voor inrichting van het gebouw (geraamd op € 10,5 miljoen) over te hevelen naar de toekomstige huurder van het gebouw. Het bouwkrediet wordt met dit bedrag verlaagd. Deze kosten zijn sindsdien meegenomen in de gebruikerexploitatie en niet in de kostendekkende huur

⁵ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: Ook de afstemming tussen de bij deze trajecten betrokken afdelingen van de gemeente was onvoldoende. Op belangrijke momenten in het bouw- en voorbereidingsproces zijn onvoldoende samenwerking, onderlinge tegenspraak en afstemming georganiseerd binnen de gemeentelijke organisatie

te verlenen.⁶ Een duidelijk overzicht van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden per partij kan (juridische) geschillen hierover in een latere fase van het project voorkomen.⁷

Goede afspraken met de bij de bouw betrokken partijen en exploitanten aangaande risicoverdeling en daarmee samenhangende kosten

Het exploitatieplan voor het nieuwe theater dient te worden afgestemd op de planning van de nieuwbouw. Die afstemming tussen de nieuwbouwplanning en het exploitatieplan moet regelmatig getoetst en waar nodig herijkt worden. Zo kunnen de noodzakelijke voorbereidingen voor de geplande exploitatie zodanig in de tijd worden gefaseerd dat de start van de exploitatie zo goed mogelijk aansluit op de oplevering en aanvaarding van het nieuwe theater. Een goede afstemming vereist dat de risico's in het nieuwbouwplan en het exploitatieplan duidelijk zijn. In complexe en grote projecten blijkt risicobeheersing een belangrijk, maar ook vaak moeilijk en kwetsbaar onderwerp. Een gedegen risico –inventarisatie, –evaluatie en –beheersing (RIE&B) dient zowel voorafgaand als tijdens de projectrealisatie plaats te vinden als een continu punt van aandacht.⁸ Er dienen hierover voorafgaand aan het project duidelijke afspraken over te worden gemaakt.⁹

Duidelijke en concrete afspraken

Er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt wie binnen de projectorganisatie verantwoordelijk en bevoegd is voor de uitvoering van de RIE&B en hoe de controle hierop zal plaatsvinden. Ook is het essentieel om over de communicatie omtrent RIE&B afspraken te maken. De afspraken dienen zo concreet mogelijk gemaakt te worden. Gedurende het project dient op diverse momenten (bijvoorbeeld aan het begin van een nieuwe projectfase of op vooraf voorgestelde periodieke momenten) gekeken te worden of de afspraken omtrent RIE&B verder kunnen worden geconcretiseerd.

Transparantie in wijze waarop en frequentie waarmee risico's worden geïnventariseerd, geanalyseerd, en beheerst

Er dient goed te worden vastgelegd hoe risico's geïnventariseerd, geëvalueerd en beheerst worden, alsmede hoe controle op de compleetheid en juistheid hiervan plaatsvindt. Hierbij dient goed gespecificeerd te worden middels welke methode risico's worden geïnventariseerd¹⁰, op welke wijze de bestaande risico's worden gecategoriseerd (kans van optreden, impact, nabijheid) en op welke wijze deze risico's beheerst kunnen worden. Gedurende het project zullen de risico's veranderen, dus het is van belang om gedurende het project regelmatig nieuwe risicoanalyses te maken. Door de grote impact of het budget en op de planning van het project is het

⁶ Uit een extern onderzoek rondom de Spoorzone in Delft in 2013 is gebleken dat gemeente met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte rondom het station geen duidelijk beeld had van de ruimte die het contract met de aannemers liet om binnen het vastgestelde budget aanvullende wijzigingen door te voeren. Hierdoor zijn er wijzigingen in de projectdefinitie geweest zonder dat de gemeente op de hoogte was van additionele kosten die deze met zich mee zouden brengen. Uiteindelijk bleek dit een grote kostenpost voor de gemeente, die voor een aanzienlijk deel bijdroeg aan de overschrijding van het projectbudget

⁷ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: op belangrijke momenten in het bouw- en voorbereidingsproces zijn onvoldoende samenwerking, onderlinge tegenspraak en afstemming georganiseerd binnen de gemeentelijke organisatie. Ook de samenwerking tussen de muziekpartijen die het gebouw zouden betrekken liet te wensen over. Daardoor ontbrak een goede balans tussen een verantwoorde bouw van het theater en de tijdige realisatie van een organisatie voor de exploitatie ervan

⁸ Bij de Noord-Zuidlijn werden risico's schromelijk en bewust onderschat om de besluitvorming rondom de 'go' van het project te faciliteren

⁹ Bij de Spoorzone in Delft is het meerdere malen voorgekomen dat er gedurende het project extra kosten ontstonden door risico's die zich voorgedaan hadden en waarbij het onduidelijk was wie deze kosten voor zijn rekening diende te nemen. Hierdoor zijn er diverse geschillen ontstaan tussen het ontwikkelingsbedrijf (OBS) en ProRail

