



**VOORONDERZOEK  
AMARE &  
HET SPUIKWARTIER**

*27 september 2021*

**In opdracht van:  
De Gemeente Den Haag**

Dit rapport waarop het auteursrecht van toepassing is, is bestemd voor intern gebruik door de geadresseerde. Elke vorm van gebruik door derden van dit rapport, volledig of gedeeltelijk, vergt een voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Den Haag.

---

Policy  
Research  
Corporation

© **Policy Research Corporation**  
Copyright 2021

Boompjes 40  
3011XB Rotterdam  
tel: +31 10 436 03 64  
e-mail: [info@policyresearch.nl](mailto:info@policyresearch.nl)  
website: [www.policyresearch.nl](http://www.policyresearch.nl)

## INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>- 6 -</b>
<b>2. OPDRACHT VOORBEREIDINGSCOMMISSIE.....</b>	<b>- 8 -</b>
<b>3. AANPAK VAN HET ONDERZOEK.....</b>	<b>- 10 -</b>
<b>4. BELEIDSKADERS DEN HAAG .....</b>	<b>- 13 -</b>
<b>4.1. BELEID TEN AANZIEN VAN GROTE PROJECTEN IN DEN HAAG .....</b>	<b>- 13 -</b>
4.1.1. Inleiding .....	- 13 -
4.1.2. Beleidsontwikkelingen .....	- 13 -
4.1.3. Toepassing op Amare en het Spuikwartier .....	- 16 -
4.1.4. Samengevat .....	- 17 -
4.1.5. Vraagstelling.....	- 17 -
<b>4.2. RISICOMANAGEMENT .....</b>	<b>- 19 -</b>
4.2.1. Inleiding .....	- 19 -
4.2.2. Ontwikkelingen .....	- 20 -
4.2.3. Toepassing Risicomanagement op Amare, het Spuikwartier en het Wijnhavenkwartier .....	- 22 -
4.2.4. Vraagstelling:.....	- 24 -
<b>4.3. CULTURBELEID .....</b>	<b>- 26 -</b>
4.3.1. Inleiding .....	- 26 -
4.3.2. Beleidsvoorstellen .....	- 27 -
4.3.3. Financiële keuzes in de meerjarenbeleidsplannen .....	- 32 -
4.3.4. Samenvatting en conclusies.....	- 32 -
4.3.5. Vraagstelling.....	- 33 -
<b>4.4. BELEID TEN AANZIEN VAN GEBIEDSONTWIKKELING .....</b>	<b>- 35 -</b>
4.4.1. Inleiding .....	- 35 -
4.4.2. Structuurvisie.....	- 37 -
4.4.3. Grondbeleid.....	- 38 -
4.4.4. Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) .....	- 39 -
4.4.5. Toepassing op Amare en het Spuikwartier .....	- 41 -
4.4.6. Vraagstelling.....	- 42 -
<b>4.5. ONDERWIJS.....</b>	<b>- 42 -</b>
4.5.1. Inleiding .....	- 43 -
4.5.2. Thema's.....	- 43 -
4.5.3. Vraagstelling.....	- 44 -
<b>5. AMBITIES ONTWIKKELING SPIUKWARTIER EN BOUW AMARE/OCC .....</b>	<b>- 45 -</b>
<b>5.1. TOELICHTING CONCEPT PUBLIEK BELANG .....</b>	<b>- 45 -</b>
<b>5.2. TOEPASSING MODEL PUBLIEK BELANG BIJ BESLUITVORMING OCC/AMAR.</b>	
.....	<b>- 47 -</b>
5.2.1. Voorstel van het college inzake Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en muziekcentrum Spuiplein 2008.....	- 47 -
5.2.2. Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie 2009 .....	- 49 -
5.2.3. Besluitvorming inzake Dans- en Muziekcentrum Spuiplein 2011 .....	- 51 -

5.2.4.	Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum.....	- 53 -
<b>5.3.</b>	<b>CONCLUSIE .....</b>	<b>- 55 -</b>
<b>5.4.</b>	<b>VRAAGSTELLING .....</b>	<b>- 57 -</b>
<b>6.</b>	<b>FEITENANALYSE .....</b>	<b>- 58 -</b>
<b>6.1.</b>	<b>ONTWIKKELING SPUIKWARTIER, AMBITIES EN PLANVORMING .....</b>	<b>- 61 -</b>
6.1.1.	Eerste ambities.....	- 61 -
6.1.2.	Collegevoorstellen inzake OCC/Amare.....	- 64 -
6.1.3.	Latere voorstellen.....	- 70 -
6.1.4.	Aangrenzend beleid .....	- 73 -
6.1.5.	Conclusies.....	- 76 -
6.1.6.	Vraagstelling.....	- 78 -
<b>6.2.</b>	<b>FINANCIERING .....</b>	<b>- 80 -</b>
6.2.1.	Rekenkameronderzoek .....	- 80 -
6.2.2.	Eerste signaleringen van problemen inzake financiën.....	- 81 -
6.2.3.	Crisis/recessie .....	- 81 -
6.2.4.	Risicobeleid, risicovoorziening & advies .....	- 82 -
6.2.5.	Kostenoverschrijdingen .....	- 83 -
6.2.6.	Fietsenstallingen .....	- 85 -
6.2.7.	Grondexploitatie .....	- 85 -
6.2.8.	Huisvestingstructuur.....	- 85 -
6.2.9.	Commerciële ontwikkeling.....	- 86 -
6.2.10.	Dubbele boeking .....	- 87 -
6.2.11.	Vraagstellingen.....	- 87 -
<b>6.3.</b>	<b>PROGRAMMA VAN EISEN .....</b>	<b>- 89 -</b>
6.3.1.	Vraagstelling.....	- 92 -
<b>6.4.</b>	<b>AANBESTEDING &amp; CONTRACTMANAGEMENT .....</b>	<b>- 94 -</b>
6.4.1.	Inleiding .....	- 94 -
6.4.2.	Vraagspecificaties en het PvE.....	- 94 -
6.4.3.	Aanbesteding 2014 .....	- 95 -
6.4.4.	Vraagstelling.....	- 96 -
<b>6.5.</b>	<b>PROJECTMANAGEMENT .....</b>	<b>- 97 -</b>
6.5.1.	Informatiestromen – Kwaliteit van die Informatie – Projectregie .....	- 97 -
6.5.2.	Vraagstelling.....	- 98 -
<b>6.6.</b>	<b>PROJECTWIJZIGINGEN .....</b>	<b>- 99 -</b>
6.6.1.	Vraagstelling.....	- 100 -
<b>6.7.</b>	<b>PACKAGE-DEAL.....</b>	<b>- 101 -</b>
6.7.1.	Noodzakelijkheid .....	- 101 -
6.7.2.	Wezenlijke wijziging .....	- 102 -
6.7.3.	Boete VolkerWessels/Cadanz.....	- 102 -
6.7.4.	Vraagstelling.....	- 102 -
<b>6.8.</b>	<b>BOUWPROCES .....</b>	<b>- 103 -</b>
6.8.1.	Inleiding .....	- 103 -
6.8.2.	Het project OCC/Amare .....	- 103 -
6.8.3.	Vraagstelling.....	- 104 -

<b>6.9. OPLEVERING .....</b>	<b>- 106 -</b>
6.9.1.    Vraagstelling.....	- 107 -
<b>6.10. ONDERHOUD .....</b>	<b>- 109 -</b>
6.10.1.    Onderhoud volgens de DBM-aanbesteding .....	- 109 -
6.10.2.    Het onderscheid tussen onderhoud voor DMC en voor Cadanz.....	- 110 -
6.10.3.    Conclusies.....	- 112 -
6.10.4.    Vraagstelling.....	- 113 -
<b>6.11. EXPLOITATIE .....</b>	<b>- 114 -</b>
6.11.1.    Bedrijfsplannen OCC/Amare .....	- 114 -
6.11.2.    Subsidies ten behoeven van exploitatie .....	- 116 -
6.11.3.    Onderzoeken externe adviseurs .....	- 120 -
6.11.4.    Bevindingen Rekenkamer over exploitatie Spuiforum.....	- 122 -
6.11.5.    Conclusies.....	- 123 -
6.11.6.    Vraagstelling.....	- 124 -
<b>6.12. VERBETERPLANNEN COLLEGE .....</b>	<b>- 126 -</b>
6.12.1.    Vraagstellingen.....	- 129 -
<b>6.13. FINANCIËLE IMPACT GEMEENTE .....</b>	<b>- 131 -</b>
6.13.1.    Dekking Packagedeal.....	- 131 -
6.13.2.    Dubbele boeking .....	- 131 -
6.13.3.    Kostenoverschrijdingen .....	- 132 -
6.13.4.    Verdiencapaciteit.....	- 132 -
6.13.5.    Conclusie.....	- 133 -
6.13.6.    Vraagstelling.....	- 133 -
<b>7. SCOPE EN ONDERZOEKSVRAGEN .....</b>	<b>- 134 -</b>
<b>7.1. SCOPE VAN HET ONDERZOEK .....</b>	<b>- 134 -</b>
7.1.1.    De onderzoeksperiode .....	- 134 -
7.1.2.    De aard van de vraagstelling.....	- 135 -
7.1.3.    De actoren die worden onderzocht .....	- 135 -
7.1.4.    De bronnen die worden gebruikt .....	- 136 -
7.1.5.    De aard van de lessen die kan worden getrokken .....	- 136 -
<b>7.2. HOOFD- EN DEELVRAGEN .....</b>	<b>- 138 -</b>
7.2.1    Hoofdvraag 1.....	- 138 -
7.2.2    Hoofdvraag 2.....	- 143 -
<b>8. INSTRUMENTEN TER BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN ..</b>	<b>- 157 -</b>
<b>8.1. HET COLLEGE ENTAMEERT ZELF EEN ONDERZOEK .....</b>	<b>- 157 -</b>
<b>8.2. DE REKENKAMER DOET EEN (VERVOLG) ONDERZOEK .....</b>	<b>- 157 -</b>
<b>8.3. RAADSONDERZOEK - RAADSENQUÊTE.....</b>	<b>- 158 -</b>

# 1. INLEIDING

## Achtergrond

Na een jarenlange voorbereiding wordt door de gemeente Den Haag in 2014 de aanbesteding van een nieuw Onderwijs en Cultuur Centrum, later Amare genoemd, gestart. De realisatie van Amare gaat met de nodige strubbelingen gepaard en de oplevering vindt uiteindelijk jaren later dan gepland plaats in 2021. De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de ontwikkeling en bouw van Amare en concludeert dat een aantal zaken niet goed is gegaan. Een belangrijke conclusie is dat het college de raad niet altijd juist en volledig heeft geïnformeerd als gevolg waarvan de raad zijn taken niet goed heeft kunnen uitvoeren. Bij de bespreking van het rekenkamerrapport stelt de raad vast dat dit rapport vervolgvragen oproept welke nader onderzocht moeten worden. De raad neemt daarom een motie aan waarin is vastgelegd dat een voorbereidingscommissie wordt ingesteld om een vooronderzoek naar een raadsonderzoek te verrichten.

In het vooronderzoek worden vraagstelling en scope van het raadsonderzoek zorgvuldig geformuleerd en wordt vastgesteld welk instrument kan worden ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De voorbereidingscommissie zal de uitkomsten aan de raad aanbieden zodat deze aldaar kunnen worden vastgesteld.

De voorbereidingscommissie heeft op 29 juni 2021 de opdracht tot het uitvoeren van het vooronderzoek toevertrouwd aan Policy Research Corporation (PRC). PRC heeft vervolgens onderzoek gedaan naar de vragen die in het mogelijke raadsonderzoek beantwoord moeten worden. Dit rapport geeft de bevindingen weer die dit vooronderzoek heeft opgeleverd. Deze bevindingen leiden tot de gevraagde nadere precisering van de scope en onderzoeksvragen van een raadsonderzoek.

Dit rapport is gebaseerd op een analyse van een groot aantal openbare documenten en van een reeks geheime documenten welke reeds in het bezit waren van de raad. Waar in dit document een bronvermelding aan de orde is, wordt dat in de tekst via een voetnoot aangegeven. In de Bibliografie wordt een overzicht gegeven van al de geraadpleegde documenten die hebben bijgedragen aan de inzichten die het vooronderzoek hebben opgeleverd.

## Leeswijzer

Hieronder wordt als leeswijzer een beknopte beschrijving gegeven van de hoofdstukken en bijlagen van het rapport.

In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat de opdracht van het vooronderzoek is die de voorbereidingscommissie van de raad heeft meegekregen.

In hoofdstuk 3 wordt de aanpak van het vooronderzoek weergegeven.

In hoofdstuk 4 worden de beleidskaders die van toepassing zijn op Amare toegelicht en wordt nagegaan in hoeverre deze zijn gevolgd.

In hoofdstuk 5 worden de ambities inzake de ontwikkeling van Amare behandeld. Daarnaast wordt het model Publiek Belang voorgesteld. Vervolgens worden de ambities gespiegeld aan dit model.

In hoofdstuk 6 worden de feiten inzake de ontwikkeling en bouw van Amare beschreven en geanalyseerd.

In hoofdstuk 7 worden de leemtes in de kennis die blijkt uit de analyses van hoofdstuk 5 en 6 samengevat en worden de scope en de onderzoeksvragen van het raadsonderzoek vastgesteld.

In hoofdstuk 8 worden de mogelijke instrumenten ter beantwoording van de onderzoeksvragen opgesomd en wordt terzake een advies uitgebracht.

## Dankwoord

PRC dankt de voorbereidingscommissie, met name mevrouw Mariëlle Vavier, voorzitter, de heer Arjen Dubbelaar, vicevoorzitter en de leden, mevrouw Lesley Arp, de heer Peter Bos, de heer Frans de Graaf, de heer Cees Pluimgraaff en de heer Daniël Scheper voor de plezierige samenwerking en professionele begeleiding. Ook bijzondere dank aan de heer Jaap van Oeveren, Plaatsvervangend Griffier en secretaris van de voorbereidingscommissie en mevrouw Lilianne Blankwaard-Rombouts, Griffier.

Op verzoek van PRC hebben de heer Wybren Bruinsma, projectdirecteur Amare en de heer Jan Zoet, directeur Amare een rondleiding verzorgd waarbij diverse vragen over technische aspecten van Amare konden worden beantwoord.

Tenslotte dank aan de heren Manus Twisk en Thijs Bosma van de Rekenkamer Den Haag voor hun uitvoerige toelichting op het rekenkamerrapport Het Onderwijs- en Cultuurcomplex, Leren van een bouwproject.

## 2. OPDRACHT VOORBEREIDINGSKOMMISSIE

Op 25 maart 2021 heeft de Gemeenteraad Den Haag een motie<sup>1</sup> aangenomen waarin is vastgelegd dat een voorbereidingscommissie wordt ingesteld ten behoeve van een vooronderzoek door de raad naar Spuikwartier en Amare. Op grond hiervan stelt de raad een voorbereidingscommissie in onder voorzitterschap van mevr. M. Vavier en met de leden dhr. A. Dubbelaar (vicevoorzitter), mevr. L. Arp, dhr. P. Bos, dhr. F. de Graaf, dhr. C.J. Pluimgraaff en dhr. D. Scheper. Dhr. J.L. van Oeveren wordt aangewezen tot secretaris van de voorbereidingscommissie. De voorbereidingscommissie voert conform het gestelde in art 155.a van de Gemeentewet het onderzoek uit.

Het vooronderzoek moet de raad inzicht bieden in onderzoeksvragen naar Spuikwartier en Amare en in het juiste instrument om deze vragen te beantwoorden.

Het vooronderzoek richt zich op:

- project- en contractmanagement;
- rol van de gemeentelijke organisatie;
- besluitvorming door de raad en het college;
- rol van de projectontwikkelaar/het consortium en de toekomstige huurders rondom de aanbesteding en bouw van het OCC;
- exploitatie van Amare;
- ontwikkeling van het Spuikwartier en de voorgeschiedenis daarvan.

De raad heeft bovenbedoelde motie aangenomen tijdens zijn bespreking van het raadsvoorstel Rekenkameronderzoek Onderwijs- en Cultuurcomplex. In de motie is aangegeven dat het Rekenkamerrapport over Amare een aantal conclusies trekt die vervolgvragen oproepen met betrekking tot de rol van de raad, het college, de gemeentelijke organisatie, de projectontwikkelaars en de toekomstige huurders die betrokken waren bij de realisatie van Amare. Een raadsonderzoek biedt de mogelijkheid die vragen nader te onderzoeken en daarbij ook de rol van de raad kritisch te evalueren. Een raadsonderzoek biedt eveneens de mogelijkheid tot optimale transparantie over het gelopen proces, de hieruit getrokken lessen en mogelijkheden tot verbetering.

De raad heeft de volgende doelen van het vooronderzoek vastgesteld:

- helder formuleren van onderzoeksvragen voor een raadsonderzoek;
- formuleren van de scope en opzet van het raadsonderzoek;
- vaststellen wat het juiste instrument is ter beantwoording van de onderzoeksvragen.

Bij de uitvoering van de opdracht worden de reeds ingezette verbetermaatregelen door het college in de vorm van onderzoeken en acties betrokken.

---

<sup>1</sup> Motie Gemeenteraad Den Haag. Te raadplegen: [RIS 308285](#)

De opdracht voor het ondersteunen van de voorbereidingscommissie is op 29 juni 2021 aan Policy Research Corporation gegund. Het eindrapport van het vooronderzoek dient op 17 september 2021 aan de voorbereidingscommissie te worden aangeleverd, opdat de uitgewerkte en nader gepreciseerde onderzoeksvragen, de scope van het raadsonderzoek en het instrument waarmee het raadsonderzoek kan worden uitgevoerd op 4 november 2021 in de gemeenteraad kan worden voorgelegd ter besluitvorming. Op 1 oktober wordt het raadsvoorstel besproken in de commissies Ruimte en Bestuur. Op 13 oktober wordt het voorstel geagendeerd in de commissie Ruimte.

### 3. AANPAK VAN HET ONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt de aanpak van het vooronderzoek, zowel op inhoud als op proces, beschreven. Na de gunning van de opdracht is PRC begin juli van start gegaan met de uitvoering. Een belangrijk onderdeel van de aanpak is de afstemming met de voorbereidingscommissie, zodat de commissie de ruimte had om eventueel bij te sturen of aanvullende richting te geven en om zich de aanpak, de tussenresultaten en het eindresultaat van het vooronderzoek geheel eigen te maken.

Op 9 juli 2021 heeft een kick-off vergadering (fysieke samenkomst in Den Haag) plaatsgevonden. Hierbij is het definitieve plan van aanpak van het vooronderzoek besproken en vastgesteld. Voor het bespreken van de voortgang en het uitwisselen van gedachten hebben daaropvolgend vier vergaderingen plaatsgevonden:

- 6 augustus : eerste voortgangsrapportage (via MS Teams),
- 27 augustus : tweede voortgangsrapportage (via MS Teams),
- 10 september : bespreking eerste concept rapport ( fysieke samenkomst in Den Haag),
- 17 september : bespreking eindrapport (fysieke samenkomst in Den Haag).

Tijdens de voortgangsrapportages zijn presentaties gegeven over de aanpak, voortgang en bevindingen van het vooronderzoek en is hierover van gedachten gewisseld om opmerkingen en vragen van de commissie te verwerken in het onderzoek.

De onderzoeksperiode zoals aangegeven in de offerte aanvraag vangt aan in 2011. In overleg met de commissie is voor de bestudering van de ontwikkeling van het Spuikwartier en de voorgeschiedenis daarvan ook verder terug in de tijd gekeken. De bevindingen daarvan worden meegenomen bij het bepalen van de scope van het hoofdonderzoek.

De aanpak van het vooronderzoek bestaat uit de volgende drie stappen:

- Inventarisatie, analyse en archivering van documenten
- Bepalen van scope en onderzoeksvragen van het hoofdonderzoek
- Rapportage.

Hieronder worden deze stappen nader toegelicht.

#### Documenten inventarisatie, analyse en archivering

Aangezien het een vooronderzoek betreft, is enkel gebruik gemaakt van (grotendeels) publiek beschikbare, niet vertrouwelijke documenten. Daartoe is veelvuldig gebruik gemaakt van het Raadsinformatiesysteem RIS) van de gemeente Den Haag. Verder is ook gebruik gemaakt van vertrouwelijke documenten welke betrekking hebben op Amare en die in de onderzoeksperiode ter beschikking zijn gesteld aan de raad. Daarnaast is vanuit open bronnen relevante informatie verzameld. De aanpak van dit vooronderzoek was erop gericht om gevonden documenten eerst aan een initiële

analyse te onderwerpen en te beoordelen op relevantie en bijzondere passages. Vervolgens zijn de documenten digitaal gearchiveerd. Nadien heeft een diepgaander analyse plaatsgevonden. In totaal zijn in dit vooronderzoek ruim 300 documenten op deze wijze geanalyseerd en gearchiveerd. Het betreft onder meer:

- Stukken die in de gemeenteraad of de Raadscommissies zijn behandeld
- Rapporten van de Rekenkamer Den Haag
- Ingediende moties en amendementen
- Notulen van raadscommissie en gemeenteraadsvergaderingen
- Publicaties vanuit het maatschappelijk krachtenveld
- Persberichten.

De eerste stap in het vooronderzoek was het beschrijven van de beleidskaders van Den Haag waarbinnen de ontwikkeling van Amare kan worden geplaatst. Van al deze kaders is nagegaan in hoeverre deze relevante bepalingen bevatten en of deze ook zijn toegepast. De tweede stap van het vooronderzoek was het beschrijven van de ambities rond de ontwikkeling van Spuikwartier en Amare. Daarbij is beoordeeld of er een juist beeld bestond van het publieke belang dat moest worden gediend met de realisatie van Amare. De derde stap van het onderzoek betreft de feitenanalyse. In deze stap zijn allereerst de hoofdlijnen van de bevindingen geordend in een tijdlijn, zodat in één overzicht is te zien hoe de verschillende ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang door de tijd heen verliepen. Daarna zijn alle relevante gebeurtenissen, zoals onderzoeken, raadsvoorstellen en besluitvorming langs belangrijke thema's geordend. Zo is een gestructureerd beeld van het ontstaan van Amare geschetst.

De gehanteerde thema's zijn:

- Ontwikkeling Spuikwartier
- Financiering
- Programma van eisen
- Aanbesteding en contractmanagement
- Projectmanagement
- Projectwijzigingen
- Package-deal
- Bouwproces
- Oplevering
- Onderhoud
- Exploitatie
- Verbeterplannen college
- Financiële impact gemeente.

Op basis van de thematische bevindingen zijn leemtes in de kennis en informatie vastgesteld en vervolgens onderzoeksvragen geformuleerd.

### Bepalen van scope en onderzoeksvragen van het hoofdonderzoek

Het bepalen van de scope en onderzoeksvragen voor het hoofdonderzoek is het uiteindelijke doel van

het vooronderzoek. Op basis van de documentenanalyses is uitgewerkt op welke hoofdonderwerpen het hoofdonderzoek zich zou moeten richten en welke vragen daarbij leidend zijn. Daarbij zijn de vragen van de motie waarmee de voorbereidingscommissie werd ingesteld richtinggevend. Tevens zijn de vragen die als eerste impressie in de offerte waren opgesteld in beschouwing genomen.

Vervolgens zijn bevindingen opgesteld. Vanuit deze bevindingen zijn hoofd-, deel- en verdiepvragen geformuleerd voor het hoofdonderzoek.

## Rapportage

Met het uitwerken van de toepasselijke beleidskaders, het toetsen van de planvorming aan het model publiek belang, het thematisch beschrijven en analyseren van de feiten en het formuleren van leemtes in de kennis is de basis voor de rapportage van het vooronderzoek gelegd. Vervolgens zijn de scope en de vragen van het hoofdonderzoek aan de rapportage toegevoegd. Daarna geeft het rapport aan welk instrument het beste kan worden ingezet ter beantwoording van de vragen. Tenslotte is met het raadsvoorstel vastgelegd op welke wijze de voorbereidingscommissie verslag doet van het vooronderzoek aan de raad en welke besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd.

## 4. BELEIDSKADERS DEN HAAG

### 4.1. BELEID TEN AANZIEN VAN GROTE PROJECTEN IN DEN HAAG

Hieronder worden de beleidskaders van Den Haag welke relevant zijn in het licht van de ontwikkeling en bouw van Amare toegelicht, waarbij wordt nagegaan in hoeverre dit beleid is gevolgd.

#### Hoofdvraag

*Welk beleid was (is) er in de Gemeente Den Haag rond grote projecten en is dat bij OCC/Amare gevolgd?*

#### 4.1.1. Inleiding

De totstandkoming van het beleid in Den Haag ten aanzien van grote projecten kan worden geplaatst in een tijds kader dat aanvangt in 2007. De Rekenkamer stelt dat er tot 2007 geen specifiek beleid is voor grote projecten. Met grote projecten worden dan vooral infrastructurele- en bouwprojecten bedoeld.<sup>2</sup> In 4.1 wordt ingegaan op de ontwikkeling van dit beleid.

#### 4.1.2. Beleidsontwikkelingen

##### 2007

In oktober 2007 wordt in de raadscommissie Veiligheid, Bestuur en Financiën (VBF) gesproken over de begroting 2008- 2011. Naar aanleiding hiervan is een discussie gevoerd over grote projecten en de wijze waarop hierover wordt gecommuniceerd met de raad. De raad uit zijn onvrede over het feit dat grote projecten vaak uitlopen en meer geld kosten dan aanvankelijk is begroot.<sup>3</sup> Als reactie hierop stuurt de wethouder Cultuur en Financiën een notitie met als onderwerp 'Hoofdlijnen en Beheer grote projecten' aan de raad. Deze notitie gaat over het opnemen van een 'Overzicht grote projecten' in de begroting, bijvoorbeeld voor de projecten die voortvloeien uit de Structuurvisie. De Structuurvisie bevat plannen voor ruimtelijke veranderingen over een periode van vijftien jaar en schetst de middelen om dit te bereiken. Het 'Overzicht grote projecten' dient dan als nieuw meerjarig planningsinstrument waarbij het doel is om een langjarig inzicht te bieden in de grote investeringsprojecten en in de bedragen die hiervoor mogelijk nodig zijn als wel de manier van financiering.<sup>4</sup> Dit overzicht zal een vast onderdeel gaan vormen van de begroting en heeft een dynamisch karakter doordat veel kosten aan de voorkant nog niet bekend zijn. Dit jaarlijks geactualiseerde overzicht biedt de raad de mogelijkheden om meer grip te krijgen op grote projecten.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> *Onderzoeksaanpak Grote Projecten*, Rekenkamer Den Haag, 23 april 2009. Te raadplegen: [RIS163476a](#)

<sup>3</sup> *Onderzoeksaanpak Grote Projecten*, Rekenkamer Den Haag, 23 april 2009. Te raadplegen: [RIS163476a](#)

<sup>4</sup> *Hoofdlijnen en beheer van grote projecten*, Brief aan raadscommissie VBF, 19 oktober 2007, P.2. Te raadplegen: [RIS 149679](#).

<sup>5</sup> *Hoofdlijnen en beheer van grote projecten*, Brief aan raadscommissie VBF, 19 oktober 2007, P.2. Te raadplegen: [RIS 149679](#).

## 2008/2009

Als reactie op de onvrede van de raad ten aanzien van de mate waarin grote projecten inzichtelijk worden gepresenteerd startte de Rekenkamer in november 2008 een Quick scan naar de financiële risico's van grote projecten in Den Haag. Dit heeft geresulteerd in een Checklist Grote Projecten die eind februari 2009 is aangeboden aan de raad.<sup>6</sup> De Checklist Grote Projecten dient als instrument om de raad te ondersteunen bij de besluitvorming over grote projecten doordat het raadsleden helpt om informatie van het college te beoordelen en daardoor hun kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.<sup>7</sup> Het biedt een leidraad om te bepalen welke informatie minimaal nodig is. Op 12 februari 2009 is de Checklist behandeld in een werkbespreking met de raadscommissies Stedelijke Ontwikkeling en Ruimtelijke Ontwikkeling (SRO) en VBF en op gewenste onderdelen aangepast. Dat een dergelijke Checklist de raad kan ondersteunen blijkt uit het feit dat in verschillende gemeenten en ook op nationaal niveau hiervan gebruik wordt gemaakt. In Amsterdam beschikt de gemeente over de Regeling Risicovolle Projecten die vergelijkbaar is met deze Haagse checklist. In Rotterdam publiceert het college elk halfjaar de Monitor Grote Projecten waarin inzicht in de voortgang en beheersing van de grote en meest risicovolle projecten wordt gegeven. Dit is geen checklist, maar een vergelijkbaar model waarbij wordt aangegeven of een project volgens plan verloopt. De Tweede Kamer hanteert de Regeling Grote Projecten.<sup>8</sup>

## 2010

Het onderzoek van de Rekenkamer bestaat uit twee fasen: de eerste fase omvat de Quick scan die heeft geresulteerd in de Checklist Grote Projecten. Deze Checklist dient als opstap naar een diepgaander onderzoek van de Rekenkamer naar de informatievoorziening over grote projecten.<sup>9</sup> Dit wordt de tweede fase van het onderzoek genoemd en in dit onderzoek analyseert de Rekenkamer, naast de beschikbaarheid van de informatie aan de raad, de kwaliteit van deze informatie. In dit onderzoek 'Grip op Grote Projecten' wordt ingegaan op de juistheid, de volledigheid, de betrouwbaarheid en de tijdigheid van de informatieverstrekking aan de raad.<sup>10</sup> Dit onderzoek heeft als doel om de 'gaten' die tijdens de Quick scan naar voren zijn gekomen te onderzoeken in relatie tot meerdere grote projecten van de gemeente Den Haag. De Rekenkamer onderzoekt daarbij het Wijnhavenkwartier en het Masterplan Erasmusveld- Leywegzone.<sup>11</sup> Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat bij het informeren van de raad over de voortgang van grote projecten vaak niet duidelijk is voor de raad of hij hier ook een beslissingsbevoegdheid heeft. Er wordt vaak wel volgens juridische afspraken gehandeld door het college, maar klaarblijkelijk hebben de raad en het college een ander beeld van de mate waarin informatie zou moeten worden verstrekt. De Rekenkamer beveelt de raad daarom aan om éénduidige afspraken hierover met het college van B&W te maken.<sup>12</sup> Dit heeft geleid tot zogenaamde GRIP- rapportages.<sup>13</sup> Door middel van deze rapportages informeert het college de raad over de besluitvorming, doelstelling, financiën en ontwikkeling van grote projecten. De GRIP-rapportages worden in ieder geval tweemaal per jaar aan de raad voorgelegd.<sup>14</sup> Ook heeft het

<sup>6</sup> *Onderzoeksrapport Grote Projecten*, Rekenkamer Den Haag, 23 april 2009. Te raadplegen: [RIS163476a](#)

<sup>7</sup> *Checklist grote projecten*. Brief aan de gemeenteraad van voorzitter Jongmans, 20 februari 2009. Te raadplegen: [RIS161689](#)

<sup>8</sup> *Checklist grote projecten*. Brief aan de gemeenteraad van voorzitter Jongmans, 20 februari 2009. Te raadplegen: [RIS161689](#)

<sup>9</sup> *Onderzoeksrapport Grote Projecten*, Rekenkamer Den Haag, 23 april 2009. Te raadplegen: [RIS163476a](#)

<sup>10</sup> *Onderzoeksrapport Grote Projecten*, Rekenkamer Den Haag, 23 april 2009. Te raadplegen: [RIS163476a](#)

<sup>11</sup> *Grip op grote projecten - Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten*. Rekenkamer Den Haag, januari 2010. Te raadplegen: [RIS169996](#).

<sup>12</sup> *Rapport inzake sturing en controle grote projecten gemeente*, Den Haag Brief aan de gemeenteraad, 26 januari 2010. Te raadplegen: [RIS169996](#)

<sup>13</sup> Gewijzigd voorstel Rekenkamer, 14- december 2011, RIS 270981

<sup>14</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 122. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

onderzoek ertoe geleid dat de raad elk moment kan besluiten om een project aan te wijzen als groot project waarop vervolgens bepaalde regelingen van toepassing zijn.<sup>15</sup>

## 2012

In 2012 heeft de Rekenkamer een vervolgonderzoek uitgevoerd naar 'Grip op Grote Projecten' omdat ondanks de eerdere publicatie de raad herhaaldelijk wordt geconfronteerd met de risico's en financiële gevolgen van grote projecten op de gemeentelijke begroting. Dit valt deels te verklaren door de economische crisis en de financiële tegenvallers die de gemeente heeft moeten opvangen.<sup>16</sup> Op 26 september 2012 wordt het onderzoeksvoorstel geagendeerd in de commissie Ruimte. De Rekenkamer constateert dat bij aanvang van een project de beoogde maatschappelijke effecten de leidraad zijn voor het opzetten en uitvoeren van het project en een grote rol spelen in de besluitvorming. In de praktijk blijkt dat na de start de financiële sturingsmogelijkheden een grotere rol gaan spelen en het rekenschap geven aan de maatschappelijke effecten meer op de achtergrond verdwijnt.<sup>17</sup> Veel lopende projecten kosten namelijk meer en leveren minder op dan initieel geraamd is, waardoor tijd, geld en concrete output de dominante sturingsparameters worden. Dit geldt ook voor de herontwikkeling van het Wijnhavenkwartier.<sup>18</sup> Op het moment dat er vertraging in het proces ontstaat, bijvoorbeeld omdat in 2010 de ontwikkelaar voor het Wijnhavenkwartier fase II zich heeft teruggetrokken, raken de oorspronkelijke beoogde maatschappelijke effecten op de achtergrond.<sup>19</sup>

## 2014 -2015

In 2014 wordt het Rekenkamerrapport "Sturen op maatschappelijke effecten van grote projecten" aangeboden aan de raad. Een belangrijke conclusie is dat de gemeenteraad onvoldoende sturing kan geven aan de te bereiken maatschappelijke effecten van grote ruimtelijke projecten. De Rekenkamer pleit daarom voor een 'uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten'. Dit dient te zorgen voor aansluiting tussen beoogde maatschappelijke effecten, de structuurvisie en de individuele projecten.<sup>20</sup> Op 15 oktober, tijdens de behandeling van het rapport in de commissie Ruimte, uitten raadsleden bezwaren tegen de invoering van een dergelijk Uitvoeringsprogramma.<sup>21</sup> Hierop wordt het voorstel aangepast en dat leidt tot een geactualiseerd format 'Grip op Grote Projecten' (GRIP- rapport) in 2015. In het raadsvoorstel is het college opgedragen om "de ontwikkelingen van (te verwachten) maatschappelijke effecten in relatie tot de gestelde doelen jaarlijks te monitoren en op te nemen in de bestaande informatie- en verantwoordingsystematiek zoals de GRIP-rapportages".<sup>22</sup>

## 2016

Sinds december 2016 wordt de raad via kwartaalrapportages geïnformeerd over het nieuwbouwproject Amare en het Spuikwartier. Dit document bevat ongeveer 12 pagina's en betreft naast de ontwikkelingen van het OCC ook "de commerciële ontwikkelingen, de herinrichting van de onderliggende

---

<sup>15</sup> *Voorstel van het presidium*. Gemeente Den Haag, 19 februari 2010. Te raadplegen: [RIS 170272](#)

<sup>16</sup> *Onderzoeksvoorstel Sturen op maatschappelijke effecten*, Rekenkamer Den Haag. Te raadplegen: [RIS 251641](#).

<sup>17</sup> *Onderzoeksvoorstel Sturen op maatschappelijke effecten*, Rekenkamer Den Haag. Te raadplegen: [RIS 251641](#).

<sup>18</sup> *Onderzoeksvoorstel Sturen op maatschappelijke effecten*, Rekenkamer Den Haag. Te raadplegen: [RIS 251641](#).

<sup>19</sup> *Onderzoeksvoorstel Sturen op maatschappelijke effecten*, Rekenkamer Den Haag. Te raadplegen: [RIS 251641](#).

<sup>20</sup> *Sturen op maatschappelijke effecten van grote projecten*, Rekenkamer Den Haag, september 2014, p.11. Te raadplegen: [RIS 270981A](#).

<sup>21</sup> *Voorstel van de rekenkamer inzake rekenkameronderzoek 'Sturen op maatschappelijke effecten van grote projecten'*, Raadsvoorstellen, 11 december 2014. Te raadplegen: [RIS 270981A](#)

<sup>22</sup> *Actualisatie format Grip op Grote Projecten n.a.v. Rekenkamerrapport "sturen op maatschappelijke effecten van grote projecten"*, Brief aan raadscommissie Ruimte, 26 juni 2015. Te raadplegen: [RIS 283665](#)

parkeergarages en de aanleg van de openbare ruimte.”<sup>23</sup> In deze rapportages worden ontwikkelingen ten aanzien van het ontwerp en de planning toegelicht.<sup>24</sup>

## 2021

In 2021 doet de gemeentelijke accountantsdienst (GAD) van Den Haag een voorstel aan de Rekeningencommissie om de GRIP- rapportages te verbeteren. De GAD stelt dat voor de leden van de Rekeningencommissie de toegevoegde waarde van deze rapportages onduidelijk is. Raadsleden hebben hun onvrede geuit over het feit dat de rapportage niet tijdig wordt verstrekt en dat de rapportages niet inzichtelijk genoeg zijn. Hierdoor wordt het uitvoeren van de controlerende taak van de raad bemoeilijkt. Daarnaast is onduidelijk of alle grote projecten gerapporteerd worden in de GRIP-rapportage.<sup>25</sup> Dit heeft geleid tot een nieuw format voor de GRIP- rapportages waar de raad op 14 juli 2021 mee heeft ingestemd. Binnen het nieuwe format wordt de gehele projectenportefeuille van DSO geëvalueerd langs verschillende selectiecriteria: “Geld, Risico, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie, Kwaliteit. Kortom de GROTICK-aspecten. Naar aanleiding van het Rekenkamerrapport ‘Sturen op maatschappelijke effecten bij grote projecten heeft het college verzocht om ook de M van Maatschappelijke effecten hieraan toe te voegen”<sup>26</sup> Vervolgens wordt er op basis van deze selectiecriteria een weging gedaan waaruit een selectie van de 15- GRIP projecten komt met de hoogste score. Er wordt gesteld dat “Het uitgangspunt is om een top 15 GRIP-projecten aan te houden, maar als de raad aanleiding ziet om een project toe te voegen, kan dit uiteraard in goed overleg.” Binnen de top- 15 projecten is het “Spuikwartier gebiedsontwikkeling + herinrichting Spuiplein” ook opgenomen.<sup>27</sup>

### 4.1.3. Toepassing op Amare en het Spuikwartier

In het Rekenkameronderzoek ‘Grip op Grote Projecten’ is het Wijnhavenkwartier als casus opgenomen.<sup>28</sup> Het project Wijnhavenkwartier betreft de herontwikkeling van het gebied tussen het Centraal Station en het Spui. Dit onderzoek richt zich op de informatievoorziening aan de raad en daarmee primair op voorwaarden voor goed gemeentelijk beleid. De Rekenkamer concludeert dat het informeren van de raad ten aanzien van dit project niet zichtbaar onderscheiden wordt van de beslissingsbevoegdheid van de raad. Daarnaast wordt de planning in de vorm van een Algemeen Tijdschema vertrouwelijk voorgelegd aan de raad, maar is het niet duidelijk of de raad daar later nog geactualiseerde tijdschema’s heeft kunnen inzien.<sup>29</sup>

Daarnaast is een belangrijke conclusie van de Rekenkamer dat er voornamelijk wordt gestuurd op geld en planning en de beoogde maatschappelijke effecten waarvoor het plan initieel tot stand is gekomen naar de achtergrond verdwijnen. Bij de casus Wijnhaven wordt zelfs aangegeven dat de

---

<sup>23</sup> *Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q2 2017*, Gemeente Den Haag. Te raadplegen: [RIS 297518](#).

<sup>24</sup> *Halfjaarrapportage nieuwbouw Amare Q2 & Q3 2019*. Gemeente Den Haag, 28 november 2019. Te raadplegen: [RIS 303982](#)

<sup>25</sup> *Voorstel aanpak verbeteren GRIP rapportage*, Brief van de rekeningencommissie van de gemeentelijke accountantsdienst, 5 februari 2021. Te raadplegen: [GAD/2021.06](#).

<sup>26</sup> *Voorstel van het college inzake voorstel nieuwe GRIP-rapportage*. Geamendeerd Raadsbesluit, 28 juni 2021. Te raadplegen: [RIS 309058](#).

<sup>27</sup> *Voorstel van het college inzake voorstel nieuwe GRIP-rapportage*. Geamendeerd Raadsbesluit, 28 juni 2021. Te raadplegen: [RIS 309058](#).

<sup>28</sup> *Grip op grote projecten - Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten*. Rekenkamer Den Haag, januari 2010. Te raadplegen: [RIS169996](#).

<sup>29</sup> *Grip op grote projecten - Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten*. Rekenkamer Den Haag, januari 2010, p.42. Te raadplegen: [RIS169996](#).

maatschappelijke effecten die beoogd werden met het project niet waren geformuleerd in het projectdocument. Bij aanvang was dus niet expliciet duidelijk welk maatschappelijk doel werd beoogd.<sup>30</sup>

Zoals eerder vermeld heeft de rapportage 'Grip op grote projecten' tot doel om de gemeenteraad een overzichtelijk beeld te geven van besluitvorming en de belangrijkste maatschappelijke, programmatische en financiële aspecten inclusief risico's van grote projecten. De rapportages worden ten minste twee keer per jaar opgesteld: als bijlage bij de Programmarekening (openbaar deel) en bij het Halfjaarbericht (openbaar en geheim deel).<sup>31</sup> Het Spuikwartier valt ook onder de projecten waarover gerapporteerd wordt in de GRIP- rapportages. Zie hiervoor ook 4.2. Onder het geheime deel van de GRIP- rapportages vallen de volgende thema's: Financiën (saldo-ontwikkeling, cashflow en omzet) - Risicoanalyse (project en marktrisico's en totaal risicoprofiel) - Bandbreedte saldo – Plankaderwijzigingen.

#### 4.1.4. Samengevat

Voor 2007 was er in Den Haag geen specifiek beleid ten aanzien van grote projecten geformuleerd. Onvrede in de raad hierover en met name over kostenoverschrijdingen en het uitlopen van grote projecten in de tijd leidde tot stapsgewijze veranderingen. Diverse onderzoeken van de Rekenkamer waren instrumenteel hierbij. In 2015 stelt wethouder Wijsmuller dat de GRIP- rapportage haar toegevoegde waarde heeft aangetoond: "De rapportages bieden de raad actueel inzicht in de (beheersing van) risico's van grote projecten en worden regelmatig gebruikt tijdens discussies in deze raadscommissie".<sup>32</sup> De raad zou nu meer sturing en controle moeten hebben op grote projecten. Tevens kan de raad nu zelf op elk moment een project aanwijzen als groot project en hij kan daarmee het college verplichten tot het verstrekken van bepaalde informatie. De raad heeft zo een grotere rol gekregen in de besluitvorming. Deze stellingname kan worden betwist. Raadsleden blijven ook na 2015 ontevreden over de kwaliteit en de inzichtelijkheid van de GRIP-rapportages. Daarmee blijven dus ook de rapportages inzake Amare ontoereikend. In 2021 doet de GAD een voorstel tot verbetering.

#### 4.1.5. Vraagstelling

- Welke ontwikkeling valt op te maken uit de GRIP- rapportages, met name voor wat betreft de onderliggende project/ risico- analyses die zijn opgenomen in het geheime deel, met betrekking tot Amare?
- In hoeverre is het moment van behandelen van de GRIP- rapportages van invloed op de manier waarop de raad haar rol adequaat kan uitvoeren?
- Welke vragen worden er naar aanleiding van de GRIP- rapportages door de Raad gesteld over het project Amare?
- In welke mate zijn de GRIP- rapportages inzichtelijk en navolgbaar voor de Raad?
- Maken achtereenvolgende GRIP-rapportages wijzigende risico's direct inzichtelijk?
- In hoeverre stellen de GRIP- rapportages de raad in staat een actueel inzicht te verschaffen in (de beheersing van) projectrisico's?

<sup>30</sup> Onderzoeksvoorstel *Sturen op maatschappelijke effecten*, Rekenkamer Den Haag, [RIS 251641](#).

<sup>31</sup> *GRIP- rapportage 2017*, Gemeente Den Haag. Te raadplegen: [X](#).

<sup>32</sup> *Actualisatie format Grip op Grote Projecten n.a.v. Rekenkamerrapport "sturen op maatschappelijke effecten van grote projecten"*, Brief aan raadscommissie Ruimte, 26 juni 2015. Te raadplegen: [RIS 283665](#)

- In hoeverre waren de GRIP-rapportages over Amare toereikend?
- Heeft de raad voldoende op signalen uit de GRIP- rapportages geacteerd?
- Welke andere sturingsinstrumenten met betrekking tot grote projecten zijn er buiten de GRIP toegepast?

## 4.2. RISICOMANAGEMENT

### Hoofdvraag

*Op welke wijze wordt er in de Gemeente Den Haag aan risicomanagement gedaan?*

*Welke kaders bestaan er en zijn die gehanteerd?*

#### 4.2.1. Inleiding

Overheden, waaronder gemeentes, bedrijven en andere organisaties kampen altijd met risico's. Risico is de verwijzing naar een potentieel verlies of schade met betrekking tot toekomstige gebeurtenissen. Vaak wordt risico gerelateerd aan mogelijke financiële schade, maar risico strekt zich snel uit naar andere gebieden zoals risico op vertragingen, bestuursrisico, imagoschade of simpelweg het risico van het niet behalen van een beoogd resultaat. Handelingen van bedoelde organisaties kunnen veelal worden gecategoriseerd als risico-avers, risico-neutraal of risico-zoekend.

Omdat het aannemelijk is dat soortgelijke vormen van risico vooraf geïdentificeerd kunnen worden, is het van belang dat een organisatie, en in dit geval de gemeente, anticipeert op risico's. Dit proces vormt de basis van risicomanagement.

Een goed voorbeeld om het belang van risicomanagement te schetsen is de 'Structuurvisie Den Haag 2020, Wereldstad aan zee'. Deze structuurvisie omvat geschatte investeringskosten van €3,6 miljard. Een deviatie van 1% bedraagt al €36 mln. en een minuscule afwijking van 0,1% een verschil van €3,6 mln.<sup>33</sup> Bij grote projecten is prudentie een deugd en adequaat risicomanagement een noodzaak.

Voor een gedegen risicomanagement is een onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief risicomanagement van belang. Kwantitatief risicomanagement behelst management van cijfermatige risico's zoals financiële risico's en risico's rond budgettering en begrotingen. Bij kwantitatieve risicoanalyses bestaat doorgaans de mogelijkheid om statistisch te bepalen hoe groot de kans is dat een risico optreedt.

Kwalitatief risicomanagement heeft een ander karakter en gaat bijvoorbeeld over de kans dat een wethouder opstapt of dat een aannemer een opdracht kwalitatief slecht uitvoert. Het berekenen van de kans dat een kwalitatief risico optreedt is veelal lastiger omdat er geen tot weinig data beschikbaar zijn voor een statistische analyse. Hierom is een strategisch plan een meest effectieve aanpak om kwalitatief risicomanagement uit te voeren.

In de beleidsstukken, -documenten en -nota's is te zien dat Den Haag inzet op kwantitatief risicomanagement. In de Meerjarenprognose waarin de grondexploitatie wordt behandeld komen enkele kwalitatieve onderbouwingen terug, niettemin zijn deze vaak alsnog gegrond op kwantitatieve analyses. Bij het Spuikwartier en Amare is de risicoanalyse voornamelijk kwalitatief. In het raadsvoorstel uit 2014, worden kwalitatieve risico-scenario's geschetst.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> In hoofdstuk 4.4 wordt het project 'Structuurvisie Den Haag 2020, Wereldstad aan Zee' verder toegelicht.

<sup>34</sup> Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F.2014/1. Raadsvoorstellen, Gemeente Den Haag, 3 oktober 2014. Te raadplegen: [RIS276520](#)

In een stresstest, uitgevoerd door SEO<sup>35</sup> in 2015, wordt geconstateerd dat historisch gezien de gemeente Den Haag een risicoavers profiel kent en uit de stresstest blijkt dat ook voor 2015 Den Haag een risico-averse houding kende. Het onderzoek betreft enkel het jaar 2015 en de analyse van de stresstest uit 2012.

#### 4.2.2. Ontwikkelingen

Een beleidsdocument dat op integrale wijze het risicobeleid en het risicomanagement van de gemeente Den Haag behandelt bestaat niet. Verwijzingen naar risicomanagement in gemeentelijke stukken zijn er wel. Voorbeelden hiervan zijn de 'Algemene Verordening Financieel Beheer en Beleid (AVFBB)', 'Grip op grote projecten (GGP)', 'Beleidsnota: RisicoCumulatieModel (RCM)' en de 'Meerjarenprognose Grondexploitatie (MRG)'.