¹⁰ Deze werden bewust onderschat in het project Noord-Zuidlijn

cruciaal dat goede controle plaatsvindt op de juistheid en de compleetheid van deze berekeningen. Verder is het van belang om een financiële post in te richten die voldoende ruimte biedt om risico's te kunnen beheersen.¹¹ Tot slot dienen er heldere criteria te worden aangegeven wanneer een risico naar een hoger (bestuurlijk) niveau moet worden getild.¹²

Een realistische en goed gefaseerde planning

Een realistische planning, waarbij voldoende rekening is gehouden met vertragingen in de besluitvorming (door o.a. bezwaarprocedures) en potentiële uitloop van werkzaamheden, is cruciaal voor een goed verloop van het project. Uitloop op de planning kan resulteren in grote kostenoverschrijdingen¹³, conflicten met bij het project betrokken externe partijen en in negatieve publiciteit. Hierdoor is het essentieel om bij het maken van de planning realistisch te zijn door rekening te houden met de duur van bezwaarprocedures en eventuele uitloop van (delen van) de voorbereidende werkzaamheden of het bouwproces¹⁴. Door het project op te delen in fases kan er voor aanvang van een fase actualisatie van de algehele planning plaatsvinden en kan er meestal een concretere inschatting worden gemaakt van de duur van de werkzaamheden van de aankomende fase.¹⁵

II. Financiering en begroting

De financiering van het project en de verwachte meerjarige exploitatie van het theater na oplevering

De financiële randvoorwaarden voor dit project dienen vooraf inzichtelijk te worden gemaakt en daarnaast dienen inschattingen rondom de verwachte meerjarige exploitatie goed te worden onderbouwd.¹⁶ Hierdoor is het belangrijk om vooraf een duidelijk beeld te kunnen schetsen aangaande de financiering van het project en duidelijk te maken wat de verwachtingen zijn rondom de meerjarige exploitatie van het theater na de oplevering.¹⁷ Hierbij dient er een bandbreedte te worden gegeven in de begroting voor onzekere factoren. Verder dient de relatie met (door de gemeente of anderen) te verstrekken cultuursubsidies te worden meegenomen. Ook dient er een analyse van de marktpositie van het nieuwe theater te worden gemaakt. Hierbij dient rekening gehouden te worden met enkele jaren van een beperkt theateraanbod en de effecten hiervan

¹¹ In de business case van de Spoorzone in Delft bedroeg de risicoreservering bij het tekenen van een deel van de contracten (~50% van de contractsom is dan gecontracteerd) circa € 25 miljoen. Van dit bedrag is € 19 miljoen dan gelabeld als zijnde risico's die zich gaan voordoen. Op het business case totaalbedrag van € 350 miljoen, bedraagt het risicoreserveringspercentage circa 7%. 50% van de contractsom was op dat moment nog niet gecontracteerd en niet ontworpen. Een extern onderzoeksbureau dat later een *second opinion* op de business case uitvoerde hanteerde in haar risicoreserveringspercentages van minimaal 5% (gecontracteerd en ontworpen), 10% (gecontracteerd, maar niet ontworpen), tot maximaal 15% (niet gecontracteerd en niet ontworpen). Dit zijn aanzienlijk hogere percentages dan de percentages waarvan de projectorganisatie uitging

¹² Dit ontbrak initieel bij het project Noord-Zuidlijn in Amsterdam

¹³ De planning voor de Spoorzone was te positief ingesteld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat geen enkel projectonderdeel is gerealiseerd volgens de oorspronkelijke planning, dat er in veel jaren op minstens één deelproject een vertraging was en dat gedurende het project de planning meerdere malen is gereset. Verder werd in 2009 gesteld dat de vertraging bij de opstart van het project en de businesscase te wijten is aan de complexiteit van het project, de vele partijen die samen moeten werken en de diverse ontwerpen en vergunningsaanvragen

¹⁴ Bij de Spoorzone in Delft hebben voorbereidende werkzaamheden, zoals het verleggen van kabels en leidingen, tot grote vertraging in de bouw geleid

¹⁵ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: De initiatiefnemers hoopten destijds het gebouw in 2005 te kunnen realiseren, maar de besluitvorming en de bouw namen aanzienlijk meer tijd in beslag. De oplevering vond negen jaar later plaats dan in 1997 werd beoogd

¹⁶ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: Als de inflatie buiten beschouwing wordt gelaten, zijn de kosten van het gebouw circa 50% hoger uitgevallen dan in 2006 werd beoogd en de inrichtingskosten circa 80%. In 2014 is een sluitende begroting niet haalbaar gebleken en ook voor 2015 en 2016 is een tekort voorzien

¹⁷ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: Bij de start van het project is te optimistisch aangenomen dat een groter gebouw geëxploiteerd zou kunnen worden met gelijkblijvende subsidie, omdat gezamenlijke huisvesting tot kostenbesparing zou leiden

(zoals mogelijk verschuiving van bezoekers naar andere theaters). Ook moet rekening worden gehouden met middellange termijnontwikkelingen in de theaterwereld in Nederland en België als onderdeel van deze inschatting.^{18 19}

Begrotingsposten en reserveringen voor risicobeheersing, (noodzakelijke) wijzigingen en onvoorziene uitgaven