##### Algemene Verordening Financieel Beheer en Beleid (AVFBB)

In deze verordening zijn de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente vastgelegd. De verordening is een overkoepelend document dat het financieel beheer van de gemeente Den Haag regelt. De verordening gaat nader in op de 'Inrichting van de financiële organisatie', 'De begrotingscyclus', 'Het financieel middelenbeheer' en 'Uitgangspunten voor financieel beleid'.

In het hoofdstuk 'Het financieel middelenbeheer' wordt summier gesproken over risico-inventarisatie en -beheersing, zonder introductie van of verwijzing naar een vorm van beleid rondom risicomanagement. Art. 4:2 Risico-inventarisatie en -beheersing stelt '*Risicomanagement vindt bij de gemeente Den Haag primair op project- en of activiteitsniveau plaats. Op basis van de aard en omvang van het project en of activiteit wordt bepaald wat de passende maatregelen zijn. Bij de bepaling van risicovolle projecten en de daarbij passende maatregelen wordt onder meer gebruik gemaakt van de aanbevelingen uit het Rekenkamer onderzoek "Grip op Grote Projecten" uit 2010 (RV 87 2010).*'

##### Grip op grote projecten (2010)

De klacht van de raad over onvoldoende grip op grote projecten leidde tot het rapport van de Rekenkamer 'Grip op grote projecten'. 'Grip op grote projecten' behandelt grotere projecten, waaronder het Wijnhavenkwartier en geeft diverse invalshoeken aan waarmee grote projecten moeten worden benaderd, zoals de helderheid van het proces, de technische complexiteit en risicomanagement<sup>36</sup>. De Rekenkamer geeft als eerste een aanbeveling betreffende risicomanagement, waarin deze een voorstel doet om de risicoanalyses te verbeteren aan de hand van volgende principes:

- altijd verschillende scenario's en dientengevolge de bandbreedte van het eindsaldo van het project weergeven;
- aannames en veronderstellingen per scenario expliciet maken;

---

<sup>35</sup> Het risicomodel van gemeente Den Haag Gezonde Bedrijfsvoering of Teloorgang van Robuustheid. Externe Rapporten, Gemeente Den Haag, 01 juli 2009. Te raadplegen: [RIS282551](#).

<sup>36</sup> De inhoud van 'Grip op Grote Projecten' wordt in 4.4 verder behandeld.

- een risicoanalyse die tevens een onderhandelingsresultaat is als zodanig presenteren en altijd voorzien van een aparte analyse voor de risico's van de gemeente Den Haag met beheersmaatregelen.

Hierbij stelt de Rekenkamer voor om voor het vaststellen van risicoanalyses altijd de inschattingen van de kans van optreden en impact per risico op te nemen, zoals dit is gedaan in de Meerjarenprognose Grondexploitatie (MPG).

### Meerjarenprognose Grondexploitatie

Gemeente Den Haag voert een actieve grondpolitiek, zoals geformuleerd in de Nota Grondbeleid. Met het oog daarop is de Meerjarenprognose Grondexploitatie (MPG) opgesteld. De MPG is een jaarlijkse rapportage, waarbij het aannemelijk is dat voor het rapport 'Grip op grote projecten' het MPG uit 2009 als voorbeeld is gebruikt<sup>37</sup>. Het MPG wordt hieronder kort toegelicht voor wat betreft risicomangement. Het MPG komt uitvoerig aan de orde in hoofdstuk 4.4.

In de jaarlijkse MPG is een analyse betreffende marktrisico en projectrisico opgenomen. Daarnaast bevat de MPG een apart hoofdstuk over weerstandsvermogen en de Reserve Grondbedrijf. Verder komen trend en ontwikkelingen aan bod. De Rekenkamer vindt deze informatie te beknopt en mist onderbouwing van de risico's<sup>38</sup>. Niettemin verwijst de Rekenkamer in de rapportage 'Grip op Grote Projecten' naar de werkwijze van de MPG als voorbeeld voor de onderbouwing van risicoanalyses bij andere grote projecten. De Rekenkamer stelt: '*...altijd inschattingen van de kans van optreden en impact per risico op te nemen (net zoals in het MPG) inclusief onderbouwing daarvan.*'. Indien het college het advies van de Rekenkamer opvolgt, verwijst dit naar een impliciet beleidskader waarin de werkwijze van het MPG als instructie dient. Dit brengt wel vragen mee omdat de Rekenkamer oordeelt dat de onderbouwing van risico's in de MPG niet voldoende adequaat is.

### RisicoCumulatieModel

In een motie van GroenLinks<sup>39</sup> wordt gevraagd om te werken met een RisicoCumulatieModel. Het model gebruikt kansrekening als hulpmiddel, waarbij gesimuleerd wordt dat een combinatie van bepaalde risico's zich voordoen. Hiermee kan de bepaling van de weerstandscapaciteit mogelijk onderbouwd worden. Het model wordt door de gemeente Rotterdam al langer gebruikt en wordt voor het eerst toegepast in Den Haag in de Voorjaarsnota 2011 als reactie op de hiervoor genoemde motie<sup>40</sup>.

Het model dient daarnaast om de hoogte van de Algemene Reserve te bepalen, waarvoor de grotere gemeentelijke risico's geïnventariseerd moeten zijn. Van deze risico's wordt een zo accuraat mogelijke schatting van de kans van optreden gemaakt en uitgedrukt in euro's, waarbij aan twee voorwaarden, onzekere gebeurtenis en onzekere omvang, moet worden voldaan om als risico te worden gekenmerkt. Er mag er geen 100% kans van optreden zijn, want in een dergelijk geval kan het als een negatieve

<sup>37</sup> Meerjarenprognose Grondexploitatie 2020. Gemeentelijke begroting, Gemeente Den Haag, 09 september 2020. Te raadplegen: [RIS306157](#).

<sup>38</sup> Grip op grote projecten: Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten. Externe Rapporten, Gemeente Den Haag, januari 2010. Te raadplegen: [Rekenkamer](#)

<sup>39</sup> Motie: Weerstandsvermogen. Moties, Gemeente Den Haag, 12 november 2010. Te raadplegen: [RIS176391](#)

<sup>40</sup>Voorjaarsnota 2011. Nota's, Gemeente Den Haag, 16 mei 2011. Te raadplegen: [RIS180444A](#)

financiële consequentie worden geboekt in de begroting (onzekere omvang)<sup>41</sup>. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele risico's.

Inzet van dit model levert een dubbele dekking. Eerst wordt in het begrotingsprogramma zelf in een dekking voorzien. Indien nodig, komt daarna de dekking van de algemene reserve. Een nadeel is dat de inventarisatie van de risico's nog steeds een schatting is, zonder kwantitatieve of kwalitatieve onderbouwingen voor het optreden van risico's. De risicoanalyse is namelijk gebaseerd op enkel schattingen van de kans van optreden van het betreffende risico. De voorjaarsnota geeft daarbij de volgende onderbouwing voor de schattingen: *'Van alle risico's is een zo goed mogelijke inschatting gemaakt van de kans dat het risico zich voordoet en van de maximale hoogte van het risico uitgedrukt in euro's.'* De nota geeft dus aan dat er een *'zo goed mogelijke inschatting is gemaakt'*, zonder kwalitatief of kwantitatief te onderbouwen hoe de inschatting tot stand is gekomen.

Daarnaast is dit model niet toepasbaar op grotere projecten zoals Amare, omdat dit model de gemeentelijke begroting in het algemeen betreft, en niet de berekening van risico's van projecten. Er wordt een algemene reserve voor alle projecten die lopen binnen de gemeentelijke begroting opgesteld, waarbij deze reserve dient als een voorziening in geval projecten verdere overschrijdingen kennen dan hun eigen interne voorziening toelaat. Daarmee is het RisicoCumulatieModel, geen geschikt model voor projecten zoals Amare en geeft het geen grip op de interne beheersing van projecten.

Doordat dit model geen interne grip geeft op het risicomanagement van de projecten zelf, kan ook dit model niet als beleidskader of methodiek worden gezien voor het beheersen van risico's van projecten.

## Constatering

Den Haag kent geen algemeen beleidskader betreffende risicomanagement, maar neemt wel structureel risico-inventarisaties op in diverse gemeentelijke stukken. Daarbij zijn onderbouwingen van de gehanteerde methodes veelal afwezig.

### 4.2.3. Toepassing Risicomanagement op Amare, het Spuikwartier en het Wijnhavenkwartier

De wijze waarop risicoanalyse, risicomanagement en weerstandsvermogen bij de planvorming van Amare en het Spuikwartier zijn toegepast kunnen worden onderzocht door middel van het analyseren van de raadsvoorstellen van het college.

#### 2008-2011

In het eerste raadsvoorstel uit 2008<sup>42</sup> wordt door de raad ingestemd met het beschikbaar stellen van een krediet van €400.000 ten behoeve van een haalbaarheidsonderzoek (*met o.a. het op te stellen*

<sup>41</sup> Voorjaarsnota 2011. Nota's, Gemeente Den Haag, 16 mei 2011. Te raadplegen: [RIS180444A](#)

<sup>42</sup> Voorstel van het college inzake Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en Muziekcentrum Spuiplein. Raadsvoorstellen 2011, Gemeente Den Haag, 14 mei 2011. Te raadplegen: [RIS153567](#)

*programma van eisen, een begroting van de stichtingskosten, de beheer- en exploitatiekosten en het vastleggen van projectuitgangspunten) naar de herontwikkeling van de culturele accommodaties aan het Spuiplein en andere activiteiten in het kader van de voorbereiding van nadere besluitvorming;”.*

Hoewel een risicoanalyse niet expliciet wordt benoemd in dit raadsvoorstel wordt er wel een haalbaarheidsonderzoek gedaan naar elementen zoals beheer- en exploitatiekosten die inzichtelijkheid kunnen verschaffen en later weer gebruikt kunnen worden voor een risicoanalyse.

Na uitvoering van het haalbaarheidsonderzoek wordt in een raadsvoorstel uit 2009<sup>43</sup> besluitvorming over de volgende stap gevraagd. Er worden kort drie plandelen benoemd, namelijk plandeel 1 (Spuiplein/dans- en muziekcentrum), plandeel 2 (Herinrichting openbare ruimte) en plandeel 3 (Rondom de Nieuwe Kerk). De combinatie van de plandelen leiden tot een begroting van de totale behoefte aan gemeentelijk investeringen ter waarde van circa €17,8 mln. (Exclusief BTW, NCW 01-01-09). Voor de onderbouwing wordt verwezen naar een vertrouwelijke map *‘(voor raadsleden vertrouwelijk ter inzage in de leeskamer griffie B03.17 (mapno.35).’* Hierdoor bestaat thans geen inzicht in risicomanagement betreffende het Dans- en Muziekcentrum in de periode 2008-2011 voor dit vooronderzoek.

In 2010 wordt een eerste bedrijfsplan<sup>44</sup> van het DMC opgesteld. Het plan bevat een overzicht van programmeringen en besteedt veel aandacht aan de mogelijke bezoekersaantallen waarvoor een analyse is uitgevoerd. De bezoekersaantallen zijn een onzekere factor en tegelijkertijd de basis voor de toekomstige exploitatie. Opvallend is dat er met betrekking tot dit aspect geen risico-inventarisatie is uitgevoerd.

## 2011- 2018

In het raadsvoorstel uit 2011<sup>45</sup> zet het college de dreigende tekorten op de gemeentebegroting door de recessie af tegen het belang van het cultureel aanbod in de stad Den Haag. Argumenten als meer werkgelegenheid, aantrekkelijkheid voor (internationale) bedrijven om zich te vestigen en het verbeteren van algemene welvaart worden gebruikt voor het bepleiten van de nieuwbouw. Hierbij wordt betoogd dat het culturele belang uitstijgt boven de moeilijkheden van de recessie en dat daarom naar financiële mogelijkheden zal worden gezocht om dit plan mogelijk te maken. Het college geeft aan zich bewust te zijn van de recessie, maar geeft tegelijkertijd aan te willen investeren in de toekomst. Om het Dans- en Muziekcentrum aan het Spuiplein mogelijk te maken wordt ten opzichte van een oorspronkelijk basisplan met geschatte stichtingskosten van €222 mln. een ‘versoberd plan’ voorgesteld dat op enkele deelgebieden bezuinigt. Daarbij levert het ‘versoberde plan’ ook minder bezoekersaantallen op<sup>46</sup>.

Het ‘versoberde plan’ wordt gepresenteerd met drie bijbehorende risico’s. Als eerste is de financiële inbreng van het KC nog niet vastgesteld. Ten tweede wordt het risico van tegenvallende aantallen bezoekers genoemd. Ten derde wordt een forse bezuiniging op cultuur aangekondigd door de overheid.

<sup>43</sup> Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en

Muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie. Raadsvoorstellen, Gemeente Den Haag, 01 juli 2009. Te raadplegen: [RIS164033](#).

<sup>44</sup> Bedrijfsplan Dans- en Muziekcentrum Cultuurforum Spui: Deelrapport 1. Bedrijfsplan, Edwin van Huis, januari 2010. Te raadplegen: [RIS170854b](#)

<sup>45</sup> Voorstel van het college inzake Besluitvorming Dans- en Muziekcentrum Spuiplein. Raadsvoorstellen 2011, Gemeente Den Haag, 24 maart 2011. Te raadplegen: [RIS178616](#)

<sup>46</sup> De financiële aspecten worden in hoofdstuk 6 behandeld.

Daarnaast bood een op korte termijn verwacht nieuw HBO-onderwijsadvies onzekerheden rond de positie van het KC. Vanwege de hiervoor genoemde risico's is het definitieve besluit doorgeschoven naar 2012.

Wel is er een uitvoerig onderzoek<sup>47</sup> gedaan door Decisio naar de maatschappelijke baten en kosten van Amare, waarbij een grondige gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd met betrekking tot bezoekersaantallen. Hoewel dit onderzoek niet als risicoanalyse kan worden gekenmerkt, kunnen de bevindingen van dit onderzoek gebruikt worden als onderdeel van een risicoanalyse. De Rekenkamer stelde voor verschillende scenario's te schetsen en deze te gebruiken voor een risicoanalyse<sup>48</sup>.

In 2013 kwam het DMC met een nieuw bedrijfsplan. Dit plan bevatte een exploitatiebegroting met toelichting. De toelichting bevat geen risicoanalyse van de bedrijfsexploitatie. Wel wordt een tekort gesignaleerd waarbij subsidies de tekorten moeten compenseren.

Het investeringskrediet voor Amare wordt in het raadsvoorstel uit 2014<sup>49</sup> goedgekeurd als onderdeel van het gebied het Spuikwartier. Het raadsvoorstel bevatte een risicoanalyse zoals de Rekenkamer heeft geadviseerd: *'De grondexploitaties bevatten een risico- en kansanalyse conform de werkwijze zoals beschreven in de MeerjarenPrognose Grondexploitaties (methode RisMan).'*

Er wordt ook rekening gehouden met het weerstandsvermogen van de Reserve Grondbedrijf, waarbij ook kort de risicoreserves van andere projecten zoals het parkeerterrein van het Zuiderstrandtheater ter waarde van €5,4 mln. worden genoemd waar al €1,3 mln. van is gebruikt. Deze risicoreserve wordt voor het Spuikwartier aangevuld tot €7,8 mln. waarbij dit een risicoreserve is voor het DMC, het Zuiderstrandtheater en de fondsenwerving<sup>50</sup>.

Daarbij is bij de packagedeal in 2018 geen risicoanalyse te vinden. In een vertrouwelijk document<sup>51</sup> wordt enkel gesproken over het gebruik van de voorziening van Amare om andere posten mogelijk te bekostigen. De vertrouwelijke documenten bevatten lege bijlagen met de titel risico-inventarisatie. Zodoende is er in de vertrouwelijke documenten geen risico-inventarisatie aangetroffen. De conclusie is dat rond het project Amare risicoanalyses zijn uitgevoerd. Grondslag daarvoor waren de regeling rond grote projecten en de MPG. De kwalitatieve en kwantitatieve toereikendheid zijn grond voor nader onderzoek.

#### 4.2.4. Vraagstelling:

- Is het risicomanagement van het college toegesneden op stadsontwikkeling en grote projecten?
- Worden grote projecten en het toegepaste risicomanagement geëvalueerd?

---

<sup>47</sup> MKBA Internationaal Cultuurforum Spui: Maatschappelijke kosten en baten in beeld. Externe rapporten, Decisio, 28 januari 2011. Te raadplegen: [RIS178616a](#)

<sup>48</sup> Grip op grote projecten: Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten. Externe Rapporten, Gemeente Den Haag, januari 2010. Te raadplegen: [Rekenkamer, p.18.](#)

<sup>49</sup> Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F.2014/1. Raadsvoorstellen, Gemeente Den Haag, 03 oktober 2014. Te raadplegen [RIS276520](#)

<sup>50</sup> Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F.2014/1. Raadsvoorstellen, Gemeente Den Haag, 03 oktober 2014. Te raadplegen [RIS276520](#), p 13.

<sup>51</sup> Notulen van de besloten vergadering commissie ruimte. Notulen, Gemeente Den Haag, 31 mei 2018. Te raadplegen: Vertrouwelijk

- Is de aanbeveling van de Rekenkamer in 'Grip op grote Projecten' naar de onderbouwingen van de MPG, die dan moeten dienen als methodiek voor risicomanagement, toekomstbestendig of alleen als tijdelijk instrument hanteerbaar?
- Zou het mogelijk zijn geweest om de problemen rondom Amare en het Spuikwartier te voorkomen of te mitigeren door een sterkere en grondigere risicoanalyse bij aanvang?
- In hoeverre is voldoende actief gestuurd op risico's van vertragingen, financiële effecten, managementaanpak, technische aspecten en externe afhankelijkheden in de loop van het project Amare en het Spuikwartier?
- Heeft de raad voldoende actief gereageerd op (het gebrek aan) informatie over risico's bij het project Amare?
- Welke risicobeheersmaatregelen zijn er toegepast en welk effect hebben deze maatregelen gehad?
- Wat heeft de in beginsel risico-averse houding van Den Haag betekend bij de ontwikkeling van Amare?
- Week de risicobenadering van het project Amare en het Spuikwartier af van de in Den Haag gebruikelijke omgang met risico's?
- Past een project als Amare binnen een vastgesteld risicomanagement beleid?
- Heeft het college of de raad in 2011 adequaat gebruik gemaakt van de inzichten uit het onderzoek van Decisio?
- Was het haalbaarheidsonderzoek, uitgevoerd door Decisio, een voldoende risicoanalyse voor dit project?
- Waarom zijn er in de bedrijfsplannen 2010 en 2013 van het DMC geen risicoanalyses opgenomen?

## 4.3. CULTUURBELEID

### Hoofdvraag:

*Welke visie en beleidsdoelstellingen bestaan er in de Gemeente Den Haag rond cultuurbeleid en hoe past OCC/Amare hierin?*

#### 4.3.1. Inleiding

Den Haag kent een groot cultuuraanbod. Het gemeentelijk beleid inzake cultuur wordt vierjaarlijks vastgesteld in een beleidskader kunst en cultuur. Op basis van dit beleidskader en de ingediende beleidsplannen van cultuurinstellingen brengt een onafhankelijke commissie advies uit. Vervolgens stelt het college op basis van dit advies een meerjarenbeleidsplan op, waarin de subsidies voor de instellingen worden vastgesteld. De raad heeft het recht om dit document te amenderen. Wanneer de raad het document heeft goedgekeurd geldt het als stand beleid inzake cultuursubsidies in Den Haag<sup>52</sup>.

#### *Beleidscyclus Cultuur Den Haag*

<i>Titel</i>	<i>Inhoud</i>	<i>Opsteller</i>	<i>Rol gemeenteraad</i>	<i>Rol cultuur-Instellingen</i>
<i>Beleidskader</i>	<i>Hoofdpijnen cultuurbeleid en tevens opdracht aan adviescommissie</i>	<i>college van B&amp;W</i>	<i>Goedkeuring</i>	<i>Leveren van input</i>
<i>Beleidsplannen (incl.subsidie-aanvraag)</i>	<i>Beleidsplannen van cultuurinstellingen ter beoordeling van de adviescommissie</i>	<i>Cultuurinstellingen</i>	<i>Geen</i>	<i>Dienen eigen beleidsplannen in die functioneren als subsidieaanvragen</i>
<i>Advies meerjaren-beleidsplan</i>	<i>Advies inzake hoofdpijnen cultuurbeleid en ingediende beleidsplannen</i>	<i>Advies-Commissie cultuur</i>	<i>Spreken tijdens proces met adviescommissie en krijgen advies ter kennisgeving</i>	<i>Geen</i>
<i>Meerjaren-beleidsplan</i>	<i>Vaststelling subsidie op basis van adviezen van adviescommissie</i>	<i>college van B&amp;W</i>	<i>Goedkeuring</i>	<i>Recht op inspraak op concept-meerjarenbeleidsplan</i>

*Tabel 1: Werking beleidscyclus cultuur Den Haag*

Het eerste beleidskader stamt uit 2011. In de cycli voorafgaand aan 2011 bestond geen beleidskader, maar wel een adviesaanvraag waarin de hoofdpijnen van het cultuurbeleid aan de adviescommissie

<sup>52</sup> Zie ook *Planning meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2009 – 2012*. Wethouder van Cultuur en Financiën, 23 januari 2007, Te raadplegen: [RIS143393](#). En *Brief Procedure Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2017-2020*, 29 juni 2016. Te raadplegen: [RIS294638](#)

werden kenbaar gemaakt. Deze adviesaanvraag werd destijds niet ter goedkeuring voorgelegd, maar wel besproken in de commissievergadering van de gemeenteraad<sup>53</sup>.

In dit hoofdstuk wordt het beleid van de Gemeente Den Haag inzake cultuur toegelicht, waarbij de beleidskaders als uitgangspunt worden genomen. Dat gebeurt voor de periode waarin de plannen rondom OCC/Amare werden gemaakt en gerealiseerd. Op deze manier wordt duidelijk welke rol OCC/Amare door de jaren heen speelde in de bredere ambities van de Gemeente Den Haag met de culturele sector.

### 4.3.2. Beleidsvoorstellen

#### Coalitieakkoord 2006 – 2010

In het coalitieakkoord voor de periode 2006 – 2010<sup>54</sup> luidt de ambitie met betrekking tot cultuur als volgt: Haagse cultuur moet toegankelijk zijn voor iedere Hagenaar. Dit kan gerealiseerd worden door het culturele talent aan het Spui te verbinden aan het talent in de vele wijken van Den Haag. De samenwerking tussen onderwijs, cultuur en welzijn moet dan ook worden versterkt. Het creëren van ruimte voor jong talent en het zorgen voor nieuwe soorten evenementen moet resulteren in een breder cultuuraanbod.

De ambitie in het coalitieakkoord wordt in twee kopjes uitgewerkt. In het kopje ‘verbinding stad en wijk’ worden twee actieplannen toegezegd, een plan met betrekking tot popmuziek en een actieplan voor wijkcultuur. Onder het kopje ‘stedelijke cultuur’ wordt benoemd dat Den Haag in 2018 Culturele Hoofdstad wil worden en dat er nagedacht zal worden over de huisvesting van het Nederlands Danstheater en het Residentie Orkest op lange termijn.

#### Actieplan wijkcultuur

Het actieplan wijkcultuur verschijnt in 2007<sup>55</sup>. Het bevat de resultaten van een onderzoek onder Hagenaars met betrekking tot cultuurparticipatie. Jongeren en groepen met een niet-westerse migratieachtergrond blijken minder in culturele activiteiten te participeren dan andere inwoners. Volgens de resultaten van de enquête zou hun participatie toenemen wanneer er een groter aanbod is dicht in hun buurt. Het college stelt een budget beschikbaar dat zich specifiek richt op deze doelgroepen. Daarnaast komt er een makelaar voor wijkcultuur en in de adviescommissie voor het meerjarenbeleidsplan komen een of meer leden met expertise die aansluit op de cultuur die de doelgroepen willen consumeren. Het plan bevat geen gedeelte over of referentie aan de ambitie om OCC/Amare te bouwen.

Voorafgaand aan het plan wijkcultuur bestond al de nota Broedplaatsen uit 2005<sup>56</sup>. Broedplaatsen zijn panden die al dan niet tijdelijk onderdak bieden aan jonge kunstenaars. Deze onderscheiden zich van

---

<sup>53</sup> Brief Adviesaanvraag Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2009- 2012, Wethouder van Cultuur en Financiën, 3 april 2007, Te raadplegen: [RIS145039](#).

<sup>54</sup> MeeDoen Coalitieakkoord 2006-2010 PvdA, VVD, GroenLinks Den Haag. Jetta Klijnsma, Mamix Norder, Sander Dekker, Bert van Alphen. Te raadplegen: [Mee doen- coalitieakkoord 2006-2010 beleidsakkoord - RIS137760 \(raadsinformatie.nl\)](#)

<sup>55</sup> DE VONK DIE OVERSLAAT ACTIEPLAN WIJKCULTUUR Cultuurbereik, artistieke diversiteit en talentontwikkeling. college van B&W, juni 2007. Te raadplegen: [Voorstel van het college inzake Actieplan Wijkcultuur - RIS145025 \(raadsinformatie.nl\)](#)

<sup>56</sup> Zie voor meer informatie Adviesaanvraag Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2009 – 2012: [145039 Adviesaanvraag Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2009-2012 \(raadsinformatie.nl\)](#)

'gewone' atelierpanden en werkruimtes doordat er niet alleen werk gemaakt wordt, maar er ook presentaties en ontmoetingen plaatsvinden, er verschillende disciplines aanwezig zijn en er veelal interdisciplinair gewerkt wordt.

### Adviesaanvraag voor Meerjarenbeleidsplan 2009 – 2012

Naast het actieplan komt in 2007 de Adviesaanvraag voor het meerjarenbeleidsplan uit, waarin het college de aandachtsgebieden schetst en daarmee de prioriteiten in het cultuurbeleid vaststelt. De aandachtsgebieden zijn:

- Instandhouding en versterking van een breed en veelzijdig cultureel aanbod van hoge kwaliteit. Er moet naast de gevestigde cultuurinstellingen ruimte zijn voor ontwikkeling en experiment middels stimuleringsbudgetten, talentontwikkeling en broedplaatsen.
- Een verbreding van het culturele klimaat waarin meer Hagenaars actief en passief participeren. Hierin worden met name de maatregelen uit het actieplan wijkcultuur herhaald.
- Bevordering van actieve cultuurparticipatie, door middel van steun aan de amateur kunstsector en de instellingen die popmuziek faciliteren.
- Bevordering van passieve cultuurparticipatie door aandacht te hebben voor cultuureducatie en verbreding van aanbod en publiek.
- Het versterken van Den Haag als cultuurstad door de promotie van culturele instellingen zoals het NDT en het Mauritshuis te verbeteren via citymarketing.
- Het bevorderen van samenwerking tussen instellingen onderling en tussen en het Rijk.

In alle plannen wordt de ambitie voor OCC/Amare nog niet genoemd.

In 2008 brengt de daarvoor ingestelde adviescommissie advies<sup>57</sup> uit ten behoeve van het meerjarenbeleidsplan 2009 – 2012. In het rapport komt niet de ambitie voor OCC/Amare naar voren en ook niet de ambitie om culturele hoofdstad in 2018 te worden. Het onderzoeken van deze ambities behoort niet tot de opdracht aan de adviescommissie. Wel worden in het advies de benodigde bedragen benoemd die nodig zijn om de knelpunten in de bedrijfsvoering van het Residentie Orkest en de Stichting Exploitatie Muziekcentrum en Danstheater op te lossen.

In het meerjarenbeleidsplan 2009 – 2012<sup>58</sup> wordt benoemd dat de beleidsperiode 2009 – 2012 een opmaat zal vormen voor de ambitie van culturele hoofdstad. De eerste stappen hiervoor worden gezet met de uitwerking van de plannen voor OCC/Amare. De ambities worden benoemd in het kopje 'internationalisering'. Hiernaast worden de doelen uit het actieplan wijkcultuur herhaald. Ook is een onderzoek gestart naar het verbeteren van de mogelijkheden voor collectieve cultuurmarketing. Ten slotte wordt nog het belang van festivals voor de stad genoemd, hoewel hier geen nieuwe beleidsinitiatieven worden geconcretiseerd.

---

<sup>57</sup> VERSCHOLEN GOED Advies meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2009-2012. Adviescommissie Kunst en Cultuur, 14 mei 2008. Te raadplegen: [Verscholen goed- advies meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2009-2012 - RIS155082 \(raadsinformatie.nl\)](#)

<sup>58</sup> Wonderlijke noodzaak: MEERJARENBELEIDSPLAN KUNST EN CULTUUR 2009-2012: college van B&W: 16 september 2008. Te raadplegen: [Voorstel van het college inzake Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2009-2012 Wonderlijke noodzaak - RIS157606 \(raadsinformatie.nl\)](#)

## Coalitieakkoord 2010 – 2014

In het coalitieakkoord 2010 – 2014<sup>59</sup> wordt een verschil gemaakt tussen breedtecultuur en topcultuur. Het nieuwe college doet een appel op cultuurinstellingen om met minder geld hun activiteiten op niveau te houden. Als concrete plannen worden genoemd:

- Behoud van de broedplaatsen: de projecten om beginnende kunstenaars te faciliteren.
- Een evaluatie van het actieplan wijkcultuur.
- De kandidatuur voor culturele hoofdstad in 2018.
- Besluitvorming rondom cultuurforum Spui.
- De Haagse popcultuur laten groeien door popconcerten te faciliteren.

## Beleidskader 2013 – 2016

De economische crisis laat haar sporen achter in het culturele landschap van Den Haag. In het beleidskader 2013 – 2016<sup>60</sup> komt naar voren dat de culturele sector minder overheidsmiddelen tot haar beschikking zal krijgen en dat zij dus minder afhankelijk moet worden van subsidie. Dit laat onverlet dat volgens het beleidskader cultuur nooit geheel aan het spel van de vrije markt moet worden overgelaten en altijd subsidie nodig zal hebben. Wel betekent dit dat er een sterk beroep op instellingen zelf gedaan wordt om inkomsten te acquireren.

Het college wil dat Den Haag een hoogwaardig en dynamisch cultureel aanbod heeft en kiest voor ondersteuning van zo volwaardig mogelijke culturele ketens. Dat betekent dat de Gemeente de instellingen die internationaal aan de top staan, ziet als een laatste schakel in een culturele keten die in zijn volledigheid ondersteund moet worden. Volgens het college past deze doelstelling bij de ambitie om een nieuw Dans- en Muziekcentrum te realiseren, dit vanwege de mogelijkheid tot organisatorische samenwerking van het conservatorium en de muziek- en danspraktijk. Het idee van de culturele keten voor iedereen moet zorgen dat Hagenaars zich mede-eigenaar zullen voelen van de cultuurinstellingen, een gedachte die volgens het college aansluit bij de ambitie om in 2018 Culturele Hoofdstad te worden. Onder het kopje klassieke muziek wordt meer aandacht besteed aan de ambitie voor OCC/Amare. Het klassieke veld in Den Haag kan klein genoemd worden, mede omdat het ontbreekt aan ensembles in het middensegment. Het RO moet onder druk van het Rijk zich duidelijk onderscheiden van het andere grote orkest in de regio, het Rotterdams Philharmonisch Orkest. Nauwe samenwerking met het KC kan volgens het beleidskader helpen om zich te onderscheiden door een grote nadruk op talentontwikkeling. Verder wordt voor de vier participerende instellingen benoemd dat samenwerking op het gebied van programmering talentontwikkeling, educatie, marketing en publieksopbouw zal moeten leiden tot efficiëntere bedrijfsvoering.

Na het uitkomen van het meerjarenbeleidsplan 2013 – 2016 in 2012 wordt bekend dat Den Haag is afgefallen in de race om Culturele Hoofdstad van Europa in 2018 te worden<sup>61</sup>. Uit het rapport van de selectiecommissie blijkt dat het te realiseren OCC/Amare een kardinaal onderdeel van het Haagse bid

---

<sup>59</sup> *Aan de slag! Coalitieakkoord Den Haag 2010-2014*. Jeltje van Nieuwenhoven, Sander Dekker, Marjolein de Jong, Karsten Klein, Marnix Norder, Anne Mulder, Rachid Guernaoui, Nicolien van Vroonhoven en Henk Kool, 21 mei 2010. Te raadplegen: [RIS173030](#).

<sup>60</sup> *Cultuur van iedereen: Beleidskader Kunst en Cultuur 2013 – 2016*. Gemeente Den Haag, 6 oktober 2011. Te raadplegen: [Beleidskader Kunst en Cultuur](#)

<sup>61</sup> *Brief kandidatuur Culturele Hoofdstad van Europa in 2018*, 5 december 2012. Wethouder Cultuur, Binnenstad en Internationaal. Te raadplegen: [Kandidatuur Culturele Hoofdstad van Europa 2018 - RIS254903 \(raadsinformatie.nl\)](#).

was. Het panel dat de bids beoordeelde was er niet van overtuigd dat het voorgestelde programma paste bij een Culturele Hoofdstad.<sup>62</sup>

### Coalitieakkoord 2014 – 2018

In het coalitieakkoord 2014 – 2018<sup>63</sup> wordt een aantal plannen van het nieuwe college genoemd. De investeringen in cultuureducatie worden doorgezet, evenals investeringen in broedplaatsen. In de adviescommissie voor het nieuwe meerjarenbeleidsplan moet aandacht zijn voor culturele diversiteit en de drempel voor nieuwe instellingen om in aanmerking te komen voor subsidiëring mag niet te hoog zijn.

### Beleidskader 2017 – 2020

De hoofdlijnen voor het cultuurbeleid in de periode 2017 – 2020 worden vastgelegd in een nieuw beleidskader dat in 2015 verschijnt<sup>64</sup>. De beleidsdoelen voor 2017 – 2020 zijn:

- Een hoogwaardig en dynamisch cultureel aanbod: De gemeente ziet graag een gevarieerd programma waarmee verschillende bevolkingsgroepen kunnen worden bereikt. In het nieuw te bouwen OCC/Amare kunnen studenten, dansers, klassiek geschoolde musici, amateurgezelschappen en populaire cultuurvormen naast elkaar én met elkaar hun creatieve proces ontwikkelen en presenteren. De interdisciplinaire innovatie moet leiden tot een verbreding van het publiek.
- Makersklimaat: de gemeente wil kunstenaars faciliteren.
- Cultuuronderwijs voor Haagse jongeren: OCC/Amare moet, omdat het een onderwijsinstelling huisvest een belangrijke rol krijgen in de cultuureducatie van Haagse jongeren.
- Cultuur met een breed bereik: alle verschillende groepen in de stad moeten participeren in cultuur
- Cultuur met maatschappelijke relevantie.
- Economisch profijt en het culturele gezicht van de stad.

Over OCC/Amare wordt in het beleidskader gezegd dat de participerende instellingen hun gezamenlijke visie concreter zullen moeten maken. OCC/Amare maakt nauwe samenwerking volgens de gemeente mogelijk en tijdens de seizoenen 2016 – 2017 tot en met 2018 – 2019 moeten de instellingen in hun tijdelijke onderkomen, het Zuiderstrandtheater, al vormgeven aan deze intensieve samenwerking.

In het uiteindelijke meerjarenbeleidsplan dat wordt vastgesteld naar aanleiding van het beleidskader wordt eenmalig 150.000 euro ter beschikking gesteld als extra subsidie aan DMC om tot een pluriforme programmering te komen<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> PRE-SELECTION REPORT: Nomination of the European Capital of Culture 2018 in the Netherlands, ECoC 2018 Selection Panel, 30 november 2012, Te vinden via: [Aanbieding rapport selectiecommissie Culturele Hoofdstad Europa 2018 Den Haag - RIS256123 \(raadsinformatie.nl\)](#).

<sup>63</sup> Coalitieakkoord 2014 – 2018: *Vertrouwen op Haagse Kracht*. Ingrid van Engelshoven, Rabin Baldewsingh, Joris Wijsmuller, Boudewijn Revis en Karsten Klein. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3362609/1/RIS273442%20coalitieakkoord>.

<sup>64</sup> Beleidskader Kunst en Cultuur 2017 – 2020: Gemeente Den Haag, 1 mei 2015. Te vinden via: [Voorstel van het college inzake beleidskader Kunst en Cultuur 2017-2020 - RIS282223 \(raadsinformatie.nl\)](#).

<sup>65</sup> Voorstel van het college inzake het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2017-2020 'Ruimte voor de spelende mens'. Aldus besloten in de raadsvergadering van 4 november 2016. Te raadplegen: [RIS295007](#). Deze extra subsidie is in Tabel 2 weergegeven als gemiddelde over vier jaar. In feite wordt de subsidie gegeven over de jaren 2017 en 2018, maar vervolgens is deze verlengd voor 2019 en 2020.

Als uitvloeisel van het beleidskader komen de instellingen in 2017 met een gezamenlijke visie<sup>66</sup>. Volgens de instellingen moet in het OCC een brede programmering komen, waardoor er voor alle Haagse bewoners iets te doen moet zijn in het OCC. Het gebouw moet topkwaliteit bieden, maar tegelijkertijd geen elitaire cultuurtempel worden. Verder moet het OCC een internationale uitstraling krijgen en ontmoetingsplaats van verschillende culturen worden. Omdat het Koninklijk Conservatorium ook in OCC/Amare zal worden gevestigd en omdat DMC veel verbindingen met andere amateurinstellingen en professionele instellingen moet creëren, wordt het OCC een plek waar studenten, professionals, amateurs en bezoekers met elkaar worden verbonden.

Een van de uitgangspunten van de gezamenlijke visie van de instellingen in Amare uit 2017 is dat het NDT een bijzondere positie inneemt op het internationaal danstoneel. De inspanningen om deze positie te behouden zorgen ervoor dat het NDT praktisch is begrensd in de energie die zij in de samenwerking kan investeren.

In het meerjarenbeleidsplan wordt kritiek geuit op de beleidsplannen van de instellingen, die volgens de adviescommissie kunst en cultuur niet genoeg gericht zijn op samenwerking. Verder wordt de rol van het KC in het gebouw niet duidelijk<sup>67</sup>.

## Beleidskader 2021 – 2024

In het meest recente beleidskader uit 2019 worden de beleidslijnen van het beleidskader 2017 - 2020 voortgezet<sup>68</sup>

- Inclusie en het brede bereik van cultuur: gesubsidieerde instellingen moeten alle inwoners van Den Haag gaan bereiken, hier concrete maatregelen toe nemen en de vorderingen op het gebied van diversiteit van bezoekers, personeel, programma en partners monitoren.
- Bedrijfsvoering: instellingen moeten realistisch begroten, eerlijk belonen en zorgen voor een gezond weerstandsvermogen. Het college ziet dat geldstromen vanuit sponsoren en donateurs belangrijker worden en wil regels opstellen om belangenverstremgeling te voorkomen.
- Cultuureducatie: Culturele instellingen moeten hun aanbod afstemmen op de vraag van scholen.
- Samenwerking: Culturele instellingen moeten visie hebben op samenwerking en zoeken naar brede samenwerking. Dit moeten zij concreet maken in hun beleidsplan. OCC/Amare wordt niet apart genoemd onder het kopje samenwerking.
- Makersklimaat en talentontwikkeling: culturele instellingen moeten in hun beleidsplannen duidelijk maken hoe zij talentontwikkeling stimuleren en aandacht houden voor makers die op een andere manier tot kennis zijn gekomen dan via de traditionele vakopleidingen.

Specifiek over het NDT wordt gezegd: “Met de opening van het OCC verwachten wij van het Nederlands Dans Theater een gedeelde ambitie en visie terug te zien in het beleidsplan over de inbedding van de dans in het nieuwe gebouw. Hierin staan verdergaande afstemming en concrete samenwerking met de

---

<sup>66</sup> EEN HUIS VOOR HEEL DEN HAAG: een visie op het OCC Gemeenschappelijke visie op het OCC van het Dans en Muziek Centrum, het Koninklijk Conservatorium, Nederlands Dans Theater en het Residentie Orkest, DMC, november 2017, Te vinden via: [RIS298459 Bijlage Visie OCC 17 \(raadsinformatie.nl\)](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/4908827/1#search=%22meerjarenbeleidsplan%202017%22).

<sup>67</sup> Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2017-2020. College van B&W, 2017. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/4908827/1#search=%22meerjarenbeleidsplan%202017%22>

<sup>68</sup> Zee aan mogelijkheden! Beleidskader Kunst en Cultuur 2021-2024. college van B&W, 27 juni 2019, Te vinden via: [Zee aan mogelijkheden - Beleidskader Kunst en Cultuur 2021-2024 \(raadsinformatie.nl\)](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/4908827/1#search=%22meerjarenbeleidsplan%202017%22).

danssector voor de programmering, talentontwikkeling en publieksopbouw voor de zichtbaarheid van het Haagse dansklimaat”

In het meest recente meerjarenbeleidsplan kunst en cultuur klinkt nog steeds de kritiek van de adviescommissie voor samenwerking tussen de instellingen. Het is niet duidelijk of DMC nu de leidende partner wil zijn qua programmering, of dat zij slechts samen met de instellingen wil optrekken<sup>69</sup>.

#### 4.3.3. Financiële keuzes in de meerjarenbeleidsplannen

Hier wordt een toelichting gegeven op basis van de financiële keuzes die in de meerjarenbeleidsplannen zijn gemaakt. Er is een trend zichtbaar waarin de instellingen die in Amare zullen komen een groter deel uit het totale budget voor hun rekening nemen. Bij de vaststelling van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2021 – 2024 is een amendement<sup>70</sup> aangenomen waar het budget voor acht grote instellingen (waaronder het RO, het NDT en stichting DMC) met 1.5% is verlaagd. Deze bedragen zijn ten goede gekomen aan kleinere theaters en stichtingen<sup>71</sup>.

<b>Beleidsperiode</b>	<b>2009 - 2012</b>	<b>2013 - 2016</b>	<b>2017 - 2020</b>	<b>2021 - 2024</b>
Totaal structurele subsidie	€58.687.234	€49.212.389	€51.968.330	€58.400.000
Totaal incidentele subsidie	€7.700.000	-	€836.300	-
RO	€5.548.303	€3.500.000	€4.000.000	€4.506.325
NDT	€1.966.737	€1.935.381	€2.179.071	€2.616.787
SEM+GP, vanaf 1 januari 2013	€2.188.898	€2.140.059	€2.372.617	€2.533.556
Stichting DMC				
Percentage van subsidie	14,62%	15,39%	16,19%	16,54%

Tabel 2: cijfers op basis van door de gemeenteraad goedgekeurde meerjarenbeleidsplannen. Eenmalige subsidies zoals de balanssteun aan het RO in 2015<sup>72</sup> zijn hierbij niet meegeteld.

#### 4.3.4. Samenvatting en conclusies

Over de volledige periode zijn een aantal rode lijnen in het Haagse cultuurbeleid waar te nemen.

In de eerste plaats leeft breed de wens dat zoveel mogelijk Hagenaars kunnen genieten van cultuur. Al in 2007 werd geconstateerd dat de culturele participatie niet bij alle bevolkingsgroepen even hoog is en er zijn sindsdien inspanningen om dit te veranderen door jonge kunstenaars ruimte te bieden en te zorgen dat er niet alleen in het centrum, maar ook in de verschillende wijken voorstellingen te zien zijn. In de tweede plaats wordt de nadruk gelegd op samenwerking tussen instellingen. Er wordt een trend signaleerd van het vervagen van grenzen in de cultuursector, zowel de grenzen tussen disciplines als de grenzen tussen zogenaamde hoge en lage cultuur. Daarom wordt het geprezen wanneer cultuurinstellingen samenwerken. Deze ambitie past in de lijn die het college met OCC/Amare heeft. OCC/Amare zal een brandpunt moeten worden in de Haagse cultuursector. De instellingen zullen

<sup>69</sup> Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2017-2020. College van B&W, 27 november 2020

[https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9760916/2/geamendeerde\\_-\\_Meerjarenbeleidsplan\\_KunstenCultuur\\_2021-2024c](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9760916/2/geamendeerde_-_Meerjarenbeleidsplan_KunstenCultuur_2021-2024c)

<sup>70</sup> Amendement Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2021-2024. Aangenomen in de raadsvergadering op 5 november 2020. Te raadplegen: [RIS306685](#)

<sup>71</sup> Tussentijdse wijzigingen of inflatiecorrecties zijn niet meegenomen.

<sup>72</sup> Brief balanssteun Residentie Orkest en Paard van Troje, Wethouder van Stadsontwikkeling, Wonen, Duurzaamheid en Cultuur. 10 december 2015. Te raadplegen: [link](#)

intensief met elkaar moeten samenwerken, iets wat in de gezamenlijke visie ook wordt benadrukt. Echter wordt niet geëxpliciteerd op welke manieren wordt samengewerkt en welke soorten samenwerkingen welke resultaten kunnen hebben. Samenwerking wordt als positief gezien, maar de concrete koppeling aan de te realiseren ambities is niet duidelijk evenmin als de rol van KC en DMC in de samenwerking.

In de derde plaats moet Den Haag een mix kennen van culturele instellingen van internationale allure tot en met instellingen voor amateurkunst. Den Haag wil dit hele veld bestrijken. Met OCC/Amare wordt initieel alleen gerealiseerd dat de topinstellingen een plek krijgen. De samenwerking met het KC kan ervoor zorgen dat het hele veld van amateurmuziek tot professionele muziek wordt bestreken, hoewel niet duidelijk is in hoeverre de specifieke samenwerking binnen OCC/Amare hiervoor gaat zorgen en welke rol organisaties die zich bezighouden met amateurmuziek krijgen.

In de vierde plaats is er de ambitie om Culturele Hoofdstad te worden, welke uit het beleidskader verdwijnt nadat de Gemeente Den Haag niet de kandidatuur heeft gewonnen. Andere beleidsthema's veranderen niet nadat deze ambitie is verdwenen.

#### 4.3.5. Vraagstelling

- In hoeverre is tijdens de verschillende fases van de realisatie van Amare rekening gehouden met de beleidsmatige kaders en hoe is gezorgd dat de specifieke kaders van OCC/Amare in lijn waren met de algemene cultuurkaders van Den Haag?
- Is de keuze om de huidige instellingen, en geen andere, bij Amare te betrekken ingegeven door eerder bestaande ambities inzake cultuur?
- In hoeverre bieden de beleidsmatige kaders focus om als gemeente richting de instellingen duidelijk de ambities inzake OCC/Amare te communiceren
- Welke kritieke succesfactoren heeft het college geformuleerd om het welslagen van de samenwerking binnen OCC/Amare te meten en zijn deze succesfactoren bekend bij de instellingen binnen OCC/Amare?
- Het NDT is volgens haar eigen visie meer dan de andere instellingen beperkt in de samenwerking omdat zij haar energie moet investeren in het vasthouden van de internationale toppositie. Hoe is deze vaststelling meegenomen in de ambitievorming rondom OCC/Amare?
- Welke rol speelt samenwerking tussen instellingen buiten OCC/Amare en instellingen binnen OCC/Amare in het realiseren van de ambities van de gemeente?
- Welke invloed heeft het wegvallen van de ambitie voor Culturele Hoofdstad 2018 gehad op de besluitvorming in het dossier OCC/Amare.
- Wat is de relatie van de bedragen die aan de instellingen worden uitgegeven in subsidies en de ambities die de gemeente met OCC/Amare heeft?
- Op welke manier maakt de raad gebruik van haar kaderstellende rol ten aanzien van cultuursubsidies en hoe heeft zij dit gedaan bij de instellingen in OCC/Amare?
- Welke rol speelt het maatschappelijk krachtenveld in de totstandkoming van beleid inzake cultuursubsidies en hoe beïnvloedt dit het beleid ten aanzien van de instellingen in OCC/Amare
- Op welke manier kunnen het college en de raad na ingebruikneming van Amare zorgen dat de ambities van de betrokken instellingen in lijn zijn met het cultuurbeleid van de gemeente?

- Biedt het huidige instrumentarium, namelijk de beleidscyclus voldoende houvast aan de gemeente om een groep instellingen te beïnvloeden die gehuisvest is in een gebouw waar de gemeente eigenaar van is?
- Sluiten de financiële kaders vanuit het meerjarenbeleidsplan aan bij alle ambities die in OCC/Amare gerealiseerd moeten worden?
- Hoe verhouden de gemeentelijke subsidies voor instellingen in OCC/Amare zich tot inkomsten uit Europese subsidies, rijkssubsidies en particuliere gelden en wat zegt dit over de rol van de gemeente in de verantwoordelijkheid om deze instellingen te huisvesten?
- In het rijksbeleid is een tijdlang de 'visie-Zijlstra' gevolgd, die in het kort inhoudt dat subsidies vervangbaar zijn door eigen inkomsten. Hiermee wordt echter voorbijgegaan aan de hefboomkracht van subsidies. Dit betekent dat een zeker bedrag aan subsidie een nog hoger bedrag aan eigen inkomsten kan genereren. Hoe verhouden de kaders van het subsidiebeleid in de gemeente Den Haag in de periode van bezuinigingen zich tot het rijkssubsidiebeleid i.c.m. met de 'visie-Zijlstra'?