Een groot project zoals het Nieuwe Theater aan de Parade is complexer en kent een langere doorlooptijd dan een gemiddeld bouwproject van de gemeente. Hierdoor wordt de kans vergroot dat zich gedurende het project ontwikkelingen voordoen die wijzigingen noodzakelijk maken of andere onvoorziene uitgaven met zich meebrengen. Door voor aanvang van het project financiële posten te reserveren risicobeheersing, wijzigingen en onvoorziene uitgaven kan worden voorzien in deze mogelijke extra kosten. Per projectfase dient te worden gekeken of er van deze posten gebruik is gemaakt en wat het resterende budget per post is.²⁰ Vervolgens dient te worden nagegaan of het resterende budget voldoende is om nog mogelijke komende kosten in het project te dekken. Hierdoor kan er in een vroeg stadium worden geanticipeerd op dreigende overschrijdingen.²¹

Wat zekere en onzekere posten zijn en wat de verwachte marges zijn binnen onzekere posten

Om een duidelijk inzicht te kunnen krijgen in de financiering en de begroting van het project is inzage in de mate van (on)zekerheid van de posten nodig. Hierbij is het van belang dat de verwachte marges binnen de onzekere posten zijn gespecificeerd.²²

De afspraken over afbakening tussen investerings- en exploitatiekosten

Om een goed overzicht te hebben over de financiering en de begroting van het project is het van belang dat de afspraken met betrekking tot de investerings- en exploitatiekosten inzichtelijk te hebben. Het moet duidelijk zijn hoe deze kosten zijn opgebouwd.²³

¹⁸ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: De exploitatie van het Muziekpaleis blijkt structureel duurder te zijn dan was ingeschat. Bij gelijkblijvende programmering, activiteiten en subsidie is geen sluitende exploitatie mogelijk. Het is in het belang van alle partijen dat vooraf gezocht wordt naar een exploitatie, waarbij budget en activiteiten bij elkaar passen. Tivoli Vredenburg heeft, net als andere grote podia, een beperkte bezettingsgraad. De capaciteit van de vijf zalen in het gebouw wordt niet volledig benut. Gezien de huidige exploitatietekorten is het niet waarschijnlijk dat Tivoli Vredenburg een voldoende weerstandsvermogen op zal bouwen. Dit maakt de kans groot dat de stichting de gemeente zal vragen om een nieuwe suppletiesubsidie voor de opbouw van het weerstandsvermogen. Als de gemeente daaraan wil voldoen, is daarvoor geen dekking in de gemeentebegroting opgenomen

¹⁹ Een initiële overschatting van het marktaandeel heeft een zeer groot effect op de rentabiliteit van de exploitatie (cf Liefkenshoektunnel in België, de Betuwelijn en de kanaaltunnel)

²⁰ Met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte bij de Spoorzone in Delft zijn er grote kostenoverschrijdingen geweest, die voor een groot deel bestaan uit extra kosten door scopewijzigingen, die vervolgens weer een deel uitmaken van het tekort op de businesscase van het totale project

²¹ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: Op meerdere momenten besloot de raad om kosten voor de bouw van het theater te dekken uit andere posten in de begroting dan het bouwkrediet. Dit is bijvoorbeeld het geval in 2012. De gemeente besluit de kosten die zijn gemaakt voor de vervuiling van de bodem en archeologische vondsten over te hevelen naar de grondexploitatie Stationsgebied. Dit brengt volgens de rekenkamer een risico met zich mee voor de grondexploitatie van het Stationsgebied. Nemen we ook deze kosten in ogenschouw dan komen de geraamde kosten voor de bouw en inrichting (i.c. gebruikersinvesteringen) medio 2015 uit op een stand van circa € 156 miljoen. De bouwkosten van het theater liggen hiermee bijna € 58 miljoen hoger dan het financiële kader voor de bouw van € 98,6 miljoen dat de gemeenteraad vaststelde in 2006

²² Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: Het ontbrak volgens verschillende gesprekspartners bij de beoordeling van de subsidieaanvraag aan een integrale risicoanalyse vanuit het perspectief van alle betrokken gemeentelijke onderdelen

²³ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: Het gebouw en de inrichting zijn duurder geworden dan bij de start was beoogd en bij oplevering was het gebouw niet bruikbaar. Een aantal gesprekspartners stelt dat achteraf gezien niet alle kosten voor de bouw vooraf realistisch zijn ingeschat door de gemeente

III. Sturing door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie

Duidelijkheid of de exploitatieovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, huurovereenkomsten en eventuele voorafgaande intentieovereenkomsten gesloten zijn

De overeenkomsten die ten grondslag liggen aan de bouw en de samenwerking met betrokken partijen dienen inzichtelijk te zijn.^{24 25 26} Ook het bouwcontract dient niet uit het oog verloren te worden. Indien deze nog niet getekend zijn dienen eventuele conceptovereenkomsten aan de raad te worden overhandigd. Hierbij dient gemotiveerd te worden op welke wijze juridische toetsing van de documenten heeft plaatsgevonden.