## 4.4. BELEID TEN AANZIEN VAN GEBIEDSONTWIKKELING

### Hoofdvraag

*Welke visie en beleidsdoelstellingen bestaan er in de Gemeente Den Haag rond gebiedsontwikkeling en hoe past OCC/Amare hierin?*

#### 4.4.1. Inleiding

De gemeente Den Haag kent acht verschillende diensten. De dienst die zich bezighoudt met de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de stad Den Haag is De Dienst Stedelijk Ontwikkeling (DSO)<sup>73</sup>. Dit betekent dat deze dienst werkt aan stedenbouw & planologie, wonen, verkeer, economie, vergunningen, monumentenzorg, welstand en erfpacht. De DSO heeft vastgoed in bezit met als doel om stedelijke vernieuwing mogelijk te maken als onderdeel van een planontwikkeling.<sup>74</sup> Jaarlijks worden door Den Haag tientallen miljoen geïnvesteerd in de realisatie van ruimtelijke projecten. Op de gemeentelijke begroting wordt dit inzichtelijk gemaakt onder het programma “Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling”. De doelstellingen van dit programma “zijn een duurzame groei en een vitalisering van Den Haag”.<sup>75</sup> Tabel 3 geeft een overzicht van de lasten en baten voor dit programma gebaseerd op de gemeentebegroting door de jaren heen.

---

<sup>73</sup> *Structuur gemeentelijke organisatie De Haag*. Te raadplegen: <https://www.denhaag.nl/nl/bestuur-en-organisatie/gemeentelijke-organisatie/de-gemeentelijke-organisatie.htm>

<sup>74</sup> *Nota Vastgoedmanagement DSO*, Gemeente Den Haag DSO, 18 november 2008. Te raadplegen: [RIS 159220a](#).

<sup>75</sup> *Programmabegroting 2014- 2017*, Gemeente Den Haag, september 2013, p. 144. Te raadplegen: [RIS 264145](#).

<i>Bedragen x EUR 1.000.000</i>	<b>Jaar</b>	<b>Lasten</b>	<b>Baten</b>
<i>Programmabegroting 2005- 2008<sup>76</sup></i>	2005	€250	€192
	2006	€214	€182
	2007	€211	€179
	2008	€207	€182
<i>Programmabegroting 2010- 2013<sup>77</sup></i>	2009	€368	€250
	2010	€308,5	€259
	2011	€294	€257,5
	2012	€285	€247,5
	2013	€284	€239
<i>Programmabegroting 2014- 2017<sup>78</sup></i>	2014	€278	€220
	2015	€189	€175,5
	2016	€129	€120
	2017	€113	€107
<i>Programmabegroting 2018- 2021<sup>79</sup></i>	2018	€130,5	€85,5
	2019	€105,5	€95
	2020	€83,5	€71
	2021	€72	€66

Tabel 2: Exploitatieprognoses programma Ruimtelijke Ordening en Gebiedsontwikkeling

Uit het tabel valt op te maken dat de jaarlijkse lasten en baten van het programma verschillen. Deels valt dit te verklaren door het “projectmatig karakter” en doordat het volume van het programma jaarlijks afneemt.<sup>80</sup> De lasten uit dit programma hebben te maken met de activiteiten rondom bouwgrondexploitaties en stadsvernieuwing en de baten worden vooral gevormd door de verkoop van gronden. Tot 2015 worden deze begroot op meer dan 200 miljoen per jaar. Vanaf 2020 gaat het om een bedrag kleiner dan 100 miljoen per jaar. In de programmabegroting 2018- 2021 wordt aangegeven dat 2018 een belangrijk jaar is voor het Spuikwartier: “Aan het OCC wordt volop gebouwd en bovengronds wordt steeds meer zichtbaar en de contouren van het gebouw worden echt herkenbaar”<sup>81</sup> In 2018 bevat de portefeuille grondexploitaties zo’n 60 projecten. Van deze grondexploitaties worden in 2018 de meeste lasten gerealiseerd voor het project Spuikwartier (9% van de totale lasten voor grondexploitaties).<sup>82</sup>

De DSO heeft vastgoed in bezit met als doel stedelijke vernieuwing mogelijk te maken. In 2008 heeft DSO verschillende eenheden (in totaal 938 eenheden) in eigendom en beheert daarnaast 256

<sup>76</sup> *Programmabegroting 2005-2008*, Gemeente Den Haag, september 2004, p. 153. Te raadplegen: [RIS 119464](#).

<sup>77</sup> *Programmabegroting 2010- 2013*, Gemeente Den Haag, september 2009, p. 129. Te raadplegen: [RIS 116300](#).

<sup>78</sup> *Programmabegroting 2014- 2017*, Gemeente Den Haag, september 2013, p. 146. Te raadplegen: [RIS 264145](#).

<sup>79</sup> *Programmabegroting 2018- 2021*, Gemeente Den Haag, september 2017, p. 160. Te raadplegen: [RIS 297811](#).

<sup>80</sup> *Programmabegroting 2018- 2021*, Gemeente Den Haag, september 2017, p. 159. Te raadplegen: [RIS 297811](#).

<sup>81</sup> *Programmabegroting 2018- 2021*, Gemeente Den Haag, september 2017, p. 159. Te raadplegen: [RIS 297811](#).

<sup>82</sup> *Programmabegroting 2018- 2021*, Gemeente Den Haag, september 2017, p. 161. Te raadplegen: [RIS 297811](#).

eenheden in deelnemingen van de gemeente Den Haag.<sup>83</sup> Het vastgoed van DSO is onderverdeeld in een aantal categorieën. Het bezit van DSO wordt zo opgedeeld in hoofdcategorieën. Een belangrijk categorie ten aanzien van grondexploitatie is de structuurvisie waaronder panden en gronden vallen die zijn aangekocht in het kader van masterplannen structuurvisie.<sup>84</sup> De structuurvisie geeft inzicht in de lange termijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad binnen de kaders van het grondbeleid. Het grondbeleid hangt samen met de manier waarop de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht ten dienste van ruimtelijke ontwikkeling. In 4.4 wordt ingegaan op dit beleid ten aanzien van gebiedsontwikkeling.

#### 4.4.2. Structuurvisie

Zoals al vermeld worden de Haagse ambities voor de stedelijke ontwikkeling op lange termijn vastgesteld in de structuurvisie. In 2005 wordt door de gemeenteraad de structuurvisie *Den Haag 2020 Wêreldstad aan Zee* vastgesteld. De structuurvisie is vastgesteld door de gemeenteraad na een uitgebreide samspraakronde met de stad en bestuurlijk overleg met de partners uit de regio, zoals bijvoorbeeld bedrijven.<sup>85</sup> Met de Structuurvisie wil het gemeentebestuur inspireren om gezamenlijk de vitaliteit van de stad te borgen waarbij de ambitie is om multicultureel, internationaal en een monumentale residentie te zijn. De Structuurvisie is kaderstellend voor ruimtelijke ontwikkelingen en uitwerkingen. Naast woningbouwontwikkeling worden in de structuurvisie plannen voor investeringen in infrastructuur, de openbare ruimte en de publieke voorzieningen uiteengezet omdat deze als cruciaal worden gezien voor een vitale stad. In de brief wordt aangegeven dat “*dit de reden is dat Den Haag nu investeert in de Rotterdamsebaan en het Spuiforum*”.<sup>86</sup>

De ambities van Den Haag worden na de vaststelling van *Den Haag 2020 Wereldstad aan Zee* uitgewerkt in verschillende nota's van uitgangspunten en masterplannen. In commissie Stedelijke Ontwikkeling en Ruimtelijk Ontwikkeling (SRO) is afgesproken dat ieder halfjaar een voortgangsrapportage over de uitwerking van *Den Haag 2020 Wereldstad aan Zee* aan de raad zal worden gestuurd.<sup>87</sup> Ook is bij de vaststelling van de structuurvisie *Den Haag 2020 Wêreldstad aan Zee* in 2005 afgesproken dat de groeiambities in 2012 zouden worden geëvalueerd.<sup>88</sup> Op basis van de bevolkingsontwikkelingen wordt gekeken in hoeverre aanpassing nodig is. Tijdens de evaluatie wordt ingegaan op de structuurvisie als instrument en niet op de individuele masterplannen die als uitwerking van de structuurvisie zijn opgesteld. Dit is afgestemd met de commissie Ruimte. Het OCC/Amare wordt besproken in het kader van de cultuurdoelstellingen en de ambities rond het Spuiplein: “er wordt gewerkt aan dit bijzondere project dat de omgeving van het Spuiplein verder op de kaart zet als toonaangevend cultuurcluster, maar bovenal het hart van de stad verrijkt en versterkt.”<sup>89</sup> Specifieke ontwikkelingen met betrekking tot het Spuikwartier komen dus niet aan de orde tijdens de evaluatie van de structuurvisie.<sup>90</sup>

<sup>83</sup> *Nota Vastgoedmanagement DSO*, Gemeente Den Haag DSO, 18 november 2008, p.5. Te raadplegen: [RIS 159220a](#)

<sup>84</sup> *Nota Vastgoedmanagement DSO*, Gemeente Den Haag DSO, 18 november 2008, p.5. Te raadplegen: [RIS 159220a](#).

<sup>85</sup> *Structuurvisie Den Haag 2020*, Brief aan de gemeenteraad, 22 maart 2005. Te raadplegen: [RIS 126237](#).

<sup>86</sup> *Evaluatie structuurvisie*, Brief aan commissie Ruimte, 23 oktober 2012. Te raadplegen: [RIS 252788](#).

<sup>87</sup> *Procesdossier Structuurvisie Den Haag 2020*, Gemeente Den Haag, 14 oktober 2008. Te raadplegen: [RIS 142221](#).

<sup>88</sup> *Evaluatie structuurvisie*, Brief aan commissie Ruimte, 23 oktober 2012. Te raadplegen: [RIS 252788](#).

<sup>89</sup> *Concept-Evaluatie Structuurvisie Den Haag 2020 'Wêreldstad aan Zee'*, Gemeente Den Haag, oktober 2012, p.38. Te raadplegen: [RIS 252788](#).

<sup>90</sup> *Evaluatie structuurvisie*, Brief aan commissie Ruimte, 23 oktober 2012. Te raadplegen: [RIS 252788](#).

De structuurvisie en de bijbehorende masterplannen leiden tot veel investeringen. In 2008 publiceert DSO het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) waarin een integraal overzicht wordt geboden van het investeringsprogramma voor de komende 10 à 15 jaar.<sup>91</sup> De raad stelt jaarlijks het IpSO vast. De afgelopen decennia is de investeringsruimte van de gemeente Den Haag onderhevig geweest aan wijzigingen, o.a. als gevolg van de kredietcrisis. Met het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling is besloten om de beschikbare investeringsruimte in te zetten in een aantal prioritaire gebieden.<sup>92</sup> Dit is van invloed geweest op de rol van de gemeente binnen de realisatie van bestemmingsplannen voor gebiedsontwikkeling.

#### 4.4.3. Grondbeleid

Het Haagse grondbeleid wordt op verschillende wijzen, die samenhangen met de manier waarop de gemeente zich positioneert, vormgegeven. Er is sprake van actief grondbeleid als de gemeente bij uitvoering van een bouwproject ervoor kiest om dit zelf bedrijfsmatig te exploiteren. Een voordeel hiervan is dat hierdoor de gemeentelijke regiefunctie adequaat kan worden ingevuld. Tegelijkertijd geldt dat de gemeente, door het vervullen van deze regiefunctie, grotere (financiële) risico's kan lopen door de risico's die te maken kunnen hebben met de verwerving, het bouw- en woonrijp maken en de verkoop van bouwrijpe grond.<sup>93</sup>

In 2006 werd het voeren van actief grondbeleid door de toenmalige gemeenteraad als preferente aanpak gekozen. Tot 2012 was dit de kern van het grondbeleid en speelde de gemeente een actief regisserende rol in de locatie- en gebiedsontwikkeling door de grond zelf te kopen en te ontwikkelen.<sup>94</sup> Het voeren van actieve grondpolitiek werd verklaard vanuit de beleidsmatige wens tot realisatie van bestuurlijk vastgestelde ruimtelijke programma's.<sup>95</sup> Een voorbeeld van deze actieve rol van de gemeente Den Haag binnen de grondexploitaties is het opkopen van oude kantoorpanden en gebouwen van ministeries om woningen van te maken voor bijvoorbeeld starters en expats.<sup>96</sup>

In de Nota Grondbeleid 2012-2015 wordt door het college aangegeven dat deze actieve regie van de locatie- en gebiedsontwikkeling niet meer mogelijk is op de wijze van voorheen. Als gevolg van de kredietcrisis en de verstrekende gevolgen hiervan voor de vastgoedmarkt manifesteren zich veel financiële risico's die gepaard gaan met actief grondbeleid. Hierdoor kwamen het Weerstandsvermogen en de Reserve Grondbedrijf onder druk te staan. Dit leidde ertoe dat de gemeente zichzelf genoodzaakt zag om niet meer "*overal het voortouw te nemen*".<sup>97</sup> De gemeente kiest er daarom voor om in de meeste gevallen over te gaan naar faciliterend grondbeleid waarbij de aankoop van grond zoveel mogelijk wordt beperkt en de beschikbare middelen primair voor projecten van groot strategisch belang worden ingezet. De kern van dit faciliterend grondbeleid is dat de gemeente in samenwerking met private partijen de ambities wil realiseren. Om deze samenwerking bij locatie- en gebiedsontwikkeling te bevorderen, wordt ingezet op een actieve benadering van nieuwe private partijen die een rol kunnen spelen in locatie- en

<sup>91</sup> *Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO)*, Gemeente Den Haag DSO, 13 november 2008. Te raadplegen: [RIS 158872B](#).

<sup>92</sup> *Meerjarenprognose Grondexploitaties 2016*, Gemeente Den Haag DSO, augustus 2016, p.8. Te raadplegen: [RIS294958](#).

<sup>93</sup> *Meerjarenprognose Grondexploitaties 2016*, Gemeente Den Haag DSO, augustus 2016, p.8. Te raadplegen: [RIS294958](#).

<sup>94</sup> *Voorstel van het college inzake Nota grondbeleid 2012-2015*, Gemeente Den Haag DSO, april 2012. Te raadplegen: [RIS 246417](#).

<sup>95</sup> *Voorstel van het college inzake Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2010*, Gemeente Den Haag DSO, oktober 2010. Te raadplegen: [RIS173759](#).

<sup>96</sup> LEGE MINISTERIES GEVEN IMPULS AAN DE HAAGSE WONINGMARKT. BINNENLANDS BESTUUR. 20 NOVEMBER 2012. TE RAADPLEGEN: [HTTPS://WWW.BINNENLANDSBESTUUR.NL/RUIMTE-EN-MILIEU/NIEUWS/LEGE-MINISTERIES-GEVEN-IMPULS-AAN-HAAGSE.8507958.LYNKX](https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/lege-ministeries-geven-impuls-aan-haagse.8507958.LYNKX)

<sup>97</sup> *Voorstel van het college inzake Nota grondbeleid 2012-2015*, Gemeente Den Haag DSO, april 2012, p.1. Te raadplegen: [RIS 246417](#).

gebiedsontwikkeling.<sup>98</sup> Het doel van faciliterend grondbeleid is dus om particulier initiatief te ondersteunen zonder daar zelf actief aan mee te doen. Er wordt weliswaar ook nog actief grondbeleid gevoerd maar niet meer van een schaal en omvang zoals eerder gebruikelijk.<sup>99</sup> Alleen als sprake is van een strategisch belang voert de gemeente nog een actief grondbeleid. Deze projecten worden beschreven in het IpSO.<sup>100</sup>

#### 4.4.4. Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG)

Zoals hiervoor is aangegeven kwamen als gevolg van de kredietcrisis het Weerstandsvermogen en de Reserve Grondbedrijf onder druk te staan. Het college heeft de raad hier over geïnformeerd via de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG).<sup>101</sup> In de MPG wordt het risicoprofiel van de verschillende grondexploitaties van de gemeente Den Haag inzichtelijk gemaakt (zie ook 4.2.1.). Op deze manier wordt verantwoording afgelegd aan de raad over het programma, de financiën en de risico's van bestuurlijk vastgestelde gemeentelijke grondexploitaties. Op basis van de MPG en de bijbehorende risicoanalyse wordt bepaald of de Reserve Grondbedrijf, als onderdeel van het totale weerstandsvermogen van de gemeente Den Haag, voldoende is om de risico's te kunnen opvangen als deze zich manifesteren.<sup>102</sup> Voor het bepalen van het benodigd weerstandsvermogen wordt een risicoanalyse uitgevoerd op basis van een lijst van de 40 grootste operationele grondexploitaties, de 'Top 40'. De te verwachte omzet bepaalt of een project tot de Top 40 behoort.<sup>103</sup> Het idee hierbij is dat hoe hoger de verwachte omzet is, hoe groter de kans is dat hiervan wordt afgeweken en dit is van invloed op het risicoprofiel. Het gaat hierbij dus om bestuurlijk vastgestelde grondexploitaties. Projecten die bestuurlijk nog niet zijn vastgesteld hebben (nog) geen relatie met het weerstandsvermogen van het Grond- en ontwikkelingsbedrijf en worden niet in de MPG gepresenteerd.<sup>104</sup> Tabel 4 laat de jaarlijkse verwachte omzet (te verwachten kosten en opbrengsten) zien van het Spuiforum/ Spuikwartier zoals weergegeven in de top- 40 projecten.

---

<sup>98</sup> *Voorstel van het college inzake Nota grondbeleid 2012-2015*, Gemeente Den Haag DSO, april 2012, p. 1. Te raadplegen: [RIS 246417](#)

<sup>99</sup> *Meerjarenprognose Grondexploitaties 2016*, Gemeente Den Haag DSO, augustus 2016, p.8. Te raadplegen: [RIS294958](#).

<sup>100</sup> *Programmabegroting 2014- 2017*, Gemeente Den Haag, september 2013, p. 146. Te raadplegen: [RIS 264145](#)

<sup>101</sup> *Voorstel van het college inzake Nota grondbeleid 2012-2015*, Gemeente Den Haag DSO. Te raadplegen: [RIS 246417](#)

<sup>102</sup> *Meerjarenprognose Grondexploitaties 2016*, Gemeente Den Haag DSO, augustus 2016, p.5. Te raadplegen: [RIS294958](#).

<sup>103</sup> *Programmarekening 2013*, Gemeente Den Haag, april 2014, p.433. Te raadplegen: [RIS 271603](#).

<sup>104</sup> *Voorstel van het college inzake Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2010*, Gemeente Den Haag DSO, oktober 2010. Te raadplegen: [RIS173759](#)

Jaartal	Verwachte omzet
2013	€ -
2014	€42,8 mln.
2015	€75 mln.
2016	€ 95 mln.
2017	€ 87 mln.
2018	€ -
2019	€ -

Tabel 3: Ontwikkeling omzet prognoses Spuiforum/ Spuikwartier.

In 2013 wordt de omzetprognose voor Spuiforum/ Spuikwartier nog niet apart meegenomen in de top-40. Het Wijnhavenkwartier is wel onderdeel van de top-40 en er wordt een omzet van 149 miljoen per jaar verwacht.<sup>105</sup> In 2018 is de openbare versie van de MPG ingekort, waardoor de analyse van de top-40 grootste projecten niet meer inzichtelijk wordt gepresenteerd. Dit betekent dat de omzetprognoses niet meer in het document worden meegenomen.

De doelstellingen van de MPG<sup>106</sup> zijn:

- Voldoen aan de behoefte aan overzicht en transparantie. Het gaat hierbij om een integraal overzicht naar:
  - Financiën: kosten, opbrengsten en plansaldi.
  - Programma: aantal woningen, oppervlakte kantoren en bedrijventerreinen, etc.
  - Planning: fasering in de tijd van programma, kosten en opbrengsten.
  - Risico's en kansen.
- Voldoen aan de voorschriften vanuit het Besluit Begroting Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- Het inschatten en transparant onderbouwen van het benodigd weerstandsvermogen op basis van een analyse van de risico's en de omvang van de operationele grondexploitaties.
- Inzicht geven in mutaties van lasten en baten en mutaties van dotaties en onttrekkingen aan reserves ten opzichte van het laatst vastgestelde MPG.
- Bijdragen aan een professionalisering van risicomangement.

De MPG wordt jaarlijks vastgesteld door het college en ter kennisname voorgelegd aan de raad. Het MPG bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft een openbaar rapport waarin het benodigd weerstandsvermogen wordt bepaald en een meerjarenprognose van de Reserve Grondbedrijf wordt gegeven. Het tweede deel betreft een geheim stuk waarin de projectanalyses van de top-40 projecten en verbonden partijen zijn opgenomen. De projectanalyses bestaan uit een projectbeschrijving, programmaoverzicht, risicoanalyse en analyse van (mogelijke) plankaderwijzigingen.<sup>107</sup>

Een van de doelstellingen van het MPG is om te voldoen aan de voorschriften van het Besluit Begroting Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Hierin wordt veel aandacht besteed aan transparantie

<sup>105</sup> Meerjarenprognose Grondexploitaties 2013, Gemeente Den Haag DSO, september 2013, p.22. Te raadplegen: [RIS 263532](#)

<sup>106</sup> Meerjarenprognose Grondexploitaties 2016, Gemeente Den Haag DSO, augustus 2016, p.9. Te raadplegen: [RIS294958](#).

<sup>107</sup> Meerjarenprognose Grondexploitaties 2016, Gemeente Den Haag DSO, augustus 2016, p.9. Te raadplegen: [RIS294958](#).

op het gebied van grondbeleid, risico's en weerstandsvermogen. Per 1 januari 2016 zijn nieuwe verslagleggingsregels BBV van toepassing. De richtinggevende notities 'Grondexploitaties 2016' en 'Faciliterend grondbeleid' van de commissie BBV zijn nu onder meer leidend voor de nieuwe wijze van verslaglegging.<sup>108</sup>

#### 4.4.5. Toepassing op Amare en het Spuikwartier

De gebiedsontwikkeling van het project Wijnhavenkwartier bestaat uit twee fasen. De eerste fase is begin 2008 van start gegaan en betreft de bouw van de woontoren De Kroon en de nieuwbouw van de Ministeries van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De tweede fase betreft de herontwikkeling van de vrijkomende panden van de ministeries. Hier valt de ontwikkeling van Spuikwartier onder. Op 2 juli 2013 is met Heijmans Vastgoed een overeenkomst afgesloten over de herontwikkeling van de tweede fase.<sup>109</sup> Na de verkiezingen van 2014 wordt de tweede fase afgesplitst van de gebiedsontwikkeling Wijnhavenkwartier en onderdeel van de grondexploitatie en gebiedsontwikkeling Spuikwartier. In de gebiedsontwikkeling zullen ook nieuwe woningen, winkels en horecavoorzieningen worden opgenomen, zodat een aantrekkelijk uitgaans- en leefgebied kan ontstaan. Hieraan moet vorm worden gegeven door een integrale aanbesteding van de gebouwoontwikkeling van het onderwijs- en cultuurcomplex in samenhang met een gebiedsvisie, zodat de kans ontstaat om de kosten te beheersen en te reduceren.<sup>110</sup>

Het doel van de gebiedsontwikkeling is om van het Wijnhaven- en Spuikwartier een aantrekkelijk en levendig gebied te maken in goede aansluiting op de binnenstad. In 2014 wordt door de gemeenteraad van Den Haag met het voorstel van het college inzake de gebiedsontwikkeling voor het Spuikwartier ingestemd.<sup>111</sup> Er ligt geen concreet bouwplan voor maar aan de gemeenteraad wordt gevraagd in te stemmen met de kaders van de gebiedsontwikkeling Spuikwartier. Dit zijn inhoudelijke en stedenbouwkundige kaders, een aanbestedingsstrategie en de financiële kaders. Op basis van deze kaders start het college een integrale aanbesteding voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier waarbinnen het OCC/Amare valt. Het OCC aan het Spui vormt het culturele hart van Den Haag.<sup>112</sup> In het OCC worden het Dans en Muziekcentrum, het Koninklijk Conservatorium, Nederlands Dans Theater en het Residentie Orkest gehuisvest: "de voorstellingen, optredens, concerten en activiteiten van deze instellingen samen zijn in 2021 goed voor bijna 300.000 bezoekers, 1.000 studenten en 67.500 educatieve deelnemers per jaar".<sup>113</sup> Omdat het OCC onderdeel is het van het Haagse publiek domein wordt er samengewerkt met een groot aantal Haagse instellingen "zowel binnen als buiten het culturele domein en zowel met professionals als amateur-organisaties."<sup>114</sup> Vanuit het OCC wordt samengewerkt met verschillende partners aan het Spui: "het Filmhuis Den Haag, het Nationale Theater, Nieuwe Kerk, Pathé, Bibliotheek en Atrium. Samen profileren we ons als de huiskamer van de stad. Behalve de locatie zijn er inhoudelijk veel onderlinge raakvlakken, die uitnodigen tot overleg, intensieve samenwerking en onderlinge afstemming. DMC blijft ook verantwoordelijk voor de programmering van de Nieuwe Kerk.

<sup>108</sup> *Meerjarenprognose Grondexploitaties 2016*, Gemeente Den Haag DSO, augustus 2016, p.5. Te raadplegen: [RIS294958](#).

<sup>109</sup> *Programmarekening 2013*, Gemeente Den Haag, april 2014, p.440. Te raadplegen: [RIS 271603](#).

<sup>110</sup> *Aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier*, Brief aan de Algemene Raadscommissie, juli 2014. Te raadplegen: [RIS 274408](#)

<sup>111</sup> *Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling*, Gemeente Den Haag DSO, Raadsvoorstellen 2014, Spuikwartier. Te raadplegen: [RIS 276520](#).

<sup>112</sup> *Een huis voor heel Den Haag: een visie op het OCC*, Gemeenschappelijke visie op het OCC van het Dans en Muziek Centrum, het Koninklijk Conservatorium, Nederlands Dans Theater en het Residentie Orkest. November 2017. Te raadplegen: [RIS 298459](#).

<sup>113</sup> *Een huis voor heel Den Haag: een visie op het OCC*, Gemeenschappelijke visie op het OCC van het Dans en Muziek Centrum, het Koninklijk Conservatorium, Nederlands Dans Theater en het Residentie Orkest. November 2017, p.5. Te raadplegen: [RIS 298459](#).

<sup>114</sup> *Een huis voor heel Den Haag: een visie op het OCC*, Gemeenschappelijke visie op het OCC van het Dans en Muziek Centrum, het Koninklijk Conservatorium, Nederlands Dans Theater en het Residentie Orkest. November 2017, p.11. Te raadplegen: [RIS 298459](#).

Ook met andere Haagse organisaties werken we samen: het Paard van Troje bijvoorbeeld op het gebied van popmuziek. De bibliotheek van KC gaat nauw samenwerken met de Bibliotheek Den Haag aan het Spui.”<sup>115</sup>

Sinds 2014 valt het Spuikwartier in de top-40 grootste projecten van Den Haag.<sup>116</sup> Dit heeft gevolgen gehad voor het minimaal benodigde weerstandsvermogen. Zo zijn de totale risico's (bijvoorbeeld projectrisico's) toegenomen van € 14,6 mln. (2013) tot € 32,7 mln. (2014).<sup>117</sup> Hiervan komt 9,6 miljoen toe aan het opnemen van het Spuiforum in de top- 40. Naast een toevoeging van € 4,2 mln. aan projectrisico's is bij het kredietbesluit Spuiforum 2013 besloten dat 5,4 miljoen wordt gedoteerd aan het Reserve Grondbedrijf (RGB). Vanuit deze reserve kunnen tot een maximum van 5,4 miljoen de risico's met betrekking tot bouwkosten, tijdelijke huisvesting en grondexploitatie worden afgedekt die mogelijk buiten de al daarvoor voorziene middelen vallen. Deze reserve blijft voor het Spuikwartier gehandhaafd.<sup>118</sup> Tabel 5 laat de ontwikkelingen zien van de Reserve Grondbedrijf. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt hoe de financiële buffer die door de gemeente gebruikt kan worden om risico's op te vangen zich ontwikkeld heeft door de tijd.

#### Reserve Grondbedrijf

Stand per 1/1 2013	€47,1 mln.
Stand per 1/1 2014	€54,6 mln.
Stand per 1/1 2015	€48 mln.
Stand per 1/1 2016	€47,6 mln.
Stand per 1/1 2017	€61,4 mln.
Stand per 1/1 2018	€ 57,1 mln.
Stand per 1/1 2019	€ 48,3 mln.

Tabel 4: Ontwikkeling Reserve Grondbedrijf

#### 4.4.6. Vraagstelling

- In welke mate heeft het actief grondbeleid van de gemeente een rol gespeeld in de gebiedsontwikkeling van Amare?
- Op basis waarvan zijn de risicoanalyses uitgevoerd waarop het weerstandsvermogen is bepaald?
- Hoe hebben deze risicoanalyses zich door de tijd heen ontwikkeld?
- Hoe zijn deze analyses geëvalueerd naar aanleiding van de gemanifesteerde risico's?
- Hoe verhouden de gemanifesteerde risico's zich tot de ontwikkeling van de Reserve Grondbedrijf?
- Waarom is er in 2018 voor gekozen om in de openbare versie van de MPG de top- 40 grootste projecten niet meer inzichtelijk te presenteren?

### 4.5. ONDERWIJS

#### Hoofdvraag

<sup>115</sup> *Een huis voor heel Den Haag: een visie op het OCC*, Gemeenschappelijke visie op het OCC van het Dans en Muziek Centrum, het Koninklijk Conservatorium, Nederlands Dans Theater en het Residentie Orkest. November 2017, p.11. Te raadplegen: [RIS 298459](#).

<sup>116</sup> *Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2014*, Gemeente Den Haag, augustus 2014, p.21. Te raadplegen: [RIS 276320](#)

<sup>117</sup> *Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2014*, Gemeente Den Haag, augustus 2014, p.42. Te raadplegen: [RIS 276320](#)

<sup>118</sup> *Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2014*, Gemeente Den Haag, augustus 2014, p.46. Te raadplegen: [RIS 276320](#)

*Welke visie en beleidsdoelstellingen bestaan er in de Gemeente Den Haag rond onderwijs en hoe past OCC/Amare met de vestiging van het KC hierin?*

#### 4.5.1. Inleiding

Hoger onderwijs is om twee redenen van wezenlijke betekenis voor de stad Den Haag. In de eerste plaats voor het opleidingsniveau van de bevolking en in de tweede plaats voor de aantrekkingskracht van de stad waar studenten levendigheid brengen. Deze kijk op hoger onderwijs in Den Haag is in 2011 door de toenmalige Wethouder Onderwijs en Dienstverlening aangegeven in een brief (Stand van het hoger onderwijs) gericht aan de Commissie Samenleving<sup>119</sup>. In de brief refereert de wethouder aan de commissie Veerman die in april 2010 in het rapport Toekomstbestendig hoger onderwijs adviseert om een krachtige impuls te geven aan de kwaliteit en diversiteit van het Nederlands hoger onderwijs. Vervolgens geeft zij aan op welke wijze de Haagse hoger onderwijsinstellingen werken aan kwaliteitsverhoging en vernieuwing van strategische visies.

#### 4.5.2. Thema's

In de aangehaalde brief, Stand van het hoger onderwijs, wordt aan de hand van een tiental thema's aangegeven hoe in Den Haag het hoger onderwijs in ontwikkeling is. Zaken als samenwerking met universiteiten van omliggende steden, nieuwe initiatieven van Haagse hogescholen en nieuwe lectoraten komen daarbij aan de orde. Het Koninklijk Conservatorium (KC) krijgt in deze brief, anders dan in een opsomming van alle hoger onderwijsaanbod, geen aandacht.

#### Onderwijsbeleid en Koninklijk Conservatorium

In het Raadsinformatiesysteem Den Haag zijn in de periode van 2008 tot heden geen onderwijs beleidsstukken aangetroffen waarin inhoudelijk wordt ingegaan op de positie van het Koninklijk Conservatorium. In de periode daarvoor heeft in 2004 de wethouder van Onderwijs, Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Integratie, een 'Concept-visie lokaal onderwijsbeleid tot 2010' uitgebracht<sup>120</sup>. Hierin wordt het belang van hoger en internationaal onderwijs voor Den Haag gedeut. Daarbij wordt het Koninklijk Conservatorium met 900 studenten als een van de hoger onderwijsinstellingen genoemd. Op de specifieke betekenis van het KC werd ook toen niet nader ingegaan.

#### Amare en Koninklijk Conservatorium

Den Haag hecht belang aan hoger onderwijs en de aanwezigheid van studenten in de stad. Het onderwijsbeleid is gericht op uitbouw, versterking en facilitering van dit hoger onderwijs en ondersteuning van de studenten. In beleidsstukken over onderwijs wordt nauwelijks aandacht besteed aan het KC, anders dan dat het een instituut is met studenten.

Hoewel er vanuit de invalshoek onderwijsbeleid weinig concrete informatie over het KC te vinden is gaat het KC wel een steeds prominentere plaats innemen in de planvorming van OCC/Amare (Zie ook 6.1).

---

<sup>119</sup> Brief van de Wethouder Onderwijs en Dienstverlening, Ingrid van Engelshoven, aan de voorzitter van Commissie Samenleving d.d. 30 augustus 2011. Te raadplegen: [RIS 181124](#)

<sup>120</sup> Brief van de wethouder van Onderwijs, Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Integratie d.d. 28 september 2004. Te raadplegen: [RIS 120385](#)

### 4.5.3. Vraagstelling

- Heeft het beleid van de gemeente Den Haag inzake hoger onderwijs enige rol gespeeld bij het besluit om het KC te verhuizen naar Amare?
- In welke mate verstrekt Den Haag financiering aan het KC die aanvullend is op de financiering door het Rijk?
- Welke afspraken zijn er tussen Rijk en Den Haag inzake de financiering?

## 5. AMBITIES ONTWIKKELING SPUIKWARTIER EN BOUW AMARE/OCC

### TOEPASSING MODEL PUBLIEK BELANG

#### 5.1. TOELICHTING CONCEPT PUBLIEK BELANG

In 2000 wordt door de Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de term ‘publiek belang’ terug onder aandacht gebracht<sup>121</sup>. Aanvankelijk spitste de toepassing van het concept zich met name toe op vraagstukken rondom privatisering van overheidsbedrijven, maar zoals hier onder wordt toegelicht kan het concept breder toegepast worden.

In het rapport maakt de WRR een onderscheid tussen *maatschappelijk belang* en *publiek belang*. Een *maatschappelijk belang* is een belang waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Er is sprake van een *publiek belang* indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Niet alle maatschappelijke belangen zijn dus tevens publieke belangen. Hier noemt de WRR het voorbeeld van voeding. Het is een belang voor de maatschappij als geheel dat er voldoende voedsel is. Toch gaat het hier niet om een publiek belang waar de overheid in de uitvoering participeert. De overheid beperkt zich tot het stellen van noodzakelijke kaders, zoals richtlijnen omtrent de kwaliteit van het voedsel. Zonder overheidsparticipatie in de voedselmarkt wordt de welvaart – in casu het beschikbaar hebben van voedsel – namelijk al voldoende herverdeeld met behulp van marktwerking. Veiligheidsbeleid is een klassiek voorbeeld van een overheidsinterventie waarmee een maatschappelijk belang wordt gediend dat ook een publiek belang is, omdat de algemene overtuiging is dat marktwerking veiligheidsvraagstukken niet adequaat zou kunnen aanpakken.<sup>122</sup>

De Sociaal-Economische raad (SER)<sup>123</sup> noemt in 2010 duidelijkheid over publieke belangen als voorwaarde voor effectief en efficiënt beleid. Zij pleit voor een effectanalyse waarin de uitgangssituatie wordt verkend, doelstellingen worden gedefinieerd en beleidsvarianten worden ontwikkeld waarvan de effecten worden bestudeerd en vergeleken. Ten slotte moeten er monitorings- en evaluatiemechanismen in gang worden gezet. De SER tekent overigens aan dat een dergelijke analyse

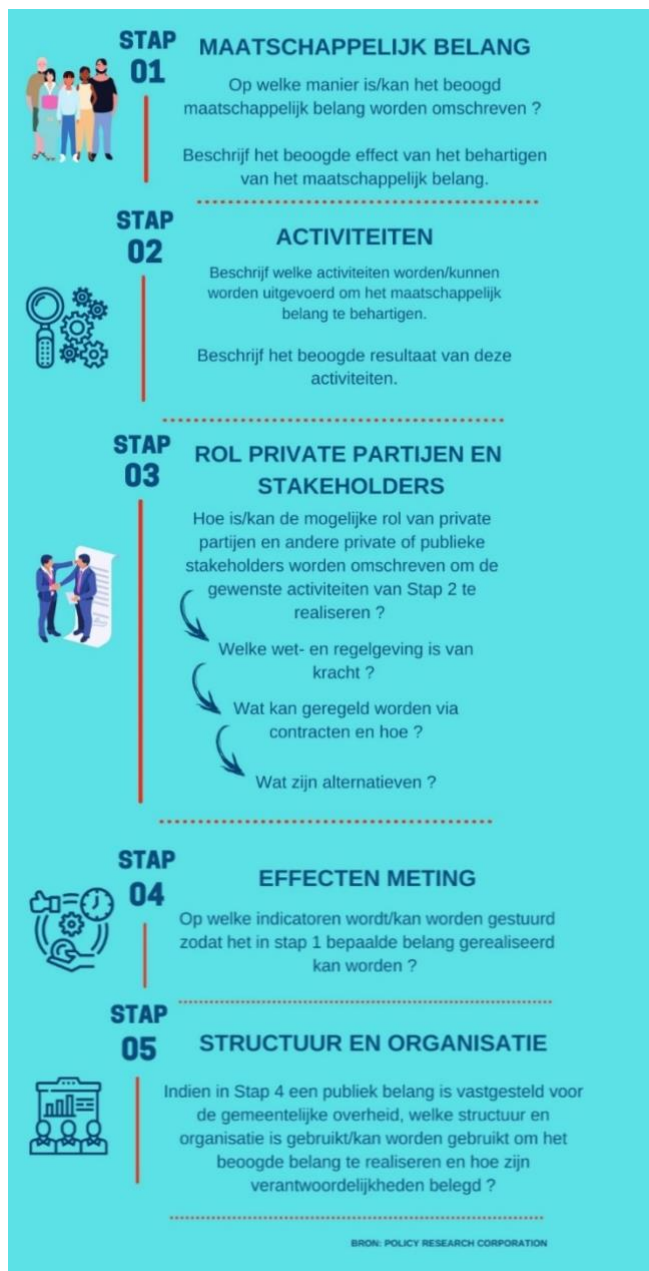
---

<sup>121</sup> *Het borgen van Publiek Belang*. Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid, 2000, te vinden via: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang>.

<sup>122</sup> Deze en andere publieke belangen zijn dan ook vaak wettelijk geregeld. De inhoud van en onderverdeling tussen maatschappelijke en publieke belangen zijn aan een voortdurende verandering onderhevig. Als voorbeeld noemt de WRR de formulering van het mededingingsrecht waardoor de mogelijkheden om te interveniëren in een maatschappelijk belang ingrijpend zijn veranderd. Het vaststellen van een publiek belang kan volgens de WRR nooit gebeuren aan de hand van volledig objectieve overwegingen. Uiteindelijk moet aan de hand van politieke besluitvorming een knoop worden doorgemaakt. Het rapport bevat geen aanwijzingen welke overwegingen deze politieke besluitvorming zouden kunnen begeleiden. Een later rapport van de WRR<sup>122</sup> combineert het politieke perspectief met economische welvaartstheoretische uitgangspunten<sup>122</sup>, maar geeft ook geen kaders om te komen tot een op analyse gebaseerde identificatie van publiek belang binnen de besluitvorming.

<sup>123</sup> *Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. (10; Nr. 01). Sociaal-Economische raad, Maart 2010. Te raadplegen: [Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes — Tilburg University Research Portal](https://www.tilburguniversity.nl/research-portal/).

niet bij iedere incrementele verandering plaats hoeft te vinden, maar alleen bij de meer fundamentele transitie<sup>124</sup>.



Figuur 1: Stappenplan Publiek Belang

Onder meer op basis van deze rapporten heeft PRC een stappenplan ontwikkeld om publieke belangen te identificeren (zie Figuur 1). Het stappenplan geeft de overheid een instrument om te beargumenteren waarom zij een bepaalde inzet zou doen en wat hiervoor de geëigende middelen zijn.

Het stappenplan heeft als belangrijk onderdeel een analyse van de rol van private partijen. Deze analyse zorgt ervoor dat de overheid geen projecten oppakt wanneer haar inzet niet noodzakelijk is om het maatschappelijk belang te waarborgen, of alleszins goed onderbouwd waarom haar tussenkomst gewenst is.

Voor het slagen van grote bouwprojecten met een variëteit aan actoren is het van belang dat de gemeente het maatschappelijke *en* het publieke belang dat zij met haar investering wil behartigen kan expliciteren en operationaliseren. Omdat de fase van planvorming doorgaans bepalend is voor het verloop van het project, is het van belang dat de vaststelling en operationalisering van het publiek belang al tijdens deze fase gebeurt.

In het geval van OCC/Amare geeft het model ons een houvast om te kijken naar de beginfase van het project. In deze fase werd onderzocht welke ambitie gerealiseerd zou moeten worden met OCC/Amare en welke middelen hiertoe benodigd waren.

<sup>124</sup> In het rapport *Publieke zaken in een marktsamenleving*. Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid, 2012 wordt de kritiek van de SER dat de politiek doelen 'te vaag' zou formuleren misplaatst genoemd omdat zij geen ruimte biedt aan de beleidsrealiteit waarin pas in de uitvoering meer helderheid verschaft kan worden over de precieze formulering van een publiek belang.

## 5.2. TOEPASSING MODEL PUBLIEK BELANG BIJ BESLUITVORMING OCC/AMARE

Om na te gaan in hoeverre de gemeente Den Haag het publiek belang heeft geëxpliciteerd en gemotiveerd wordt voor verschillende voorstellen van het college bekeken hoe het publiek belang een rol heeft gekregen in de besluitvorming. Het begint met voorstellen uit de beginfase van OCC/Amare, omdat publiek belang vastgesteld dient te zijn voordat men daadwerkelijk begint met de realisatie van een project. Vervolgens komen ook latere voorstellen terug om te onderzoeken hoe de onderbouwing van het publiek belang zich tijdens de realisatie van het project heeft ontwikkeld.

### 5.2.1. Voorstel van het college inzake Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en muziekcentrum Spuiplein 2008

In 2008 stellen het NDT, het RO, het KC en de stichting Gastprogrammering een startnotitie op<sup>125</sup>. Op basis hiervan komt het college met een voorstel om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen voor een haalbaarheidsonderzoek naar de herontwikkeling van de culturele accommodaties aan het Spuiplein<sup>126</sup>. De raad brengt geen wijzingen aan in het voorstel en stemt in (zie ook 6.1.2).

#### **Stap 1: maatschappelijk belang en stap 2: activiteiten**

Het voorstel bevat geen definitie van het maatschappelijk belang dat gerealiseerd zou kunnen worden bij het invullen van de ambitie rond het Spuiplein. In de startnotitie staan wel een aantal uitgangspunten beschreven:

- *“een kwalitatief hoogwaardig en veelzijdig cultureel aanbod op het gebied van o.a. dans, (muziek)theater, opera, jazz, pop, lichte en klassieke muziek;*
- *een aanbod dat gericht is op zowel de kenner als de nieuwe cultuurconsument;*
- *een aantrekkelijk en levendig centrum waar publiek en werkenden elkaar kunnen ontmoeten;*
- *een samenwerkingsverband van de vier betrokken instellingen dat nauwe contacten onderhoudt en samenwerkt met andere culturele instellingen en organisaties in de stad;*
- *een sterk verbeterde leef- en woonomgeving in het centrum van Den Haag;*
- *een substantiële toename van toeristen en andere bezoekers aan het centrum van de stad op basis waarvan de lokale en regionale economie een stevige impuls krijgt;*
- *kwalitatief goede educatieve activiteiten voor iedereen op alle niveaus;*
- *een topaccommodatie waar nationale en internationaal bekende artiesten en culturele instellingen graag komen;*

---

<sup>125</sup> INTERNATIONAAL DANS- & MUZIEKCENTRUM SPUIPLEIN INTERNATIONAL CENTRE FOR DANCE AND MUSIC Startnotitie voor de definitie van het project Nederlands Dans Theater, Residentie Orkest, Stichting Gastprogrammering en Koninklijk Conservatorium, 12 maart 2008. Te raadplegen [RIS153567a](#).

<sup>126</sup> Voorstel van het college inzake voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en Muziekcentrum Spuiplein. Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, 14 mei 2008. Te raadplegen: [RIS153567](#).

- *een gezonde, kostenefficiënte bedrijfsvoering waarbij er een goede balans is tussen overheidsbijdragen en eigen inkomsten.”*<sup>127</sup>

In het voorstel staan niet expliciet de activiteiten die op de nieuwe locatie zouden moeten plaatsvinden. Wel zijn sommige van de zojuist genoemde uitgangspunten feitelijk te lezen als activiteiten die op de nieuwe locatie moeten plaatsvinden. Er is dus geen onderscheid tussen effecten die men hoopt te bereiken en activiteiten die dienen plaats te vinden om deze effecten te bereiken.

### **Stap 3: rol private partijen en stakeholders:**

Over de rol van private partijen wordt het volgende opgenomen: *“Gezien de gezamenlijke ambitie van de gemeente en de betrokken instellingen zal in ieder geval samen opgetrokken worden om aanvullende financiering (rijk, provincie, gemeente, fondsen, bedrijfsleven, etc.) voor de investeringen te verkrijgen.”*<sup>128</sup>

### **Stap 4: effectmeting**

In het voorstel is een vertrouwelijke indicatieve exploitatierekening opgenomen. Het is niet bekend of deze ook een maatstaf bevat om de effecten te meten<sup>129</sup>.

### **Stap 5: structuur en organisatie**

In het voorstel wordt nadruk gelegd op samenwerking tussen de instellingen. Er is niet benoemd welke governance structuur vanuit de gemeente gecreëerd moet worden om het publiek belang te waarborgen.

---

<sup>127</sup> INTERNATIONAAL DANS- & MUZIEKCENTRUM SPUIPLEIN INTERNATIONAL CENTRE FOR DANCE AND MUSIC Startnotitie voor de definitie van het project. Nederlands Dans Theater, Residentie Orkest, Stichting Gastprogrammering en Koninklijk Conservatorium, 12 maart 2008, p. 5. Te raadplegen: [RIS153567a](#).

<sup>128</sup> INTERNATIONAAL DANS- & MUZIEKCENTRUM SPUIPLEIN INTERNATIONAL CENTRE FOR DANCE AND MUSIC Startnotitie voor de definitie van het project. Nederlands Dans Theater, Residentie Orkest, Stichting Gastprogrammering en Koninklijk Conservatorium, 12 maart 2008, p. 20. Te raadplegen: [RIS153567a](#).

<sup>129</sup> Voor dit onderzoek kon niet beschikbaar worden over deze exploitatierekening

## 5.2.2. Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie 2009

### **Stap 1: maatschappelijk belang**

Volgens het voorstel<sup>130</sup> vormt het Dans- en Muziekcentrum een waardevolle aanvulling op Den Haag als attractieve stad en is het de intree tot vele culturele instellingen, waarbij als voorbeelden worden genoemd:

- dans
- muziek
- theater
- film
- literatuur
- (eventueel) beeldende kunst

De plek moet verder prettig zijn om te verblijven en de ontwikkeling ervan levert een belangrijke stimulans aan de doorontwikkeling van de Haagse binnenstad als geheel en daarmee de internationale positie van Den Haag. Concreet worden in de conclusie van het voorstel de volgende effecten genoemd:

- *“het gebied krijgt een enorme stedenbouwkundige kwaliteitsimpuls, alsmede een belangrijke functie in de verbinding van het Centraal Station/Wijnhavenkwartier met de oude binnenstad;*
- *Den Haag kan zichzelf nadrukkelijker positioneren als internationale stad. Gerichte investeringen in hoogwaardige stedenbouw, architectuur en culturele infrastructuur als voorgesteld kunnen de kandidatuur voor Europese Culturele Hoofdstad dichterbij brengen;*
- *het functioneren en het verblijfsklimaat van het Spuiplein krijgt een enorme impuls door de toevoeging van diverse functies, hoogwaardige architectuur, een buitenruimte van topkwaliteit met zitgelegenheden en groen en een intensieve culturele programmering van festivals en evenementen;*
- *de lokale economie krijgt een impuls omdat de binnenstad van Den Haag nog aantrekkelijker wordt voor bezoekers, zowel uit de regio als van daarbuiten;*
- *de samenwerking en programmering van internationaal opererende gezelschappen en instellingen op het terrein van dans, muziek(theater) en onderwijs wordt versterkt, waardoor het publieksbereik zal toenemen;*
- *de knelpunten en noden in de huidige huisvesting van zowel het NDT, het RO en de GP worden – tegelijk met die van het KC – structureel en voor de lange termijn opgelost.”* <sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie. Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, 01 juli 2009. Te raadplegen: [RIS164033](#).