Bewaking van het integrale overzicht over het project

Een complex en groot project wordt vaak opgedeeld in deelprojecten om zo per onderdeel de aansturing, uitvoering en verantwoording beheersbaar te houden. Van belang is dat het overzicht over en de samenhang tussen dergelijke projectonderdelen goed worden bewaakt. In de projectorganisatie dient een constructie te bestaan die dit garandeert. Ook buiten de projectorganisatie, met name op het niveau van de ambtelijke en politieke besturing, dient de aandacht gericht te zijn op het integrale projectoverzicht. Het verkrijgen van een goed inzicht in de voortgang van en de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het project door goede rapportages en eventuele nadere (mondelijke) toelichtingen hierop is hierbij essentieel.²⁷ Inzicht in de samenhang tussen de verschillende projectonderdelen maakt scherper waar wederzijdse afhankelijkheden liggen. Voorafgaand aan het project dient daarom goed te worden gemotiveerd hoe de werkzaamheden van de verschillende organisatieonderdelen op elkaar worden afgestemd en hoe de zogenaamde eilandencultuur (elk organisatieonderdeel is bezig met de eigen werkzaamheden waarbij de schakels tussen de organisatieonderdelen ontbreken) wordt tegengegaan.^{28 29}

²⁴ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: De gemeentelijke governance is vanaf het begin niet eenduidig geweest. Daardoor is geen goede balans gevonden in de financieel-economische, stedenbouwkundige en cultureel inhoudelijke doelen van de gemeente voor een verantwoorde bouw van het theater en de realisatie van een sterke organisatie vanuit de muziekpartners

²⁵ Bij de raamovereenkomst voor Spoorzone Delft bleek dat in het contract met de ontwikkelaars later toch nog een aantal zaken open lagen ter interpretatie. Hierdoor werd het contract uiteindelijk ontbonden waardoor er werd afgestapt van een gegarandeerde grondopbrengst ter financiering van de treintunnel. Het is zeer onzeker of een dergelijk geraamde opbrengst nog wel zal kunnen worden gehaald

²⁶ Raadsonderzoek Middelburg - Overdracht exploitatie stadsschouwburg Middelburg (2013): De onderzoekscommissie constateert dat het onderhandelingsproces heeft geleid tot een aantal open eendes. Zo was er op het moment van verschijnen van dit rapport bijvoorbeeld nog altijd geen exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en Schouwburg Middelburg BV.

²⁷ Het Spoorzone project in Delft bestond uit diverse deelprojecten, die allemaal nauw met elkaar verweven waren. Gedurende het project was er soms geen goed totaalzicht op uitloop in planning van projectonderdelen (die vervolgens weer effect hadden op de planning van een ander projectonderdeel) of veranderingen in de omvang van het project (waardoor het overzicht van de totale kosten van het project in tijden niet duidelijk was)

²⁸ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: Het college stelt in reactie op de steeds hoger geworden bouwkosten dat dit steeds uitgebreid en in alle transparantie met de raad is gedeeld. Hieruit blijkt dat de informatievoorziening aan de raad juist op dit vlak te wensen overliet. Hoewel de kostentoenamen door het college steeds zijn toegelicht aan de raad, heeft de rekenkamer een beeld van de integrale kosten opgesteld. Een dergelijk integraal beeld is niet eerder aan de raad gepresenteerd

²⁹ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: In de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, is –retrospectief – naar voren gebracht dat het bouwtraject bij POS (Project Organisatie Stationsgebied) mogelijk meer aandacht heeft gekregen dan de organisatieontwikkeling en de exploitatiebegroting van de beoogde huurder/gebruiker van het Muziekpaleis. De rekenkamer ziet aanwijzingen dat de sturing op de samenhang tussen de trajecten van bouw en organisatieontwikkeling niet effectief is geweest. Ten tijde van de vrijgave van het investeringskrediet was nog niet was voldaan aan de eerder door de raad gestelde randvoorwaarden voor wat betreft de organisatie en exploitatie

Regie op de projectfasering, opdat de juiste voltijdigheid van te nemen raadsbesluiten is gewaarborgd

Voor de aanvang van het project dient aangetoond te worden hoe wordt beoogd een goede regie op de fasering van het project te houden. Een goede regie op deze fasering is cruciaal, zodat besluitvorming (op organisatorisch, bestuurlijk en politiek niveau) tijdig kan plaatsvinden.³⁰

Bewuste en onderbouwde besluitvorming door o.a. het houden van expert meetings, audits en indien nodig *second opinions*

Het project vereist bewuste en weloverwogen besluitvorming zowel voorafgaand aan, als tijdens de projectrealisatie en bij de acceptatie van de oplevering. Door de veelomvattendheid en complexiteit van het project is het aan te bevelen dat experts, uit de gemeentelijke organisatie maar zeker ook externen, worden betrokken bij het beoordelen van - en adviseren over voorliggende beslispunten. Daarenboven is een *second opinion* een goede aanvulling bij kwesties die zich kenmerken door complexiteit of potentieel verreichende effecten op de projectrealisatie. Een onafhankelijke begeleiding van de projectrealisatie kan daarbij behulpzaam zijn om tunnelvisie of zelfgenoegzaamheid ("*complacency*") binnen het projectteam te vermijden.³¹ Deze onafhankelijke begeleiding moet het mandaat hebben om tussentijdse *reviews* uit te voeren. Uiteraard is het van belang dat de kwaliteit van de *second opinions* voldoet aan de verwachtingen. Hierdoor dient voorafgaand aan het project duidelijk te worden gemaakt hoe een externe partij geselecteerd zal worden en hoe hierbij rekening wordt gehouden met het garanderen van de verwachte kwaliteit.³²

Inzicht in toedeling van bevoegdheden en mandaten aangaande besluitvorming, het bijsturen bij wijzigingen en het toezicht op de financiën

Om goed te kunnen toetsen op bevoegdheden, het toezicht op het project, en de rolzuiverheid in het project is het van belang om voor aanvang van het project een duidelijk overzicht te krijgen van de beoogde toedeling van bevoegdheden en mandaten.

Bewaking van de rolzuiverheid in het project

De aansturing van het project dient te gebeuren conform de afgesproken toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat betekent onder andere dat er geen rolvermenging plaatsvindt tussen de projectorganisatie en de staande ambtelijke organisatie. Aansturing vindt tevens plaats op basis van een heldere relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Met betrekking tot die relatie worden ook duidelijke afspraken vastgelegd in welke omstandigheden de opdrachtnemer een kwestie dient te rapporteren

³⁰ De Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg is het eens met het college dat na aanbesteding in 2009 het bouwproces feitelijk onomkeerbaar is geworden. De vraag is echter of voldoende waarborgen aanwezig waren om een 'point of no return' te passeren. Er waren duidelijke signalen dat de relatie tussen de betrokken muziekpartners op dat moment problematisch was

³¹ Bij de Spoorzone in Delft weken de *second opinions* dikwijls af van wat vooraf werd beoogd. Vaak is gebleken dat er vanuit de projectorganisatie een te positieve verwachting over de uitkomst was. Zo was er vaak sprake van een te optimistische planning of een te optimistische kostenraming. Uit een *second opinion* van 2014 bleek dat de businesscase niet op een negatieve eindwaarde van € 62 miljoen uitkwam (zoals eerder werd ingeschat), maar op een negatieve eindwaarde van € 80 miljoen, met een bandbreedte tussen € - 38 miljoen en € - 101 miljoen

³² Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: Er zijn in de afgelopen jaren wel *second opinions* uitgevoerd op begrotingen van Tivoli Vredenburg (2007 en 2008 in opdracht van de gemeente, 2011 en 2013 in opdracht van de stichting Muziekpaleis). De focus lag hierbij op de beoordeling en de onderbouwing van bedrijfsvoeringsaspecten en kosten en baten in de begroting. In hoeverre de activiteiten van Tivoli Vredenburg aansluiten op het gemeentelijk beleid maakte echter geen onderdeel uit van de *second opinions*

naar de opdrachtgever. In het verlengde daarvan dient duidelijk te zijn wanneer een kwestie aan de politiek-bestuurlijke organen – het college en de raad – moet worden voorgelegd.³³

Afspraken met betrekking tot escalatie, zowel binnen de projectorganisatie als naar de ambtelijke en bestuurlijke leiding

De (bij)sturing dient voor aanvang van het project goed overdacht te worden, om te voorkomen dat er ongewenste situaties ontstaan die niet omkeerbaar zijn. Daarbij gaat het onder andere om de vraag welke taken het college respectievelijk de raad op zich nemen ten aanzien van de projectrealisatie en hoe zij die taken organiseren. Ten aanzien van het organiseren van deze taken is het onder andere de vraag of het college respectievelijk de raad als collectief de taken en verantwoordelijkheden oppakken, of dat deze primair worden belegd bij een vertegenwoordiging namens het college respectievelijk de raad. Indien voor een vertegenwoordiging wordt gekozen is van belang vast te leggen met welke interval c.q. bij welke omstandigheden de vertegenwoordigers een kwestie of informatie voorleggen aan het collectief van het college en de raad. Ook een delegatie van taken en bevoegdheden dient goed te worden geformuleerd.

IV. Informatievoorziening

Voldoende inhoudelijke, leesbare en inzichtelijke rapportages

Van belang is dat rapportages vanuit de projectorganisatie naar het bestuurlijk niveau inhoudelijk compleet, actueel en goed leesbaar zijn. Tevens dienen de rapportages het noodzakelijke inzicht te bieden om op het niveau van het college en de raad de projectvoortgang te kunnen volgen en waar nodig te ondersteunen of bij te sturen.³⁴ ³⁵ Diegene die rapporteert moet algehele transparantie beogen. De verschillen met vorige rapportages of vooropgestelde referenties moeten een schijnwerper op zich krijgen en mogen dus niet verstopt worden achter een overaanbod aan cijfers of onduidelijk taalgebruik.