<sup>131</sup> Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie. Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, 01 juli 2009, p. 8. Te raadplegen: [RIS164033](#).

## **Stap 2: activiteiten**

De genoemde effecten moeten gerealiseerd worden in een programma van eisen dat is versoberd ten opzichte van het voorstel uit 2008. Om het Dans- en Muziekcentrum aantrekkelijk te houden zal een aansprekend programma worden opgesteld dat zowel bezoekers in de regio aanspreekt als nationale en internationale uitstraling heeft. Voor de instellingen ligt er een uitdaging om publiek van een niet-Nederlandse origine naar het gebouw te trekken. Naast de reguliere activiteiten van instellingen zal er een mogelijkheid moeten komen om films te vertonen en het operavoorstellingen te streamen.

Samenwerking tussen de instellingen vormen een belangrijk uitgangspunt voor de activiteiten:

*“Het programma van eisen is ontwikkeld en geschreven vanuit het gezamenlijke perspectief van de instellingen. Zo is een groot deel van de ruimten bedoeld voor gezamenlijk en/of medegebruik door alle instellingen (...) Verder vormen samenwerkingsrelaties tussen afdelingen/onderdelen van de instellingen een belangrijke basis voor het programma en de ruimtelijke configuratie”* <sup>132</sup>

*“De ruimtelijke en technische configuratie van de zalen, tonelen en foyers wordt zo dat meerdere voorstellingen en activiteiten tegelijk of snel na elkaar kunnen plaatsvinden. Een effectievere programmering dan nu is daardoor mogelijk.”* <sup>133</sup>

## **Stap 3: rol private partijen en stakeholders:**

Het college zegt toe te lobbyen voor bijdragen vanuit de Rijksoverheid en externe fondsen en regelingen. Daarbij wordt benoemd dat deze alleen realistisch zijn als de gemeente zelf ook substantieel investeert.

## **Stap 4: effectmeting en stap 5: structuur en organisatie**

Volgens het college zal: *“De nieuwe directie van Spuiforum in samenwerking met de vaste gezelschappen en de overburen van het Spui een aansprekende programmering moeten laten zien. Vast staat dat de programmering een balans zal zijn tussen het vertonen van gesubsidieerde producties en voorstellingen die zichzelf terugverdienen of geld opleveren”*<sup>134</sup>

In het voorstel wordt niet gesproken over de mogelijkheid om de effecten te meten en wordt ook niet de toekomstige structuur en organisatie behandeld die wordt gebruikt om het te realiseren Dans- en Muziekcentrum te exploiteren en de behartiging van het belang te waarborgen. Wel is een gezamenlijke visie van de instellingen bijgevoegd en wordt verwezen naar het Beleidsplan cultuur als manier om invloed uit te oefenen op de instellingen inzake hun keuzes.

---

<sup>132</sup> Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie. Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, 01 juli 2009, p. 4. Te raadplegen: [RIS164033](#).

<sup>133</sup> Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie. Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, 01 juli 2009, p. 5. Te raadplegen: [RIS164033](#).

<sup>134</sup> Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie. Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, 01 juli 2009, p. 5. Te raadplegen: [RIS164033](#).

### 5.2.3. Besluitvorming inzake Dans- en Muziekcentrum Spuiplein 2011

In 2011 wordt het versoberd basisplan als uitgangspunt genomen voor het nieuwe Dans- en Muziekcentrum aan het Spuiplein<sup>135</sup>. Hierbij wordt het college opgedragen een financieringsplan op te stellen voor het theaterdeel van het centrum en daarbij externe partijen te betrekken.

#### **Stap 1: maatschappelijk belang**

Het belang dat gediend wordt, komt naar voren in de inleiding van het voorstel: *“Wonen, werken en winkelen alleen brengt onvoldoende leven in een stad. Na kantoor- en sluitingstijden willen inwoners, werknemers en bezoekers ook nog wat te zoeken hebben in de stad. Dit stimuleert niet alleen de werkgelegenheid en het vestigingsklimaat, maar verbetert ook de leefbaarheid en veiligheid in de binnenstad. Ondanks de toename van het aantal horecagelegenheden in de afgelopen jaren mist de stad een attractief middelpunt. In het hart van de Binnenstad van Den Haag ontbreekt het aan geschikte locaties om een dergelijke functie van betekenis te realiseren. Op één locatie na: de huidige locatie van het Lucent Dans Theater (LDT) en de Dr. Anton Philipszaal (DAPZ).”*<sup>136</sup>

Verder wordt gezegd dat de stad aantrekkelijk moet blijven om te wonen, te winkelen en te recreëren. Ook verwijst het voorstel naar het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO)<sup>137</sup>. In dat document wordt vrijwel niet gesproken over de ambitie inzake cultuur. Wel wordt benoemd dat inzake het programma ‘Den Haag, centrum voor wereldcultuur’ wordt voortgebouwd op de ambitie van het vorige investeringsprogramma uit 2009<sup>138</sup>. Daarin wordt benoemd dat Den Haag een centrum voor wereldcultuur wil worden. Centraal hierin staat de ambitie om in 2018 culturele hoofdstad van Europa te worden. Het speerpunt van deze ambitie is volgens de gemeente het culturele kwartier rondom het spuiplein.

#### **Stap 2: activiteiten**

De concrete activiteiten om de doelen te verwezenlijken is de herontwikkeling van de huidige locatie van de theaters. Het samenkomen van de oude DAPZ en het LDT in een gebouw zorgt volgens de gemeente voor het volgende: *“Dit maakt het mogelijk om zowel de zakelijke (efficiencyslag en verantwoorde exploitatie) als de artistieke ambities van de instellingen en de gemeente te realiseren. Hiermee functioneert het nieuwe Dans- en Muziekcentrum in samenspel met de omliggende openbare ruimte als het attractieve hart van de stad dat Den Haag aantrekkelijk maakt voor haar inwoners, de bedrijven en de (internationale) instellingen.”*

---

<sup>135</sup> Voorstel van het college inzake Besluitvorming Dans- en Muziekcentrum Spuiplein. Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, 24 maart 2011. Te raadplegen: [RIS178616](#).

<sup>136</sup> Idem. p. 1

<sup>137</sup> IpSO 2011 Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling IpSO. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 1 oktober 2010. Te raadplegen [RIS175589d](#)

<sup>138</sup> IpSO 2009 Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 8 september 2009. Te raadplegen: [RIS166412a](#).

Naast de activiteiten zelf moeten de effecten van de activiteiten beschreven worden. Een belangrijk onderdeel van het voorstel is dan ook de MKBA, opgesteld door Decisio<sup>139</sup>. In deze MKBA worden de volgende maatschappelijke effecten benoemd:

- “Welvaartswinst als gevolg van bestedingen (direct effect)
- Waarde-effect woningen
- Waarde-effect winkels en kantoren
- Waarde-effect als gevolg van mogelijkheid tot herontwikkeling Beatrixkwartier<sup>140</sup>
- Vergroten kans ‘culturele hoofdstad 2018’
- Verbetering positie den haag als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen
- Behoud van culturele instellingen”<sup>141</sup>

Wanneer Den Haag Culturele hoofdstad wordt, zal dit weer een aantal effecten teweegbrengen:

- “een toename van het aantal bezoekers aan de stad Den Haag;
- een versterking van het culturele imago;
- economische ontwikkeling en versterking van de cultuursector in Den Haag;
- een impuls op de stedelijke kwaliteit;
- hogere cultuurparticipatie van de Haagse burgers.”<sup>142</sup>

### **Stap 3: rol private partijen en stakeholders:**

In het voorstel staat het volgende over de rol van private partijen:

*“Het college zoekt naar nieuwe mogelijkheden voor het financieren en functioneren van de culturele sector. Het culturele ondernemerschap is daarbij een belangrijk middel om een meer zelfstandige culturele sector te ontwikkelen. Vandaag de dag zoeken culturele instellingen naar creatieve en innovatieve inkomstenbronnen, zoals partnerships met particulieren en bedrijven en bijdragen van externe fondsen. Dat geldt ook voor particuliere bijdragen in de exploitatie of de bouw van een nieuw Dans- en Muziekcentrum. Culturele instellingen en kunstenaars moeten meer geld uit de markt halen. Door het benaderen van welwillende bedrijven en particulieren en het breder programmeren. Bij een bredere programmering gaat het niet alleen om het bereiken van een grotere doelgroep. Ook het introduceren van nieuwkomers en het aanspreken van een nieuw en jong publiek voor “minder brede” voorstellingen is een belangrijk doel.”<sup>143</sup>*

Hieruit wordt duidelijk dat de precieze rol van private partijen op dat moment nog niet is onderzocht. Dit wordt gepland voor een volgende fase van de besluitvorming. Er moet actief gezocht worden naar externe partners. Een ambitie voor een binnen te halen bedrag wordt niet benoemd.

---

<sup>139</sup> Zie MKBA Internationaal Cultuurforum Spui: Maatschappelijke kosten en baten in beeld Eindrapport deel I: bevindingen en conclusies. Decisio, 10 juni 2010, Te raadplegen: [RIS178616a](#); Voor aanvullende informatie zie: MKBA Internationaal Cultuurforum Spui Maatschappelijke kosten en baten in beeld Eindrapport deel II: Bijlagen. Decisio, 10 juni 2010. Te raadplegen: [RIS178616b](#); Aanvulling MKBA Spui: drie alternatieve scenario's (jan. 2011). Decisio, 28 januari 2011. Te raadplegen: [RIS178616](#)

<sup>140</sup> Deze mogelijkheid ontstaat omdat in de plannen wordt voorzien dat het Koninklijk Conservatorium zal verhuizen van haar toenmalige locatie op het Beatrixkwartier naar het nieuwe Dans- en Muziekcentrum.

<sup>141</sup> Zie MKBA Internationaal Cultuurforum Spui: Maatschappelijke kosten en baten in beeld Eindrapport deel I: bevindingen en conclusies. Decisio, 10 juni 2010, p. 20: [RIS178616a](#).

<sup>142</sup> Idem. p. 28.

<sup>143</sup> Voorstel van het college inzake Besluitvorming Dans- en Muziekcentrum Spuiplein. Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, 24 maart 2011, p. 3. Te raadplegen: [RIS178616](#).

Niet onderzocht is wat gemeentelijke regelgeving en contractrelaties met private partijen als opties kunnen bijdragen aan een planrealisatie waarbij het college meer op de achtergrond zou kunnen staan.

#### **Stap 4: effectmeting en stap 5: structuur en organisatie**

In het voorstel komt de effectmeting niet naar voren. Ook is geen organisatiestructuur voor de uitvoering van verdere activiteiten vermeld.

### Raadsbehandeling

In de behandeling in de raad wordt gevraagd of substantieel gekeken zal worden of de markt een bijdrage kan leveren aan de financiering van het plan. De wethouder Cultuur en financiën reageert dat mede door de afwezigheid van deze kennis het op dat moment te vroeg is om te beslissen of de plannen verder uitgewerkt moeten worden. De wethouder zegt er wel het volste vertrouwen in te hebben dat een aanzienlijk deel van de financiering uit de markt gehaald kan worden. In de verdere uitwerking van de plannen moet dit onderzocht worden<sup>144</sup>.

#### 5.2.4. Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum

##### **Stap 1: maatschappelijk belang**

Het nieuwe voorstel uit 2012<sup>145</sup> draait niet alleen om het Dans- en Muziekcentrum, maar om het Spuiforum als geheel. Na een onderzoek naar de functies van het Spuiforum neemt het college de volgende adviezen over van LAGroup Leisure & Arts consulting:

- *“Cultuur is en blijft de belangrijkste drager. Cultuur van topniveau, aantrekkelijk voor een breder publiek. Het bezoek aan Spuiforum moet een unieke belevenis zijn. (...)*
- *Horeca is uitstekend complementair aan de culturele functie, de markt ziet goede kansen om de ruim 2 miljoen bezoekers aan bibliotheek/stadhuis, bioscopen en theaters langer vast te houden. Geen grootschalig, derde horecaplein van Den Haag wel een plek waar je na theater- of bioscoopbezoek nog graag even een poosje met familie en vrienden verkeert. Het niveau van de restaurants en de situering in het gebouw moet nog nader bepaald worden.*
- *Detailhandel in kleine metrages en dan vooral unieke, niche detailhandel, uiteraard indien mogelijk in lijn met het culturele gebruik.*
- *Congressen en zakelijke verhuur zijn zeer goed mogelijk. Men zou moeten inzetten op de binnenlandse, zakelijke/overheidscongresmarkt, veelal eendaags. Groot pluspunt is de ligging in het centrum, vlakbij het station. Ook hier geldt dat je iets bijzonders te bieden moet hebben.”*

146

---

<sup>144</sup> Agenda en verslag raadsvergadering. 31 maart 2011. Te raadplegen: [RIS179862NO1](#)

<sup>145</sup> Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 20 oktober 2012. Te raadplegen: [RIS251767](#).

<sup>146</sup> Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 20 oktober 2012, p. 4. Te raadplegen: [RIS251767](#).

De kosten van het project zullen volgens het college geheel worden terugverdiend doordat een verhoging van het bezoekersaantal zal leiden tot:

- Hogere bestedingen en dientengevolge hogere vastgoedwaardes;
- Een vergroting van de kans dat Den Haag Culturele Europese Hoofdstad 2018 wordt;
- Een verbetering van de positie van Den Haag als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen;
- Het behoud van culturele topinstellingen.

### **Stap 2: activiteiten**

De activiteiten blijven gelijk ten opzichte van het voorgaande voorstel, hoewel een aantal wijzigingen is doorgevoerd ter wille van de commerciële functies:

- *In het PvE van 2010 was 400 m2 vvo commercieel (horeca, retail) opgenomen. Door het schrappen van één laad- en lospunt (mogelijk door het vervallen van de kleine theaterzaal) en een betere indeling op de begane grond is het aantal m2 verhuurbaar vloeroppervlak verdubbeld. Adviezen en marktinschattingen van horeca-/retailexperts geven aan dat hier zeker economisch draagvlak voor zal zijn.*
- *Vergroting foyers; Marktadviezen geven aan dat het voor eendaagse congressen essentieel is dat er voldoende informele netwerkruimten zijn. Voor de culturele instellingen is het belangrijk sponsoren, relaties en 'vrienden van' representatief te kunnen ontvangen. Daarom is de foyerruimte op basis van ervaringscijfers vergroot van circa 0,75 m2 per zitplaats naar circa 1 m2 per zitplaats, krijgen de grote foyers uitzicht over de stad en worden ze hoogwaardig afgewerkt.*<sup>147</sup>

### **Stap 3: rol private partijen en stakeholders:**

Het college gaat uitgebreid in op de mogelijkheden van externe financiering van het project. Vanuit het rijk en de provincie zijn geen subsidies te verwachten. De mogelijkheid van Europese subsidies kan nog nader worden onderzocht. Daarnaast is onderzocht of marktpartijen bereid zouden zijn om (delen van) de stichtingskosten voor eigen rekening en risico te realiseren. Dit blijkt mogelijk te zijn voor de horeca en de detailhandel op de begane grond. Hierbij wordt benoemd dat beleggers mogelijk vrezen dat een gedeelde zeggenschap in het gebouw kan leiden tot beslissingen die voor huurder of belegger niet gunstig zijn.

Vervolgens wordt benoemd dat directe verhuur van de horecaruimte wel tot de mogelijkheden behoort. Volgens het college is het echter niet mogelijk om op deze manier de stichtingskosten terug te verdienen dan wel commerciële partijen hierin een bijdrage te laten leveren. Verder kiest het college bewust niet voor het optimaliseren van de commerciële mogelijkheden omdat het Spuiforum geen hotel of grootschalige retail- of casinoattractie moet worden.

---

<sup>147</sup> Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 20 oktober 2012, p. 8. Te raadplegen: [RIS251767](#).

#### **Stap 4: effectmeting**

In het voorstel zijn geen plannen voorzien om het slagen van de ambities van het Spuiforum te meten.

#### **Stap 5: structuur en organisatie**

Volgens het college zal de nieuwe directie van het Spuiforum in samenwerking met de instellingen een aansprekende programmering moeten laten zien, waarin een balans is tussen gesubsidieerde producties en voorstellingen die zichzelf terugverdienen.

Het college benoemt verder dat zij voornemens is de exploitatie in handen te geven van één partij met oog voor culturele en commerciële belangen. De gemeente ziet een rechtsvorm voor zich waarbij een exploitatiestichting verantwoordelijk is voor exploitatie en waarbinnen commerciële gedeeltes kunnen worden uitbesteed.

### 5.3. CONCLUSIE

#### **1. De gelijkblijvende hoofdambities worden niet beargumenteerd als maatschappelijke belangen**

In alle voorstellen wordt het belang genoemd van een aantrekkelijk centrum dat veel bezoekers zal trekken. Samengevat kan gezegd worden dat Den Haag streeft naar:

- Een aantrekkelijk en levendig centrum met het Spuiplein als middelpunt;
- Een versterking van de Haagse cultuursector;
- Een vergroting van de kans om culturele hoofdstad te worden;
- Een verbetering positie Den Haag als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen.

De ambities zijn niet geformuleerd in de vorm van ambities die gericht zijn op bepaalde maatschappelijke effecten. Het is dan ook niet in alle gevallen duidelijk of een bepaalde ambitie op zichzelf belangrijk is, of slechts ter wille van een bepaald effect. Zo is uit de voorstellen niet duidelijk op te maken of behoud van culturele instellingen op zichzelf belangrijk is, of slechts belangrijk als middel om een aantrekkelijk en levendig centrum te behouden.

#### **2. De onderlinge prioriteit van de ambities is niet op alle plekken duidelijk**

Naast het ontbreken van een onderscheid tussen ambities en effecten is ook de onderlinge prioriteit van ambities niet op alle plekken duidelijk. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de ambitie om Culturele Hoofdstad te worden in 2018. Gegeven de geprognoseerde baten lijkt de ambitie Culturele Hoofdstad 2018 de hoofdambitie te zijn. Later wordt echter duidelijk dat deze ambitie niet de belangrijkste is als blijkt dat de realisatie doorgaat wanneer de kandidatuur voor Culturele Hoofdstad vervalt;

### **3. Door een aantal assumpties zijn niet alle alternatieven onderzocht**

Qua activiteiten is duidelijk wat de voorstellen beogen, namelijk het realiseren van een Dans- en muziekcentrum aan het Spuiplein. Deze ambitie is echter niet verbonden aan

- een argumentatie van een structuur waarin de gemeente opdrachtgever is en de instellingen via het college inspraak hebben. Opdrachtgeverschap had bijvoorbeeld ook aan de instellingen kunnen worden overgelaten. Er wordt benoemd dat financieringsmogelijkheden vanuit de markt onderzocht moeten worden, maar deze markt wordt op voorhand gezien als slechts mede-investeerder, dit ondanks de vaststelling dat instellingen meer aan cultureel ondernemerschap moeten doen;
- een argumentatie van de keuze voor de betrokken instellingen, het NDT, het RO en het KC. Hierdoor is niet duidelijk waarom het maatschappelijk belang nu per se door deze instellingen, en niet door andere, ingevuld moet worden;
- een argumentatie van wat er nu specifiek belangrijk is aan het Spuiplein en welk puzzelstuk in de ambities nu door het Spuiplein wordt ingevuld.

### **4. Er zijn geen directe mogelijkheden opgenomen om de effecten van de ambities achteraf te meten**

Wat het college van instellingen verwacht moet duidelijk worden in de visies die de instellingen zelf opstellen. Deze bieden echter geen garantie dat de doelen worden behaald wanneer het gebouw er staat. Evaluatiemechanismen worden niet voorgesteld. Wanneer het gebouw er staat moet onderzocht worden of de ambitie is behaald. Het moet namelijk duidelijk zijn of het publiek belang afdoende is behartigd. Of deze evaluatie er komt, is niet duidelijk.

In de MKBA worden veel effecten onderzocht. Op basis van de effecten zijn maatschappelijke kosten en baten doorgerekend waaruit de conclusie wordt getrokken dat de variant waarin het Dans- en Muziekcentrum wordt gerealiseerd per saldo de meeste maatschappelijke baten oplevert. In het voorstel staan echter geen plannen om de effecten na realisatie te meten, of ideeën om de MKBA bij het definitieve voorstel te herhalen.

Via het beleidsplan Kunst en Cultuur kan het college de instellingen controleren en beïnvloeden. Echter wordt geen organisatorische verbinding gelegd tussen de beleidscyclus kunst en cultuur en een eventuele effectmeting van de ambities van OCC/Amare.

Het verhuizen van het KC kost Den Haag veel geld. Onduidelijk is wat hiervoor als tegenprestatie wordt verlangd, anders dan in algemene termen als het samenkomen van uitvoerende kunst en onderwijs. Het is de vraag of de gemeente kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) met het KC heeft afgesproken op basis waarvan zij kan borgen dat de doelen die zij beoogt met de investering worden behaald.

### **5. De voorstellen verwijzen op belangrijke punten naar andere documenten en volstaan niet op zichzelf om het publiek belang te beargumenteren**

In de voorstellen wordt op cruciale onderdelen verwezen naar andere documenten. Een voorbeeld hiervan is de verwijzing naar het investeringsprogramma uit 2011, dat op zijn beurt weer verwijst naar het investeringsprogramma uit 2010. Een ander voorbeeld is het meerjarencultuurbeleid, dat een op zichzelf staande beleidscyclus is.

**6. Het publiek belang wordt niet beargumenteerd voor OCC/Amare specifiek en is ook niet uitgesplitst voor de verschillende alternatieven.**

Het eerste voorstel gaat enkel over het Dans- en Muziekcentrum terwijl latere voorstellen het volledige Spuiforum betreffen. Hierdoor is het publiek belang niet geëxpliciteerd voor OCC/Amare specifiek. Dit zorgt ervoor dat de raad niet heeft kunnen beslissen over de meerwaarde van OCC/Amare binnen het geheel aan plannen rondom het Spuikwartier. Tevens is het publiek belang niet gespecificeerd voor de verschillende alternatieven. Dat betekent dat niet per alternatief duidelijk is hoe dit zich verhoudt tot de verschillende mogelijkheden waaronder het college in het project kan participeren.

## 5.4. VRAAGSTELLING

- Wordt het concept publiek belang gebruikt in Den Haag en op welke manier wordt het toegepast?
- Op welke manier kan Haagse besluitvorming verbeteren door explicitering van publiek belang?
- Hoe heeft de argumentatie van het publieke belang van OCC/Amare zich gedurende de periode van planvorming en planrealisatie ontwikkeld?
- Wat is de rol van de actoren raad, college en ambtelijke organisatie in de explicitering van het publiek belang in de verschillende periodes van planvorming en planrealisatie?
- Welke keuzes zouden mogelijk anders hebben uitgepakt bij een verdere explicitering van publiek belang?
- Welke invloed zou een uitwerking van het publiek belang hebben op de manier waarop de te onderzoeken planalternatieven worden geselecteerd?

## 6. FEITENANALYSE

Op de volgende pagina's is de ontwikkeling van Amare in een tijdlijn weergegeven.

## Tijdlijn: 2008 -2015

2008 - 2009

- Gemeente Den Haag formuleert ambitie om Cultureel hoofdstad van Europa 2018 te worden
- Start van de financiële crisis
- voorbereidingsonderzoek en haalbaarheidsonderzoek door de raad (RIS153567)
- Startnotitie door NDT, RO, het KC en GP
- Ontwikkeling gezamenlijke visie door instellingen
- Raadsvoorstel 2009 (RIS164033)

2010 - 2011

- Vraag om advies Rekenkamer Grote projecten door de Raad
- Samenstelling 1<sup>e</sup> Programma van Eisen door instellingen
- Samenstelling bedrijfsplan Spuiforum DMC 2018 uit 2010
- Selectiefase en gunning architecten Spuiforum
- Vaststelling van 'versoberd plan' Spuiforum als uitgangspunt door de Raad
- Gemeenteraadsverkiezingen 3 maart 2010
- Eerste signaleringen financiële problemen Spuiforum door WestOnline.nl
- Bezuinigingen Cultuursector
- Raadsvoorstel (RIS178616)

2012 - 2013

- Opname in de gemeentebegroting van jaarlijkse exploitatiebijdrage van €900k (RIS253900)
- Samenstelling bedrijfsplan Spuiforum 2018 door DMC uit 2013
- Eerste kanttekeningen rondom Spuiforum door de heer de Jong.
- Nieuw bedrijfsplan Spuiforum van het DMC
- Gunning ontwikkelingsrechten wijnhavenkwartier aan Heijmans
- Raadsvoorstel College inzake kredietaanvraag Spuiforum (RIS 260021)

2014 - 2015

- Toekenning investeringskrediet van €177,4 mln. en kostenoverschrijding ter waarde van €16,2 mln.
- Gunning aanbesteding d.m.v. een DBM-overeenkomst
- Raadsvoorstel 2014 betreffende realisatie Amare
- Rekenkamerrapport 'Sturen op maatschappelijke effecten'
- Instemming gebiedsontwikkeling het Spuikwartier door de Raad
- Verschijning rapport Rekenkamer 'Grip op Grote Projecten'
- Grondexploitatie Spuikwartier vastgesteld door College
- Gemeenteraadsverkiezingen 19 maart 2014



## Tijdslijn: 2016 - Heden

2016 - 2017

- Introductie pluspakketten door Cadanz
- Start onderzoek door de Rekenkamer naar Amare
- Startsein bouw Amare door Visser & Visser B.V.

2018 - 2019

- Dreiging boete voor Cadanz door vertraging
- 'Point of no return' betreffende de beweegbare vloer
- Afsluiting packagedeal ter waarde van €33,5 mln. 12 juli 2018 door het College en Cadanz
- Verschijning bedrijfsplan 2022 door het DMC
- Gemeenteraadsverkiezingen 21 maart 2018
- Marktconsultatie betreffende sponsoringsstructuur het KC

2020 - 2021

- Verschijning Rekenkamerrapport betreffende Amare
- Motie door de Raad voor starten vooronderzoek naar Amare (RIS306611)
- Voorstel door Gemeentelijk accountingsdienst om de GRIP-rapportages te verbeteren.
- Oplevering Amare

2022 - Heden

- Gemeenteraadsverkiezingen 16 maart 2022
- Herziening verdien capaciteit exploitatie DMC 2023/2024

## 6.1. ONTWIKKELING SPUIKWARTIER, AMBITIES EN PLANVORMING

### 6.1.1. Eerste ambities

De gemeenteraad heeft in 2002 via een motie verzocht de ontwikkelingen rond het Spuiplein af te stemmen op de ontwikkelingen in Wijnhavenkwartier fase 2<sup>148</sup>. Op dat moment staan op het Spuiplein de Dr. Anton Philipszaal (DAPZ), het onderkomen van het Residentie Orkest (het RO) en het Lucent Dans Theater (het LDT), onderkomen van het Nederlands Dans Theater (het NDT). De stichting Gastprogrammering (GP) verzorgt voorstellingen in de DAPZ en het LDT door andere gezelschappen dan het NDT en het RO. De Stichting Exploitatie Muziek- en Danstheater (SEM) huurt het de DAPZ en het LDT van de gemeente Den Haag, de eigenaar, en verhuurt het aan het RO, het LDT en de stichting GP.

In reactie op de motie wordt door het college aangegeven dat de DAPZ en het LDT geen deel uitmaken van het voorontwerpbestemmingsplan Wijnhavenkwartier<sup>149</sup>. De motie staat in de context van het verbeterplan Spuiplein uit 1999 dat onder andere een renovatie van de gevel van de DAPZ, het onderkomen van (het RO), inhoudt<sup>150</sup>. Op 16 juli 2002 besluit het college binnen de dienst Onderwijs Cultuur en Wetenschap een projectgroep aan te stellen die drie onderwerpen nader moet onderzoeken<sup>151</sup>:

- De aanpassing van de gevel van de DAPZ.
- Aanpak van de onderhoudstoestand en Arbo-knelpunten van het muziekcentrum en het danstheater.

De mogelijke consequenties voor de gemeente bij een eventuele eigendoms-overname van de complexen. In 2007 heeft het achterstallig onderhoud aan de DAPZ en het LDT plaatsgevonden waardoor de zalen volgens het college weer voor een periode van 10 jaar op adequaat niveau gebruikt kunnen worden<sup>152</sup>.

### Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 2006 – 2010<sup>153</sup> sprak het college de ambitie uit om in de aankomende collegeperiode na te denken over de huisvesting van het Nederlands Danstheater en het Residentie Orkest op langere termijn, dus voor de periode na 2018. Het Koninklijk Conservatorium wordt op dat moment nog niet genoemd in de plannen.

Later in 2006 komt tevens het document 'Topprioriteiten van Den Haag – een podium voor de wereld' uit. Het is een stuk van het college waarin de prioriteiten van het college in ruimtelijk functioneel opzicht

---

<sup>148</sup> Brief 6<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier. Wethouder van Ruimtelijke Ordening, Stedelijke Ontwikkeling en Wonen, 21 juni 2005. Te raadplegen: [RIS128834](#)

<sup>149</sup> Brief Preadvies Motie I inzake complexen Muziek- en Danstheater. college van B&W, 10 december 2002. Te raadplegen: [RIS101231](#).

<sup>150</sup> Brief voortgang Spuiplein, Wethouder van Ruimtelijke ordening, Stedelijke ontwikkeling en Wonen, 28 oktober 2003. Te raadplegen: [RIS109838](#).

<sup>151</sup> Brief Preadvies Motie I inzake complexen Muziek- en Danstheater. college van B&W, 10 december 2002, p. 2. Te raadplegen: [RIS101231](#).

<sup>152</sup> Voorstel van het college inzake Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en muziekcentrum Spuiplein. college van B&W, 14 mei 2008, te raadplegen: [RIS153567](#).

<sup>153</sup> MeeDoen Coalitieakkoord 2006-2010 PvdA, VVD, GroenLinks Den Haag, Jetta Klijnsma, Marnix Norder, Sander Dekker en Bert van Alphen, 10 – 5 – 2006. Te raadplegen: [RIS137760](#).

voor de periode 2010 – 2020 en verder zijn opgenomen. Elders wordt het door het college een lobbydocument genoemd, omdat het document wordt gebruikt om de inzet van Den Haag in overleggen met het Rijk kenbaar te maken<sup>154</sup>.

Het document onderscheidt zes programma's die belangrijk zijn om van Den Haag een podium voor de wereld te maken:

- Herontwikkeling van het World Forum-gebied als hart van Den Haag.
- Verbetering van de internationale bereikbaarheid van Den Haag over de weg.
- Verbetering van de internationale en regionale bereikbaarheid per openbaar vervoer. De brandpunten van activiteit in de stad worden aangesloten op het net van RandstadRail.
- Verbetering van de internationale bereikbaarheid per trein door aansluiting op het HSL-net.
- Herstructurering van Scheveningen Haven. Blijvend ruimte bieden voor de visserijsector en het toevoegen van een hoogwaardige (internationale) publieksfunctie.
- Afronding van Den Haag Nieuw Centrum met de herontwikkeling van het Spuiplein.
- Binnenstedelijke transformatie gericht op het bieden van attractieve en gevarieerde stedelijke woonmilieus binnen de bestaande stad (waaronder de Binckhorst).

Onder het kopje 'binnenstad-Spuiplein' wordt de ontwikkeling van het centrum van de stad besproken. Na de bouw van het stadhuis en van de Resident, de Tram- en de Koningstunnel volgden de nieuwbouw van diverse ministeries en het nieuwe centraal station. Twee ministeries staan in het Wijnhavenkwartier, dat grenst aan het Spuikwartier. Vervolgens meldt het document dat de doorontwikkeling van het Spuiplein het culturele gezicht en culturele aanbod van Den Haag op een hoger niveau zal tillen. Vervolgens worden de drie instellingen genoemd die naar het Spuiplein kunnen verhuizen.<sup>155</sup> Hier wordt het KC ook genoemd in de plannen. Een reden van verhuizing van het KC naar het Spuiplein wordt niet gegeven.

### Voortgangsberichten Wijnhavenkwartier

Het Spuiplein grenst aan de westkant direct aan de zogenaamde fase 2 van het Wijnhavenkwartier. De Gemeenteraad wordt over de herontwikkeling van het Wijnhavenkwartier op de hoogte gehouden via voortgangsberichten.

In 2005 verschijnt het 6<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier<sup>156</sup>, waarin wordt gerefereerd aan de motie uit 2002. Hierin wordt aangegeven dat voor de studie Rondom Spuiplein een projectopdracht is geformuleerd waarin een verbreding van culturele functies de rode draad moet vormen. Er zullen varianten worden bestudeerd met nieuwbouw en/of renovatie voor de theaters in het Wijnhavenkwartier.

In april 2007 meldt de Wethouder Ruimtelijke Ordening, Stedelijke Ontwikkeling en Wonen dat de dienst Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) een projectleider heeft aangesteld voor de studie naar de toekomst van het culturele cluster rondom het Spuiplein. Deze studie staat in het kader van het

<sup>154</sup> *Brief Zuidvleugelvisie*. Burgemeester en Wethouder van Bouwen en Wonen, 12 september 2006, te raadplegen: [RIS140230](#).

<sup>155</sup> *Den Haag: Een podium voor de wereld*. Gemeente Den Haag, 12 september 2006. Te raadplegen: [https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9790404/1/140230%20Inleiding\\_%20Juridische%20wereldhoofdstad%20als%20opdracht](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9790404/1/140230%20Inleiding_%20Juridische%20wereldhoofdstad%20als%20opdracht).

<sup>156</sup> *Brief 6<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier*. Wethouder van Ruimtelijke Ordening, Stedelijke Ontwikkeling en Wonen, 21 juni 2005. Te raadplegen: [RIS128834](#)

eerdergenoemde document Topprioriteiten van Den Haag – een podium voor de wereld. Het plein moet volgens het college getransformeerd worden tot een internationaal cluster van cultuur en kennis<sup>157</sup>.

In juli 2007 stuurt de Wethouder van Cultuur en Financiën een brief<sup>158</sup> aan de commissie Jeugd en Burgerschap waarin gesproken wordt over de Huisvesting van het Nederlands Dans Theater en het Residentie Orkest. Tevens wordt benadrukt dat “eventuele (ver)nieuwbouw van het zalencentrum, al dan niet in combinatie met de huisvesting van het Koninklijk Conservatorium” zoveel mogelijk zal aansluiten op de planning van de ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier als geheel.

In december 2007 meldt de wethouder bouwen en wonen in het 11<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier<sup>159</sup> dat de dienst OCW het culturele programma en de mogelijkheden om het Koninklijk Conservatorium naar het Wijnhavenkwartier te verplaatsen onderzoekt. Een reden voor de verhuizing van het KC wordt niet genoemd. Tevens wordt niet vermeld of dit onderzoek hetzelfde is als de studie naar de huisvesting van het NDT en het RO.

Op 25 juli 2008 verschijnt het 12<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier<sup>160</sup>. Onder het kopje ‘Ontwikkeling fase 2 en Rndom Spuiplein’ doet de wethouder kort verslag van de ontwikkelingen tot dan toe. Over de ambities Den Haag Culturele Hoofdstad en de bouw van het Internationaal Dans- en Muziekcentrum wordt gezegd dat ze de internationale positie van Den Haag verstevigen. Ook wordt benoemd dat de uitwerking van de planning voor de tweede fase van het Wijnhavenkwartier en die van het Internationaal Dans- en Muziekcentrum nauw zijn verbonden en in samenhang worden opgepakt.

Bij het 12<sup>e</sup> voortgangsbericht zit als bijlage het verslag van het Wijnbouwoverleg van 18 december 2007. Het Wijnbouwoverleg is een periodiek gesprek met vertegenwoordigers van omwonenden van het Wijnhavenkwartier en bedrijven om maatregelen te bespreken die de overlast voor de omgeving tijdens de bouw beperken<sup>161</sup>. Tijdens het Wijnbouwoverleg wordt gemeld dat het Koninklijk Conservatorium graag bij de theaters gehuisvest wil zijn “omdat dit allerlei voordelen voor het onderwijs en de cultuurcluster aan het Spuiplein met zich meebrengt”. Het KC heeft veel lunchconcerten en het zou goed zijn als er meer mensen spontaan naar binnen kunnen komen. Op de huidige locatie van het KC in het Beatrixkwartier is een renovatieonderzoek gedaan, maar nieuwbouw voor het KC heeft de voorkeur.”<sup>162</sup> Verder wordt gemeld dat de projectontwikkelaar Bouwfonds MAB meewerkt aan de uitwerking van het programma en de stedenbouwkundige invulling van het Spuikwartier. Binnen de gemeente werkt de vastgoedafdeling van de gemeentelijke dienst OCW mee aan de studie.

In het 13<sup>e</sup> voortgangsbericht<sup>163</sup>, wordt ‘Rndom Spuiplein’ de 3<sup>e</sup> fase van het Wijnhavenkwartier genoemd. Bij de uitwerking van het bestemmingsplan voor fase 2 van het Wijnhavenkwartier wordt de invloed van de studie naar het Internationaal Dans- en Muziekcentrum Spuiplein meegenomen. Verder

---

<sup>157</sup> Brief 10<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier. Wethouder van Bouwen en Wonen, 28 november 2006, Te raadplegen: [RIS145651](#).

<sup>158</sup> Brief Voortgangsbericht juli 2007. Wethouder Cultuur en Financiën, 18 juli 2007. Te raadplegen: [RIS147767](#).

<sup>159</sup> Brief 11<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier. Wethouder van Bouwen en Wonen, 4 december 2007, Te raadplegen: [RIS150879](#).

<sup>160</sup> Brief 12<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier. Wethouder Bouwen en Wonen, 25 juli 2008. Te raadplegen: [RIS156702](#).

<sup>161</sup> Brief 12<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier. Wethouder Bouwen en Wonen, 25 juli 2008, p.4. Te raadplegen: [RIS156702](#).

<sup>162</sup> Verslag Wijnbouwoverleg 18 december 2007. p. 2. Te raadplegen: [RIS156702a](#).

<sup>163</sup> Brief 13<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier. Wethouder Bouwen en Wonen, 16 december 2008. Te raadplegen: [RIS160011](#).

wordt gezegd: "Het project Rondom Spuiplein met het Internationaal Dans- en Muziekcentrum is (nog) geen onderdeel van de grondexploitatie Wijnhavenkwartier."<sup>164</sup>

In het 14<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier<sup>165</sup> wordt het Dans- en Muziekcentrum niet fase 3, maar een aangrenzende ontwikkeling genoemd. Verder behandelt dit bericht kort de planning, die luidt dat eind 2010 het structuurontwerp aan de raad kan worden voorgelegd. In het jaar 2010 verschijnt geen voortgangsbericht Wijnhavenkwartier. Het 15<sup>e</sup> voortgangsbericht verschijnt in 2011 en is vertrouwelijk<sup>166</sup>. In het 16<sup>e</sup> voortgangsbericht<sup>167</sup> wordt niets gemeld over de ontwikkeling van het Dans- en Muziekcentrum.

### 6.1.2. Collegevoorstellen inzake OCC/Amare

#### Voorstel van het college inzake Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en muziekcentrum Spuiplein 2008

Tussen het elfde en het twaalfde voortgangsbericht Wijnhavenkwartier komen vier instellingen, het NDT, het RO, het KC en de stichting GP in maart 2008<sup>168</sup> met een startnotitie. Het college stuurt de startnotitie naar de raad als onderdeel van een voorstel<sup>169</sup>, ambtelijk voorbereid door de dienst OCW, om een voorbereidingskrediet vast te stellen voor een haalbaarheidsonderzoek. De startnotitie bevat een situatieschets met knelpunten en een gemeenschappelijke visie. De dienst OCW heeft voor het opstellen van de startnotitie per 1 april 2008 een extern projectleider ingeschakeld, dhr. Overakker. Deze heeft de notitie samen met de directeuren van de vier betrokken instellingen opgesteld. Volgens de startnotitie vormt het project "een cruciaal onderdeel in de totale metamorfose die het Wijnhavenkwartier de komende 5 tot 15 jaar zal ondergaan"<sup>170</sup>.

Achterstallig onderhoud aan de DAPZ en het LDT is voorafgaand aan 2008 uitgevoerd en daardoor zijn deze gebouwen weer voor tien jaar op adequaat niveau te gebruiken. Volgens het college neemt dat echter niet weg dat voor de toekomst een extra slag gemaakt moet worden om een cultureel voorzieningenniveau te bieden dat past bij een stad met een internationale ambitie en een hoogwaardig ruimtelijk niveau. Verder is nieuwbouw of grondige vernieuwing van de DAPZ en het LDT volgens het college een essentiële voorwaarde voor een eventuele kandidatuur als Culturele Hoofdstad.

In de startnotitie worden verschillende scenario's besproken. Het handhaven van de DAPZ en het LDT en het uitbreiden van overige ruimten; Nieuwbouw DAPZ en het handhaven en uitbreiden van het LDT; Volledige nieuwbouw van het DAPZ en het LDT.

<sup>164</sup> Brief 13<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier. Wethouder Bouwen en Wonen, 16 december 2008, p. 5. Te raadplegen: [RIS160011](#).

<sup>165</sup> Brief 14<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier. Wethouder Bouwen en Wonen, 15 december 2009. Te raadplegen: [RIS169124](#)

<sup>166</sup> Het 15<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier is niet openbaar beschikbaar omdat deze in een vergadering achter gesloten deuren is behandeld. Zie Vastgestelde lijst ingekomen stukken van de vergadering van de commissie Ruimte op 18 mei 2011. Te raadplegen: [Agenda en verslag Ruimte 2011-05-18 - RIS180388 \(raadsinformatie.nl\)](#)

<sup>167</sup> Brief 16<sup>e</sup> voortgangsbericht Wijnhavenkwartier. Wethouder Bouwen en Wonen, 18 oktober 2011. Te raadplegen: [RIS181525](#).

<sup>168</sup> INTERNATIONAAL DANS- & MUZIEKCENTRUM: Startnotitie voor de definitie van het project. L.P. Overakker, 12 maart 2008: Te raadplegen: [Startnotitie dans en muziek Spuiplein 12 maart definitief ... \(raadsinformatie.nl\)](#).

<sup>169</sup> Voorstel van het college inzake Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en muziekcentrum Spuiplein. college van B&W, 14 mei 2008, te raadplegen: [RIS153567](#).

<sup>170</sup> INTERNATIONAAL DANS- & MUZIEKCENTRUM: Startnotitie voor de definitie van het project. L.P. Overakker, 12 maart 2008, p. 6. Te raadplegen: [Startnotitie dans en muziek Spuiplein 12 maart definitief ... \(raadsinformatie.nl\)](#).

Bij ieder scenario zijn twee subscenario's, een scenario a waarin het KC gehuisvest blijft op de toenmalige locatie, het Beatrixkwartier en een scenario b waarin het KC verhuist naar het Spuiplein of Wijnhavenkwartier fase 2. Hierin wordt benoemd dat de keuze bij het KC zelf ligt.

Volgens de startnotitie is het van belang dat het KC internationaal blijft meedraaien aan de top. Ook wordt gestreefd naar evenwicht in het aantal buitenlandse en binnenlandse studenten en meer samenwerking met andere culturele instellingen zoals het NDT, het RO en de stichting GP. Het gebouw (20.900 m<sup>2</sup> bvo) waarin het KC is gevestigd voldoet niet aan de voorziene groei en de veranderende behoeften van het KC en is 5.200 m<sup>2</sup> bvo te klein. Ook worden de bestaande budgetten benoemd als te krap om het personeel te bekostigen dat nodig is om op termijn te kunnen meedraaien in de internationale top. In de startnotitie worden de scenario's 2b en 3b de voorkeursscenario's genoemd.

Ook in het voorstel zelf is een gedeelte over het KC opgenomen: "Het Koninklijk Conservatorium heeft aan deze verkenning deelgenomen vanwege bij deze instelling bestaande ambities met betrekking tot hun huidige huisvesting en de idee dat een verhuizing naar het Spuiplein een interessante meerwaarde zou kunnen hebben bij de totstandkoming van een nieuw internationaal muziek- en danscentrum. Voorwaarde hierbij is dat de kosten van de verhuizing van het conservatorium niet voor rekening komen van de gemeente. Het college realiseert zich dat een verhuizing van het Koninklijk Conservatorium zal betekenen dat het cultuuraanbod in het Bezuidenhout kleiner wordt. Het college acht de meerwaarde van een eventuele verhuizing van dit (inter)nationale opleidingsinstituut naar het centrum echter van eminent belang voor de gehele stad."<sup>171</sup> Volgens het voorstel moet de haalbaarheid van de verhuizing van het KC onderdeel zijn van het haalbaarheidsonderzoek.

### Raadsbehandeling voorstel voorbereidingskrediet 2008:

In april 2008 wordt het voorstel in de commissie Jeugd en Burgerschap<sup>172</sup> behandeld, gezamenlijk met de raadsmededeling dat Den Haag zich kandidaat wil stellen voor Culturele Hoofdstad 2018. Ondanks deze koppeling zegt de wethouder Cultuur en Financiën dat zij het voorstel voor het voorbereidingskrediet ook zou hebben gedaan wanneer het college niet de ambitie zou hebben om Culturele Hoofdstad te worden. Tijdens deze commissievergadering wordt verder gevraagd naar een eerdere opmerking van de wethouder Cultuur en Financiën dat het KC nog aan het afwegen is of zij wil meeverhuizen. Volgens de wethouder is het voor de uitstraling van het Spuiplein van belang dat het te realiseren cultuurcomplex 'van vroeg tot laat gaat leven' en de studenten die gedurende de hele dag het KC bezoeken, zullen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Over de verbinding met de cultuur in de wijken zegt zij dat er een sterk cultureel centrum nodig is om de cultuur in de wijken van de grond te krijgen. Het college moet volgens haar niet kiezen tussen cultuur in de wijken of op het Spui, maar het moet allebei gerealiseerd worden en zo elkaar versterken.

Het voorstel om een voorbereidingskrediet in te stellen krijgt steun in de commissie en wordt zodoende op de agenda van de raad geplaatst. De raad stemt op 22 mei 2008 zonder beraadslaging of hoofdelijke stemming in met het vaststellen van het voorbereidingskrediet<sup>173</sup>. Dit besluit behelst geen definitieve keuze voor een van de scenario's.

---

<sup>171</sup> Voorstel van het college inzake Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en muziekcentrum Spuiplein. college van B&W, 25 maart 2008, p. 1. Te raadplegen: [RIS153567](#).

<sup>172</sup> Notulen van de vergadering van de commissie Jeugd en Burgerschap op 23 april 2008. Te raadplegen: [Agenda en verslag JB 2008-04-23 - RIS154334](#).

<sup>173</sup> Notulen van de raadsvergadering van 22 mei 2008. Te raadplegen: [Agenda en verslag RAAD 2008-05-22 - RIS154686](#).

## Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie 2009

In 2009 komt het college met een voorstel rond het Spuiplein<sup>174</sup>. Het plein moet getransformeerd worden tot een Internationaal Cultuurforum Spui in 2018.

Het plan is tot stand gekomen in samenspraak met bestuurders, ambtenaren van de diensten Stedelijke Ontwikkeling en Onderwijs Cultuur en Wetenschap en de betrokken instellingen. In het plan staat: “Met de ontwikkeling van een nieuw dans- en muziekcentrum – dat onderdak zal bieden aan het Nederlands Dans Theater (NDT), het Residentie Orkest (RO), de Gastprogrammering (GP) en het Koninklijk Conservatorium (KC) – neemt het aantal activiteiten en bezoekers toe”. Hiermee is duidelijk dat definitief is gekozen voor verhuizing van het KC naar het Spuikwartier<sup>175</sup>.

In de nota van uitgangspunten<sup>176</sup>, opgesteld door de Dienst Stedelijke Ontwikkeling, komen de ambities van het college naar voren. Door de bouw van een nieuw dans- en muziekcentrum waar vier instellingen samenwerken komen productie, presentatie en onderwijs samen. Daarbij ontstaat door de bouw een verbinding met de overkant van het Spui, en daarmee met de rest van de binnenstad. Zo kan het geheel zich ontwikkelen tot een Internationaal Cultuurforum Spui. Het forum moet het culturele hart van Den Haag worden en zal daarmee de positie van Den Haag als internationale stad verstevigen en een grote stimulans voor het voorzieningenniveau betekenen.