Frequentie van reguliere rapportages en aan wie deze worden verstuurd

Bij een project van deze omvang, complexiteit en gevoeligheid is het aan te bevelen dat regulier elk kwartaal een voortgangsrapportage aan college en raad wordt verstuurd. Een dergelijke voortgangsrapportage dient in ieder geval inzicht te geven in de aspecten “Product” (stadium van realisatie van de nieuwbouw), “Tijd” (verloop van de tijdsplanning) en “Geld” (verloop van de financiële planning en uitputting van de projectbegroting). Ook dienen veranderingen die de toekomstige exploitatie van het theater kunnen beïnvloeden te worden gerapporteerd. Het PVE, de projectplanning, de vastgestelde projectbegroting en de afstemming tussen het nieuwbouwplan en het exploitatieplan zijn belangrijke toetsingscriteria om te beoordelen of en hoe het project succesvol verloopt. Elke kwartaalrapportage gebruikt deze criteria als referentiepunt om aan te geven of de

³³ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: Een bijzonder element in het geheel is de rol van de wethouder en de gemeentesecretaris in het bestuur van de Stichting Muziekpaleis in de periode 2011-2013. Het college en in het bijzonder de wethouder cultuur en de gemeentesecretaris waren zich er terdege van bewust dat deze situatie van dubbelrollen ongemakkelijk is, in principe ongewenst en daarom ook tijdelijk moest zijn. Het dubbele-petten-probleem deed zich voor bij de voorbereiding, aanvraag en beoordeling van de (eerste) subsidie voor Tivoli Vredenburg

³⁴ Rekenkamer Utrecht over Tivoli Vredenburg: Het college heeft de gepresenteerde kostentoenamen steeds toegelicht aan de raad. De rekenkamer merkt op dat de communicatie van het college over de totale kosten voor de bouw van het Muziekpaleis niet integraal en daardoor minder transparant is geweest

³⁵ Bij de Spoorzone in Delft waren de rapportages aan de raad aanvankelijk zeer summier en er miste er veel informatie, bijvoorbeeld over risicoanalyses. De raad heeft een paar keer aangegeven dat hij in zijn optiek te laat is geïnformeerd en dat hij betreurt dat hij onvoldoende is betrokken bij de besluitvorming

realisatie *in control* is. Het verdient aanbeveling dat de kwartaalrapportages ook inzicht geven in de belangrijkste risico's en bijpassende beheersmaatregelen. Daarnaast is de zorgvuldigheid met betrekking tot de externe communicatie gediend als in de kwartaalrapportages expliciet daarover wordt gerapporteerd.

Wanneer het besluit tot het verzenden van een ad-hoc rapportages wordt genomen

Naast de reguliere rapportages is het van belang dat er bij belangrijke ontwikkelingen ad-hoc rapportages worden verstuurd om zo iedereen op tijd hiervan te kunnen informeren. Voorafgaand aan het project dienen maatstaven te worden opgesteld rondom het versturen van ad-hoc rapportages.

Wie verantwoordelijk is voor de externe communicatie

Voorafgaand dient goed te worden afgestemd wie er verantwoordelijk is voor externe communicatie aangaande het project, hoe de samenwerking op dit terrein met de externe partijen zal verlopen en hoe de communicatieafdeling van de gemeente 's-Hertogenbosch hierbij betrokken zal worden.

Waarborgen van vroegtijdige betrokkenheid van gebruiksgroepen (exploitanten) en burgers tijdens de projectrealisatie

Het is van belang dat er een helder communicatieplan wordt ontwikkeld voor de externe communicatie naar de inwoners van 's-Hertogenbosch en naar andere belanghebbenden. Gelet op het grote aantal spelers in de projectrealisatie – ook van buiten de gemeentelijke organisatie – is het belangrijk dat strakke afspraken worden gemaakt onder wiens regie de externe communicatie plaatsvindt, zodat misverstanden zoveel mogelijk worden voorkomen. In het communicatieplan dient tevens te worden gespecificeerd hoe de vroegtijdige betrokkenheid van gebruikersgroepen, zoals de exploitant, zal worden gewaarborgd.

V. Kwaliteit van de projectorganisatie

Beschikbaarheid van benodigde kennis, ervaring en capaciteit binnen de projectorganisatie

Een project van deze omvang en complexiteit vereist dat een projectorganisatie wordt bemenst door voldoende, kundige en goed op elkaar ingespeelde medewerkers, die beschikken over de voor dit project benodigde competenties en expertise, inclusief bouwkundige expertise. De kwaliteit van de personele bezetting van de projectfuncties is gediend met stabiliteit.^{36,37} Een risico van een meerjarig project is dat er verloop ontstaat in de personele bezetting van de projectorganisatie, mede ingegeven door een veel voorkomend beeld dat projectfuncties slechts tijdelijke passantenfuncties zijn die niet dezelfde waarde hebben in iemands loopbaan.

³⁶ Gedurende het project Spoorzone in Delft veel organisatorische wijzigingen geweest, waarna de projectorganisatie (zowel het ontwikkelingsbedrijf (OBS) als gemeente) vaak tijd nodig had om zijn rol goed in te vullen. Uit het raadsonderzoek bleek dat dit bijvoorbeeld het geval was na de oprichting van het OBS, waarbij de organisatie een opstarttijd nodig bleek te hebben. Eveneens was dit het geval na de nieuwe strategie voor de gebiedsontwikkeling, waarbij de verhoudingen tussen de gemeente en het OBS onder druk kwamen te staan. Ook in de periode 2012-2014 heeft zowel de gemeente als het OBS getracht om de projectorganisatie beter aan te laten sluiten op de projectontwikkelingen. Voornoemde blijkt bijvoorbeeld uit de verschillende wijzigingen in de project- en overlegstructuur, de bevindingen van externe onderzoeken en het wisselen van portefeuilles tussen wethouders. Dit illustreert dat de projectorganisatie gedurende het project vaak 'zoekende was'. Dit beeld werd bevestigd in de interviews van het raadsonderzoek

³⁷ Rekenkamer Rotterdam – Theater Maken – Onderzoek naar het Cultuurhuis/ Ons Huis (2013): De organisatie van de deelgemeente was onvoldoende toegerust voor het zelfstandig ontwikkelen van het Cultuurhuis. Het ontbrak aan de kennis, deskundigheid en werkprocessen om het project adequaat te kunnen managen. Hierdoor is de (vastgoed)ontwikkeling van het Cultuurhuis onvoldoende professioneel aangepakt en uitgevoerd (door met name de deelgemeente) en zag de deelgemeente zich medio 2011 geconfronteerd met mogelijk grote (structurele) financiële consequenties die de draagkracht van de deelgemeente te boven gingen.

Verloop in de bezetting is onvermijdelijk, maar verdient juist daarom extra aandacht op gebied van personeelsbeheer en het projectmanagement.

Ten aanzien van de personele bezetting is niet alleen waakzaamheid vanuit de projectleiding vereist, maar dient zo nodig een krachtig signaal afgegeven te worden naar de ambtelijke en politieke leiding om maatregelen te nemen. Het verdient aanbeveling de personele invulling van de projectorganisatie als een van de thema's in de kwartaalrapportages op te nemen.

Samenwerking tussen de projectorganisatie en de (toekomstige) exploitanten van het theater

Gelet op het voornoemde belang van een soepele en vlotte overgang van de oplevering van het gebouw naar de start van de exploitatie is het belangrijk om in de planningsfase alsmede tijdens de projectuitvoering een goede en nauwe samenwerking te waarborgen tussen de projectorganisatie en de toekomstige exploitanten. Zo valt te overwegen om de exploitanten deel uit te laten maken van de projectorganisatie, waarmee zij direct een stuk medeverantwoordelijkheid krijgen voor het welslagen van het project.

Zorgdragen voor een open zelfkritische cultuur gestoeld op samenwerking binnen de projectorganisatie

Een belangrijke succesfactor voor een projectorganisatie is een open en zelfkritische cultuur, waarin het belang van een nauwe samenwerking (h)erkend wordt. Elk project kenmerkt zich door het onvermijdelijke feit dat zich nieuwe, onbekende en onverwachte ontwikkelingen aandienen. Het is meestal niet voorspelbaar wanneer en bij wie de eerste signalen binnenkomen van ontwikkelingen die aandacht en reactie vragen. Daarbij zal ook sprake zijn van ontwikkelingen die voortvloeien uit gemaakte fouten. De open en zelfkritische cultuur in de projectorganisatie moet ruimte bieden aan alle medewerkers om dergelijke ontwikkelingen of gemaakte fouten te melden. Alleen dan kan er zo snel mogelijk op gepaste wijze worden gereageerd en kunnen de consequenties en risico's zoveel mogelijk beperkt worden.³⁸ Het project heeft voor de gemeente 's-Hertogenbosch een grote impact en wordt door de inwoners – in het bijzonder door bewoners van de binnenstad – met grote belangstelling gevolgd. Daarenboven hangt voor velen de exploitatie van het nieuwe theater samen met grote publieke, culturele en economische belangen. De projectmedewerkers dienen zich goed te kunnen inleven in de gevoeligheden en belangen rond het project, zodat zij naast het zakelijke belang van een succesvol verlopende projectrealisatie ook oog houden voor de gevoeligheden en andere belangen.

Goede checks & balances binnen de projectorganisatie en tussen projectorganisatie en ambtelijke apparaat

Naast de voornoemde *soft controls* zijn er ook *hard controls* noodzakelijk: structureel ingerichte *checks & balances*. Binnen de projectorganisatie wordt daarmee bevorderd dat risico's of fouten snel worden gesignaleerd. Daarnaast zijn ook *checks & balances* aan te bevelen tussen de projectorganisatie en het ambtelijke apparaat, zodat het ambtelijke apparaat mede waakt over de goede en tijdige projectrealisatie. Door *checks & balances* te koppelen aan de RIE&B en concreet vast te leggen met welke instrumenten risicogebieden of concrete risico's worden bewaakt en beheerd, ontstaat meer structuur en vertrouwen in de algehele beheersing van het project. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een gestructureerde en periodieke controle vanuit de ambtelijke organisatie over het financieel beheer dat binnen de projectorganisatie wordt gevoerd. Een ander voorbeeld is het inrichten van een medebewaking geïnitieerd vanuit het ambtelijke apparaat

³⁸ Raadsonderzoek Middelburg - Overdracht exploitatie stadsschouwburg Middelburg (2013): De onderzoeksc commissie constateert dat er een relatie heeft kunnen ontstaan en voortbestaan tussen Stichting Schouwburg Middelburg/Theater Exploitatie Zeeland en de gemeente, waarin de ambities met betrekking tot cultuur in de stad de overhand hadden op sturing op de middelen die beschikbaar waren om die ambities te kunnen financieren.