Een deel van de plannen heeft betrekking op de ontwikkeling van het dans- en muziekcentrum. Er zullen in samenwerking met de projectorganisatie van het dans- en muziekcentrum twee opties onderzocht worden, een waarin het dans- en muziekcentrum de grootte van beide theaters beslaat en een waarin het gebouw een kleiner gedeelte van het plein zal innemen, maar wel twee keer zo hoog wordt als in de eerste optie.

Tezamen met het voorstel van het college uit 2009 hebben de directies van het NDT, het RO, de GP en het KC een gezamenlijke visie ontwikkeld<sup>177</sup>. Volgens de instellingen moet het Dans- en Muziekcentrum een gebouw worden waar verbanden worden gelegd tussen hoge cultuur en cultuur in de wijken (community art), tussen jong talent en professionals, en tussen dans, muziek en beeldende kunst. Daarbij krijgt het publiek een belangrijke rol. Zij is niet alleen toeschouwer, maar ook altijd deelnemer. Dit kan bijvoorbeeld via workshops en debatten. Om jong talent te verbinden met de professionals worden in het Dans- en Muziekcentrum krachten gebundeld op het gebied van projectontwikkeling, bijvoorbeeld door gezamenlijke educatieprojecten.

Voor al deze ambities is het van belang dat het publiek de instellingen onder één naam zal kennen. Daarom wordt samenwerking op een aantal gebieden voorgesteld. Op de volgende gebieden kunnen activiteiten volledig geïntegreerd worden:

- ICT-faciliteiten

---

<sup>174</sup> Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie. Gemeente Den Haag, college van B&W, Dienst OCW, 1 juli 2009. Te raadplegen: [RIS164033](#).

<sup>175</sup> Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie. Gemeente Den Haag, college van B&W, Dienst OCW, 1 juli 2009, p. 2. Te raadplegen: [RIS164033](#).

<sup>176</sup> *Nota van Uitgangspunten Internationaal Cultuurforum Spui*. Dienst stedelijke ontwikkeling, 29 mei 2009. Te raadplegen: [RIS164033](#).

<sup>177</sup> *Het dans- en muziekcentrum GEZAMENLIJKE ARTISTIEKE EN ZAKELIJKE VISIE*. Nederlands Dans Theater, Residentie Orkest, Dr. Anton Philipszaal-Lucent Danstheater en Koninklijk Conservatorium, 4 november 2008. Te raadplegen: [Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein- een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie - RIS164033 \(raadsinformatie.nl\)](#)

- Horeca
- Exploitatie van foyers
- Exploitatie van percelen
- Publieksmanagement
- Theatertechniek.

Op de volgende gebieden kan nauwe samenwerking plaatsvinden:

- KC-docenten die voor andere instellingen werken
- Audiovisueel centrum
- Opleidingen
- Marketing
- Educatie.

De volgende activiteiten worden separaat uitgevoerd door de instellingen:

- Personeelsmanagement
- Administratie
- Technische afdelingen die voorstellingen begeleiden.

In de formele samenwerkingsvorm willen de instellingen daarom regelen dat er gezamenlijke redactie zal zijn op de programmering, talentontwikkeling en de overige publieksactiviteiten anders dan voorstellingen. Verder is er een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor beheer en exploitatie van het gebouw. Volgens de instellingen is dit mogelijk in een besturingsmodel dat lijkt op dat van de toenmalige stichting SEM, waarin in het bestuur leden van de diverse instellingen zitten.

### Raadsbehandeling voorstel Spuiplein 2009

In maart 2011 komt het college met een voorstel<sup>178</sup> inzake de besluitvorming van het Dans- en Muziekcentrum waarin aan het college opgedragen wordt om voor medio 2012 een financieringsplan op te stellen voor het gedeelte van het Dans- en Muziekcentrum waarin het NDT en het RO gevestigd zullen worden en hierbij externe partijen te betrekken.

Volgens het college ontbeert de stad een attractief middelpunt, ondanks het toegenomen aantal horecagelegenheden in het centrum. Enkel het Spuiplein heeft de mogelijkheid om dit attractief middelpunt te worden. In internationaal opzicht wordt het een unieke combinatie van (kunst)onderwijs en uitvoering. Het project heeft voor het college drie uitgangspunten:

- Het project moet een aanwijsbare meerwaarde hebben voor de stad.
- Er moet sprake zijn van een realistische en verantwoorde financiering en exploitatie van het Dans- en Muziekcentrum.
- De (financiële) risico's voor de gemeente moeten inzichtelijk gemaakt worden en geminimaliseerd worden.

De visie van de gemeente op de Haagse binnenstad wordt samengevat in de volgende uitgangspunten:

---

<sup>178</sup> Voorstel van het college inzake Besluitvorming Dans- en Muziekcentrum Spuiplein. Gemeente Den Haag, Dienst OCW, 24 maart 2011. Te raadplegen: [RIS178616](#).

- Den Haag als Internationale Stad van Vrede en Recht: Den Haag is vestigingsplaats voor internationale instellingen en wil, gelet op het economische belang hiervan, dit verder bevorderen. Om dit te behouden moet het Haagse vestigingsklimaat aantrekkelijk zijn, en daar hoort een cultureel aanbod bij. In lijn met het investeringsprogramma stedelijke ontwikkeling uit 2010 is besloten om prioriteit te geven aan onder andere het centrum.
- De ontwikkeling van de Haagse binnenstad. In lijn met het binnenstadsplan voor de periode 2010 – 2020 wil Den Haag het bezoekersaantal zien groeien. Volgens het college is er sprake van een verschuiving richting cultuur en horeca als bezoekredenen in plaats van winkelen. Om de groei door te zetten moet er sprake zijn van een stedelijke en culturele ambiance.
- Financieel verantwoord begrotingsbeleid. Om die reden wordt bezuinigd op subsidies: in de meerjarenbegroting is besloten om te bezuinigen op cultuur.

In het voorstel is verder een versobering ten opzichte van het oorspronkelijke plan opgenomen<sup>179</sup>. De diensten OCW en DSO hebben laten onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om het ruimteprogramma te versoberen. Het doel daarvan is een plan te presenteren dat beter past bij de politieke en financiële ontwikkelingen in deze periode. Het versoberde programma heeft als gevolg dat het aantal bezoekers met 20.000 zal afnemen tot 400.000 en dat de stichtingskosten met €46.2 mln. worden verminderd. In de besluitvorming is ook gekeken naar alternatieven, een renovatiescenario en een nulscenario. Deze alternatieven zijn onderzocht door Decisio in een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)<sup>180</sup>. De maatschappelijke effecten van het project zijn volgens de MKBA:

- “Welvaartswinst als gevolg van bestedingen (direct effect);
- Waarde-effect woningen;
- Waarde-effect winkels en kantoren;
- Waarde-effect als gevolg van mogelijkheid tot herontwikkeling Beatrixkwartier<sup>181</sup>;
- Vergroten kans ‘culturele hoofdstad 2018’;
- Verbetering positie Den Haag als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen;
- Behoud van culturele instellingen”<sup>182</sup>

In de MKBA wordt een planalternatief vergeleken met een realistisch nulalternatief. Later wordt een bijlage aan de MKBA toegevoegd waarin drie extra scenario’s worden onderzocht<sup>183</sup>. Hieronder worden de vijf alternatieven weergegeven:

- *Planalternatief* waarin de Gemeente Den Haag en de culturele instellingen hun ambities terugvinden. Hierin wordt geïnvesteerd in zowel het Dans- en Muziekcentrum alsook in de buitenruimte op het Spuiplein. Prognose bezoekersaantal: 460.000.
- *Realistisch nulalternatief*: het KC blijft gevestigd op het Beatrixkwartier en de belangrijkste knelpunten die ervaren worden, worden opgelost door beperkte uitbreiding en verbetering van de accommodaties.

<sup>179</sup> Memorandum Reductiemogelijkheden Dans- en Muziekcentrum Spuiplein. PRC, 1 oktober 2010. Te raadplegen: [RIS178616](#).

<sup>180</sup> Zie MKBA Internationaal Cultuurforum Spui: Maatschappelijke kosten en baten in beeld Eindrapport deel I: bevindingen en conclusies. Decisio, 10 juni 2010, Te raadplegen: [RIS178616a](#); Voor aanvullende informatie zie: MKBA Internationaal Cultuurforum Spui Maatschappelijke kosten en baten in beeld Eindrapport deel II: Bijlagen. Decisio, 10 juni 2010. Te raadplegen: [RIS178616b](#); Aanvulling MKBA Spui: drie alternatieve scenario’s (jan. 2011). Decisio, 28 januari 2011. Te raadplegen: [RIS178616](#)

<sup>181</sup> Deze mogelijkheid ontstaat omdat in de plannen wordt voorzien dat het Koninklijk Conservatorium zal verhuizen van haar toenmalige locatie op het Beatrixkwartier naar het nieuwe Dans- en Muziekcentrum.

<sup>182</sup> Zie MKBA Internationaal Cultuurforum Spui: Maatschappelijke kosten en baten in beeld Eindrapport deel I: bevindingen en conclusies. Decisio, 10 juni 2010, p. 20: [RIS178616a](#).

<sup>183</sup> Aanvulling MKBA Spui: drie alternatieve scenario’s (jan. 2011). Decisio, 28 januari 2011. Te raadplegen: [RIS178616](#).

- *Scenario 1* met een versoberd basisplan zoals dat uit het memorandum met reductiemogelijkheden naar voren komt.
- *Scenario 2* waarin de eisen uit het planalternatief worden ingevuld op het Spuiplein en in fase 2 van het Wijnhavenkwartier, waarbij de huidige zalen gehandhaafd worden. Prognose bezoekersaantal: 320.000. Voor dit scenario is een QuickScan haalbaarheidsstudie<sup>184</sup> uitgevoerd door het Ingenieursbureau Den Haag, dat valt onder de Dienst stadsbeheer. Een van de conclusies luidt dat het planalternatief niet gerealiseerd kan worden op het Spui: 3.300 m<sup>2</sup> zal elders moeten worden ondergebracht. Wel wordt geconstateerd dat met dit scenario de levendigheid van het Spuiplein gewaarborgd zal worden en dat het ambitieniveau uit de nota van uitgangspunten overeind kan blijven. Volgens de MKBA bedragen de stichtingskosten 142 mln.<sup>185</sup>
- *Scenario 3* waarin alleen wordt geïnvesteerd in onderhoud om de instellingen op hun eigen plek te laten functioneren tot 2027.

Wat betreft de effecten wordt ingeschat dat de welvaartswinst, het waarde-effect op vastgoed, het vergroten van de kans om Culturele Hoofdstad te worden en de verbetering van het Haags vestigingsklimaat het grootst is in scenario 1, kleiner wordt in scenario's 2 en nog verder afneemt in scenario 3. In Tabel 7 volgt een overzicht van de scenario's.

Scenario	Jaar	Actor	Bezoekers- Aantal	Stichtings- kosten (X mln.)	NCW (X mln.)	Gevoeligheids- Analyse
<i>Planalternatief</i>	2010	Decisio	460.000	€179	2	Ja
<i>Nul alternatief</i>	2011	Decisio	180.000	€83	-66	Ja
1	2011	Decisio	400.000	€167	8	Nee
2	2011	Decisio	320.000	€142	-17	Nee
3 ( <i>Zonder KC</i> )	2011	Decisio	145.000	€19	-21	Nee

Tabel 5: Overzicht scenario's (bedragen in € mln.)

Op basis van de MKBA constateert het college dat scenario 2 (het versoberd basisplan) het best aansluit bij de ambities. Dit wordt op deze manier voorgelegd in het voorstel aan de raad<sup>186</sup>.

### Raadsbehandeling voorstel 2011

In de behandeling in de raad wordt gevraagd of substantieel gekeken zal worden of de markt een bijdrage kan leveren aan de financiering van het plan. De wethouder Cultuur en financiën reageert dat mede door de afwezigheid van deze kennis het op dat moment te vroeg is om te beslissen of de plannen verder uitgewerkt moeten worden. De wethouder zegt er wel het volste vertrouwen in te hebben dat een aanzienlijk deel van de financiering uit de markt gehaald kan worden. In de verdere uitwerking van de plannen moet dit onderzocht worden. Verder zijn er tijdens deze vergadering sprekers vanuit het NDT, het RO en het KC. Ook is er een spreker die heeft meegewerkt aan het bedrijfsplan. Hij verzekert dat de stijging van bezoekersaantallen buitengewoon realistisch is. In reactie op vragen uit de raad zegt het college toe het inzicht in de dekkingsmogelijkheden en de onderbouwing van de verwachte

<sup>184</sup> *Upgrading & Nieuwbouw: Cultuurforum Spui Scenario II, QuickScan Haalbaarheidsstudie*. Gemeente Den Haag, Dienst Stadsbeheer Ingenieursbureau Den Haag, 28 januari 2011. Te raadplegen: [besluitvorming Dans- en Muziekcentrum Spuiplein - RIS178616](#)

<sup>185</sup> *Aanvulling MKBA Spui: drie alternatieve scenario's (jan. 2011)*. Decisio, 28 januari 2011, p. 5. Te raadplegen: [RIS178616](#).

<sup>186</sup> *Voorstel van het college inzake Besluitvorming Dans- en Muziekcentrum Spuiplein*. Gemeente Den Haag, Dienst OCW, 24 maart 2011. Te raadplegen: [RIS178616](#).

bezoekersaantallen te verbeteren.”<sup>187</sup> Wel aanvaardt de raad het ongewijzigde voorstel om op basis van scenario 2 een financieringsplan en een stedenbouwkundig plan op te stellen<sup>188</sup>.

### 6.1.3. Latere voorstellen

In het raadsvoorstel van oktober 2012 zijn deze verbeteringen meegenomen en informeert het college de raad over de stand van zaken betreffende de realisatie van Spuiforum: “Het aangepaste plan voor het Spuiforum komt tegemoet aan de vragen van de raad en biedt een nieuw perspectief voor een bruisende binnenstad waarin cultuur, uitgaan, recreëren hand in hand gaan”.<sup>189</sup> In november 2012 stemt de raad in met de realisatie van het Spuiforum.

In december 2012 vergaderen de commissies Ruimte en Samenleving. Voor deze vergadering hebben een aantal partijen uit het maatschappelijke krachtenveld hun mening over het voorstel aan de raad gecommuniceerd:

- Jan de Jonge, een zelfstandig projectmanager, wijst erop dat in het plan een aantal risicoanalyses, zoals een vastgoedrisicoanalyse en een omgevingsrisicoanalyse ontbreken. Verder wijst hij op een aantal onzekerheden in de financiële onderbouwingen.<sup>190</sup>
- De stichting vrienden van Den Haag wijzen het voorstel voor Spuiforum af vanwege het verloren gaat van het NDT, de overtuiging dat de exploitatie van de zalen ten koste zal gaan van andere cultuurinstellingen in Den Haag en de overtuiging dat de instellingen KC, RO en NDT ook zonder een nieuw te realiseren gebouw kunnen samenwerken<sup>191</sup>
- De directeur van het Zeeheldentheater wijst erop dat de Gemeente een nieuw cultureel gebouw bouwt terwijl Den Haag op dat moment het meeste op cultuur bezuinigt van de vier grote steden terwijl met het juiste onderhoud de bestaande theaters langer meekunnen en het nieuw te realiseren gebouw niet op tijd gereed zal zijn om dienst te doen als Den Haag Culturele hoofdstad is<sup>192</sup>.

Op 18 juli 2013 wordt definitief door de gemeenteraad besloten tot realisatie van een nieuw onderkomen voor het RO, NDT, KC en DMC aan het Spuiplein. Hierbij stelt de raad het voorbehoud dat de plannen zullen moeten worden aangepast wanneer uit de nadere studie blijkt dat het plan van werkgroep Dooievaar+ “significant beter en goedkoper is”.<sup>193</sup>

Daarnaast wordt door de gemeenteraad als randvoorwaarde gesteld dat uit de second opinion naar de bouwkosten van het Spuiforum moet blijken dat deze niet worden overschreden.<sup>194</sup> De second opinion is uitgevoerd door het bureau Twijnstra Gudde. Het bureau heeft op 29 augustus 2013 zijn rapportage

---

<sup>187</sup> *Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum – gewijzigd voorstel*. Gemeente Den Haag, Dienst DSO, 30 oktober 2011. Te raadplegen: [RIS251767](#).

<sup>188</sup> *Agenda en verslag raadsvergadering 31 maart 2011*. Te raadplegen: [RIS179862](#)

<sup>189</sup> *Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum – gewijzigd voorstel*. Gemeente Den Haag, Dienst DSO, 30 oktober 2011. Te raadplegen: [RIS251767](#).

<sup>190</sup> *Hiaten plan en besluitvorming Spuiforum Den Haag*. Jan de Jonge (Punt 4 BV), 25 oktober 2012. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3330411/1/Reactie%20Jan%20de%20Jonge%20na%20commissie%2018%2010%20op%20Spuiforum>

<sup>191</sup> *Inspreektekst, Valentijn van Koppenhagen*, 31 oktober 2012. Te raadplegen: [RIS255160](#)

<sup>192</sup> *Email over realisatie Spuiforum*. Jan-Erik Noske, 31 oktober 2012. Te raadplegen:

[https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3888058/1/E-mail\\_van\\_Jan\\_Erik\\_Noske\\_met\\_reactie\\_+\\_Santbergen](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3888058/1/E-mail_van_Jan_Erik_Noske_met_reactie_+_Santbergen).

<sup>193</sup> *Aanbieding raadsvoorstel bestemmingsplan Spuikwartier*, Brief aan Commissie Ruimte, 26 augustus 2013. Te raadplegen: [RIS 262587](#).

<sup>194</sup> *Second opinion Spuiforum*, Brief aan de Commissie Ruimte, 20 september 2013. Te raadplegen: [RIS 264884](#).

uitgebracht.<sup>195</sup> Op basis van de (vertrouwelijke) bouwkostenramingen van bouwkundig adviesbureau IGG is de conclusie van Twijnstra Gudde dat het aannemelijk is dat er niet zal worden afgeweken van de opgestelde investeringsraming.<sup>196</sup> Op 20 september 2013 worden de bevindingen van Twijnstra Gudde besproken in de raad.

De renovatievariant voor het Spuiforum van de werkgroep Dooievaar+ heeft geleid tot een schetsontwerp dat door het college is vergeleken met het voorlopig ontwerp Spuiforum. In het alternatief van werkgroep Dooievaar+ worden de huidige concertzaal (dr. Anton Philipszaal) en danszaal (Lucent Danstheater) gerenoveerd en het Koninklijk Conservatorium ondergebracht in de zuidelijke JuBijtoren.<sup>197</sup> De werkgroep Dooievaar+ heeft het alternatief gepresenteerd in de vergadering van de commissie Ruimte op 4 juli 2013. Het voorstel van Dooievaar+ is om het alternatief uit te laten werken door de architect van het Spuiforum (Neutelings Riedijk Architecten) zodat het alternatief beter vergeleken kan worden met het plan Spuiforum.

Het college is hier aanvankelijk niet enthousiast over: in 2011 is immers al een renovatievariant uitgewerkt (zie scenario 2 in 6.1.2) en het alternatief van Dooievaar+ zal volgens haar hoogstwaarschijnlijk geen nieuwe inzichten opleveren.<sup>198</sup> Tegelijkertijd geldt dat een uitwerking kan het alternatief wel kan zorgen voor een betere vergelijking met het plan Spuiforum waardoor het college daarom toch aan Neutelings Riedijk Architecten gevraagd heeft de variant Dooievaar+ verder uit te werken.<sup>199</sup> Naast Neutelings Riedijk Architecten, werken de adviseurs van Aronsohn (constructie), Techniplan (installaties), Kahle/Level (zaal- en gebouwakoestiek), DGMR (bouwfysica, brandveiligheid en duurzaamheid), dUCKS/scéno (theatertechniek) en IGG (kostenmanagement) mee aan het uitwerken van het alternatief.<sup>200</sup> De vergelijking tussen het plan Spuiforum en het renovatie- alternatief zal plaatsvinden langs de volgende aspecten waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen “goedkoper” en “beter”:

Goedkoper:

- Realisatiekosten
- Mogelijkheden (commerciële) exploitatie
- Risico's.

Beter:

- Functionaliteit gebouw
- Waardering culturele instellingen
- Stedenbouwkundige kwaliteit
- Duurzaamheid
- Economische spin- off en maatschappelijke baten.

---

<sup>195</sup> *Second opinion Spuiforum*, Brief aan de Commissie Ruimte, 20 september 2013. Te raadplegen: [RIS 264884](#)..

<sup>196</sup> *Second opinion Spuiforum*, Brief aan de Commissie Ruimte, 20 september 2013. Te raadplegen: [RIS 264884](#)

<sup>197</sup> *Voorstel van het college inzake Kredietaanvraag Spuiforum – gewijzigd voorstel*, Gemeente Den Haag DSO. 17 juli 2013, p.21. Te raadplegen: [RIS 260021](#).

<sup>198</sup> *Voorstel van het college inzake Kredietaanvraag Spuiforum – gewijzigd voorstel*, Gemeente Den Haag DSO. 17 juli 2013, p.21. Te raadplegen: [RIS 260021](#).

<sup>199</sup> *Voorstel van het college inzake Kredietaanvraag Spuiforum – gewijzigd voorstel*, Gemeente Den Haag DSO. 17 juli 2013, p.21. Te raadplegen: [RIS 260021](#).

<sup>200</sup> *Schetsontwerp alternatief plan Dooievaar – Gemeente Den Haag*. 1 augustus 2013. Te raadplegen: [RIS 2611220](#).

Indien op basis van deze aspecten blijkt dat het alternatief van Dooievaar+ leidt tot een significant beter en goedkoper voorstel is dat de basis voor de realisatie van de gezamenlijke huisvesting van de vier instellingen. Onder deze voorwaarden wordt door de raad ingestemd met het beschikbaar stellen van het investeringskrediet.<sup>201</sup>

Op 25 september 2013 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de resultaten van de vergelijking tussen de plannen. Op basis van vergelijking komt het college tot de conclusie dat de onderzochte renovatievariant niet significant beter en goedkoper is dan Spuiforum. Tabel 8 geeft een overzicht van de realisatiekosten in de twee varianten volgens het college.

<b>Realisatiekosten</b>	<b>Spuiforum</b>	<b>Renovatie</b>	<b>Vershil</b>
<i>Stichtingskosten</i>	€167,7	€182,5	€-14,7
<i>Grondexploitatie(s)</i>	€4,2	€2,0	€+2,2
<i>Tijdelijke huisvesting theaters</i>	€5,0	€ -	€+5,0
<i>Losse inrichting theaters</i>	€4,2	€4,2	€ -
<b>Totaal</b>	<b>€181,1</b>	<b>€188,7</b>	<b>€+7,6</b>

Tabel 6: Vergelijking realisatiekosten

Uit de vergelijking op basis van de realisatiekosten van beide plannen blijkt dat de kosten voor de renovatievariant hoger liggen dan voor het plan Spuiforum.<sup>202</sup> Voor beide plannen is het in de vergelijking niet inzichtelijk gemaakt hoe deze kosten zijn opgebouwd, dit is vertrouwelijk en wordt in de vergelijking niet onderbouwd. Naast dat de realisatiekosten hoger liggen voor de renovatievariant scoort de renovatievariant ook slechter op andere criteria in vergelijking met het voorstel voor het Spuiforum<sup>203</sup>.

- De exploitatie blijkt structureel veel duurder uit te vallen bij de renovatievariant dan bij het Spuiforum.
- De renovatievariant kent meer negatieve effecten op het risicoprofiel dan positieve effecten.
- De functionaliteit van de renovatievariant is op diverse aspecten minder aantrekkelijk dan het Spuiforum, onder andere door meer entrees, langere looproutes en meer stijpunten.
- Stedenbouwkundig beoordeelt het college de renovatievariant als niet aantrekkelijk. Hoewel een groter deel van het Spuiplein behouden kan blijven, leidt de renovatievariant tot slechte zichtlijnen op de Nieuwe Kerk en een gesloten muur aan de zijde van de Schedeldoekshaven die het college als onaantrekkelijk beoordeelt.
- Op het gebied van duurzaamheid komen Spuiforum en de renovatievariant tot gelijkwaardige GPR- scores. Het energieverbruik van de renovatievariant is echter hoger.
- Drie van de vier instellingen kunnen niet uit de voeten met de renovatievariant, het NDT vindt de renovatievariant wel aantrekkelijk als het gaat om het eigen domein.
- De maatschappelijke kosten van Spuiforum zijn iets lager en de baten iets hoger. Per saldo een verschil van € 24 mln. netto contant.

<sup>201</sup> Voorstel van het college inzake Kredietaanvraag Spuiforum – gewijzigd voorstel, Gemeente Den Haag DSO. 17 juli 2013, p.22. Te raadplegen: [RIS 260021](#).

<sup>202</sup> Vergelijking Spuiforum en Renovatievariant. Brief aan de gemeenteraad. 25 september 2013, p.6. Te raadplegen: [RIS265110](#)

<sup>203</sup> Vergelijking Spuiforum en Renovatievariant. Brief aan de gemeenteraad. 25 september 2013, p.17. Te raadplegen: [RIS265110](#)

Hierop besluit het college op 25 september 2013 dan ook om verder te gaan met de realisatie van nieuwbouw voor het Spuiforum.<sup>204</sup>

In opdracht van de Haagse Stadspartij doet BBN-adviseurs onderzoek naar de kosten van het Spuiforum. De uitkomst is dat het Spuiforum duurder uit zal vallen dan het college voorziet. Het college reageert begin oktober uitgebreid en zegt dat BBN-adviseurs ‘vermoedelijk grotendeels door (niet verwijtbare) onwetendheid diverse zaken te hoog of dubbel heeft ingeschat. Volgens het college weet BBN niet welke kosten worden geboekt op de grondexploitatie Spuikwartier en welke kosten op het Spuiforum<sup>205</sup>.

In april 2014 draagt de zojuist gekozen gemeenteraad het college op om “alle planvorming en (voorbereidende) werkzaamheden betreffende de bouw van het Spuiforum te staken totdat de onderhandelingen hebben geleid tot een nieuw college”.<sup>206</sup> Er treedt een nieuw college aan waarop in juli 2014 uit een brief van wethouder Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur aan de Algemene raadscommissie blijkt dat er een nieuw plan wordt gemaakt om van het Wijnhaven- en Spuikwartier een aantrekkelijk en levendig gebied te maken. Het OCC is onderdeel van dit plan. Ten opzichte van de planning Spuiforum zal het plan maximaal één jaar vertraging oplopen.<sup>207</sup>

De daadwerkelijke kosten voor het Spuiforum, dat in het nieuwe plan ‘OCC’ gaat heten, zijn 11.3 mln. euro hoger dan die van het voorstel voor het Spuiforum uit 2013. De Rekenkamer trekt dan ook de conclusie dat in het raadsvoorstel “ten onterecht gesteld is dat het OCC goedkoper zou zijn dan het oude plan 'Spuiforum' uit 2013.”<sup>208</sup> Dit nieuwe voorstel voor het OCC is niet vergeleken met de renovatievariant van de werkgroep Dooievaar+.

#### 6.1.4. Aangrenzend beleid

In collegevoorstellen betreffende het Spui worden verschillende andere beleidsdocumenten genoemd die de ambitie ondersteunen. Hier worden drie van deze beleidsambities behandeld.

#### Den Haag Culturele Hoofdstad 2018

In maart 2008 wordt een brief aan de raad gestuurd inzake de ambitie om in 2018 Culturele Hoofdstad van Europa te worden<sup>209</sup>. Wanneer Den Haag Culturele Hoofdstad wordt zal de Haagse cultuursector een krachtige impuls krijgen, waardoor ook de cultuurparticipatie van de Hagenaars vergroot zal worden. Tevens zal het internationale imago van de stad een impuls krijgen en de economie worden versterkt. Tot slot zal de trots van de Hagenaars op hun stad vergroot worden. Uit een vergelijking met steden die eerder Culturele Hoofdstad waren blijkt dat gerekend moet worden op minimaal €7,6 miljoen als bijdrage voor de programmering.

<sup>204</sup> *Vergelijking Spuiforum en Renovatievariant*. Brief aan de gemeenteraad, 25 september 2013, p.17. Te raadplegen: [RIS265110](#)

<sup>205</sup> *Brief vergelijking kostenraming Spuiforum BBN met IGG/TG*. Gemeente Den Haag Afdeling Projectmanagement, 2 oktober 2013. Te raadplegen: [Aanbiedingsbrief extra openbare stukken vergelijking Spuiforum met renovatievariant - RIS266652 \(raadsinformatie.nl\)](#).

<sup>206</sup> *Motie Pas op de plaats Spuiforum*, Gemeenteraad Den Haag, 17 april 2014. Te raadplegen: [RIS27186](#).

<sup>207</sup> *Brief aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier*. wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur. 15 juli 2014. [RIS 274408](#).

<sup>208</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 74. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>209</sup> *Brief Den Haag Culturele Hoofdstad 2018*. college van B&W, 25 maart 2008. Te raadplegen: [RIS153566](#).

Om Culturele Hoofdstad te worden moet er volgens de brief sprake zijn van:

- Een breed politiek draagvlak
- Ambitieuze en tegelijkertijd realistische doelstellingen
- Voldoende aandacht voor middelen voor en na 2018
- Participatie van de Haagse bevolking
- Succesvolle samenwerking tussen culturele instellingen en het bedrijfsleven en omliggende gemeenten
- Dwarsverbanden met de andere Culturele Hoofdstad<sup>210</sup>

In de tweede helft van 2008<sup>211</sup> wordt dhr. Van Krimpen, oud-directeur van het Gemeentemuseum Den Haag, aangesteld om leiding te geven aan een team dat de eerste plannen gaat maken voor het bidbook dat Den Haag zal indienen om Culturele Hoofdstad te worden. Het team zal een advies aan het college uitbrengen over de mogelijke richtingen van de programmering van de Culturele Hoofdstad<sup>212</sup>. Hierbij moet volgens de wethouder worden voortgebouwd op het Meerjarenbeleidsplan Cultuur 2009 – 2012 (zie 4.3)

In juni 2009 presenteert het team onder leiding van dhr. van Krimpen haar rapport aan het college<sup>213</sup>. De raad maakt geen gebruik van de mogelijkheid wensen of bedenkingen te uiten<sup>214</sup> ten aanzien van het besluit van het college om een Stichting Den Haag 2018 op te richten die een bidbook zal samenstellen<sup>215</sup>.

In antwoord op schriftelijke vragen uit de raad geeft het college aan in Den Haag is de culturele infrastructuur goed op orde is, met uitzondering van de DAPZ en het LDT. Deze accommodaties moeten ook los van de kandidatuur herontwikkeld worden, maar de kandidatuur biedt als katalysator extra kansen om de stedenbouwkundige ontwikkelingen in gang te zetten<sup>216</sup>.

Het college neemt de eventuele realisatie van het Cultuurforum aan het Spui niet mee in de berekening van de kosten, omdat het voorstel inzake het Cultuurforum apart aan de raad ter besluitvorming wordt voorgelegd. In 2012 wordt het bidbook gepresenteerd in een vertrouwelijke bespreking met de Commissie Samenleving. De brief<sup>217</sup> van het college bevat geen passage over OCC/Amare.

Op 30 november brengt de selectiejury voor de nominatie van Culturele Hoofdstad 2018 rapport uit<sup>218</sup>. Den Haag hoort niet bij de steden die doorgaan naar de volgende ronde. Het college geeft aan dat Den

---

<sup>210</sup> Sinds 2000 zijn er telkens ten minste twee Europese steden in een jaar Culturele Hoofdstad.

<sup>211</sup> *BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE VRAGEN*. College van B&W, 22 januari 2009. Te raadplegen: [Van Krimpen. 2018 Culturele Hoofdstad - RIS160175 \(raadsinformatie.nl\)](#).

<sup>212</sup> *Brief voortgangsbericht cultuur december 2008*, Wethouder van Cultuur en Financiën, 16 december 2008. Te raadplegen: [Voortgangsbericht Cultuur december 2008 - RIS160006 \(raadsinformatie.nl\)](#).

<sup>213</sup> Dit rapport is niet aan de raad gestuurd. Voor informatie, zie: *Concept-besluit VOORBEREIDING KANDIDATUUR EUROPESE CULTURELE HOOFDSTAD*, college van B&W, 27 oktober 2009. Te raadplegen: [RIS167612](#).

<sup>214</sup> *Raadsbesluit Voorstel van het presidium inzake wensen en bedenkingen ten aanzien van voorbereiding kandidatuur Europese Culturele Hoofdstad*, aangenomen in de raadsvergadering op 19 november 2009. Te raadplegen: [RIS168265](#)

<sup>215</sup> *Collegebesluit VOORBEREIDING KANDIDATUUR EUROPESE CULTURELE HOOFDSTAD*. college van B&W, 8 december 2009, te raadplegen: [RIS168858](#)

<sup>216</sup> *BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE VRAGEN*. college van B&W, 14 december 2010. Te raadplegen: [RIS176600](#).

<sup>217</sup> Het bidbook en het verslag van de vertrouwelijke bespreking is niet als bron gebruikt. Voor deze informatie zie: *Brief Kandidatuur Culturele Hoofdstad van Europa Den Haag 2018*. college van B&W, 30 oktober 2012. Te raadplegen: [RIS253180](#).

<sup>218</sup> *PRE-SELECTION REPORT Nomination of the European Capital of Culture 2018 in the Netherlands*. Selection panel ECoC, 30 november 2012. Te raadplegen: [RIS256123](#).

Haag hoe dan ook verder wil gaan met de ideeën die naar boven zijn gekomen tijdens het proces<sup>219</sup> en zal hierover nader informeren bij de voortgangsrapportage van het nieuwe Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2013 – 2016.

## Binnenstadsplannen

Iedere tien jaar stelt de gemeenteraad van Den Haag een binnenstadsplan vast. In het binnenstadsplan 2000 – 2010<sup>220</sup> wordt benoemd dat cultuur binnen Den Haag van groot belang is en komen ambities om een Dans- en Muziekcentrum te bouwen naar voren

In februari 2010 wordt een nieuw Binnenstadsplan door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeenteraad heeft enkele wijzigingen aangebracht, die geen betrekking hebben op het gedeelte inzake cultuur uit het plan<sup>221</sup>.

Het Binnenstadsplan heeft zes ambities:

- IDENTITEIT: Identiteitsdrager voor de stad.
- IDENTITEIT: Den Haag internationale stad.
- FUNCTIE: Den Haag culturele hoofdstad 2018.
- FUNCTIE: Winkeltop van Nederland.
- GEVOEL: Huiskamer voor stad en regio.
- GEVOEL: 'Must see' bestemming.

In het uitvoeringsconvenant van het binnenstadsplan<sup>222</sup> wordt benoemd dat de gemeente en private partijen zorgen voor afstemming bij lopende initiatieven zoals het Cultuurforum, om zodoende het onderscheidend karakter van de acht sfeergebieden in de Haagse binnenstad te versterken.

Het primaat en de aanjaagfunctie van de uitvoering van het binnenstadsplan ligt bij de stichting Bureau binnenstad, een samenwerkingsverband tussen gemeente en private partijen in de binnenstad. Binnen de gemeente is de Dienst Stedelijke Ontwikkeling aangewezen als coördinator van de gemeentelijke inzet rond het binnenstadsplan.

## Investeringsprogramma stedelijke gebiedsontwikkeling

Sinds 2008 werkt de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) met een investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO). Het IpSO geeft inzicht in de door DSO aangestuurde ruimtelijke ontwikkelingen en welke middelen ermee gemoeid zijn<sup>223</sup> en is bedoeld als een instrument waarmee het bestuur ruimtelijke projecten kan prioriteren<sup>224</sup>.

In 2009 stuurt het college een investeringsprogramma aan de raad waarin zij de beleidsprioriteiten voor de aankomende periode vaststelt<sup>225</sup>. Het Spuiplein is op dat moment een van de geprioriteerde

---

<sup>219</sup> *Brief Evaluatie Haagse kandidaatstelling Culturele Hoofdstad van Europa 2018*. Wethouder Cultuur, Binnenstad en Internationaal, 16 januari 2013, Te raadplegen: [RIS256212](#).

<sup>220</sup> *Binnenstadsplan 2000-2010; "Binnenstad Buitengewoon"*. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 6 februari 2001. Te raadplegen: [RIS082096](#)

<sup>221</sup> *Verslag van de raadsvergadering van 4 februari 2020*. Te raadplegen: [Agenda en verslag RAAD 2010-02-04 - RIS170195 \(raadsinformatie.nl\)](#).

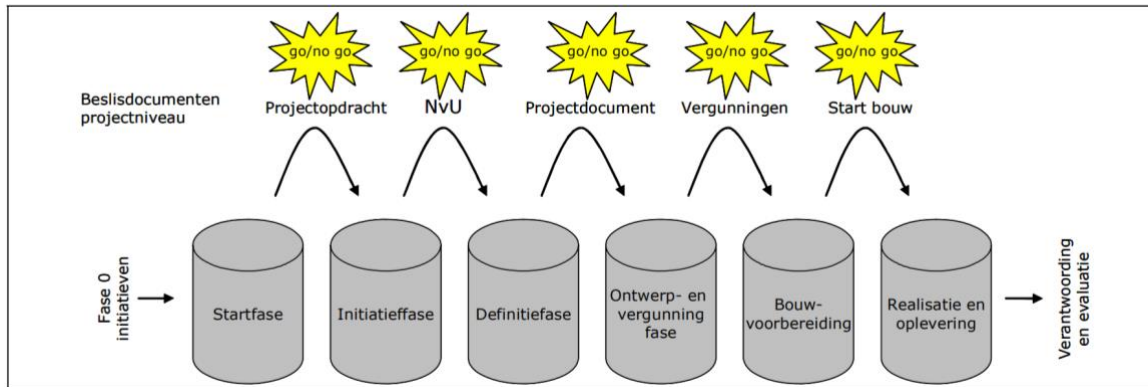
<sup>222</sup> *Uitvoeringsconvenant 2011 – 2014 Binnenstadsplan* Den Haag, Gemeente Den Haag, Stichting Binnenstad Den Haag, KVK Den Haag, 17 maart 2011. Te raadplegen: [RIS180493](#).

<sup>223</sup> *Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2009*. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 11 september 2009. Te raadplegen: [RIS166412](#).

<sup>224</sup> *Brief naar een Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO)*. college van B&W, 4 november 2008. Te raadplegen: [RIS158872](#)

<sup>225</sup> *Brief Investeringsprogramma stedelijke Ontwikkeling (IpSO) 2009*. Wethouder van Bouwen en Wonen, 8 september 2009. Te raadplegen: [RIS166412](#)

gebiedsontwikkelingen in de periode 2015 – 2019. Deze periode heeft als titel: ‘Den Haag, het centrum voor Wereldcultuur’. Deze prioritering komt mede tot stand op basis van de ambitie om in 2018 culturele hoofdstad te worden.



Figuur 2: Fasering Fysieke Projecten Bron - IpSO 2010

In 2010 komt het college met het IpSO 2011, waarin gemeld wordt dat er als gevolg van de crisis nauwelijks tot geen ruimte is om te investeren. Slechts de projecten die reeds gestart zijn, of door de markt worden afgenomen kunnen ongewijzigd worden doorgezet. In beginsel wil de gemeente voor 90% van de ca. 200 doorgezette projecten geen capaciteit meer inzetten in de vorm van inzet van gemeenteambtenaren. Er zijn slechts vier projecten die een uitzondering vormen en waar het college nog in investeert.. Het gaat om drie infrastructurele projecten en het Cultuurforum aan het Spui. De versobering van het stedenbouwkundig plan wordt op dat moment onderzocht, iets wat later zal resulteren in het memorandum reductiemogelijkheden<sup>226</sup>.

### 6.1.5. Conclusies

#### 1. In 2007 begint het onderzoek naar de mogelijkheid om het Koninklijk Conservatorium deel te laten nemen in de plannen rond het Spuikwartier

Het KC kwam aanvankelijk niet voor in de plannen rond het Spuikwartier. In juli 2007 wordt in de voortgangsberichten voor het eerst melding gemaakt van de mogelijkheid om het Koninklijk Conservatorium naar het Spuiplein te laten verhuizen. In de raadsvoorstellen die volgen wordt het Koninklijk Conservatorium meer en meer een vast onderdeel van de plannen. Zo worden in 2008 nog alternatieven gegeven waarbij het niet verhuizen van het Koninklijk Conservatorium een reële optie is, hoewel ook hier in de voorstellen slechts redenen genoemd worden om het KC *wel* te laten verhuizen naar het Spuikwartier. Het verhuizen wordt door het college ‘van eminent belang’ genoemd. In latere voorstellen wordt de optie om het KC niet mee te laten verhuizen alleen genoemd in combinatie met het verbeteren van bestaande huisvesting. Nieuwbouw zonder het KC komt niet meer voor in de alternatieven.

<sup>226</sup> Memorandum Reductiemogelijkheden Dans- en Muziekcentrum Spuiplein. PRC, 1 oktober 2010. Te raadplegen: [RIS178616](#).

**2. Op basis van een raadsmotie ontstaat een vervlechting tussen de informatievoorziening aan de raad over het Wijnhavenkwartier en het Spuikwartier.**

In 2002 neemt de raad een motie aan waarin wordt verzocht om ontwikkeling op het Spuiplein af te stemmen met die op het Wijnhavenkwartier. Het college legt er de nadruk op dat het Spuiplein geen onderdeel is van de ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier, hoewel degenen die onderzoek doen naar de mogelijkheden voor het Spuiplein in dialoog zullen staan met degenen die fase 2 van het Wijnhavenkwartier realiseren. Later in 2008 wordt de inrichting van het Spuiplein van cruciaal belang genoemd in het grotere geheel van het Wijnhavenkwartier. Hoewel het Spuiplein altijd formeel heeft losgestaan van het Wijnhavenkwartier is veel informatie richting de raad over het Spuiplein via de voortgangsbrieven voor het Wijnhavenkwartier gekomen. Daarbij is het realiseren van het KC op het Wijnhavenkwartier in 2008 genoemd in de plannen, hoewel dit uiteindelijk niet op deze manier is gebeurd.

**3. In 2002 wordt gestart met een onderzoek naar de inrichting van het Spuiplein terwijl in 2008 een nieuw onderzoek wordt gestart.**

Het onderzoek in 2002 betreft de aanpassing van de DAPZ, knelpunten van het muziekcentrum en het danstheater en de mogelijke consequenties voor de gemeente bij een eventuele eigendomsovername van de complexen. In 2008 wordt een projectleider aangenomen die gezamenlijk met het KC, het NDT, het RO en de stichting GP de alternatieven voor huisvesting onderzoekt. Onduidelijk is hoe in de tussentijd de planvorming rond de inrichting van het Spuiplein is verlopen.

**4. De realisatie is een uitzondering van een project dat doorging toen veel andere projecten vanwege de crisis zijn stilgelegd**

Het IpSO 2010 laat duidelijk zien dat de gemeente zoveel mogelijk stopt met investeren. Projecten die doorlopen zijn met name projecten waarin marktpartijen een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Ondanks het feit dat zowel marktpartijen als het Rijk geen bijdrage kunnen leveren in de stichtingskosten treden geen wijzigingen op in de planvorming rondom het Dans- en Muziekcentrum.

**5. De Culturele hoofdstad heeft een belangrijke rol in de ambities, maar dit blijkt uiteindelijk geen project te zijn waarmee de realisatie van Dans- en Muziekcentrum staat of valt.**

In de voorstellen voor het Dans- en Muziekcentrum wordt keer op keer benoemd dat de ambitie van Culturele Hoofdstad belangrijk is voor de gemeente Den Haag en dat het te realiseren Dans- en Muziekcentrum hier een kernonderdeel van moet worden. In de MKBA die in 2011 naar de raad wordt gestuurd wordt beargumenteerd dat het planalternatief het beste is, mede op basis van de grotere kans om Culturele Hoofdstad te worden, hoewel dit niet in de Netto Contante Waarde van het kosten-baten saldo wordt meegenomen. Ondanks de belangrijke rol van de ambitie Culturele Hoofdstad treden er geen wijzigingen op in de planvorming rondom het Dans en Muziekcentrum wanneer Den Haag afvalt als kandidaat om Culturele Hoofdstad te worden.

**6. De Diensten OCW, Stedelijke Ontwikkeling en Stadsbeheer spelen een belangrijke rol in de totstandkoming van ambities en de planvorming rondom het Dans- en Muziekcentrum.**

In de realisatie van de plannen hebben de diensten OCW, stedelijke ontwikkeling en stadsbeheer een belangrijke rol. De voorstellen zijn vanaf het begin ontwikkeld door OCW in samenspraak met stedelijke ontwikkeling of stadsbeheer. Niet duidelijk is welke rol de verschillende diensten precies spelen in de initiatieven, de ontwikkeling van alternatieven en het gebruik maken van externe adviezen. Een voorbeeld hiervan is het opkomen van het Koninklijk Conservatorium in de plannen.

**7. De raad probeert inzicht te krijgen in het voorstel door het vragen om uitgewerkte alternatieven.**

Zowel in het laten opstellen van de renovatievariant door werkgroep Dooievaar, het laten uitwerken van extra scenario's door Decisio als het laten uitvoeren van een onderzoek door BBN-adviseurs heeft de raad of hebben partijen uit de raad geprobeerd om veronderstellingen kritisch te toetsen. Uiteindelijk volgt de raad na de uitkomst van de onderzoeken in alle gevallen de voorkeursrichting van het college.

**8. Ondanks de vele alternatieven in de aanloop naar de definitieve besluitvorming is niet duidelijk hoe het uiteindelijk gerealiseerde alternatief zich verhoudt tot de renovatievariant en de variant waarin het KC op het Beatrixkwartier gevestigd blijft.**

In 2009 komt het college met een voorstel op basis van het haalbaarheidsonderzoek waarvoor de raad in 2008 haar toestemming heeft gegeven. Hier wordt echter niet inzichtelijk gemaakt welk alternatief is gekozen en op basis van welke argumenten.

Op twee andere momenten, in 2010 en 2013 laat het college alternatieven onderzoeken. Op elk van de twee momenten blijkt de voorkeursvariant van het college beter uit te pakken dan de andere varianten. Over het verschil in scenario II tussen de haalbaarheidsstudie en de MKBA komt geen duidelijkheid. De uiteindelijke variant 'OCC' is niet vergeleken met varianten waarin het KC op het Beatrixkwartier gevestigd blijft en ook niet met de renovatievariant van de werkgroep Dooievaar+.

### 6.1.6. Vraagstelling

- Welke kaders heeft het college gebruikt bij keuzes voor alternatieven en het laten opstellen van alternatieven?
- Welke strategie heeft het college gehanteerd bij het inwinnen van externe adviezen ten aanzien van het project Spuikwartier?
- Hoe is de raad met de uitkomsten van onderzoeken naar alternatieven omgegaan en heeft hij het college voldoende gecontroleerd in het wel of niet onderzoeken van alternatieven?
- Op basis waarvan krijgt de realisatie van het Dans- en Muziekcentrum prioriteit in een periode van grote bezuinigingen in 2011?
- Wat zijn de rollen van de diensten OCW, stedelijke Ontwikkeling en Stadsbeheer en hoe staan zij met elkaar in contact tijdens de planvorming rondom het Dans- en Muziekcentrum.

- Hoe verhoudt het onderzoek naar het Spuiplein dat in 2002 wordt geïnitieerd zich tot de latere initiatiefase van het Spuikwartier, dat resulteert in de startnotitie uit 2008?
- Op welke manier hebben de realisatie van het Wijnhavenkwartier fase 2 en het Spuiplein elkaar op ambtelijk en bestuurlijk niveau beïnvloed?
- Hoe is het proces verlopen van het moment dat de verhuizing van het Koninklijk Conservatorium een optie was naar het moment dat is besloten dat het Koninklijk Conservatorium zou verhuizen. Welke actoren zijn hierin leidend geweest?
- In de loop van de planontwikkeling wordt deelname van het Koninklijk Conservatorium steeds meer een gegeven. Uiteindelijk zal het KC binnen Amare de helft van de BVO gaan innemen en voldoen de KC-ruimtes aan uitzonderlijk hoge (akoestische en muziek-technische) eisen. Heeft het College in ruil daarvoor prestatie-eisen gesteld aan het KC en zijn er afspraken daaromtrent gemaakt?
- Hoe is de voorwaarde dat het Koninklijk Conservatorium budgetneutraal deelneemt tot stand gekomen en hoe verhoudt dit zich tot de afspraken met de andere instellingen?
- Wat was het onafhankelijke advies van de betrokken experts bij het renovatiealternatief?
- Waarom is er door het nieuwe college in 2014 besloten om op een nieuw plan over te gaan?
- In hoeverre is de renovatievariant, opgesteld door werkgroep Dooievaar+, vergeleken met het nieuwe plan Spuikwartier?
- In hoeverre is er gebruik gemaakt van de second opinion die van toepassing was op het Spuiforum gebruikt voor het Spuikwartier?

## 6.2. FINANCIERING

Het rapport van de Rekenkamer geeft een goed beeld van de cijfermatige aspecten van de ontwikkelingen van Amare. Cijfers vormen echter maar één aspect van de financieringsproblematiek. Besluitvorming over financiering, informatievoorziening, gerelateerde contractvorming, onderkenning en beheersing van risico's en subsidieverstrekingen zijn aspecten die evenzeer nader in beschouwing moeten worden genomen.

Een voorbeeld is de verstrekking van een meerjarige subsidie in 2012 van €900k door middel van een brief van het college. Deze subsidieverstreking blijkt namelijk een essentieel onderdeel van het bedrijfsplan van het DMC dat weer als onderbouwing van de kredietverlening is gebruikt.

Onderstaande analyses bouwen voort op het Rekenkameronderzoek. Belangrijke bevindingen worden kort samengevat.

### 6.2.1. Rekenkameronderzoek

De rekenkamer heeft de resultaten van haar onderzoek naar de financiële kaderstelling van het OCC vastgelegd in 52 bevindingen. De belangrijkste bevindingen worden hieronder aangegeven.

1. Reeds bij de besluitvorming in 2014 was bij het college duidelijk dat het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde krediet € 177,4 mln. voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC met € 16,2 mln. zou worden overschreden. De totale kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier waren niet € 185,6 mln., maar € 202,6 mln. Dit is niet inzichtelijk gemaakt aan de raad. In het raadsvoorstel is daarnaast onterecht gesteld dat het OCC goedkoper zou zijn dan het plan voor het Spuiforum uit 2013.
2. Een deel van de kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (inclusief realisatie OCC) ter grootte van € 9,2 mln., is voor de raad niet inzichtelijk gemaakt.
3. Een deel van de kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (inclusief realisatie OCC) is buiten het zicht van de raad gehouden. Het gaat daarbij zowel om incidentele kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het gebouw als om structurele kosten voor het eigenaarschap en het exploiteren van het OCC.
4. Het raadsvoorstel is ten aanzien van een deel van de kosten, opbrengsten en dekking voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (inclusief realisatie OCC) of de onderbouwing daarvan onvoldoende transparant.
5. Er was sprake van een tekort op de dekking van de kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier.
6. In het raadsvoorstel was een onvolledig overzicht opgenomen van de dekking van de kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (inclusief realisatie OCC). De volledig beschikbare dekking maakte (daardoor) geen onderdeel uit van het raadsbesluit.
7. Hoewel er volledige dekking was voor de kapitaallasten als gevolg van de investering in het nieuwe gebouw, was er bij aanvang een tekort op de gemeentelijke vastgoedexploitatie (kapitaallasten en eigenaarslasten) als gevolg van een te lage huuropbrengst van het KC).
8. Als gevolg van de gehanteerde methodiek van afschrijven ontstaat op de volledige looptijd van de vastgoedexploitatie (40 jaar) voor de gemeente een overschot op de dekking van de

kapitaallasten van ruim € 156 mln. Dit positieve resultaat ontstaat door een toename van de baten en een afname van de lasten gedurende de looptijd.

9. Het college heeft, zonder dat daarvoor een aantoonbare noodzaak was, de gemeenteraad in laten stemmen met het verschaffen van een exploitatiebijdrage voor de stichting Dans- en Muziekcentrum van € 900.000 aflopend naar 0 in tien jaar.
10. Het college heeft aan het NDT zowel een incidentele als een structurele subsidie toegezegd zonder de raad hier vooraf over te informeren.
11. De financiële consequenties en risico's ten aanzien van de bedrijfsexploitatie, waaronder die ten aanzien van toekomstige culturele ambities, waren ten tijde van het raadsbesluit niet inzichtelijk voor de gemeenteraad.

*Bron: Rekenkameronderzoek OCC*

### 6.2.2. Eerste signaleringen van problemen inzake financiën.

Naar aanleiding van een bericht op de website [westonline.nl](http://westonline.nl)<sup>227</sup> over problemen met de financiële bijdrage door het KC worden in 2011 schriftelijke vragen aan het college gesteld over de financiering van het OCC<sup>228</sup>. De vragen worden door het college beantwoord met een verwijzing naar lopende gesprekken, een overzicht van de al gemaakte voorbereidingskosten en de in 2012 nog te nemen beslissing betreffende financiering Amare.

In een brief<sup>229</sup>, van Wethouder Marnix Norder, wordt een 'nul-scenario' geschetst met betrekking tot het onderhoud en de renovatiekosten van het KC. In de brief wordt gesteld dat onderhoud en uitbreiding van het KC aan de Juliana van Stolberglaan noodzakelijk worden gevonden. De kosten daarvan worden door middel van een '*sigarendoosberekening*' geschat op circa €20 mln. Deze kosten worden aan de hand van deze brief, impliciet naast de kosten van de nieuwbouw voor het KC gehouden. Conclusies worden hier niet aan verbonden.

### 6.2.3. Crisis/recessie

In de raadsvoorstellen uit het voorjaar 2008 en zomer 2009 met betrekking tot de haalbaarheid van Amare staan geen verwijzingen naar de kredietcrisis die zich toen aan het openbaren was.

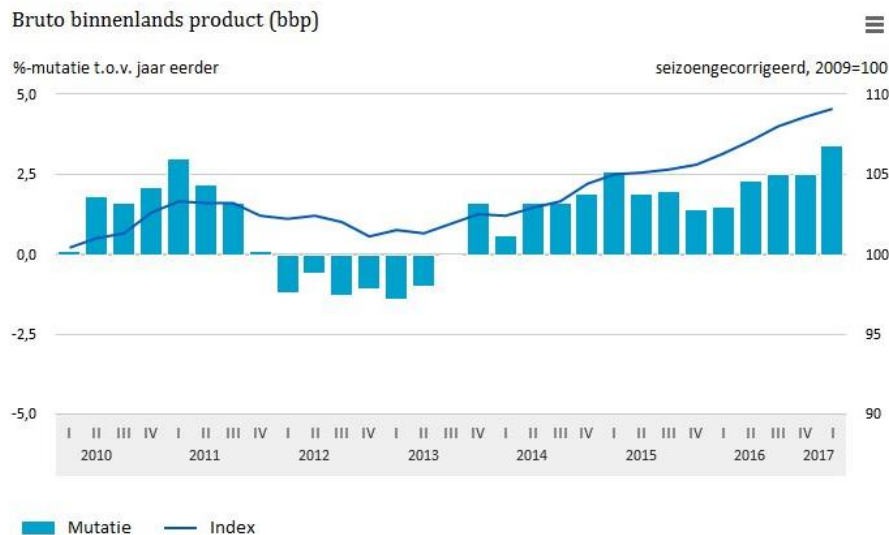
In het raadsvoorstel voor Amare uit 2011 wordt de recessie voor het eerst aangehaald. Het college wijdt er drie zinnen aan en stelt het volgende: *"Als gevolg van de economische recessie en de dreigende tekorten op de gemeentebegroting maakt de gemeente keuzes. In de Meerjarenbegroting is besloten om te bezuinigen op de subsidies voor onder meer cultuur. Daarnaast wordt ook in de toekomst geïnvesteerd."* Het college vervolgt met: *"Want, zoals uit bovenstaande blijkt, is een kwalitatief en evenwichtig cultureel aanbod onmisbaar voor Den Haag als attractieve en welvarende stad."* Daarop volgen argumenten voor culturele verbeteringen in de stad Den Haag. In dit voorstel wordt een viertal risico's genoemd, namelijk de onzekere financiële situatie van het KC, de mogelijkheid van tegenvallende bezoekersaantallen, de bezuinigingen door het Rijk en het nieuwe sectorplan voor het

<sup>227</sup> *Problemen met financiering muziekcentrum*. Persberichten, WestOnline, 28 september 2011. Te raadplegen: [westonline.nl](http://westonline.nl)

<sup>228</sup> *Schriftelijke vragen Dans- en Muziekcentrum Spuiplein*. College van B&W, 9 november 2011. Te raadplegen: [RIS181368](http://RIS181368)

<sup>229</sup> *Brief Indicatie kosten Koninklijk Conservatorium*, Wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie, 30 maart 2011. Te raadplegen: [RIS180081](http://RIS180081)

Hoger Onderwijs. Hierom wordt besloten om een definitief besluit medio 2012 te nemen. Opvallend is dat het 'versoberde plan' nog steeds een investeringskrediet vereist ter waarde van €187,2 mln. Ter illustratie is in figuur 3 het effect van de kredietcrisis op de Nederlandse economie aangegeven. Zichtbaar is dat het besluitvormingsproces Amare zich afspeelde tijdens het dieptepunt van de crisis.



Figuur 3: BBP (Bron CBS)

Het besluitvormingsproces van Amare begon tijdens de kredietcrisis, waarbij de raadsvoorstellen de crisis niet nadrukkelijk benoemen. Het definitieve besluit voor het investeringskrediet voor Amare is in 2014 genomen. De kredietcrisis was toen achter de rug, maar het blijft opmerkelijk hoe stevig Amare in de jaren die daaraan voorafgingen in de plannen overeind is gebleven.

#### 6.2.4. Risicobeleid, risicovoorziening & advies

Risicobeheersing en voorzieningen zijn van groot belang bij grote projecten zoals Amare en het Spuikwartier. In 2012 schrijft onderzoeksbureau Punt 4 BV een notitie, gericht aan college en raad, waarin grote kanttekeningen worden geplaatst bij Spuiforum<sup>230</sup>. Het advies stelt dat het vanuit een professioneel oogpunt ondenkbaar en onvoorstelbaar is dat bij het gepresenteerde schetsontwerp zowel een vastgoedrisico-analyse voor het gebouw als een omgevingsrisico-analyse ontbreekt. Hierbij wordt gesteld dat inzicht in de risico's ten aanzien van tijd, kosten en kwaliteit, de maximale en minimale omvang van de risico's, beheersbaarheid van de risico's en een adequate financiële reservering cruciaal zijn in het besluitvormingsproces. Deze zaken ontbreken. Daarbij wordt aangegeven dat er geen duidelijke kaders zijn voor de planontwikkeling. De volgende gebreken worden gesignaleerd:

- Ontbrekende risicoreservering
- Een post onvoorzien met een percentage van '9%' is ontoereikend
- Een verkeerde inschatting van de tijdelijke huisvestingskosten

<sup>230</sup> *Hiaten plan en besluitvorming Spuiforum Den Haag*. Jan de Jonge (Punt 4 BV), 25 oktober 2012. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3330411/1/Reactie%20Jan%20de%20Jonge%20na%20commissie%2018%2010%20op%20Spuiforum>

- De aanname dat het voor het KC mogelijk is om €3 mln. te besparen
- Een irreële aanname dat het KC de sponsoringsbijdrage kan leveren.

De conclusie luidt dat het in dit stadium nog mogelijk is voor college en raad om het plan aan te passen teneinde deze gebreken op te heffen. De vraag is gerechtvaardigd wat met het advies is gedaan?

In 2014 wordt het raadsvoorstel ingediend waarmee Amare van start moet gaan<sup>231</sup>. In dit raadsvoorstel wordt geen risico-inventarisatie opgenomen. (Belangrijk is om onderscheid tussen weerstandsvermogen, risicoreservering en risico-inventarisatie te maken. Weerstandsvermogen is een overkoepelend vermogen om risico's op te kunnen vangen. Risicoreservering is een meer gespecificeerde voorziening om bepaalde risico's te ondervangen. Risico-inventarisatie is het managen, identificeren en analyseren van mogelijke risico's, wat een aanzet is voor risicobeheersing- en management).

Wat betreft het aspect risicomanagement nemen college en raad bovengenoemd advies, voortgekomen uit het maatschappelijk krachtenveld, derhalve niet ter harte. Het niet opnemen van een risicoreservering in het investeringskrediet maar in plaats daarvan in de reserve Grondbedrijf en de Reserve Grote Projecten is in strijd met financiële regels, hetgeen door de Rekenkamer wordt gesignaleerd.<sup>232</sup> Het bedrijfsplan vormt een deel van de financiële onderbouwing van het project. Onderdeel van dit plan is een sponsoringsstructuur, welke onder meer inhoudt dat het KC-sponsor gelden gaat verwerven als bijdrage aan de exploitatie<sup>233</sup>. Uit een in 2019 afgeronde marktconsultatie bleek dat de gemeente (bij nader inzien) niet als opdrachtgever voor sponsoring kan fungeren omdat dit geen realistisch perspectief biedt op het daadwerkelijk behalen van sponsorinkomsten<sup>234</sup>. Deze conclusie ondergraaft het huisvestingsplan van het college. De Rekenkamer stelt vast dat er anno 2020 nog steeds problemen zijn met de huisvestingstructuur.

De hiervoor beschreven gebreken brengen de Rekenkamer tot de conclusie dat de raad zijn taak als controlerende orgaan niet kan uitvoeren.

Met betrekking tot het Spuikwartier wordt de risico-inventarisatie grotendeels gebaseerd op de MPG en de daarin voorkomende Reserve Grondbedrijf. Hierbij worden, zoals door de Rekenkamer geadviseerd, twee risico-scenario's met een risico-inventarisatie geschetst. Het eerste scenario schetst tegenvallende opbrengsten en het tweede mogelijke vertraging.

### 6.2.5. Kostenoverschrijdingen

Zoals hiervoor aangegeven constateert de rekenkamer dat de geraamde kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC, zoals opgenomen in het raadsvoorstel van 2014, toen al met €16,2 mln. werden overschreden. In 2018, bij de uitbreiding van het investeringskrediet met €33,5 mln. door middel van de packagedeal, werd de kostenoverschrijding uit 2014 bijgesteld naar €12,4 mln. Tabel 9 geeft een weergave van de kosten.

---

<sup>231</sup> Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F.2014/1. Raadsvoorstellen, Gemeente Den Haag, 3 oktober 2014. Te raadplegen [RIS276520](#)

<sup>232</sup> Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject. Rekenkamer, Gemeente Den Haag, 6 november 2020, p.15. Te raadplegen: [RIS306611](#).

<sup>233</sup> Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F.2014/1. College van B&W, 3 oktober 2014. Te raadplegen [RIS276520](#)

<sup>234</sup> Reactie op brief Rekenkamer (RIS305278). College van B&W, 30 juni 2020. Te raadplegen: [RIS305637](#)

	2014	2018
<i>Krediet</i>	€177,4 mln.	€210,9 mln.
<i>Kostenoverschrijdingen</i>	€16,2 mln.	€12,4 mln.
<b><i>Totale Kosten</i></b>	<b>€193,6 mln.</b>	<b>€223,2 mln.</b>

Tabel 7: Kostenoverschrijding Amare

Voor onderbouwing van de kostenoverschrijdingen, zoals de Rekenkamer die signaleert, maakt het college onderscheid tussen het project Amare en het Spuikwartier. Het college geeft in een bestuurlijke reactie, opgenomen in het Rekenkamerrapport, aan dat de kostenoverschrijdingen een foutieve demarcatie betreffen tussen de projecten Amare en het Spuikwartier. Deze kosten zijn geboekt als onderdeel van Amare, terwijl zij eigenlijk behoren tot het project het Spuikwartier. Hiermee stelt het college dat de Rekenkamer onjuist concludeert dat er sprake is van overschrijdingen binnen het project Amare. De Rekenkamer gaat in het rapport niet verder in op de onderbouwing van het college.

De kostenposten die volgens het college onterecht door de Rekenkamer onder Amare zijn geschaard zijn de ontsluitingstunnel, Spuigarage, fietsenstallingen, commerciële ruimten, risicovoorziening en Stadsbalkon. Hieronder zijn de posten in een tabel 10 weergegeven.

Omschrijving kostenposten	2014	2016
<i>Ontsluitingstunnel</i>	á €0,7 mln.	á €0,7 mln.
<i>Spuigarage</i>	á €5,3 mln.	á €5,3 mln.
<i>Fietsenstallingen</i>	á €0,7 mln.	á €0,7 mln.
<i>Commerciële ruimte Amare</i>	á €1,7 mln.	á €1,7 mln.
<b><i>Totaal Kostenposten</i></b>	<b>€8,4 mln.</b>	<b>€8,4 mln.</b>
<i>Risicovoorziening</i>	€7,8 mln.	€3,5 mln.
<i>Stadsbalkon</i>	n.v.t.	€0,5 mln.
<b><i>Totale Kosten</i></b>	<b>€16,2 mln.</b>	<b>€12,4 mln.</b>

Tabel 8: Overschrijdende kosten

De bevindingen van de Rekenkamer rond de risicoreservering sluiten aan bij de conclusies omtrent risicobeleid in hoofdstuk 4. De Rekenkamer constateert dat de risicovoorziening ter waarde van €7,8 mln. niet is meegenomen in de opbouw van het investeringskrediet in het raadsvoorstel uit 2014. Het college stelt dat de risicovoorziening behoort tot het project Spuikwartier.

Indien de stelling van het college waarmee betoogd wordt dat de risicoreservering onderdeel is van het project Spuikwartier, wordt gevolgd rijst de vraag waarom het college voor het project Amare geen risicovoorziening heeft opgenomen in het investeringskrediet. De Rekenkamer geeft aan dat het plan voor Amare goedkoper oogde voor de raad door de risicoreservering niet mee te nemen in het investeringskrediet.

### 6.2.6. Fietsenstallingen

De Rekenkamer constateert de kostenoverschrijdingen in 2014 en 2018 en vraagt het college hiervoor een onderbouwing. In de bestuurlijke reactie (bijlage Rekenkamerrapport) reageert het college dus door te stellen dat de demarcatie van kostenposten incorrect is uitgevoerd.

In het raadsvoorstel 2014<sup>235</sup> wordt het OCC binnen de kredietaanvraag van de ontwikkeling Spuikwartier opgenomen. Specifiek voor het OCC wordt daarbij een investeringskrediet geraamd van €176,6 mln. Daarnaast wordt aangegeven dat ten opzichte van het eerdere functionele PVE (2013) een uitbreiding van de 600 fietsenstallingen uit het plan Amare (maar ook voormalige Spuiforum), met 900 plaatsen is voorzien. Voor deze uitbreiding wordt een kostenpost geraamd van € 0,8 mln. (met dekking vanuit het programma Verkeer en Milieu). In het door het college aan de raad voorgestelde besluit, opgenomen aan het einde van het raadsvoorstel<sup>236</sup>, wordt een krediet voor het OCC gevraagd van €177,4 mln. Hiermee staat vast dat het college beoogde dat de fietsenstalling tot het OCC behoorde en dat ook aldus aan de raad aangaf. Het college stelt echter in de bestuurlijke reactie dat de fietsenstalling geen onderdeel is van het investeringskrediet, maar van het Spuikwartier en stelt dat de fietsenstalling onder de kosten van de grondexploitatie valt. Dit staat haaks op de begroting in het raadsvoorstel uit 2014, waardoor de bestuurlijke reactie van het college met betrekking tot de bevindingen van de Rekenkamer discutabel is.

### 6.2.7. Grondexploitatie

De grondexploitatie wordt gedefinieerd als het financiële kader waar binnen uitgangspunten voor de aankoop, bewerking en verkoop van grond voor de inrichting van de publieke ruimte en de daarbij behorende planning is vastgelegd. De grondexploitatie in dit geval behelst het plangebied onder de naam het Spuikwartier, dat in het projectdocument wordt onderscheiden van het Wijnhavenkwartier. De grondexploitatie betreft daarmee de gebiedsontwikkeling 'het Spuikwartier' en zal bestaan uit het onderwijs/cultuurcomplex, woningen, commerciële voorzieningen, parkeervoorzieningen en openbare ruimte.

Zoals hiervoor beschreven is de demarcatie tussen de grondexploitatie en de nieuwbouw Amare onduidelijk. De Rekenkamer rapporteert daarbij dat het college duidelijk fouten maakt bij het presenteren van plannen, zoals de vergelijking van de grondexploitatie van 'het Spuikwartier' met die van Spuiforum, waarbij het college volgens de Rekenkamer een bedrag van €9,2 mln. apart presenteerde buiten het 'all-in bedrag' van €176,6 mln., waardoor het plan 'het Spuikwartier' goedkoper oogde.

### 6.2.8. Huisvestingstructuur

De huisvestingsstructuur van Amare is complex. De huurders RO, NDT en KC huren van het DMC, waarbij in het bedrijfsplan DMC 2013, het DMC €0,95 mln. zou toeleggen op de huisvesting van het KC. Dit zou terugverdiend worden door de huisvesting van het RO en NDT met een positieve opbrengst van

---

<sup>235</sup> Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F.2014/1. College van B&W, 28 oktober 2014. Te raadplegen: [RIS 276520](#)

<sup>236</sup> Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F.2014/1. College van B&W, 28 oktober 2014, p. 18. Te raadplegen: [RIS 276520](#)

€1,76 mln. per jaar. Het bedrijfsplan 2022 laat een wijziging zien. Het tekort op de huisvesting van het KC is namelijk toegenomen naar €1,2 mln. per jaar en het positieve resultaat op de huisvesting van het NDT en RO bedraagt nu €1,4 mln. Per saldo betekent dit een verslechtering van het huurresultaat van €0,6 mln. Dit ondanks de ondertussen verstrekte huurkorting ter waarde van €300k door de gemeente aan het DMC, omdat het DMC een deel van de huur van het KC dekt. Tabel 11 geef het verloop van de huisvestingsbegroting beknopt weer.

	Bedrijfsplan DMC 2013	Bedrijfsplan DMC 2022
Tekort KC	€0,95 mln.	€1,2 mln.
Huisvesting NDT en RO	€1,76 mln.	€1,4 mln.
Totaal Resultaat	€0,81 mln.	€0,2 mln.

Tabel 9: Tekorten Huisvesting

Daarnaast stelt de Rekenkamer dat er sprake is van een huurkorting ter waarde van €300k<sup>237</sup>, terwijl een raadsvoorstel uit 2020 stelt dat er een huurkorting van €600k is verstrekt<sup>238</sup>. Dit vraagt om een nadere analyse van de huurkorting.

## 6.2.9. Commerciële ontwikkeling

### Stadsbalkon, Heijmans & Parkeergarage

In gebied 'het Spuikwartier' worden drie torens A, B en C gebouwd. De ontwikkelrechten worden gegund aan Sonate. Sonate is onderdeel van hetzelfde concern waartoe ook Cadanz behoort.

In 2013 werden de ontwikkelingsrechten voor het Wijnhavenkwartier gegund aan Heijmans. Hieronder valt 'Fase 2', de herontwikkeling van de voormalige panden van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit is tevens de kavel waarop het huidige OCC deels is gebouwd. Het Wijnhavenkwartier en het Spuikwartier grenzen aan elkaar. Of Sonate de ontwikkelingsrechten voor de justitie kavel moest overnemen om de realisatie van het OCC mogelijk te maken is onduidelijk<sup>239</sup>. De Rekenkamer signaleert dat de diverse wijzigingen binnen de grondexploitatie Wijnhavenkwartier en de grondexploitatie Spuiforum/Spuikwartier leidt tot een positieve aanpassing van de grondexploitatie Spuiforum/Spuikwartier met € 4,4 mln. NCW.<sup>240</sup>

Het stadsbalkon ligt tussen Amare en torens B en C, waarbij nog discussies gaande zijn of het stadsbalkon openbaar moet worden. Het stadsbalkon is een onderdeel van het investeringskrediet, de scope van de opdracht en het Programma van Eisen. Alleen stelt het college volgens de Rekenkamer onterecht dat het stadsbalkon niet is betaald uit het investeringskrediet<sup>241</sup>. Het bedrag is namelijk wel in mindering gebracht op de grondprijs van de commerciële ontwikkeling van Amare.

<sup>237</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020. Te raadplegen: [RIS306611](#)

<sup>238</sup> *Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht resultaat bedrijfsexploitatie Amare*. College van B&W, 17 maart 2020. Te raadplegen: [RIS304964](#)

<sup>239</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 80. Te raadplegen: [RIS306611](#).

<sup>240</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 80. Te raadplegen: [RIS306611](#).

<sup>241</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020. Te raadplegen: [RIS306611](#)

Rond 2016 stelt het college de realisatie van sociale huurwoningen voor<sup>242</sup>. Er zijn vervolgens 88 sociale huurwoningen voorzien in Toren A, maar uit een toelichting blijkt dat Sonate, in een later stadium wordt ontslagen van haar verplichting om deze sociale huurwoningen te bouwen<sup>243</sup>. De betrokkenheid van de aannemer van Amare bij de commerciële exploitatie van het Spuikwartier, de incorrecte demarcatie van kosten door het college en de vervlechting van ontwikkelingsrechten roepen vragen op naar de onderliggende financiële constructies.

### 6.2.10. Dubbele boeking

De Rekenkamer constateert dat het college buiten het zicht van de raad een deel van de ontwikkeling van Amare verschuift naar het project grondexploitatie Spuikwartier. Bij deze overheveling kunnen vragen worden gesteld omdat het leidt tot een onverschuldigde betaling. De raad heeft hierop geen controle kunnen uitoefenen. Bevinding 42 in het Rapport van de Rekenkamer luidt als volgt: *“Het college heeft de gemeenteraad niet geïnformeerd over het in 2015 ten laste van de grondexploitatie Spuikwartier overhevelen van een deel van de opdracht voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs en Cultuurcomplex naar de ontwikkelaar van de commerciële ontwikkeling binnen het Spuikwartier. Dit betreft het overkappen van de expeditie van het OCC. De kosten hiervoor van € 0,5 mln. worden verrekend in de grondexploitatie met de ontvangen grondprijs voor de commerciële ontwikkeling. De ontwikkelaar van de commerciële ontwikkeling is een dochter van het concern Royal VolkerWessels N.V. Deze onderneming is tevens 100% eigenaar van de aannemer van het Onderwijs- en Cultuurcomplex. De gemeente betaalt hiermee voor één deelopdracht tweemaal en dit aan hetzelfde concern.”* (p. 149).

Door de Rekenkamer worden geen nadere specificaties gegeven over de interactie tussen de aannemer, dochteraannemer en de gemeente, waardoor de precieze toedracht onduidelijk blijft.

### 6.2.11. Vraagstellingen

- Analyseer de conclusie van de Rekenkamer dat het college de raad onvoldoende heeft geïnformeerd rond Amare op de gevolgen daarvan en completeer de analyse met een onderzoek naar de invulling van de rollen door de betrokken actoren en de onderlinge interacties.
- Heeft de raad voldoende actief ingespeeld op de (negatieve) financiële ontwikkelingen van Amare?
- In hoeverre kon in 2011 vastgesteld worden dat het betrekken van het KC financiële risico's met zich meebracht en wat waren de alternatieven? Had het College dit destijds kunnen en moeten signaleren? Had het College beheersmaatregelen kunnen nemen? Op wiens initiatief is het KC betrokken.
- Heeft de raad voldoende navraag gedaan naar eventuele risico's samenhangend met het betrekken van het KC bij de plannen voor Amare?

---

<sup>242</sup> Projectdocument Gebiedsontwikkeling Spuikwartier Herziening 8 maart 2016 Pag 5. Te raadplegen [RIS292663](#)

<sup>243</sup> Project specifieke toelichting n.a.v. commissie Bestuur d.d. 6 mei 2020. Brieven, Gemeente Den Haag, 19 mei 2020. Te raadplegen: [RIS305354](#)

- Heeft het College de risicovoorziening voldoende adequaat onderbouwd door middel van een gedegen analyse?
- Bieden de diverse rapporten van de Rekenkamer voldoende inzicht in mogelijke vormen van risicobeleid en beheersmaatregelen en zijn deze voldoende effectief?
- Was het opnemen van sociale huurwoningen in de oorspronkelijke plannen vooral gericht op het tegemoetkomen aan wensen uit de raad en wat was het realiteitsgehalte hiervan? Wat betekent het voor het project en/of VolkerWessels dat de sociale huurwoningen niet gebouwd hoeven te worden?
- Kan inzicht worden verkregen in de financiële banden tussen Cadanz en o.a. VolkerWessels, Sonate, Heijmans en andere verbonden ondernemingen relevant voor het project OCC/Amare en de gebiedsontwikkeling?
- Welke financiële transacties hebben plaatsgevonden tussen deze partijen in het kader van het project OCC/Amare en de gebiedsontwikkeling en wat was de mogelijke financiële impact ervan voor de gemeente?
- Hoe valt de ontwikkeling van het saldo van de grondexploitatie Spuikwartier te verklaren?
- Heeft de ontwikkelaar op goede gronden kunnen afzien van de bouw van sociale woningen?

### 6.3. PROGRAMMA VAN EISEN

Het Programma van Eisen (PvE) ligt ten grondslag aan het ontwerp van Amare/OCC. Het oorspronkelijke PvE dateert van medio 2008 en is door de betrokken culturele partijen opgesteld. De instellingen die betrokken zijn bij het PvE zijn het Nederlands Dans Theater, het Koninklijk Conservatorium, het Residentie Orkest en de Gastprogrammering waarbij *“de kracht van dit programma ligt in de intensieve samenwerking van de instellingen in het nieuwe complex”*.<sup>244</sup> De eisen van de verschillende culturele instellingen zijn dus samengebracht in dit document. Samen met *de artistieke en zakelijke visie* en *de nota van uitgangspunten* vormt het PvE de basis voor het principebesluit van de gemeenteraad om in te stemmen met de herontwikkeling van het gebied. Dit principebesluit is genomen op 9 juli 2009.

In 2010 verschijnt het definitieve PvE waarbij in ruimtelijke en functionele termen het multifunctionele complex wordt beschreven. In dit document wordt benadrukt dat het niet gaat om een optelsom van individuele eisen, maar dat er *“met de betrokken instellingen zeer bewust is gewerkt naar een dans- en muziekcentrum waarin gezamenlijkheid centraal staat”*.<sup>245</sup> De ambities, het functioneren van de huisvesting, de financiële exploitatie en de bijbehorende investeringen worden hierin beschreven. Het document dient als belangrijk document voor bestuurlijke besluitvorming. Ook dient het PvE als basis voor het ontwerpproces voor de te selecteren architect. In maart 2010 wordt de raad geïnformeerd over de selectiefase waarbij van de 54 geïnteresseerde architectenbureaus er 20 zijn geselecteerd.<sup>246</sup> Uiteindelijk zijn er drie architectenbureaus uitgenodigd die deel hebben genomen aan de tweede gunningsfase en hebben zij een structuurontwerp ingediend. Op basis van deze structuurontwerpen is in december 2010 een bureau gekozen: Neutelings Riedijk Architecten.<sup>247</sup>

Als gevolg van de economische crisis wordt de raad in 2011 geïnformeerd over het feit dat er onderzocht wordt in welke mate er bezuinigd kan worden op het oorspronkelijke plan en het bijbehorende PvE. Dit leidt tot een versobering van het PvE, het ontwerp en het kostenniveau in 2012.<sup>248</sup> In 2013 is het versoberde PvE in overleg met de instellingen bijgewerkt. Dit leidt tot een herziening van het originele PvE en dus een nieuw document waarin de functionele, ruimtelijke en technische eisen samenkomen.<sup>249</sup> Naast o.a. algemene functionele eisen voor de zalen, logistieke eisen en bouwfysische eisen worden ook de aanvullende eisen van de individuele instellingen weergegeven.<sup>250</sup> Het PvE uit 2013 vormt dan de basis voor het ontwerp- en bouwproces. De bouworganisatievorm heeft een belangrijke rol heeft gespeeld in de manier waarop elementen vanuit het PvE uiteindelijk vertaald zijn in het ontwerp. Er is namelijk afgeweken van het oorspronkelijk plan waarbij het idee was om het project te realiseren volgens de gangbare vorm waarbij eerst het ontwerp wordt voltooid en dit ontwerp

<sup>244</sup> Voorstel van het college inzake Besluit Dans- en Muziekcentrum Spuiplein. College van B&W, 24 maart 2011, p. 3 Te raadplegen: [RIS 178616](#).

<sup>245</sup> Functioneel- ruimtelijk programma van Eisen Dans en Muziekcentrum Spuiplein. Gemeente Den Haag (opdrachtgever), 29 januari 2010, Te raadplegen: [RIS 170854f](#)

<sup>246</sup> Brief Resultaat van de selectiefase architectenselectie nieuwbouw dans- en muziekcentrum Spui. College van B&W, 2 maart 2010. Te raadplegen: [RIS 170995](#)

<sup>247</sup> Brief aanbestedingsresultaat architectenselectie nieuwbouw dans- en muziekcentrum Spui. College van B&W, 14 december 2010. Te raadplegen: [RIS 177748](#)

<sup>248</sup> Voorstel van het college inzake Besluit Dans- en Muziekcentrum Spuiplein. College van B&W, 24 maart 2011, p.4. Te raadplegen: [RIS 178616](#)

<sup>249</sup> Spuiforum Den Haag - Functioneel en Technisch Programma van Eisen. Gemeente Den Haag, DSO, 4 juli 2013. Te raadplegen: [RIS 260758](#).

<sup>250</sup> Spuiforum Den Haag - Functioneel en Technisch Programma van Eisen. Gemeente Den Haag, DSO, 4 juli 2013. Te raadplegen: [RIS 260758](#).

vervolgens wordt aanbesteed.<sup>251</sup> Om dit mogelijk te maken heeft de gemeente op 13 juni 2013 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de betrokken culturele instellingen waarbij de betrokkenheid bij het uitwerken van het PvE 2013 is vastgelegd. Het aantreden van een nieuw college in maart 2014 is van invloed geweest op de gebiedsontwikkeling van het Wijnhaven- en Spuikwartier. Er wordt een nieuw plan gemaakt voor de gebiedsontwikkeling waar het OCC/Amare deel van uitmaakt: een integrale gebiedsontwikkeling.<sup>252</sup> De gemeente kiest voor de realisatie van het project om gebruik te maken van een geïntegreerde bouworganisatievorm: Design, Build & Maintenance (DBM)<sup>253</sup> (Zie 6.4).

In de brief aan de gemeenteraad wordt aangegeven dat “*de aanbesteding van de integrale opdracht relatief complex is*”. Om de gemeenteraad hierover goed te informeren en eerdere ervaringen te delen wordt een werkbepreking/werkbezoek georganiseerd. De basis van de nieuwe manier van aanbesteding en het bijbehorende ontwerp is het PvE uit 2013 dat is vertaald naar outputspecificaties en presentatie-eisen.<sup>254</sup> Deze optimalisatie van het PvE is op 29 september 2014 overeengekomen tussen de gemeente en de instellingen en leidt tot een nieuw PvE in 2014. Ook worden in september 2014 nieuwe afspraken gemaakt tussen de gemeente en de culturele instellingen over de mate van betrokkenheid bij de aanbesteding, het ontwerp- en het bouwproces, waarbij de eerdere samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013 als uitgangspunt wordt genomen.

De afspraken worden door de Rekenkamer als volgt omschreven<sup>255</sup>:

- De instellingen hebben een goedkeuringsrecht ten aanzien van de outputspecificaties en prestatie-eisen die de gemeente zal opstellen op basis van het PvE 2014.
- De instellingen nemen tijdens de aanbestedingsprocedure deel aan de dialogen met de geselecteerde ondernemingen zodat deze ondernemingen maximaal op de hoogte kunnen zijn van de belangen van de Instellingen en hun inschrijvingen op die belangen kunnen afstemmen.
- De instellingen zullen deel uitmaken van de beoordelingscommissies die de inschrijvingen moeten beoordelen in het licht van de gestelde gunningscriteria.
- De instellingen worden na gunning van de opdracht aan de winnende inschrijver betrokken bij de totstandkoming van het DO, TO en UO. Deze ontwerpproducten vereisen de goedkeuring van de instellingen, waarbij het PvE 2014 en de daarvan afgeleide outputspecificaties en prestatie-eisen als beoordelingskader zullen gelden.
- De gemeente zal de instellingen betrekken bij het proces van oplevering van het OCC.

Op 7 november 2014 worden de kaders vastgelegd voor de realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex door de gemeenteraad. In het raadsvoorstel ligt geen concreet bouwplan voor, maar worden de kaders geschetst waarbinnen het plan gerealiseerd moet worden. De raad wordt gevraagd in te stemmen met deze inhoudelijke en stedenbouwkundige kaders, een aanbestedingsstrategie en de

---

<sup>251</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, pp. 176-177. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>252</sup> *Brief aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier*. Wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur. 15 juli 2014. [RIS 274408](#).

<sup>253</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, pp. 176-177. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>254</sup> *Brief aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier*. Wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur. 15 juli 2014. [RIS 274408](#).

<sup>255</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, pp. 176-177. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

financiële kaders. Op basis van deze kaders start het college een integrale aanbesteding voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier.<sup>256</sup> Zoals reeds vermeld wordt voor de bouw van het OCC/Amare gebruikgemaakt van het bestaande PvE, zoals dit in 2013 was opgesteld ten behoeve van de bouw van het Spuiforum en inmiddels is geactualiseerd in samenspraak met de culturele instellingen en heeft geleid tot een nieuw PvE uit 2014.<sup>257</sup> In het raadsvoorstel wordt gesteld dat het PvE algemener is omschreven, zodat het PvE opener en geschikt is om nieuwe ontwerpen te faciliteren.<sup>258</sup> Bij de integrale aanbesteding wordt bij de gunning van het ontwerp, de bouw en het onderhoud erop gelet dat het moet voldoen aan het Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex 2014.<sup>259</sup>

De basis van de aanbesteding is de concurrentiegerichte dialoog. Het PvE uit 2014 dient hierbij als uitgangspunt voor gesprekken tussen de gemeenten en de geïnteresseerde partijen. Op basis hiervan kunnen deze partijen een Voorlopig Ontwerp (VO) indienen. Met de partij die het beste ontwerp indient zal een DBM- contract worden gesloten waarna het (VO) zal worden voltooid en uitgewerkt in een Definitief Ontwerp (DO), een Technisch Ontwerp (TO) en een Uitvoeringsontwerp (UO). Op basis van het UO zal worden gestart met de bouw van het OCC.<sup>260</sup>

In het onderzoek van de Rekenkamer naar het OCC zijn de totstandkoming en de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van het PvE geanalyseerd. Hierbij is vooral gekeken naar de mate waarop de raad hier tijdig en volledig over is geïnformeerd. Het onderzoek van de Rekenkamer vangt aan in 2014. Een belangrijke conclusie van de Rekenkamer ten aanzien van het PvE is dat er voor verschillende belangrijke onderdelen te summier is omschreven wat er beoogd werd. Door het ontbreken hiervan is er onduidelijkheid ontstaan over de uitvoering ervan in het ontwerpproces en dit heeft tot meerkosten geleid. De volgende voorbeelden worden genoemd: “*de alzijdigheid van het gebouw en de multifunctionaliteit van de concertzaal*”. De multifunctionaliteit van de concertzaal heeft te maken met de verschillende concerten die georganiseerd kunnen worden in deze ruimte en de mogelijkheid om een vlakke vloer hellend te maken. Laatstgenoemde werd door een deel van de raad als vaststaand onderdeel van het PvE gezien, maar is niet gerealiseerd. De Rekenkamer concludeert: “De kaderstelling door de gemeenteraad was daarmee onvoldoende specifiek, meetbaar en controleerbaar om te waarborgen dat het gevraagde ook zou worden gerealiseerd”.<sup>261</sup>

De Rekenkamer stelt dat “ondanks de toezegging van het college dat de DBM- constructie waarborgt dat geen afwijkingen mogelijk zijn in tijd, kosten en kwaliteit, er uiteindelijk van al deze kaders is afgeweken.”<sup>262</sup> Over het algemeen geldt dat een DBM- model tot kostenbeheersing kan leiden als de

---

<sup>256</sup> *Voorstel Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier*. College van B&W, 7 november 2014, p. 2. Te raadplegen: [RIS276520](#)

<sup>257</sup> *Voorstel Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier*. College van B&W, 7 november 2014, p. 2. Te raadplegen: [RIS276520](#)

<sup>258</sup> *Voorstel Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier*. College van B&W, 7 november 2014, p. 7. Te raadplegen: [RIS276520](#)

<sup>259</sup> *Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen, Onderwijs en Cultuurcomplex*. Gemeente Den Haag DSO, 29 september 2014. Te raadplegen: [RIS 276520](#).

<sup>260</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, pp. 176-177. Te raadplegen: [RIS 306611](#)

<sup>261</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 127. Te raadplegen: [RIS 306611](#)

<sup>262</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 17. Te raadplegen: [RIS 306611](#)

aannemer zelf kan kiezen op welke wijze het PvE wordt ingevuld. Een latere invulling op verzoek van de opdrachtgever die niet past binnen het PvE, is een verzoek tot wijziging waar – indien akkoord voor de aannemer - kosten aan verbonden zijn omdat het hier gaat om meerwerk voor de aannemer. In die zin geeft een DBM-contract niet meer zekerheid over de uiteindelijke prijs dan een traditioneel contract met uitgewerkt bestek: in beide gevallen kosten wijzigingen geld. Het is dus niet duidelijk waar de toezegging van het college op gebaseerd is.

De Rekenkamer concludeert dat er bij negen van de zeventien geanalyseerde elementen uit het Programma van Eisen is afgeweken van de oorspronkelijke eisen. In veel van deze gevallen is de gemeenteraad hierover onvoldoende duidelijk en tijdig geïnformeerd.<sup>263</sup> Dit heeft deels te maken gehad met de voortschrijdende inzichten die gedurende het proces ontstonden bij DMC, NDT, RO en KC ten aanzien van de oorspronkelijke elementen. Ondanks dat de DBM- constructie niet de mogelijkheid bood om deze aanpassingen te incorporeren, heeft dit in 2018 geleid tot 'ontwerpaanpassingen' waarmee de gemeenteraad heeft ingestemd. De Rekenkamer concludeert dat met een andere manier van regievorming vanuit de gemeente, waarbij de instellingen minder ruimte hadden gekregen om aanpassingen te doen, de ontwerpaanpassingen achterwege hadden kunnen blijven. Daartegenover stelt de Rekenkamer dat de ontwerpaanpassingen ook gezien kunnen worden als een noodzakelijk verbetering om het originele PvE blijvend aan te laten sluiten bij de wensen en ambities van de instellingen.<sup>264</sup>

### 6.3.1. Vraagstelling

- Wat zijn de risico's die over het algemeen horen bij het DBM- model en hoe heeft de gemeente zich hiervoor geborgd?
- Welke afspraken zijn er in het DBM- contract opgenomen over de betrokkenheid van de instellingen?
- Op wiens initiatief is het oorspronkelijk PvE dat dateert van medio 2008 tot stand gekomen? Welke afspraken zijn hierin gemaakt die doorwerken in de latere overeenkomsten/ programma/s?
- In hoeverre waren de individuele eisen van de instellingen in 2010 al volledig bekend?
- Op welke eisen hebben de instellingen moeten inleveren in het versoberd PvE uit 2013? Is er een relatie tussen die versobering en de latere aanpassingen van het PvE waar extra kosten aan verbonden waren?
- Waarom is voor deze opzet (hoofdhuurder vs. onderhuurders) gekozen? Is dat financieel/subsidie technisch gedreven, bijvoorbeeld omdat de hoofdhuurder en onderhuurders aparte subsidies ontvangen? Of is dat historisch bepaald?
- In hoeverre hebben bepaalde instellingen meer 'zeggingskracht' in de uiteindelijke overeenkomst? Hebben de instellingen een even zwaar recht ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de gemeente in het kader van de aanbestedingsfase en de contractuele uitvoeringsfase?
- Is het goedkeuringsrecht van ieder der instellingen eigenlijk een vetorecht?

---

<sup>263</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 259. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>264</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 259. Te raadplegen: [RIS 306611](#)

- Hoe zijn de huurtermijnen bepaald?
- Hoe zijn de huurbedragen per instelling bepaald?
- Is er sprake van huurinkomsten van derde partijen?
- In hoeverre is de huursubsidie kostendekkend?
- Wat zijn de verschillen tussen het PvE uit 2013 en PvE uit 2014? In hoeverre worden de verschillen verantwoord en inzichtelijk gemaakt voor de gemeenteraad?

## 6.4. AANBESTEDING & CONTRACTMANAGEMENT

### 6.4.1. Inleiding

Zowel de Dr. Anton Philipszaal als het Lucent Danstheater zijn door de gemeente in 2007 en 2008 grondig gerenoveerd. Met deze renovatie kunnen deze zalen volgens het college weer minstens tien jaar mee. Het college memoreert deze renovatie in een voorstel voor een voorbereidingskrediet betreffende een Internationaal Dans- en muziekcentrum, maar stelt voor om het culturele voorzieningsniveau van Den Haag gelet op de internationale ambitie van Den Haag naar een hoger niveau te brengen. Hierbij wordt het volgende in een voorstel uit 2008 gesteld: *'Nieuwbouw of grondige vernieuwing van de huidige zalen met bijbehorende faciliteiten is een essentiële voorwaarde voor een eventuele kandidatuur van Den Haag als Culturele Hoofdstad van Europa in 2018, zoals beschreven in raadsmededeling [RIS 153566].'*

In 2007 vindt een overleg van de gemeente plaats met de directeurs van NDT, RO en Gastprogrammering, waarmee een eerste verkenning is uitgevoerd. Vervolgens is ook het KC benaderd om gesprekken te voeren over een mogelijke gezamenlijke vestiging. Een voorwaarde die hierbij wordt gesteld is dat de kosten voor de verhuizing van het KC niet voor de gemeente mogen komen. De bevindingen uit de hiervoor genoemde gesprekken zijn opgenomen in een startnotitie welke alleen beschikbaar is voor raadsleden (Vertrouwelijk, leeskamer B03.17, map 17).

In het raadsvoorstel uit 2008 komt duidelijk naar voren dat de samenwerking van de instellingen bedoeld is om de internationale ambitie van Den Haag te ondersteunen, en dat de instellingen NDT, RO, Gastprogrammering en het KC intensief zijn betrokken bij de onderhandelingen rond het mogelijke gezamenlijke onderkomen<sup>265</sup>.

Hierop volgend is in datzelfde jaar een eerste PvE opgesteld waarin de nauwe samenwerking tussen de culture instellingen en de gemeenteraad wordt benadrukt. Het PvE dient als belangrijk document voor de architectenselectie. Zie voor het PvE 6.3.

### 6.4.2. Vraagspecificaties en het PvE

De eerste aanbestedingsprocedure voor het Spuikwartier ging van start in 2014 en leidt uiteindelijk tot een gunning aan het consortium Boele van Eesteren/ Visser & Smit Bouw BV.

In het document Aanbesteding Spuikwartier wordt het Functionele Programma van Eisen (PvE) gepresenteerd als onderdeel van de totale vraagspecificatie<sup>266</sup>. Het PvE, opgesteld in 2008 en gewijzigd in 2014, bevat alle ontwerpeisen van de hoofdhouders van Amare. Bij de gunning van de opdracht in 2015 aan het consortium is de vraagspecificatie onderdeel. Dat houdt in dat de eisen in het PvE leidend zijn voor de bouw van Amare met de bedoeling om hier niet van af te wijken. Iedere afwijking in het ontwerp hierna is dan meerwerk en een afwijking van het DBM-principe.

---

<sup>265</sup> Voorstel van het college inzake Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en muziekcentrum Spuiplein. College van B&W, 14 mei 2008. Te raadplegen: [RIS153567](#)

<sup>266</sup> Brief aanbestedingsstukken Spuikwartier en afdoening moties. College van B&W, 9 december 2014. Te raadplegen: [RIS 279486](#)

### 6.4.3. Aanbesteding 2014

De aanvankelijke plannen behelsden een klassieke aanbesteding op basis van het PVE zoals dat door de gemeente en de instellingen in gezamenlijkheid was opgesteld. (zie 6.3). Op voorstel van het college neemt de raad op 19 maart 2014 het besluit om van het klassieke aanbestedingsmodel naar een geïntegreerde bouworganisatievorm: Design, Build & Maintenance (DBM).<sup>267</sup> over te stappen. De reden die aan deze keuze ten grondslag ligt is dat door een integrale aanbesteding van de gebouwwontwikkeling van het onderwijs- en cultuurcomplex in samenhang met een gebiedsvisie de kans bestaat om de kosten te beheersen en te reduceren. Dit hangt samen met de verplichtingen die consortia in een vroeg stadium aangaan ten aanzien van het beoogde resultaat. Over het algemeen geldt dat een DBM- model het best past bij een 'kort' project (zoals een distributiecentrum) of een project voor een opdrachtgever die ook gebruiker is (zoals de overheid bij bijvoorbeeld een nieuwe tramlijn). Tegelijkertijd komt het gebruik van een DBM-contract in sommige gevallen voor bij grote projecten, bijvoorbeeld de Westerscheldetunnel, omdat het voordeel van een dergelijk contract is dat de verantwoordelijkheid van de aannemer voor het onderhoud er veelal voor zorgt dat de aannemer betere kwaliteit oplevert, want daarmee bespaart hij onderhoudskosten. Dit hangt echter wel samen met de complexiteit van een project. De nieuwe bouworganisatievorm gaat gepaard met maximaal een jaar vertraging.<sup>268</sup>

De Rekenkamer wijst op de overgang van de klassieke contractvorm naar de DBM-vorm, maar besluit om hier niet diep op in te gaan. In deel II, hoofdstuk 4.2. wordt de keuze DBM kort behandeld door de gebruikte argumenten van de gemeente op te sommen en de afweging van de verschillende argumenten voor een DBM-contract die de gemeente heeft gemaakt te beoordelen<sup>269</sup>. Hierbij concludeert de Rekenkamer dat er te weinig basis is om te concluderen dat er onzorgvuldig met de keuze voor de nieuwe contractvorm is omgegaan.