- en ondersteund door deskundigen met de relevante expertise - over de kwaliteit van de deelcontracten met uitvoerders, of over de kwaliteit van de uitvoering door gecontracteerde partijen. Maar ook binnen de projectorganisatie zijn *checks & balances* op hun plaats door niet alleen via de hiërarchie verantwoording af te laten leggen, maar ook op lateraal niveau projectmedewerkers onderling structureel met elkaar mee te laten kijken en mee te laten oordelen hoe de projectrealisatie vorm wordt gegeven. Een andere mogelijke vorm van *checks & balances* is het open bespreekbaar maken van de planning en de voortgang in projectteamvergaderingen. Tevens verdient het aanbeveling om bij de meer risicovolle beslispunten of evaluaties minimaal een “vier ogen concept” toe te passen. Buiten de hier genoemde *checks & balances* is het bevorderlijk voor de kwaliteit van de projectrealisatie om te waarborgen dat de projectorganisatie open staat voor tegengeluiden van buiten de projectorganisatie en het ambtelijke apparaat. Aangezien in menig kritiekpunt een waardevolle boodschap zit die vertaald kan worden in een verbeterpunt of aandachtspunt voor de projectrealisatie is het belangrijk kritiek serieus te nemen en niet te negeren. Het is daarom aan te bevelen een structuur te geven aan een dialoog op basis van feiten met personen of groepen die zorgpunten hebben geuit rondom de nieuwbouw.

Door in de kwartaalrapportages de belangrijkste bevindingen die voortvloeien uit de *checks & balances* en de *soft controls* expliciete aandacht te laten geven, wordt bevorderd dat dit instrument ook daadwerkelijk wordt gehanteerd en nageleefd.³⁹ Daarnaast dient in ad-hoc rapportages duidelijk gemaakt te worden hoe de aanleiding tot het uitgeven van een ad-hoc rapportage – zoals een dreigende financiële overschrijding of uitlopende tijdsplanning – via gestructureerde *checks & balances* wordt bewaakt.

Voldoende schakels tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen die verbonden zijn aan dit project

Aan dit project zullen diverse afdelingen binnen de gemeente 's-Hertogenbosch meewerken. Het is belangrijk dat er in het kader van dit project sterke schakels (door middel van onder andere goede communicatiestructuren) tussen de samenwerkende afdelingen worden gelegd om zo een zogenaamde ‘eilandencultuur’ (waarbij elke afdeling doet wat zij moet doen, maar de samenhang tussen de werkzaamheden van de verschillende afdelingen uit het oog wordt verloren) wordt voorkomen.

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

Om goed te kunnen toezien op een succesvol verloop van het project kan deskundige onafhankelijke externe ondersteuning een grote meerwaarde zijn. Deze ondersteuning kan vanuit kennis en expertise deskundig advies geven over de aanpak van het project. Dit resulteert in extra *checks & balances* voor de bewaking van de projectvoortgang. Doordat ondersteuning door een onafhankelijke partij geschiedt, kan er ook geadviseerd worden over zaken die moeilijker aan te kaarten vanuit de interne projectorganisatie. Daarnaast heeft de

³⁹ Raadsonderzoek Middelburg - Overdracht exploitatie stadsschouwburg Middelburg (2013): Juni 2012 besloot de gemeenteraad van Middelburg onderzoek in te stellen naar de overdracht van de exploitatie van de schouwburg. Aanleiding was het voorstel van het college over de vereffening van de Stichting Schouwburg Middelburg/Theater Exploitatie Zeeland (SSM/TEZ), waarin het college de raad vraagt in te stemmen met de consequenties van de vereffening van de SSM/TEZ en de daarvoor benodigde middelen (787.490 euro) beschikbaar te stellen. Het vormt voor de raad de aanleiding een onderzoek in te stellen naar de besluitvormingsprocessen die vooraf gingen aan de overdracht van de schouwburgexploitatie. Dat het lang duurde alvorens inzicht kwam in de financiële situatie bij SSM/TEZ, was omdat binnen de gemeentelijke organisatie geen regulier en periodiek toezicht werd gehouden vanuit de afdeling planning & control.

onafhankelijke partij geen belang bij de uitkomsten van de rapportages en draagt een directe rapportagelijijn naar de raad bij aan een tijdige, juiste en volledige informatievoorziening aangaande dit project aan de raad.⁴⁰

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Dr. ir. G.B.C. Backus, voorzitter
Mevr. drs. Y.J. Bouwman-Bakker
Drs. P.W.M. de Gouw
Dr. E.A.M.J. Verkaar
Mevr. drs. W.M.G.F. van Pinxteren RA
Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Ondersteuning: Prof. dr. Chris Peeters, Lai van Beek MA,
Rob Kramer Msc (Policy Research Corporation N.V.)

Tel: 073-615 9770
Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl
Web: www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamer

⁴⁰ Raadsonderzoek Middelburg - Overdracht exploitatie stadsschouwburg Middelburg (2013): Er was sprake van onjuiste en onvolledige informatievoorziening aan de raad. In dit geval de hoogte van de claims, de risicoanalyse hierover en het inzichtelijk rapporteren over alle kosten die veroorzaakt zijn/worden door het project.