De Rekenkamer stelt op pagina 231, punt 3 dat één van de argumenten voor een DBM-contract de verlaging van de kans op vertraging is. In brieven van Wethouder Wijsmuller van 1 juli 2014 en 15 juli 2014<sup>270</sup> staat echter dat een integrale planaanpak leidt tot één jaar vertraging (een integrale aanpak wijst hier naar een DBM contract):

*'...door een integrale aanbesteding van de gebouwwontwikkeling van het onderwijs- en cultuurcomplex in samenhang met een gebiedsvisie, zodat de kans ontstaat om de kosten te beheersen en te reduceren. Nieuwe planvorming betekent maximaal een jaar vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke planning.'*

Daarbij wordt ook het volgende vermeld:

*'Vanwege de doelstelling van maximaal één jaar vertraging ten opzichte van de planning Spuiforum, is een haalbare, maar zeer strakke planning opgesteld.'*

In de brief uit 1 juli 2014<sup>271</sup> staat het volgende:

---

<sup>267</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject.* Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, pp. 176-177. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>268</sup> *Brief aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier.* wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur. 15 juli 2014. [RIS 274408](#).

<sup>269</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject.* Rekenkamer, Gemeente Den Haag, 6 november 2020. Te raadplegen: [RIS306611](#)

<sup>270</sup> *Brief aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier.* wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur. 15 juli 2014. [RIS 274408](#).

<sup>271</sup> *Aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier.* Brieven, Gemeente Den Haag, 1 juli 2014. Te raadplegen: [RIS273960](#)

*‘...Nieuwe planvorming betekent maximaal een jaar vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke planning en door een integrale aanbesteding van de totale gebiedsontwikkeling ontstaat de kans om kosten te beheersen en reduceren.’*

In de hiervoor genoemde brieven uit 2014 wordt ook aangegeven dat een marktconsultatie tot de keuze van een aannemer zal moeten leiden. In een brief van 12 september 2014 wordt de marktconsultatie aan de raad gepresenteerd. Deze brief is als geheim document gerubriceerd. Een analyse van de onderliggende argumentatie is derhalve nu niet mogelijk. De Rekenkamer gaat hier niet verder op in. Een analyse van de aanbestedingsprocedure is in het vooronderzoek daarom eveneens niet mogelijk.

#### 6.4.4. Vraagstelling

- Welke argumenten zijn gebruikt om over te stappen naar een nieuwe contractvorm voor de aanbesteding van Amare?
- In hoeverre was het DBM-contract in de complexe situatie van een gebouw met een ingewikkelde theater-technische infrastructuur debet aan latere problemen?
- Waren de betrokken actoren zich bewust van de complexiteit ? Kon hierop geanticipeerd worden?
- Hoe is de marktconsultatie uitgevoerd?
- Welke actoren, buiten de gemeentelijke organisatie om, waren betrokken bij de besluitvorming aangaande de vorm van het aanbestedingscontract?
- Heeft de marktconsultatie geleid tot een adequate analyse van alternatieven, risico's en diverse andere mogelijkheden voor het project?
- Waarom hebben de huurders gedurende het hele bouwproces inspraak gehouden?
- Waarom is voor de opzet van hoofdhuurder en onderhuurders gekozen ?
- Is het goedkeuringsrecht van ieder der instellingen de-facto een vetorecht gebleken?
- Wat is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomsten uit 2013 tussen de gemeente en DMC en tussen DMC en KC, NDT en RO?
- Welke ontwikkeling in de bouwmarkt en welke invloed hiervan op de contractrelatie met de aannemer had de gemeente kunnen voorzien en in welke mate had zij hier rekening mee moeten houden?
- Op welke gronden heeft het College de toezegging gedaan dat er door de DBM- constructie geen afwijkingen mogelijk zijn in tijd, kosten en kwaliteit? Hoe is hier rekening gehouden met de kosten die verbonden zijn aan meerwerk voor de aannemer?

## 6.5. PROJECTMANAGEMENT

### 6.5.1. Informatiestromen – Kwaliteit van die Informatie – Projectregie

Over het projectmanagement van de gemeente Den Haag inzake Amare is nauwelijks openbare informatie. Ook de halfjaarrapportages van Amare geven geen beeld van het projectmanagement. De wijze waarop het project door de gemeente werd aangestuurd, de veelheid aan data werd verwerkt en beheerd en op basis waarvan besluitvorming plaatsvond is derhalve niet inzichtelijk.

In hoeverre de inrichting van het projectmanagement gevolgen heeft gehad voor de kwaliteit van informatieverstrekking over Amare door het college aan de raad is daarom op basis van de beschikbare stukken niet te bepalen. De Rekenkamer doet in het rapport over Amare een stevige uitspraak over die informatievoorziening: *'...het college is onvoldoende transparant geweest en de gemeenteraad op onderdelen onjuist heeft geïnformeerd. Het college heeft de kosten steeds lager gepresenteerd dan deze in werkelijkheid waren.'*<sup>272</sup> Dit signaleert *onduidelijke, niet tijdige of zelfs onjuiste informatieverstrekking*. Dit wordt door het college weerlegd: *'Terugkijkend deelt het college de conclusie van de Rekenkamer niet dat daarbij onvoldoende invulling is gegeven aan de informatieplicht richting de gemeenteraad. Er is steeds sprake geweest van correcte geraamde en gerealiseerde kosten'*<sup>273</sup>.

Over het concrete traject binnen de gemeente van het opstellen van een raming tot de rapportage van (financiële) gegevens over Amare is weinig tot niets bekend. Welke zijn concreet de verschillen tussen wat aan de bron werd geproduceerd, wat het College ontving en wat aan de gemeenteraad werd gerapporteerd?

Dit leidt tot de vraag op welke (traceerbare) wijze het college de Gemeenteraad informeerde. De wethouder stelt: *'Vanzelfsprekend zult u overigens ook nog uitgebreid geïnformeerd worden over de huidige stand van zaken in het project middels de gebruikelijke kwartaalrapportages.'*<sup>274</sup> Of ook: *'Het college heeft de gemeenteraad op de hoogte gehouden van de voortgang van het ontwerp- en realisatieproces door middel van de kwartaalrapportages, commissiebriefjes en de beantwoording van schriftelijke vragen.'*<sup>275</sup>

Enkele passages in het Rekenkamerrapport vallen op:

- *De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase onvoldoende regie gevoerd.*<sup>276</sup>
- *Dat komt mede doordat de projectorganisatie van de gemeente in deze periode druk bezig is geweest met de behandeling van de door Cadanz bij de Adviesraad ingediende claims, zie: verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 27 maart 2017.*<sup>277</sup>

---

<sup>272</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer, Gemeente Den Haag, 6 november 2020, p.2. Te raadplegen: [RIS306611](#),

<sup>273</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer, Gemeente Den Haag, 6 november 2020, p.27 en p.256. Te raadplegen: [RIS306611](#)

<sup>274</sup> *Aanbestedingsstukken Spuikwartier en afdoening moties. Brieven*, Gemeente Den Haag, 9 december 2014. Te raadplegen: [RIS279486](#), p.2.

<sup>275</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer, Gemeente Den Haag, 6 november 2020. Te raadplegen: [RIS306611](#), p.132.

<sup>276</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 21, 243 en 245. Te raadplegen: [RIS306611](#)

<sup>277</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 197. Te raadplegen: [RIS306611](#)

- *Gaandeweg het onderzoek ging de informatievoorziening steeds beter, ook omdat de Rekenkamer en het projectteam van de gemeente elkaar steeds beter wisten te vinden.*<sup>278</sup>
- *ten laste van welk budget worden de kosten van de projectorganisatie vergoed? Een projectorganisatie die op enig moment uit pakweg 10 externe medewerkers bestond.*<sup>279</sup>
- *Volgens het Accountantsrapport bij de Programmarekening 2019<sup>280</sup> is bij het project Amare de inhuur van projectmanagement 2018 niet Europees aanbesteed*<sup>281</sup>

In een vergadering van de raad wordt het volgende opgemerkt:

- *Het Spuiforum heeft al drie wethouders versleten en laten we hopen dat het daarbij blijft. De constante factor in dit gemodder is de wolk van adviseurs en projectmanagers - what's in a name? - die de gemeente heeft ingeschakeld voor dit project.*<sup>282</sup>

In het Rekenkamerrapport wordt weliswaar gesproken over informatievoorzieningen, maar het bevat geen informatie over de projectorganisatie. In projecten met een dergelijke omvang, worden duizenden documenten, geproduceerd en beoordeeld. Dit roept de vraag op hoe de circulatie en af-en behandeling van deze documenten verliep.

## 6.5.2. Vraagstelling

- Hoe was de projectorganisatie samengesteld? Wat waren de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de projectorganisatie?
- Hoe verliep de goedkeuring van de packagedeal door de instellingen en door wie werd dat omgezet in een bevestiging aan Cadanz?
- Wat gebeurde er wanneer de gemeente en de instellingen niet hetzelfde oordeel hadden: hadden de instellingen de ruimte om direct met Cadanz te onderhandelen?
- Was het projectmanagement duidelijk beschreven, was dit beschikbaar voor de ambtelijke organisatie en inzichtelijk voor de raad en het college?
- In het Rekenkamerrapport wordt de interne en externe projectorganisatie niet beschreven. In projecten met een omvang als die van Amare worden duizenden documenten (en vaak in meerdere herziende versies) geproduceerd en beoordeeld. Hoe verliep de circulatie en af- en behandeling van deze documenten?

---

<sup>278</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject.* Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 255. Te raadplegen: [RIS306611](#)

<sup>279</sup> *Beantwoording technische vragen in het kader van het onderzoek naar het Onderwijs- en Cultuurcomplex.* Rekenkamer Den Haag, 8 december 2020, p. 8. Te raadplegen: [RIS307202](#)

<sup>280</sup> *Accountantsrapport bij de Programmarekening 2019.* Te raadplegen: [RIS305224](#)

<sup>281</sup> *Beantwoording SV Asbestsanering en projectmanagement Spuikwartier en Amare.* Te raadplegen: [RIS305359](#)

<sup>282</sup> Vergadering Gemeenteraad Den Haag. Raadsvergaderingen, Gemeente Den Haag, 2 juli 2018. Te raadplegen: [Notulen](#).

## 6.6. PROJECTWIJZIGINGEN

Een DBM overeenkomst, zoals in 2014 aangegaan door Den Haag en Cadanz behelst dat de aannemer binnen de overeengekomen specificaties en het PVE aan de slag gaat. Wijzigingen kunnen daarna door de opdrachtgever niet meer worden verlangd, anders dan door een nieuwe aanvullende overeenkomst. Zoals hiervoor beschreven is bij Amare hiervan frequent afgeweken, waarbij aan de toekomstige huurders ruimte is geboden hun wijzigende wensen gedurende het bouwproces nog in te brengen. Deze omgang met het project heeft tot veel onduidelijkheden geleid, zowel aan de kant van de opdrachtgever als bij de aannemer. Dit leidde weer tot discussies en twistpunten.

Uiteindelijk is besloten een einde te maken aan deze geschilpunten door het sluiten van een packagedeal. Deze packagedeal wordt uitgebreid beschreven in 6.7. Opmerkelijk is wel dat de packagedeal geen definitief einde zou maken aan het doorvoeren van wijzigingswensen. De kwartaalrapportages die uitkomen na de package-deal laten opnieuw wijzigingen zien van de Verzoeken tot Wijziging (VTW's) uit de package-deal. Hier gaat het dus om wijzigingen van overeengekomen wijzigingen. Uit een consultatie door Voorall naar het ITS keurmerk voor Integrale Toegankelijkheid, komt naar voren dat nog enkele knelpunten rondom de toegankelijkheid van Amare in 2020, na de packagedeal, niet zijn opgelost. Het betreft parkeermogelijkheden, rolstoelliften en vrije zitplaatskeuze.

### Beweegbare vloer

Het al dan niet aanbrengen van een beweegbare vloer in de concertzaal is een dispuut geweest tussen college en raad. Een belangrijke oorzaak is een verschil van inzicht over hetgeen in het PvE daaromtrent was vastgelegd. Volgens het college viel de beweegbare vloer niet onder het Programma van Eisen en was het slechts een onderdeel van een 'pluspakket' dat niet werd aangeboden door Cadanz. Het Consortium zou pluspunten krijgen wanneer de vloer gebouwd zou worden, maar het was geen verplichting. In november 2017 wordt in de raad de vraag gesteld of de beweegbare vloer is geschrap<sup>283</sup>. Het college antwoordt hierop als volgt:

*“De beweegbare vloer is niet geschrap. In de vraagspecificatie wordt een concertzaal gevraagd zowel geschikt voor symfonische muziek als voor popmuziek en zakelijke evenementen. Deze eis is niet veranderd.*

*Overigens loopt op dit moment een onderzoek in opdracht van de gemeente naar de technische (on)mogelijkheid en de financiële gevolgen van het aanbrengen van een beweegbare vloer in de Concertzaal. In de volgende kwartaalrapportage wordt u op de hoogte gesteld van de stand van het onderzoek en/of de conclusies.”*

De opmerking dat de beweegbare vloer niet geschrap is, stelt indirect dat het aanbrengen van de beweegbare vloer nog mogelijk is. Daarmee ontstaat een grijs gebied, waarbij de technische en financiële gevolgen van het aanbrengen van zo'n vloer nog moeten worden onderzocht. Daarnaast wordt door het college aangegeven dat aan de eis van het PvE voldaan moet worden. Onduidelijk blijft in dit stadium of een andere oplossing dan een beweegbare vloer ook voldoet aan het PvE. Het college

---

<sup>283</sup> Technische vragen n.a.v. kwartaalrapportage Q3, 2017 Spuikwartier. College van B&W, 10 november 2017. Te raadplegen: [RIS298430](#)

verwijst naar een verder onderzoek naar de technische en financiële mogelijkheden<sup>284</sup>. In de commissievergadering van 31 mei 2018 geeft het college aan dat voorafgaande aan het 'point of no return' in de bouw van de concertzaal, de raad betrokken wordt bij het vraagstuk van de technische en financiële mogelijkheden en het uiteindelijke besluit.<sup>285</sup> Hierna wordt door het consortium gesteld dat een 'point of no return' is gepasseerd en geen beweegbare vloer meer gerealiseerd kan worden. De raad krijgt geen besluit voorgelegd. In de raad volgt een motie van treurnis<sup>286</sup>, die wordt verworpen. In het Rekenkameronderzoek wordt op pagina 133-135 een korte tekst gewijd aan het proces rondom de beweegbare vloer. Hierin stelt de Rekenkamer dat de raad en de culturele instellingen een beweegbare vloer eisten, maar dat deze door procesmatige conflicten niet tot stand is gekomen<sup>287</sup>. Daarnaast speelt de kwestie rondom de beweegbare vloer zich in dezelfde periode af als de package-deal.

De package-deal is tot stand gekomen tijdens de coalitieonderhandelingen in 2018. Duidelijk was dat de onderhandelende partijen de wens hadden discussies rond Amare te beslechten voordat een nieuw college van start zou gaan. In hoeverre de discussies rond de beweegbare vloer onderdeel zijn geweest van de gemaakte afspraken bij de vorming van het nieuwe college is onduidelijk.

Een ander vraagstuk gerelateerd aan de beweegbare vloer betreft de vertraging die de bouw van deze vloer zou veroorzaken. In een advies van Brink Advies, uitgebracht met het oog op de coalitieonderhandelingen van 2018, wordt geconstateerd dat de beweegbare vloer door bijkomende vertraging van de bouw een extra kostenpost van €12,5 mln. zou opleveren, met daar tegenover het positieve effect op de exploitatiekosten van circa €200k per jaar. Dit wordt verder niet onderbouwd.

### 6.6.1. Vraagstelling

- Wat was de rol van de collegewissel in 2018 op het niet realiseren van een beweegbare vloer?
- Het DBM-principe gaat ervan uit dat het PvE leidend is en dat daar, anders dan in de vorm van contractwijzigingen, geen aanpassingen meer opkomen. Hoe kan het dat bij Amare nog vele wijzigingen na het aangaan van de aannemingsovereenkomst tot stand zijn gekomen?
- Wat is de invloed van de huurders geweest op de projectwijzigingen?

---

<sup>284</sup> *Aanvullende technische vragen n.a.v. kwartaalrapportage Q3, 2017 Spuikwartier*, College van B&W, 29 november 2017. Te raadplegen: [RIS298547](#)

<sup>285</sup> Woordelijk verslag van de besloten vergadering van de algemene raadscommissie. Notulen, Gemeente Den Haag, 31 mei 2018. (vertrouwelijk)

<sup>286</sup> *Motie treurnis over de informatieverstrekking beweegbare vloer OCC*. Gemeenteraad Den Haag, 12 juli 2018. Te raadplegen: [motie](#)

<sup>287</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020. Te raadplegen: [RIS306611](#)

## 6.7. PACKAGE-DEAL

De vraagspecificatie met PvE, als onderdeel van de gunning, is van belang voor de latere ontwerpwijzigingen. De hoofdhuurder van Amare stelt in 2017 nieuwe eisen en als consequentie komt een vraag naar een verruiming van het investeringskrediet. Deze eisen zijn in de DBM-constructie aan te merken als meerwerk. De genoemde eisen worden gerealiseerd door wijze van een 'package-deal' ter hoogte van €33,5 mln. in 2018. De rekenkamer signaleert dit, maar onderzoekt uitsluitend de doelmatigheid, niet de rechtmatigheid en doet hier derhalve geen uitspraak over<sup>288</sup>.

In de vergadering van de raad van 12 juli 2018 wordt besloten in te stemmen met de 'package-deal' - waarmee een verruiming van €33,5 mln. boven op het oorspronkelijke investeringskrediet van €177,4 mln. tot stand komt. De Rekenkamer constateert dat er in datzelfde jaar alsnog extra kostenoverschrijdingen waren van €12,4 mln. Onduidelijk is hoe deze bedragen zijn opgebouwd. De Rekenkamer en het college hebben een afwijkende visie hierop. Mogelijk betreffen de geconstateerde overschrijdingen meerwerk en bevat het verruimde krediet vooral een vergoeding voor de aannemer.

Wijzigingen van een aannemingsovereenkomst als de onderhavige moeten volgens de Aanbestedingswet 2012 in beginsel opnieuw worden aanbesteed. Hierop zijn echter wel uitzonderingen mogelijk. Vast moet staan dat de wijzigingen noodzakelijk zijn (art. 2.163d. Aw 2012) om het gewenste doel te halen en bovendien moeten de wijzigingen niet van wezenlijke aard zijn (art. 2.163g Aw 2012).

### 6.7.1. Noodzakelijkheid

De Wethouder van Stadsontwikkeling, Wonen en Scheveningen stuurt de raad op 19 mei 2020<sup>289</sup> een brief over de packagedeal waarin hij aangeeft, overigens zonder toelichting, dat de wijzigingen van de packagedeal noodzakelijk waren om technische redenen. Eerder al, op 11 juli 2018 stuurt hij een brief<sup>290</sup> met een toelichting op de wijzigingen van de packagedeal. Hierin worden de wijzigingen, die Verzoek Tot Wijziging (VTW) worden genoemd, onderbouwd. In totaal zijn er 29 VTW's doorgevoerd. Enkele opmerkelijke VTW's zijn geselecteerd die vragen oproepen betreffende de noodzakelijkheid van de wijzigingen. Deze zijn hieronder aangegeven.

- **VTW-120:** Aanpassen entreegebied van het OCC, qua sfeer en uitstraling, waaronder het openmaken van enkele vides (laten vervallen van glazen vloeren), waardoor een betere ruimtelijke beleving ontstaat en een extra trap naar de bovenliggende verdieping. Door deze aanpassingen kunnen enkele algemene ruimten ook beter en breder gebruikt worden.

**Kosten wijziging:** €1.399.791,00

- **VTW-122:** Het benutten van loze ruimten boven enkele toiletten.

**Kosten wijziging:** €474.366,00

<sup>288</sup> *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject.* Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p 174. Te raadplegen: [RIS306611](#).

<sup>289</sup> *Brief project specifieke toelichting n.a.v. commissie Bestuur d.d. 6 mei 2020.* Wethouder van Stadsontwikkeling, Wonen en Scheveningen, 19 mei 2020. Te raadplegen: [RIS305354](#)

<sup>290</sup> *Brief toelichting op de ontwerpaanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex.* Wethouder van Stadsontwikkeling, Wonen en Scheveningen, 11 juli 2018. Te raadplegen: [RIS300180](#)

- **VTW-123:** De installaties op het dak zijn zichtbaar vanuit het gebouw zelf (vooral via de patio's en het atrium) én (deels) vanuit de gebouwen die rondom het OCC staan of komen te staan. Deze aanpassing bestaat uit het aanbrengen van metalen roosters, die de installaties voor een belangrijk deel aan het zicht onttrekken.  
**Kosten wijziging: €904.860,00**
  
- **VTW-127:** Twee patio's op de 6de verdieping (buitenruimte van de School voor Jong Talent; onderdeel van het KC) verbeteren, door deze groener en daardoor meer leefbaar te maken.  
**Kosten wijziging: €631.551,00**

De aard van bovenstaande wijzigingen roept vragen op over de (technische) noodzakelijkheid.

### 6.7.2. Wezenlijke wijziging

Een wezenlijke wijziging moet op grond van het aanbestedingsrecht worden aanbesteed. Indien een nieuwe opdracht binnen de al bestaande aanbesteding niet van relatief grote omvang is, kan de opdracht zonder nieuwe aanbesteding worden gegund aan de desbetreffende opdrachtnemer. De vraag die hier rijst is of alle wijzigingen als niet wezenlijk kunnen worden bestempeld.

### 6.7.3. Boete VolkerWessels/Cadanz

In de periode die voorafging aan de packagedeal was duidelijk dat Cadanz de afgesproken opleveringsdatum niet zou halen. Als gevolg hiervan zou Cadanz een boete aan de gemeente verschuldigd zijn. Met de packagedeal werd een nieuwe opleveringsdatum overeengekomen en daarmee was de boete van tafel. In hoeverre de boete is verrekend in de uitkomsten van de packagedeal is onduidelijk. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de gemeente niet in lijn met de uitgangspunten van DBM heeft gehandeld. Het is dan ook bijzonder de vraag of boetes te innen waren.

Zoals aangegeven is de package-deal tot stand gekomen tijdens de coalitieonderhandelingen van 2018. De inhoud van de deal is ten behoeve van die onderhandelingen beoordeeld door Brink Advies. Dit advies beschrijft een situatie waarin feitelijk nog maar twee routes mogelijk waren: ofwel er wordt een deal gesloten waarmee een einde wordt gemaakt aan alle disputen, of deze disputen worden in een juridische strijd uitgevochten. Duidelijk is dat het college en de raad kiezen voor de eerste weg.

### 6.7.4. Vraagstelling

- Welke invloed hebben het College en de Raad op de 'package-deal'?
- Is er juridisch advies gevraagd over de package deal?
- Wie is opdrachtgever geweest voor onderzoek Brink?
- Wie heeft de package deal geschreven?

## 6.8. Bouwproces

### 6.8.1. Inleiding

Met het bouwproces wordt het geheel aan activiteiten bedoeld dat hoort bij het tot stand komen van een gebouw. In 2001 is de gemeente Den Haag begonnen met de herontwikkeling van het Wijnhavenkwartier. Het Wijnhavenkwartier beslaat het gebied tussen het Centraal Station en het Spui.<sup>291</sup> De herontwikkeling van het gebied wordt opgedeeld in twee fasen. De eerste fase omvat “de bouw van twee ministerietorens en één woontoren met 253 woningen”.<sup>292</sup> De tweede fase omvat “hoogbouw met appartementen, restaurants, een hotel, kantoorruimte, vergaderfaciliteiten en entertainment”.<sup>293</sup> De ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier is qua omvang een groot project en beslaat een gebied van 237.435 m<sup>2</sup> bovengrondse oppervlakte en 43.122 m<sup>2</sup> ondergrondse oppervlakte.<sup>294</sup>

### 6.8.2. Het project OCC/Amare

De bouw van OCC/Amare valt binnen de herontwikkeling onder de tweede fase. In juli 2014 wordt het plan voor het OCC/Amare aan de raad gepresenteerd.<sup>295</sup> Deze brief bevat ook een globale planning voor de komende jaren. Aangegeven wordt dat in het eerste kwartaal van 2016 zal worden gestart met de bouw van OCC/Amare. De oplevering van OCC/Amare aan de instellingen staat gepland voor het voorjaar van 2019, waarna in het najaar het theaterseizoen kan worden geopend.<sup>296</sup>

Zoals al eerder is vermeld zijn de kaders voor de realisatie van het OCC/Amare door de gemeenteraad vastgelegd op 7 november 2014. Gelijktijdig met het besluit van de gemeenteraad om in te stemmen met de kaders waarbinnen het OCC/Amare wordt gerealiseerd is een motie aangenomen waarin het belang van een positief advies van de Welstandscommissie op het ontwerp wordt benadrukt.<sup>297</sup> De Welstands- en Monumentencommissie heeft o.a. “als doelstelling het behoud van de Haagse monumenten en het beschermd stadsgezicht. Daarbij is een transparant en helder beleid bij het adviseren over bouwaanvragen en vergunningen van cruciaal belang”.<sup>298</sup> Met de motie wordt benadrukt dat de Welstandscommissie positief moet adviseren als onderdeel van de vergunningsprocedure.<sup>299</sup> In december 2016 stuurt het college een brief naar de gemeenteraad waarin de raad geïnformeerd wordt over het feit dat de Welstandscommissie een positief advies heeft gegeven. Eerder zijn er twee negatieve adviezen geweest (op 5 oktober en op 2 november 2016) ten aanzien van het ontwerp die vooral te maken hebben gehad met de ‘alzijdigheid’ van het gebouw getoetst aan het onderdeel

---

<sup>291</sup> *Grip op grote projecten - Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten*. Rekenkamer Den Haag, januari 2010, p. 38. Te raadplegen: [RIS169996](#).

<sup>292</sup> *Grip op grote projecten - Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten*. Rekenkamer Den Haag, januari 2010, p. 38. Te raadplegen: [RIS169996](#).

<sup>293</sup> *Grip op grote projecten - Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten*. Rekenkamer Den Haag, januari 2010, p. 38. Te raadplegen: [RIS169996](#).

<sup>294</sup> *Grip op grote projecten - Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten*. Rekenkamer Den Haag, januari 2010, p. 38. Te raadplegen: [RIS169996](#).

<sup>295</sup> *Brief aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier*. wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur. 15 juli 2014. [RIS 274408](#).

<sup>296</sup> *Brief aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier*. wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur. 15 juli 2014. [RIS 274408](#).

<sup>297</sup> *Brief voortgang OCC (Spuikwartier)*. College van B&W, 21 december 2016. Te raadplegen: [RIS 296032](#).

<sup>298</sup> *Beantwoording Schriftelijke vragen Onafhankelijkheid welstandscommissie*. College van B&W, 26 juni 2013. Te raadplegen: [RIS 259220](#).

<sup>299</sup> *Brief voortgang OCC (Spuikwartier)*. College van B&W, 21 december 2016. Te raadplegen: [RIS 296032](#).

'Karaktergebied Bijzondere stedelijke gebieden' van de Welstandsnota.<sup>300</sup> Het uitblijven van het positieve advies van de Welstandscommissie heeft ervoor gezorgd dat de planning en de beoogde oplevering moest worden uitgesteld. Cadanz zal in februari 2017 aanvangen met de voorbereidende bouwwerkzaamheden en in juni 2017 van start gaan met de daadwerkelijke bouw. Een jaar later dan beoogd, juni 2020, wordt nu gepland om het gebouw op te leveren. In de brief aan de gemeenteraad wordt aangegeven dat “deze extra tijd nodig is geweest om tot het voorliggende ontwerp te komen”.<sup>301</sup>

De Rekenkamer stelt dat de tweede vertraging te maken heeft gehad met de planning van het bouwproces. Uit (geheime) verslagen van de ‘Stuurgroep Spuikwartier’ blijkt dat de planning 18 weken uitloopt. Dit is op 10 april 2018 bekend bij het college, maar er wordt besloten om de gemeenteraad hier nog niet over te informeren.<sup>302</sup> In juli 2018 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over een vertraging in het bouwproces van 26 weken. Dit betekent dat de oplevering van het gebouw begin 2021 wordt verwacht. De Rekenkamer stelt dat “met het vaststellen van de packagedeal op 12 juli 2018 de gemeenteraad deze vertraging voor kennisgeving aanneemt”.<sup>303</sup>

Zoals in 4.1 naar voren is gekomen wordt de raad sinds december 2016 via kwartaalrapportages geïnformeerd over het nieuwbouwproject Amare. In deze rapportages worden ontwikkelingen ten aanzien van het ontwerp en de planning toegelicht.<sup>304</sup> In de bijgaande brief informeert de wethouder de commissie Ruimte eind 2019 over het feit dat Cadanz per brief de gemeente heeft verwittigd over het feit dat oplevering op 4 januari 2021 niet meer haalbaar is. Ondanks de contractuele afspraken geeft Cadanz aan dat de complete oplevering (minimaal) verschoven zal moeten worden naar 3 mei 2021.<sup>305</sup>

Zoals al is vermeld heeft de keuze voor het DBM- model een belangrijke rol gespeeld in de manier waarop het project tot stand is gekomen. Hier is in paragraaf 6.4 en 6.5 op ingegaan. De conclusie van de Rekenkamer ten aanzien van het ontwerp- en bouwproces is duidelijk. De Rekenkamer concludeert dat “de gemeenteraad bij de besluitvorming in 2014 en gedurende het ontwerp- en bouwproces onvoldoende transparant en tijdig geïnformeerd is over de geraamde en gerealiseerde kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs en Cultuurcomplex. De geraamde en gerealiseerde kosten zijn daarbij aan de gemeenteraad steeds lager gepresenteerd dan de werkelijke kosten”.<sup>306</sup> Er is sprake van onduidelijke, niet tijdige of zelfs onjuist informatieverstrekking.<sup>307</sup>

### 6.8.3. Vraagstelling

- De Rekenkamer stelt dat er sprake is van onduidelijke, niet tijdige of zelfs onjuiste informatieverstrekking. Welke informatie ontving het college en welke informatie werd aan de raad verstrekt? Wat zijn de verschillen tussen wat het college ontving en wat aan de gemeenteraad werd gerapporteerd?

<sup>300</sup> *Bijlage brief voortgang OCC (Spuikwartier)*. College van B&W, 21 december 2016. Te raadplegen: [RIS 296032](#).

<sup>301</sup> *Brief voortgang OCC (Spuikwartier)*. College van B&W, 21 december 2016. Te raadplegen: [RIS 296032](#)

<sup>302</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 131. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>303</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 131. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>304</sup> *Halfjaarrapportage nieuwbouw Amare Q2 & Q3 2019*. Gemeente Den Haag, 28 november 2019. Te raadplegen: [RIS 303982](#)

<sup>305</sup> *Halfjaarrapportage nieuwbouw Amare – Q2 & Q3 2020*. Gemeente Den Haag, 5 februari 2021, p.5. Te raadplegen: [RIS 307516 bijlage](#).

<sup>306</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 9. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>307</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 13. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

- In hoeverre beschikte het college zelf over de adequate kennis en kunde om het bouwproces te monitoren en de raad hierover te informeren?
- Hoe werd, naast het gebruik van kwartaalrapportages sinds 2016, de raad op (traceerbare) wijze geïnformeerd door het college? Hoe gebeurde dat voor 2016?
- Waarom is er door het college voor gekozen om op 10 april 2018 de gemeenteraad nog niet te informeren over de vertraging in het bouwproces?
- Hoe heeft het besluitproces zich ontwikkeld tussen 10 april en 12 juli 2018 waarbij de vertraging opliep van 18 weken naar 26 weken? Wie was binnen de gemeente het aanspreekpunt?

## 6.9. OPLEVERING

In juli 2014 wordt het nieuwe plan, de integrale gebiedsontwikkeling waar OCC/Amare deel van uit maakt, aan de raad gepresenteerd.<sup>308</sup> Zoals al vermeld wordt de oplevering van OCC/Amare aan de instellingen gepland voor het voorjaar van 2019, waarna in het najaar van datzelfde jaar het theaterseizoen kan worden geopend.<sup>309</sup>

Meerdere malen loopt het bouwproces vertragingen op waardoor de oplevering van OCC/Amare in het najaar 2019 niet wordt gehaald. De eerste vertraging heeft te maken met het uitblijven van het positieve advies van de Welstandscommissie waardoor de beoogde planning en oplevering moet worden uitgesteld<sup>310</sup> (zie hiervoor ook 6.8). Dit zorgt ervoor dat Cadanz later dan gepland begint met de voorbereidende bouwwerkzaamheden en in juni 2017 van start gaat met de daadwerkelijke bouw. Een jaar later dan beoogd, juni 2020, wordt nu gepland om het gebouw op te leveren.<sup>311</sup> In juli 2018 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over een vertraging in het bouwproces van 26 weken. Dit betekent dat de oplevering van het gebouw begin 2021 wordt verwacht. De tweede vertraging heeft te maken met de planning van het bouwproces. De Rekenkamer stelt dat “met het vaststellen van de packagedeal op 12 juli 2018 de gemeenteraad deze vertraging voor kennisgeving aanneemt”.<sup>312</sup>

Sinds december 2016 wordt de gemeenteraad via kwartaalrapportages geïnformeerd over het nieuwbouwproject Amare. In deze rapportages worden ontwikkelingen ten aanzien van het ontwerp en planning toegelicht.<sup>313</sup> In de bijgaande brief informeert de wethouder de commissie Ruimte eind 2019 over het feit dat Cadanz per brief de gemeente heeft verwittigd over het feit dat oplevering op 4 januari 2021 niet meer haalbaar is. Ondanks de contractuele afspraken geeft Cadanz aan dat de complete oplevering (minimaal) verschoven zal moeten worden naar 3 mei 2021.<sup>314</sup> De gemeente gaat hierover met Cadanz en de betrokken culturele instellingen in gesprek want “de inhoud van deze brief en het opschuiven van de opleverdatum worden niet geaccepteerd”.<sup>315</sup> De wethouder geeft aan dat de vertraging in de oplevering geen gevolgen heeft voor de geplande ingebruikname in september 2021. Dit blijkt ook uit de halfjaarrapportage van februari 2021 waarin wordt aangegeven dat de instellingen uiterlijk vanaf 1 juni 2021 kunnen beschikken over het gebouw en een opening op 1 september 2021 mogelijk is.<sup>316</sup> Het is niet duidelijk op welke gronden de gemeente alsnog heeft ingestemd met de vertraging in de oplevering en of er in beginsel een oorzaak lag aan de zijde van de gemeente. Op 2 maart 2021 wordt de commissie Ruimte door de wethouders Mulder en van Asten geïnformeerd over het feit dat de aannemer Cadanz de gemeente een dag eerder (op 1 maart 2021) heeft laten weten dat de oplevering op 3 mei 2021 niet kan plaatsvinden. Cadanz heeft aangegeven meer tijd nodig te hebben voor de “benodigde systeemtesten”.<sup>317</sup> Aangegeven wordt dat er gesprekken gevoerd zullen

<sup>308</sup> *Brief aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier*. wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur. 15 juli 2014. [RIS 274408](#)

<sup>309</sup> *Brief aanpak gebiedsontwikkeling Spuikwartier*. wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur. 15 juli 2014. [RIS 274408](#)

<sup>310</sup> *Bijlage brief voortgang OCC (Spuikwartier)*. College van B&W, 21 december 2016. Te raadplegen: [RIS 296032](#).

<sup>311</sup> *Brief voortgang OCC (Spuikwartier)*. College van B&W, 21 december 2016. Te raadplegen: [RIS 296032](#)

<sup>312</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 131. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>313</sup> *Halfjaarrapportage nieuwbouw Amare Q2 & Q3 2019*. Gemeente Den Haag, 28 november 2019. Te raadplegen: [RIS 303982](#)

<sup>314</sup> *Halfjaarrapportage nieuwbouw Amare – Q2 & Q3 2020*. Gemeente Den Haag, 5 februari 2021, p. 5. Te raadplegen: [RIS 307516\\_bijlage](#).

<sup>315</sup> *Halfjaarrapportage nieuwbouw Amare Q2 & Q3 2019*. Gemeente Den Haag, 28 november 2019. Te raadplegen: [RIS 303982](#)

<sup>316</sup> *Halfjaarrapportage nieuwbouw Amare – Q2 & Q3 2020*. Gemeente Den Haag, 5 februari 2021, p. 6. Te raadplegen: [RIS 307516\\_bijlage](#).

<sup>317</sup> *Brief Uitstel oplevering Amare*. Wethouder van Financiën en Stadsontwikkeling, 2 maart 2021. Te raadplegen: [RIS 308003](#).

worden tussen de gemeente, de culturele instellingen en Cadanz over de datum van oplevering. Er wordt benadrukt dat getracht wordt de inrichtingswerkzaamheden en de verhuizing van de instelling volgens planning te laten verlopen.

Op 9 april 2021 wordt de uitkomst van de gesprekken gedeeld met de commissie Ruimte. Er zijn gesprekken gevoerd tussen Cadanz, de culturele instellingen en de gemeente waarbij de mogelijkheid voor een 'weefplan' onderzocht is. Er is besloten om het 'weefplan' niet uit te voeren omdat er veel afspraken onderling gemaakt moeten worden waardoor er uiteindelijk weinig tijdswinst zal worden geboekt. Cadanz gaat de eerder overeengekomen werkzaamheden uitvoeren en heeft daarbij de verwachting uitgesproken "dat de oplevering uiterlijk op 1 juli 2021 kan plaatsvinden". Als onderdeel van de contractuele afspraken gaat er vanaf 1 juli 2021 een boeteclausule in wat door de gemeente "een belangrijke stok achter de deur" wordt genoemd.<sup>318</sup>

Op 1 juli 2021 wordt de commissie Ruimte geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen met betrekking tot de oplevering van Amare. Het ziet er als volgt uit: "In het proces van de oplevering is uitgegaan van een zogenaamde A-B-C-D-levering. Dat betekent dat Cadanz (A) oplevert aan de gemeente (B), de gemeente op haar beurt aan DMC (C) en DMC aan NDT, RO en KC (D). Om dit zorgvuldig te doen vindt goedkeuring in omgekeerde volgorde plaats (D-C-B-A)."<sup>319</sup> Over het algemeen geldt dat een getrapte oplevering vaker voorkomt in de praktijk, maar dat dit in beginsel intern (in dit geval de gemeente) wordt georganiseerd. De echte oplevering is tussen opdrachtgever en aannemer. Het is niet duidelijk in hoeverre de huurders op één lijn worden gesteld met de aannemer en/of de gemeente en of er sprake was van een tripartite overeenkomst tussen de drie partijen. Op 30 juni 2021 geeft DMC, evenals de culturele instellingen NDT, RO en KC, aan niet akkoord te gaan met oplevering waardoor de A-B-C-D levering niet volledig kan worden doorlopen. De brief van DMC is als geheime bijlage ter inzage gelegd.<sup>320</sup>

Twee weken later, op 13 juli 2021, wordt de commissie Ruimte geïnformeerd over het feit dat de instellingen niet langer bezwaren hebben en akkoord zijn gegaan met de oplevering. Hierop is ook de gemeente akkoord gegaan met de oplevering (conform het A-B-C-D model). Aangegeven wordt dat een constructief overleg heeft plaatsgevonden tussen de gemeente, Cadanz en de instellingen waarbij de eerdere bezwaren tegen oplevering zijn besproken. De "besproken onderwerpen zijn vrijwel uitsluitend technisch van aard, zoals akoestiek en de technische installaties". Op 10 juli zijn de verschillende partijen hierover akkoord gegaan.<sup>321</sup>

### 6.9.1. Vraagstelling

- Op welke wijze werd er informatie verstrekt tussen de drie betrokken partijen (Cadanz, de culturele instellingen en de gemeente)? Hoe verliepen deze informatielijnen?

---

<sup>318</sup> *Brief ingebruikname Amare*. Wethouder van Financiën en Stadsontwikkeling en Wethouder Mobiliteit en Cultuur, 9 april 2021. Te raadplegen: [RIS 308429](#).

<sup>319</sup> *Brief oplevering Amare*. Wethouder van Financiën en Stadsontwikkeling en Wethouder Mobiliteit en Cultuur, 1 juli 2021. Te raadplegen: [RIS 309344](#)

<sup>320</sup> *Brief oplevering Amare*. Wethouder van Financiën en Stadsontwikkeling en Wethouder Mobiliteit en Cultuur, 1 juli 2021. Te raadplegen: [RIS 309344](#)

<sup>321</sup> *Brief oplevering Amare*. Wethouder van Financiën en Stadsontwikkeling en Wethouder Mobiliteit en Cultuur, 13 juli 2021. Te raadplegen: [RIS 309541](#)

- Wie was de (vaste) gesprekspartner van de gemeente richting Cadanz? In hoeverre is de gesprekspartner betrokken geweest bij de onderhandelingen ten aanzien van de opleverdatum?
- Waarom heeft de gemeente, ondanks dat “de inhoud van deze brief en het opschuiven van de opleverdatum niet worden geaccepteerd” ,<sup>322</sup> toch ingestemd met uitstel van oplevering? Wie zitten er namens de gemeente aan tafel met Cadanz? In hoeverre kan er een verantwoordelijkheid voor de verdragingskosten aan de gemeentezijde worden geconstateerd?
- Op welke gronden zijn de instellingen, in een tijdsbestek van twee weken (tussen 30 juni 2021 en 13 juli 2021) toch akkoord gegaan met de oplevering?
- In hoeverre beschikt de gemeente Den Haag over de kwaliteit en kwantiteit in de organisatie om problemen adequaat te signaleren en daarop te reageren?
- Hoe zijn de gesprekken met Cadanz en de culturele instellingen verlopen tussen 2014- heden?
- Is ieder uitstel tevoren geaccordeerd door/namens de verantwoordelijk wethouder of zijn terzake schriftelijk gemachtigde?
- Heeft Cadanz voldoende gewaarschuwd dat het handelen van/namens de gemeente tot vertraging zou kunnen leiden?
- Heeft Cadanz gewaarschuwd toen daadwerkelijk vertraging begon op te treden en wat daarvan in haar visie de oorzaak was?
- Hoe heeft de relatie tussen de opdrachtgever (de gemeente) en opdrachtnemer (Cadanz) zich ontwikkeld?
- Hoe waren ten aanzien van het project OCC/Amare de verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeente Den Haag belegd? In hoeverre werden deze rollen ook adequaat uitgevoerd in deze periode?
- Door welke externe partijen heeft de gemeente zich laten adviseren over de opleveringsproblematiek?
- Hoe luidden de externe adviezen en wat is er met deze adviezen gedaan?

---

<sup>322</sup> *Halfjaarrapportage nieuwbouw Amare Q2 & Q3 2019*. Gemeente Den Haag, 28 november 2019. Te raadplegen: [RIS 303982](#)

## 6.10. ONDERHOUD

Al in 2010 wordt aan de raad gecommuniceerd dat stichting DMC huur zal betalen aan de gemeente waarmee de gemeente het onderhoud aan het eigenaarsdeel zal betalen. De instellingen zijn verantwoordelijk voor het gebruikersdeel waar onderhoud van het interieur en de installaties onder valt<sup>323</sup>. De afspraken over het onderhoud worden met de keuze voor een DBM-aanbesteding mede beïnvloed door het contract met de aannemer. In 2012 wordt het bedrijfsplan voor het eerst geactualiseerd<sup>324</sup>. Bouwkundig onderhoud en onderhoud aan de theatertechniek worden gerekend tot het gebruikersdeel van de huisvestingslasten en bedragen respectievelijk €357.306 en €145.246.

Het beheer van het vastgoed van Gemeente Den Haag vindt plaats door de Centrale Vastgoed Organisatie Den Haag. In de vastgoedmonitor over 2017 wordt voor het eerst informatie over OCC/Amare in de vastgoedmonitor gepubliceerd<sup>325</sup>. Hierin wordt enkel algemene informatie over OCC/Amare gemeld, namelijk de bestemming, het vloeroppervlak en verwachte opening. Ook wordt gemeld dat het project een hoge duurzaamheidsambitie heeft en BREEAM-NL Excellent gecertificeerd moet worden. BREEAM-NL is een certificeringsmethode waarmee de duurzaamheid van bebouwde omgeving beoordeeld kan worden. In 2018 wordt in de vastgoedmonitor verhelderd wat de duurzaamheidsambitie behelst er wordt: “gewerkt met gerecycled beton, op het dak komen 4.000 m2 zonnepanelen voor de eigen energieopwekking, het opvangen hemelwater wordt gebruikt voor het doorspoelen van de toiletten en de bodem wordt gebruikt als warmte- en koudebron voor het regelen van de temperatuur in het gebouw. In de gevel komen 50 broedkasten voor verschillende soorten vogels en 28 ingebouwde vleermuizenverblijven.”<sup>326</sup> In de vastgoedmonitor van 2019<sup>327</sup> en 2020<sup>328</sup> wordt dezelfde informatie gedeeld.

### 6.10.1. Onderhoud volgens de DBM-aanbesteding

In 2014 zet de wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie in een brief de voor- en nadelen van de diversie aanbestedingsopties tegen elkaar af. De wethouder gaat op dat moment nog uit van Engineering, Build en Maintain (EBM). In het raadsvoorstel (zie verderop in dit hoofdstuk) wordt gekozen voor DBM. Het verschil tussen deze varianten is dat engineering een latere stap in het ontwerpproces betreft: schetsontwerp, voorlopig ontwerp, definitief ontwerp, uitvoeringsontwerp, bestek. De engineeringfase zit ergens tussen het definitief ontwerp en het uitvoeringsontwerp in.

Een nadeel van de (uiteindelijk gekozen) DBM-vorm is dat het specificeren van de gewenste prestatie nauw luistert en minder flexibiliteit kent tijdens de exploitatiefase.

De DBM-vorm wordt gecombineerd met een zgn. levenscyclusbenadering. Een voordeel van deze benadering is dat de bouwer gemotiveerd wordt om duurzame materialen te gebruiken teneinde de onderhoudskosten te beperken. De bouwer kijkt namelijk naar de kosten van het materiaal in zowel

<sup>323</sup> *Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum*. college van B&W, 13 september 2012. Te raadplegen: [RIS251767](#).

<sup>324</sup> *Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum*. college van B&W, 13 september 2012. Te raadplegen: [RIS251767](#).

<sup>325</sup> *Vastgoedmonitor 2017*. Gemeente Den Haag Centrale vastgoedorganisatie Den Haag, april 2018. Te raadplegen: [https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7000472/1/RIS300909\\_Bijlage\\_Vastgoedmonitor\\_2017](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7000472/1/RIS300909_Bijlage_Vastgoedmonitor_2017)

<sup>326</sup> *Vastgoedmonitor 2018*. Gemeente Den Haag Centrale vastgoedorganisatie Den Haag, 18 juni 2019. Te raadplegen: [https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7785021/1/RIS302989\\_Bijlage\\_Vastgoedmonitor\\_2018](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7785021/1/RIS302989_Bijlage_Vastgoedmonitor_2018).

<sup>327</sup> *Vastgoedmonitor 2019*. Gemeente Den Haag Centrale vastgoedorganisatie Den Haag, 7 juli 2020. Te raadplegen: [https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/8980234/1/RIS305643\\_Bijlage](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/8980234/1/RIS305643_Bijlage).

<sup>328</sup> *Vastgoedmonitor 2020*. Gemeente Den Haag Centrale vastgoedorganisatie Den Haag, 13 juli 2021. Te raadplegen: [https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10415120/1/RIS309506\\_Bijlage](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10415120/1/RIS309506_Bijlage)

aankoop, bouw als exploitatie<sup>329</sup>. Door de contractvorm krijgt de bouwer een stimulans om materialen te gebruiken die goedkoop zijn in onderhoud.

Het onderhoud van OCC/Amare is door de DBM-aanbesteding een gedeelde verantwoordelijkheid van de aannemer en DMC. De aannemer is verantwoordelijk voor het eigenaarsdeel en wordt hiervoor betaald door de gemeente. DMC is verantwoordelijk voor het gebruikersdeel. Onderhoud aan het eigenaarsdeel kan ook worden gezien als uitwendig onderhoud en onderhoud aan het gebruikersdeel als inwendig onderhoud.

In het voorstel voor de aanbesteding zegt de gemeente het volgende: “De integratie van bouw, ontwerp en onderhoud in één aanbesteding (DBM, ofwel Design, Build & Maintain) daagt marktpartijen uit om, binnen een gegeven plafondbedrag, een kwalitatief hoogstaand en duurzaam onderwijs- en cultuurcomplex te ontwerpen. Ontwerpkeuzes worden mede gebaseerd op langetermijneffecten, omdat het winnende consortium het gebouw ook moet onderhouden. In de selectie van consortia zal meegewogen worden dat zij niet alleen ervaring hebben met ontwerp, bouw en onderhoud afzonderlijk, maar ook met dergelijke geïntegreerde contracten.”<sup>330</sup>

Een risicobeheersmaatregel is de volgende<sup>331</sup>: “Kostenraming ontwerp en bouw baseren op reeds opgedane ervaringen (Spuiforum) en marktkennis. Onderhoudsbudget tevoren normatief bepaald met kostendeskundige. In de aanbesteding zal de mogelijkheid van ontkoppeling van het onderhoud worden ingebouwd, zodat het mislukken van de onderhoudscomponent niet leidt tot het mislukken van de hele aanbesteding.”

## 6.10.2. Het onderscheid tussen onderhoud voor DMC en voor Cadanz

In de uiteindelijke gebiedsvisie van het winnende consortium staat het volgende over onderhoud<sup>332</sup>: “Bij de inkoop van diensten (producten) voor realisatie, onderhoud en beheer wordt de levenscyclus c.q. de gebruiksperiode als geheel gezien. Wij streven naar een gesloten kringloop (circulaire economie), waarbij we gebruik maken van de expertise van ketenpartners die als koplopers optreden. Een voorbeeld is het leasen in plaats van kopen van gebouwinstallaties en keukenapparatuur. Zorgen omtrent aanschaf, onderhoud/repatriatie en vervanging worden hiermee uit handen genomen van de gebruiker. Tevens zorgen wij er voor dat nieuwe/ vernieuwde/hernieuwde producten minder milieubelasting en kosten veroorzaken. Doordat een groeiend aantal marktpartijen zich hiervoor inzet, komen er steeds meer mogelijkheden om het kringloop-denken in praktijk te brengen. Deze insteek voor het realiseren en beheren van het OCC, de overige gebouwen en het openbare gebied, is geheel in lijn met de doelstellingen die de gemeente Den Haag zichzelf heeft gesteld: in 2016 moet circulair inkopen geïmplementeerd zijn in het gemeentelijk inkoopbeleid. Bij het inrichten en het onderhoud van openbare ruimte zoeken wij samenwerking met onderwijs, lokale ondernemers en organisaties voor de inzet van sociale doelgroepen, waardoor ook het beheer- en onderhoud op meerdere fronten bijdraagt aan de duurzaamheid.”

<sup>329</sup> *Brief aanbestedingsstrategie Spuiforum*. Wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie, 29 januari 2014. Te raadplegen: [RIS269860](#).

<sup>330</sup> *Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F.2014/1*. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 3 oktober 2014, p. 9. Te raadplegen: [RIS276520](#).

<sup>331</sup> *Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F.2014/1*. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 3 oktober 2014, p. 16. Te raadplegen: [RIS276520](#).

<sup>332</sup> OCC Spuikwartier Gebiedsvisie. Boele & van Eesteren BV en Visser & Smit Bouw BV, 12 augustus 2015 Te raadplegen: [Nadere informatie aanbestedingsresultaat Spuikwartier Gemeente Den Haag \(raadsinformatie.nl\)](#).

In 2017 wordt tevens duidelijk wat binnen het Maintain contract voor de aannemer valt, als bij het bedrijfsplan een overzicht van de investeringen aan de raad wordt gestuurd<sup>333</sup>. Het oorspronkelijke overzicht is al in 2012 opgesteld door PB theateradvies BV en is voor het bedrijfsplan uit 2017 geactualiseerd<sup>334</sup>: “Anders dan in het bedrijfsplan 2013 en in de huidige exploitatie verzorgt DMC vanaf oplevering OCC niet zelf het onderhoud van het OCC. Onderhoud van het OCC is de verantwoordelijkheid van Cadanz en is vastgelegd in afspraken meerjaren onderhoud (MJOB) tussen gemeente Den Haag (Centrale Vastgoed organisatie) en Cadanz. Hoewel DMC geen rechtstreekse relatie heeft met de contractpartij voor het onderhoud OCC, is DMC als hoofdhuurder richting overige gebruikers (NDT, RO en KC) wel verantwoordelijk voor onderhoud. Kosten voor correctief onderhoud zoals onvoorzien schades, kleine reparaties en vervanging onderdelen die buiten de MJOB vallen, alsmede onderhoud aan eigen inventaris (deel kolom B en kolom C) zijn daarom apart opgenomen in dit bedrijfsplan.”<sup>335</sup>

In het investeringenoverzicht<sup>336</sup> wordt duidelijk dat het contract met Cadanz voor het maintain-gedeelte in totaal 17,42 mln. bedraagt. Hieronder valt onderhoud aan:

- Toneel-mechanische installaties
- variabele akoestiek
- toneelbelichtingsinstallatie (gedeeltelijk)
- toneelstoffering
- elektroakoestische installaties (gedeeltelijk)
- elektrotechnische theatervoorzieningen
- theaterfauteuils/tribunes
- projectiesystemen (gedeeltelijk)
- theater-technische video-meekijksystemen
- digitale projectie (gedeeltelijk)
- vaste bar
- camerasysteem bij foyers, ingang en kassa

Cadanz wordt geacht 0,6 mln. te bezuinigen op de investeringen, hoewel niet duidelijk wordt in welke gedeelten dit moet gebeuren. Voor onderdelen waar Cadanz slechts gedeeltelijk verantwoordelijk is voor onderhoud, is DMC verantwoordelijk voor het overige deel. Hiervoor wordt een totaalbedrag van 4,82 mln. geraamd voor de levensduur van de investeringen. Jaarlijks wordt 551.000 gebruikt, ofwel opzij gelegd om onderhoudskosten en afschrijvingslasten voor inventarisinvesteringen te dekken.

DMC is verantwoordelijk voor

- toneelbelichtingsinstallatie (gedeeltelijk)
- elektroakoestische installaties (gedeeltelijk)
- projectiesystemen (gedeeltelijk)
- digitale projectie (gedeeltelijk)
- losse toneelinventaris
- broadcastingfaciliteiten

---

<sup>333</sup> Overzicht Investerings OCC 2017. Gemeente Den Haag, 1 november 2017. Te raadplegen: [1 \(raadsinformatie.nl\)](https://www.raadsinformatie.nl)

<sup>334</sup> CONCEPT VOORLOPIG BEDRIJFSPLAN OCC 2021. Stichting Dans en Muziekcentrum Den Haag, 1 november 2017, p. 6. Te raadplegen: [1 \(raadsinformatie.nl\)](https://www.raadsinformatie.nl).

<sup>335</sup> CONCEPT VOORLOPIG BEDRIJFSPLAN OCC 2021. Stichting Dans en Muziekcentrum Den Haag, 1 november 2017, p. 9. Te raadplegen: [1 \(raadsinformatie.nl\)](https://www.raadsinformatie.nl).

<sup>336</sup> Overzicht investeringen OCC 2017. Gemeente Den Haag, 1 november 2017. Te raadplegen: [1 \(raadsinformatie.nl\)](https://www.raadsinformatie.nl)

- los meubilair publieksruimten
- inrichting studiezaaltje
- inrichting green room
- inrichting kantine
- meubilair dakterras
- esthetische inrichting
- inrichting/aankleding kleedkamers
- losse bars
- keukenapparatuur
- kantoorautomatisering

het KC is gedeeltelijk verantwoordelijk voor de inrichting en aankleding van kleedkamers en voor de toneelbelichtingsinstallatie.

Bij de totstandkoming van het meest recente bedrijfsplan in 2022 wordt het volgende gezegd over onderhoud: "Onderhoud van AMARE is de verantwoordelijkheid van Cadanz en is vastgelegd in afspraken meerjaren onderhoudsbegroting (MJOB) tussen de gemeente Den Haag (Centrale Vastgoedorganisatie) en Cadanz. Hoewel DMC geen rechtstreekse relatie heeft met de contractpartij voor het onderhoud van AMARE, is DMC als hoofdhuurder richting overige gebruikers (NDT, RO en KC) wel verantwoordelijk voor onderhoud. Kosten voor correctief onderhoud zoals onvoorziene schades, kleine reparaties en vervanging onderdelen die buiten de MJOB vallen, alsmede onderhoud aan eigen inventaris zijn daarom apart opgenomen in dit bedrijfsplan. De ontwerpwijzigingen geven geen aanleiding tot aanpassing van het huurdersdeel van het MJOB".

Vervolgens wordt een meerjaren onderhoudsplan (MJOP) aan de raad gestuurd waarin duidelijk wordt waar DMC verantwoordelijk voor is<sup>337</sup>. In feite gaat het om een investeringsraming theatertechniek waar onderhoud aan het gebouw zelf en aan basisvoorzieningen buiten is gelaten. Daarbij staan een aantal bedragen bij aspecten die in het investeringenoverzicht uit 2017 nog voor rekening van Cadanz kwamen.

### 6.10.3. Conclusies

#### 1. Het onderscheid tussen onderhoud aan het gebruikersdeel en het eigenaarsdeel is door de DBM-constructie zeer complex in niet op alle punten inzichtelijk.

Een belangrijk onderdeel van een DBM-contract is het onderscheid tussen onderhoud waar de gebruiker verantwoordelijk voor is en het onderhoud waar de eigenaar verantwoordelijk voor is, en dat de bouwer zal uitvoeren. Verantwoordelijkheden hiervoor zijn dus belegd bij Cadanz, de gemeente. Met het investeringenoverzicht uit 2017 is gedetailleerd duidelijk gemaakt wie waar verantwoordelijk voor is. Het meerjarenonderhoudsplan wijkt hier echter vanaf. Hierdoor zijn de exacte afspraken voor de raad niet inzichtelijk.

---

<sup>337</sup> *Investeringsraming en MJOP Stichting DMC*. PBTA theater & akoestiek, 27 januari 2021. Te raadplegen: [https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/8402201/1/RIS304433\\_Bijlage\\_4](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/8402201/1/RIS304433_Bijlage_4).

## **2. De DBM-constructie als zodanig heeft een groot risico op onduidelijkheden in de praktijk van het onderhoud.**

Ook voor inzichtelijke afspraken geldt dat het risico op onduidelijkheden in de praktijk groot zal zijn. In projectmanagement zijn de verbindingen tussen plandelen waar verschillende partijen verantwoordelijk voor zijn doorgaans kwetsbaar, omdat de kosten van een de verbinding tussen de plandelen niet bij een partij zijn belegd.

## **3. Flexibiliteit in de exploitatie is moeilijk te realiseren in een DBM-constructie.**

Een nadeel van een DBM-constructie is dat de bouwer slechts verantwoordelijk is voor de onderdelen die hij gebouwd heeft. Er wordt niet voorzien in de mogelijkheid om tijdens de exploitatie te verbouwen. Gegeven de dynamiek in de cultuurwereld is te verwachten dat een instelling zoals het Nederlands Dans Theater de theatertechniek wil upgraden door de jaren heen. Het contract met de aannemer biedt hier echter geen mogelijkheden voor.

### **6.10.4. Vraagstelling**

- Wat zijn de exacte afspraken tussen Cadanz de gemeente en DMC met betrekking tot onderhoud?
- Welke afspraken zijn er tussen DMC en KC, RO en NDT over onderhoud?
- Hoe borgt de gemeente dat er geen blinde vlekken ontstaan, ofwel gedeelten waar zowel Cadanz als DMC geen onderhoud aan pleegt?
- Wat is de rol van de Centrale Vastgoedorganisatie in het onderhoud van OCC/Amare
- Hoe is het nadeel van een gebrek aan flexibiliteit om veranderingen aan het gebouw aan te brengen verholpen en welke afspraken zijn hierover tussen instellingen, DMC en gemeente gemaakt?
- Hoe heeft de gemeente geborgd dat in het eigen ambtelijk apparaat genoeg deskundigheid is met betrekking tot contractvorming rond onderhoud binnen een DBM-constructie?
- Hoe is omgegaan met investeringen die vanuit het KC om educatieve doeleinden zijn gevraagd?

## 6.11. EXPLOITATIE

Gedurende de bouw van OCC/Amare is met de gemeenteraad gecommuniceerd over de manier waarop het gebouw geëxploiteerd zal worden. Een belangrijk onderdeel hiervan zijn de exploitatiebegrotingen, die de raad inzicht moeten geven in de toekomstige financiële positie van DMC. Hier worden de algemene kaders van de exploitatie toegelicht, alsmede de bedrijfsplannen, de invloed van externe adviseurs en de uitspraken van de Rekenkamer met betrekking tot exploitatie.

De instellingen zijn verantwoordelijk voor het gebruikersdeel van de huisvestingslasten, te weten de energiekosten, onderhoud en schoonmaak van het interieur en installaties<sup>338</sup>. In 2012 besluit de gemeenteraad dat de verdere gemeentelijke bijdrage aan de exploitatie van OCC/Amare van 900.000 in maximaal tien jaar tijd naar 0 moet worden teruggebracht<sup>339</sup>.

Afspraken over de exploitatie staan in de samenwerkingsovereenkomst die de Gemeente in 2013<sup>340</sup> met het NDT het RO, het KC en de stichting DMC sluit.<sup>341</sup>

### 6.11.1. Bedrijfsplannen OCC/Amare

In 2009 is reeds een indicatieve exploitatierekening opgesteld die onderdeel uitmaakt van de haalbaarheidsstudie Internationaal Cultuurforum Spui<sup>342</sup>. De totale exploitatielasten worden geraamd op 3.9 mln.. In 2010 is een volledig bedrijfsplan gemaakt om inzicht te krijgen in de exploitatiebegroting van OCC/Amare vanaf de opening. Dit bedrijfsplan is geactualiseerd in 2012, 2013, 2017 en 2020. In tabel 12 is een overzicht gepubliceerd van de geraamde opbrengsten uit verschillende bedrijfsplannen. In tabel 13 worden de geraamde kosten inzichtelijk gemaakt en in tabel 14 wordt een overzicht gegeven van de geraamde exploitatiesaldo's<sup>343</sup>.

Het bedrijfsplan uit 2010 bestond uit twee delen. Deelrapport 1 gaat in op de doelstellingen, programmering en bezoekersaantallen en deelrapport 2 op de financiën<sup>344</sup>. Het betreft een bedrijfsplan voor het jaar 2018, als Amare geopend staat te worden.

In 2012 wordt het bedrijfsplan voor het eerst geactualiseerd<sup>345</sup>. De gemeente heeft bewust gekozen voor een basisopzet: "waarbij voor de raming van bezoekersaantallen en de bijbehorende kosten en opbrengsten wordt uitgegaan van een zeker te realiseren programmeringsvolume, dat mogelijkheden biedt voor uitbouw en groei."<sup>346</sup> Maatregelen waaraan wordt gedacht om de geschatte efficiëntiewinst

---

<sup>338</sup> *Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum*. college van B&W, 13 september 2012. Te raadplegen: [RIS251767](#).

<sup>339</sup> *Voorstel van het college inzake kredietaanvraag Spuiforum*. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke ontwikkeling, 17 juli 2013. Te raadplegen: [RIS260021](#).

<sup>340</sup> *Voorstel van het college inzake kredietaanvraag Spuiforum*. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke ontwikkeling, 17 juli 2013. Te raadplegen: [RIS260021](#)

<sup>341</sup> Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat in een latere fase huurovereenkomsten met het NDT, het KC en het RO zijn gesloten. Anders dan de rekenkamer kon voor dit rapport geen inzicht gegeven worden in deze overeenkomsten.

<sup>342</sup> *Voorstel van het college inzake ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie*. Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, 01 juli 2009, p. 6. Te raadplegen: [RIS164033](#). De exploitatierekening als geheel is vertrouwelijk en niet voor het vooronderzoek inzichtelijk.

<sup>343</sup> Bij het aanduiden van de bedrijfsplannen in de tekst wordt gerefereerd aan het jaar waarin het bedrijfsplan naar de raad is gestuurd. Achtereenvolgens zijn dit de jaren 2010, 2012, 2013, 2017 en 2021. Deze jaren zijn niet de jaren waarvoor de kosten geraamd zijn. De kosten zijn namelijk telkens geraamd voor het jaar waarin men verwachtte dat OCC/Amare geopend zou worden. In Tabel 14 is overzicht gegeven van de jaren waarvoor is geraamd.

<sup>344</sup> *Exploitatieopzet Spuiforum: Actualisatie bedrijfsplan 2010*. L.P. Overakker, 30 augustus 2012. (VERTROUWELIJK). Deelrapport 2 uit 2010 is niet in het RIS aangetroffen.

<sup>345</sup> *Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum*. college van B&W, 13 september 2012. Te raadplegen: [RIS251767](#).

<sup>346</sup> *Voorstel van het college inzake realisatie Spuiforum*. college van B&W, 13 september 2012, p. 16. Te raadplegen: [RIS251767](#).

te bereiken zijn de verhoging van opbrengsten door sponsoring, commerciële verhuur, publiekhoreca, meeropbrengsten filmvoorstellingen en besparingen door verdere concentratie van functies en activiteiten.

In 2013 komt ook een exploitatiebegroting uit, onder de naam bedrijfsplan Spuiforum 2018 e.v., DMC, juni 2013<sup>347</sup>. Op advies van Berenschot heeft men toegewerkt naar:

- Betere verhuurmogelijkheden
- Vergroting van zaalcapaciteit
- Multi-inzetbaarheid van ruimtes vergroten
- Afspraken in onderlinge samenwerking tussen de instellingen waarbij naast de eigen belangen ook het gezamenlijk belang van aantrekkelijkheid en een gezonde financiële huishouding van Spuiforum wordt onderkend en ingevuld<sup>348</sup>.

Bij dit laatste wordt mogelijk bedoeld op de samenwerkingsovereenkomst uit juni 2013<sup>349</sup>. Deze vier veranderingen hebben geleid tot een update van het bedrijfsplan voor het jaar 2018. Volgens het bedrijfsplan betaalt het KC aan DMC jaarlijks kosten voor zowel gebruikersonderhoud als regulier onderhoud. Een nadere uitleg van deze begrippen wordt niet gegeven.

In 2014 wordt de aanbestedingsvorm gewijzigd naar een DBM-aanbesteding. Een nadeel van de (uiteindelijk gekozen) DBM-vorm is volgens het college dat het specificeren van de gewenste prestatie nauw luistert en minder flexibiliteit kent tijdens de exploitatiefase<sup>350</sup>.

In juni 2015 wordt een motie ingediend waarin het college wordt opgeroepen een second opinion te laten uitvoeren naar de exploitatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex na de bekendmaking van het winnende ontwerp<sup>351</sup>. De motie wordt verworpen, maar uiteindelijk wordt door het college wel de toezegging gedaan om een dergelijke second opinion uit te voeren<sup>352</sup>.

Later in 2015 wordt vanuit de raad gevraagd of het college bereid is om de gunning van Amare op te schorten totdat de onderliggende berekeningen voor de exploitatie van Amare bekend zijn bij de raad en zij een second opinion betreffende de exploitatie van Amare heeft ontvangen<sup>353</sup>. Het college antwoordt ontkennend, en gebruikt het argument dat de exploitatie van Amare geen onderdeel is van de gunningscriteria, waardoor de opschorting van de gunning niet van belang is voor de exploitatie en wordt er verwezen naar het lopende exploitatieplan uit het bedrijfsplan van het DMC 2013<sup>354</sup>, waarbij niet wordt genoemd dat het plan is gewijzigd in 2014.

In 2017 komt na het verschijnen van het Definitief Ontwerp Ruwbouw een nieuwe exploitatiebegroting uit<sup>355</sup>. Eind 2017, wanneer het technisch ontwerp is vastgesteld, zal een definitief bedrijfsplan volgen. Anders dan het bedrijfsplan uit 2013 heeft dit bedrijfsplan betrekking op 2021. Er is voor gekozen om

---

<sup>347</sup> Gewijzigd voorstel van het college inzake Kredietaanvraag Spuiforum. Te raadplegen: [RIS 260021](#)

<sup>348</sup> Voorstel van het college inzake Kredietaanvraag Spuiforum. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 17 juli 2013. Te raadplegen: [RIS260021](#).

<sup>349</sup> Voorstel van het college inzake kredietaanvraag Spuiforum. Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke ontwikkeling, 17 juli 2013. Te raadplegen: [RIS260021](#).

<sup>350</sup> Brief aanbestedingsstrategie Spuiforum. Wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie, 29 januari 2014. Te raadplegen: [RIS269860](#).

<sup>351</sup> Motie: second opinion exploitatie winnend ontwerp Onderwijs- en Cultuurcomplex. Moties 2015, 21 juni 2015. Te raadplegen: [RIS283395](#).

<sup>352</sup> Brief Voortgang OCC (Spuikwartier). College van B&W, 21 december 2016. Te raadplegen: [RIS296032](#).

<sup>353</sup> Schriftelijke vragen Opschorten definitieve gunning i.v.m. ontbreken exploitatieplan OCC. Gemeente Den Haag, 11 augustus 2015. Te raadplegen: [RIS284267](#).

<sup>354</sup> Bedrijfsplan Spuiforum: Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, Gemeente Den Haag, juni 2013. Te raadplegen: [RIS260021](#).

<sup>355</sup> CONCEPT VOORLOPIG BEDRIJFSPLAN OCC 2021. Stichting Dans en Muziekcentrum Den Haag, 2017. Te raadplegen: [1 \(raadsinformatie.nl\)](#).

het eerste volledige kalenderjaar als uitgangspunt te nemen. Omdat men op dat moment verwacht dat OCC/Amare zal openen in de tweede helft 2020, heeft het bedrijfsplan dus betrekking op 2021.

Tijdens de bespreking van de kwartaalrapportage Spuikwartier 2017, heeft de raad een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen om met concrete voorstellen te komen die de verdien capaciteit van OCC/Amare verbeteren<sup>356</sup>.

In 2018, na het instemmen van de raad met de package deal, antwoordt het college op vragen uit de raad dat de gevolgen van de package deal op de exploitatie nog niet zijn ingeschat. Deze zullen worden meegenomen in het volgende bedrijfsplan<sup>357</sup>.

Het college komt in 2019 met een nieuw bedrijfsplan<sup>358</sup>. Het bedrijfsplan is onderdeel van de afdoening van de motie die oproept om de verdien capaciteit van Amare te verbeteren. Concrete voorstellen tot verbetering van de verdien capaciteit geeft het college niet. Ambities ten aanzien van toekomstige programmering maken volgens het college onderdeel uit van het subsidieverzoek van DMC voor het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2021 – 2024.

In 2020 is opnieuw een motie aangenomen betreffende 'Voorstellen tot verbeteren verdien capaciteit OCC en Spuikwartier'<sup>359</sup>. Hierin wordt betoogd dat de verdien capaciteit van het Amare tekortschiet en wordt het college verzocht om met een voorstel te komen met betrekking tot het verruimen van de verdien capaciteit van de bedrijfsexploitatie van Amare.

Het college stelt dat er een 'evenwichtig beeld' is verschaft door het DMC met het bedrijfsplan 2022, waarbij ook een deskundige instemt met hetgeen het college betoogt. Hierom stelt het college voor om in het derde volledige jaar 2024/2025 opnieuw een onderzoek te doen naar het verruimen van de verdien capaciteit van Amare<sup>360</sup>. Daarbij verwijst het college de raadsleden naar de Grip-rapportages omdat daarin de risico-inventarisatie is inbegrepen. De tabellen 12, 13 en 14 geven een overzicht van de geprognosticeerde exploitatiebaten en lasten<sup>361</sup>.

### 6.11.2. Subsidies ten behoeve van exploitatie.

De culturele instellingen in OCC/Amare worden voor een relevant deel gefinancierd door subsidiering. De omvang van deze subsidies bepaalt hoe instellingen hun voorzieningen kunnen exploiteren. De hoogte van exploitatiekosten wordt weer bepaald door de manier waarop er gebouwd is. Bij het besluit om te bouwen moet de exploitatie dan ook zoveel mogelijk inzichtelijk zijn.

Een bevinding van de Rekenkamer is de mispresentatie van de subsidieratio van het DMC door het college, waarbij het college een ratio presenteerde van 38,67%, terwijl de daadwerkelijke subsidieratio

---

<sup>356</sup> *Voorstellen tot verbeteren verdien capaciteit OCC en Spuikwartier (Motie W/2)*. Gemeenteraad Den Haag, 15 februari 2018. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/6/Moties%2C%20amendementen%20en%20initiatieven/436484>.

<sup>357</sup> *Technische vragen n.a.v. Raadsvoorstel Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 4 juli 2018*. Wethouder van Stadsontwikkeling, Wonen en Scheveningen, 10 juli 2018. Te raadplegen:

[https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/6674881/1/RIS300121\\_Bijlage\\_Beantwoording\\_Technische\\_vragen\\_OCC\\_-\\_Spuikwartier](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/6674881/1/RIS300121_Bijlage_Beantwoording_Technische_vragen_OCC_-_Spuikwartier)

<sup>358</sup> *BEDRIJFSPLAN AMARE 2022*. raad van Toezicht Stichting Dans en Muziekcentrum Den Haag, 23 oktober 2019. Te raadplegen: [RIS304433](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/6674881/1/RIS304433).

<sup>359</sup> *Brief afdoening motie Voorstellen tot verbeteren verdien capaciteit OCC en Spuikwartier" (RIS 299242)*. College van B&W, 2 juni 2020. Te raadplegen: [RIS299242](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/6674881/1/RIS299242).

<sup>360</sup> *Brief Afdoening motie Voorstellen tot verbeteren verdien capaciteit OCC en Spuikwartier" (RIS 299242)*. College van B&W, 2 juni 2020. Te raadplegen: [RIS299242](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/6674881/1/RIS299242).

<sup>361</sup> In de tabellen 12 en 13 zijn sommige kosten of opbrengsten opgeteld waar deze in een ander jaar afzonderlijk worden gepresenteerd. Dit komt omdat uit de bedrijfsplannen in sommige gevallen niet valt op te maken hoe de kosten in een bepaald jaar zijn opgebouwd.

50,88% is. Bij de eerstgenoemde subsidieratio is het DMC relatief gezien een van de goedkoopste gesubsidieerde culturele instellingen in Nederland. Bij de laatstgenoemde ratio, blijkt het DMC een van de hoogste gesubsidieerde instellingen te zijn.

In een besluit over de realisatie van het Spuiforum uit 2012 stelt het college dat DMC jaarlijks 900.000 tekort komt, hetgeen de reden is om een 10 jarige exploitatiebijdrage aan DMC te verstrekken die afloopt naar 0 in het 10<sup>e</sup> jaar, met een totaal van 4.5 mln.<sup>362</sup>. Het te kort diende als grond voor een besluit voor het verstrekken van een 10-jarige exploitatiebijdrage aan het DMC. Het betreft een meerjarige subsidie van € 900.000 in het eerste jaar, afbouwend naar € 0 in het elfde jaar met een totaal van € 4,5 mln. aan subsidie. In de raad<sup>363</sup> is een amendement ingediend<sup>364</sup> om de instemming van de subsidie te combineren met de ambitie dat in de toekomstige organisatie een krachtige commerciële poot moet worden opgenomen. Dit amendement wordt op 8 november door de raad verworpen. In de discussie is het al of niet verstrekken van de subsidie niet aan de orde, omdat de discussie wordt gevoerd tussen tegenstanders en voorstanders van het Spuiforum als geheel.<sup>365</sup>.

---

<sup>362</sup> *Brief realisatie Spuiforum*. Wethouder Cultuur, Binnenstad en Internationaal. 30 oktober 2012. Te raadplegen:

<https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3358551/1/RIS253191%20Realisatie%20Spuiforum>

<sup>363</sup> *Verslag van de raadsvergadering van 1 november 2012*. Te raadplegen:

<https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3360068/1#search=%22dertiende%20vergadering%20gemeenteraad%20notulen%22>

<sup>364</sup> *Amendement commerciële exploitatie Spuiforum*, Moties 2012, 1 november 2012. Te raadplegen:

<https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3330172/1#search=%22892012a%22>

<sup>365</sup> *Dertiende vergadering gemeenteraad Den Haag*. Raadsvergaderingen, Gemeente Den Haag, 1 november 2012. Te raadplegen: [notulen](#)

	2013	2017	2019
<i>Opbrengsten gezamenlijke programmering</i>	€ -	€ -	€ -
<i>Publieksinkomsten programmering DMC</i>	€2.100.000	€2.113.000	€2.694.000
<i>GP-kantoor, huur en bijdragen/opbrengst gebruik zalen DMC</i>	€300.000	€274.000	€326.000
<i>Huur voorstellingen GP/fondsen en sponsoring t.b.v. programmering DMC</i>	€150.000	€400.000	€415.000
<i>Opbrengst voorstellingshoreca</i>	€150.000	€532.000	€710.000
<i>Opbrengst zakelijke verhuur</i>	€1.300.000	€1.511.000	€914.000
<i>Opbrengst theaterrestaurant</i>	€ -	€80.500	€85.000
<i>Opbrengsten huur en service RO</i>	€2.400.000	€2.367.000	€2.445.000
<i>Opbrengsten huur en service NDT</i>			
<i>Opbrengsten huur en service KC</i>	€1.000.000	€2.003.000	€2.014.000
<i>Overige directe opbrengsten</i>	€ -	€ -	€ -
<i>Sponsoring gebouw</i>	€100.000	€ -	€ -
<i>Onderhoudssubsidie</i>	€ -	€ -	€ -
<i>Kunstenplansubsidie</i>	€2.200.000	€2.338.000	€2.480.312
<i>Huursubsidie</i>	€ -	€ -	€ -
<i>Exploitatiesubsidie</i>	€ -	€900.000	€900.000
<i>Rentebaten</i>	€ -	€ -	€ -
<i>Bijdrage uit resultaat instellingen</i>	€ -	€ -	€ -
<b><i>Totaalopbrengsten</i></b>	<b>€9.700.000</b>	<b>€12.518.500</b>	<b>€12.983.312</b>

Tabel 10: Geraamde opbrengsten

	2013	2017	2019
<i>Algemene kosten</i>	€ -	€ -	€ -
<i>Kosten acquisitie verhuur en afschrijving</i>	€350.000	€308.000	€319.000
<i>Activiteitlasten/kosten culturele programmering DMC</i>	€2.800.000	€2.572.000	€3.112.000
<i>Marketingkosten</i>	€450.000	€475000	€493.000
<i>Huur gemeente Den Haag</i>	€1.050000	€1.050000	€1.055.000
<i>Huur en service gemeente KC-gedeelte</i>	€ -	€1.909.100	€1.317.000
<i>Huisvestingslasten/energie, schoonmaak en onderhoud</i>	€1750.000	€3.104.200	€3.931.000
<i>Overige facilitaire kosten (incl. FD-organisatie)</i>	€450.000	€526.500	€590.000
<i>Personeel en organisatiekosten</i>	€2.400.000	€2.474.000	€2.533.000
<i>Kosten personeel horeca en publieksservice</i>	€ -	€1015.000	€725.000
<i>Overige exploitatiekosten horeca</i>	€ -	€168.000	€155.000
<i>Onvoorziene kosten</i>	€100.000	€ -	€ -
<i>Kosten programmering publieke ruimte Amare</i>	€ -	€200.000	€207.000
<i>Energie en schoonmaak</i>	€ -	€100.000	€104.000
<i>Bewaking</i>	€ -	€136.000	€141.000
<i>Dotatie herinvesteringsreserve inrichting</i>	€ -	€215.000	€215.000
<i>Rentelasten investering losse inventaris</i>	€ -	€142000	€238.000
<i>Afschrijvingslasten</i>	€ -	€247.000	€472.000
<i>Huur accommodatie KC</i>	€50.000	€50.000	€52.000
<i>Geschatte optimalisering</i>	€ -	€ -	€ -
<b>Totaal kosten</b>	<b>€9.400.000</b>	<b>€14.691.800</b>	<b>€15.659.000</b>

Tabel 11: Geraamde Kosten

	2013	2017	2019
<i>Jaar totstandkoming</i>	2013	2017	2019
<i>Jaar raming</i>	2018	2021	2022
<i>Opbrengsten</i>	€9.700.000	€12.518.500	€12.983.312
<i>Kosten</i>	€9.400.000	€14.691.800	€15.659.000
<b><i>Exploitatiesaldo</i></b>	<b>€300.000</b>	<b>€-2.173.300</b>	<b>€-2.675.688</b>

Tabel 12: Exploitatiesaldo

In de tabellen vallen enkele verschillen tussen de jaren op. In 2014 laat de Wethouder van Stadsontwikkeling, Wonen, Duurzaamheid en Cultuur weten dat de horeca-inkomsten conservatief zijn begroot. Hij wijst hierbij op het voorbeeld van Tivoli Vredenburg waar de inkomsten uit horeca ondanks het aantrekken van grote bezoekersaantallen niet zijn gerealiseerd<sup>366</sup>.

Ondanks het positieve exploitatiesaldo in 2013 spreekt de wethouder in 2014 van een exploitatietekort. Volgens hem is het wegwerken van het exploitatietekort in een periode van 10 jaar realistisch, 300.000 wordt volgens hem ingelopen door de stijging van huuropbrengsten van het NDT en het RO<sup>367</sup>.

In 2017 bevat het bedrijfsplan opnieuw grote mutaties. De huisvestingslasten zijn snel gestegen, onder meer door een grote stijging van de energiekosten en de schoonmaakkosten. Verder zijn er nieuwe kostensoorten bijgekomen. De publieke ruimtes in Amare moeten 6 activiteiten per week ontvangen, variërend van optredens van studenten tot stadsdebatten en presentaties van amateurkunst. Dit brengt kosten met zich mee die in 2013 nog niet waren voorzien<sup>368</sup>.

In 2019 zijn de mutaties in het nieuwe bedrijfsplan kleiner dan in 2017. Opvallend is wel een verdere stijging van de activiteitlasten van DMC en de huisvestingslasten. Volgens de toelichting is de stijging van de huisvestingslasten te verklaren omdat in 2019 meer dan in 2017 duidelijkheid is over de gebruikte materialen en de kosten om deze schoon te houden.

### 6.11.3. Onderzoeken externe adviseurs

De actualisatie van het bedrijfsplan in 2012 wordt uitgevoerd door L.P. Overakker, een bekende van OCC/Amare omdat onder zijn leiding ook de startnotitie uit 2008 is opgesteld<sup>369</sup>.

In voorbereiding op het bedrijfsplan 2013<sup>370</sup> zijn vier onderzoeken door externe partijen uitgevoerd<sup>371</sup>. Het gaat om een horeca-advies van HTC, een onderzoek naar de mogelijkheid tot commerciële verhuur van Skonk, en een advies van Berenschot.

<sup>366</sup> *Brief nadere informatie Spuikwartier*. Wethouder van Stadsontwikkeling, Wonen, Duurzaamheid en Cultuur, 31 oktober 2014. Teraadplegen: [RIS277641](#)

<sup>367</sup> *Brief nadere informatie Spuikwartier*. Wethouder van Stadsontwikkeling, Wonen, Duurzaamheid en Cultuur, 31 oktober 2014. Te raadplegen: [RIS277641](#)

<sup>368</sup> *BEDRIJFSPLAN AMARE 2022*. Stichting DMC, 23 oktober 2019. Te raadplegen: [RIS304433 Bijlage 1a](#)

<sup>369</sup> *INTERNATIONAAL DANS- & MUZIEKCENTRUM: Startnotitie voor de definitie van het project*. L.P. Overakker, 12 maart 2008. Te raadplegen: [RIS153567a](#)

<sup>370</sup> *Bedrijfsplan Spuiforum*. Stichting Dans en Muziekcentrum Den Haag, Juni 2013. Te raadplegen: [RIS260021](#)

<sup>371</sup> Voorstel van het college inzake Kredietaanvraag Spuiforum. Gemeente Den Haag Dienst Stedelijke Ontwikkeling. Te raadplegen: [RIS260021](#).

Berenschot komt tot de volgende constatering<sup>372</sup>:

- de marktontwikkelingen voor commerciële verhuur zijn op dit moment negatief: er is sinds 2008 een dalende vraag en er is veel aanbod in Den Haag;
- het huidige schetsontwerp van het Spuiforum is qua commerciële exploitatie nog niet concurrerend
- het is voor optimale commerciële exploitatie belangrijk dat de commerciële en de culturele functie bij de benutting van het Spuiforum qua zwaarte en aandacht in evenwicht zijn;
- het model voor de organisatie van de exploitatie kan het beste op korte termijn, liefst voor het definitief maken van het Programma van Eisen worden vastgesteld,

ook al kunnen definitieve afspraken met eventuele externe exploitanten pas worden gemaakt wanneer de oplevering van het gebouw in zicht is om het Spuiforum commercieel te kunnen exploiteren doet Berenschot een aantal aanbevelingen:

- De flexibiliteit moet in het ontwerp zo groot mogelijk gemaakt worden.
- Cultuur, commercie en publieksfuncties moeten gelijkwaardig zijn. Om dit te onderstrepen moet de exploitant ten behoeve van de commerciële exploitatie een beperkt aantal keren per jaar een of enkele zalen kunnen claimen die in principe waren toebedeeld of zijn gereserveerd voor de culturele programmering.
- I.v.m. de overcapaciteit moet een nieuwe faciliteit zich onderscheiden. Dat kan door het iconische uiterlijk van het Spuiforum te profileren.
- 3 jaar voor realisatie moet begonnen worden met het warm maken van klanten en het klaarzetten van de organisatie.
- Er moet duidelijk en beargumenteerd gekozen worden voor een van de mogelijke exploitatiemodellen. Te onderscheiden zijn
  - o het familiemodel waarin commerciële en culturele exploitatie door alle partijen wordt omarmd en met bereid is om voor elkaar een stap opzij te doen wat betreft ruimtegebruik.
  - o het concurrentiemodel waarin de culturele en commerciële business als aparte units opereren
  - o het third party-model waarin niet tot de kerntaken behorende activiteiten, zoals commerciële verhuur aan een derde partij worden overgelaten.

In Juni 2013 laat het college weten dat zij in navolging van het Berenschot-advies niet te zoeken naar een marktpartij om OCC/Amare volledig en risicodragend te exploiteren. Er zal een onoverzichtelijke situatie ontstaan wanneer een marktpartij zowel met de eigen commerciële belangen als met de wensen van vier instellingen rekening moet houden. Het third-party model levert volgens het college het beste van twee werelden op: een goede culturele programmering in balans met commerciële activiteiten en marktpartijen die in hun specialisme opereren<sup>373</sup>.

Voor het bedrijfsplan uit 2017 zijn er ramingen van exploitatiekosten, namelijk schoonmaakkosten en energieverbruik<sup>374</sup>. Omdat op basis van het DO-ontwerp volgens de adviseur vele uitgangspunten nog

<sup>372</sup> Voorwaarden voor optimale commerciële exploitatie Onderzoek onder marktpartijen naar voorwaarden en succesfactoren voor commerciële exploitatie van het Spuiforum. Berenschot, 2 april 2013. Te raadplegen: [RIS260021](#)

<sup>373</sup> Brief nadere informatie n.a.v. commissievergadering 26 juni 2013 inzake rv Kredietaanvraag Spuiforum. Wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie en Wethouder van Cultuur, Binnenstad en Internationaal, 28 juni 2013. Te raadplegen: [RIS260502](#).

<sup>374</sup> Raming Exploitatiekosten: schoonmaakkosten en energieverbruik. Dukers en Cock, 25 september 2017. Te raadplegen: [RIS298243](#)

niet helder zijn, worden gewerkt met aannames of benchmarks. Op basis van het onderzoek stijgen de kosten in het bedrijfsplan voor schoonmaak en elektriciteit met grote bedragen (zie tabel 13)

Naast het onderzoek naar exploitatiekosten is er een update van het haalbaarheidsonderzoek naar horeca. Dit onderzoek is reeds in 2013 uitgevoerd door HTC en is nu geüpdatet<sup>375</sup>. Volgens HTC is een bedrijfsresultaat van 860.000 mogelijk. Ten behoeve van het bedrijfsplan uit 2019 is dit onderzoek wederom geüpdatet<sup>376</sup>. Het onderzoek concludeert dat de ontwerpwijzigingen sindsdien een beperkte negatieve invloed hebben op de horeca-omzet. HTC acht een bedrijfsresultaat van 745.000 mogelijk. Ondanks een kleine verbetering van de marktsituatie is het verwachte bedrijfsresultaat met 115.000 afgenomen.

Voor het bedrijfsplan uit 2017 is een externe en onafhankelijke adviseur, Erik Gerritsen, ingehuurd. Deze werkte zowel aan de totstandkoming van het bedrijfsplan alsook aan de beoordeling ervan<sup>377</sup>. Voor het bedrijfsplan 2022 heeft deze adviseur namens de gemeente een second opinion uitgevoerd<sup>378</sup>.

#### 6.11.4. Bevindingen Rekenkamer over exploitatie Spuiforum

Een aantal bevindingen uit het Rekenkameronderzoek betreft de exploitatie van OCC/Amare<sup>379</sup>. De bevindingen van de Rekenkamer richten zich met name op de inzichtelijkheid van de te verwachten exploitatiekosten voor de raad.

Bevinding 22 luidt dat DMC ondanks een verzoek van het college in 2017 geen aanloopkosten inzichtelijk heeft gemaakt, waardoor de raad geen zicht heeft op eventuele extra kosten die nodig zijn voor het realiseren van de culturele ambities van OCC/Amare. De bevinding van de Rekenkamer betrof het bedrijfsplan uit 2017. In het bedrijfsplan uit 2019 wordt nog steeds gezegd dat aanloopkosten alsmede eenmalige kosten en baten tijdens de openingsmaanden buiten beschouwing blijven. Hier zal in een later stadium in een meer uitgewerkte begroting inzicht in worden gegeven<sup>380</sup>.

Bevinding 23 luidt dat de gemeenteraad bij het instemmen met de kredietaanvraag voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier te weinig inzicht heeft gekregen in de financiële consequenties vanuit exploitatieperspectief. Door het college werd het bedrijfsplan uit 2013 als actueel beschouwd, terwijl in feite in de plannen het te realiseren oppervlak met 5000 m<sup>2</sup> was toegenomen ten opzichte van de plannen ten tijde van de vaststelling van het bedrijfsplan uit 2013. Later licht de Rekenkamer in antwoord op vragen uit de Raad toe dat de onderzoeken die ten grondslag lagen aan het bedrijfsplan 2013 uitgingen van het schetsontwerp uit juni 2012 en niet op het voorlopig ontwerp van 11 juni 2013. In de

<sup>375</sup> Update haalbaarheidsonderzoek Horecafaciliteiten OCC Den Haag. HTC Advies, 1 november 2017. Te raadplegen: [RIS298243](#)

<sup>376</sup> Actualisering horeca onderzoek en beoordeling ontwerpwijzigingen. HTC Advies. 2 april 2019. Te raadplegen: [RIS304433](#)

<sup>377</sup> CONCEPT VOORLOPIG BEDRIJFSPLAN OCC 2021. Stichting Dans en Muziekcentrum Den Haag, 2017, p. 3. Te raadplegen: [1 \(raadsinformatie.nl\)](#).

<sup>378</sup> Brief bedrijfsplan Amare 2022. Wethouder van Cultuur, 28 januari 2020. Te raadplegen: [RIS304433](#).

<sup>379</sup> HET ONDERWIJS- EN CULTUURCOMPLEX Leren van een bouwproject. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020. Te raadplegen: [RIS306611](#)

<sup>380</sup> BEDRIJFSPLAN AMARE 2022. raad van Toezicht Stichting Dans en Muziekcentrum Den Haag, 23 oktober 2019, p. 4. Te raadplegen: [RIS304433](#).

vergelijking van Spuiforum met de renovatievariant van Dooievaar+ is wel uitgegaan van het vloeroppervlak uit het voorlopig ontwerp<sup>381</sup>.

Bevinding 24 van de Rekenkamer luidt dat er geen aanwijzingen zijn om de toekenning van de exploitatiesubsidie van jaarlijks 900.000 noodzakelijk te achten, omdat het bedrijfsplan 2013 een overschot liet zien van 300.000 per jaar.

Bevinding 25 luidt dat de gemeenteraad met de kredietaanvraag voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier onjuist is geïnformeerd over de kosten die DMC zou moeten maken voor de huisvesting van het KC, terwijl op basis van gegevens uit 2014 blijkt dat DMC jaarlijks 950000 moet toelagen op de huisvesting van het KC.

### 6.11.5. Conclusies

#### 1. Verschillende kosten zijn door de jaren heen op verschillende manier gepresenteerd

Kosten zijn samengevoegd die in eerdere jaren apart zijn gepresenteerd, terwijl andere kosten apart zijn gepresenteerd die eerder samengevoegd waren. Verder leveren alle bedrijfsplannen slechts een overzicht van de mutaties ten opzichte van het vorige bedrijfsplan, en niet ten opzichte van alle eerdere bedrijfsplannen. Door het verschillend presenteren van kosten is er weinig duidelijkheid over welke kosten voorzien waren en of het niet voorzien van kosten vooral de aard van de kosten of de grootte van de kosten betreft.

Een voorbeeld van onduidelijkheid qua kosten zijn de personeelskosten van freelancers. Niet duidelijk is of deze worden gedekt door programmeringskosten of door personeelskosten. Een risico hiervan is dat er discussie ontstaat of DMC of de instellingen RO en NDT technici moeten leveren voor techniek die gerelateerd is aan het uitvoeren van voorstellingen.

#### 2. De exploitatietekorten in de twee meest recente bedrijfsplannen zijn hoger dan tot 2013 werd verwacht.

De exploitatietekorten zijn door de jaren heen opgelopen. Bovenop de huidige exploitatietekorten komen nog de aanloopkosten, die in het meest recente bedrijfsplan nog niet zijn weergegeven, omdat deze over het jaar 2022 gaat. Hierdoor is niet duidelijk welke kosten gemaakt zullen worden in het eerste paar maanden vanaf de opening. De tekorten ontstaan omdat de verwachte kosten harder stijgen dan de verwachte opbrengsten. Daarbij neemt het verwachte bezoekersaantal af.

N.a.v. het Berenschotonderzoek uit 2013 wil het college een third-party model onderzoeken. Uiteindelijk wordt DMC verantwoordelijk voor de commerciële verhuur. In 2019 worden de opbrengsten van de commerciële verhuur substantieel lager geraamd dan in 2019, dat terwijl een motie is aangenomen om

---

<sup>381</sup> Beantwoording Technische vervolgvragen Rekenkamerrapport Amare HSP. Rekenkamer Den Haag, 11 februari 2021. Te raadplegen: [RIS307830](#).

de mogelijkheden voor verdien capaciteit te vergroten. Het is niet duidelijk hoe het college is gekomen tot de huidige keuzes aangaande verdien capaciteit

### **3. De uitgangspunten aangaande exploitatie van het Koninklijk Conservatorium-deel worden niet meer gehandhaafd.**

Het oorspronkelijke uitgangspunt is dat de verhuizing van het KC voor de gemeente budgetneutraal zou uitvallen. Inmiddels is duidelijk dat dit niet gerealiseerd wordt. Ook de inspanningsverplichting die het KC opgelegd heeft gekregen biedt geen garanties voor het college. Hiermee rijst het beeld dat het KC onder zeer gunstige voorwaarden in OCC/Amare is gestapt.

Door het schuiven met de kosten en de subsidies is echter niet duidelijk wat de exacte financiële impact van de verhuizing van het KC is voor de gemeente.

### **4. De raad wacht nog op een toegezegde second opinion over de bedrijfsexploitatie**

Het college heeft in 2015 toegezegd een second opinion uit te laten voeren bij het volgende bedrijfsplan. De onafhankelijk adviseur die werd ingehuurd kreeg echter als opdracht om het bedrijfsplan op te stellen en te beoordelen. Hiermee lijkt van een second opinion geen sprake te zijn. Een volgend onafhankelijk onderzoek plant het college voor 2024/2025, als OCC/Amare reeds drie jaar in bedrijf zal zijn.

#### **6.11.6. Vraagstelling**

- Welke factoren zorgen voor een groei van het verwachte exploitatietekort bij de opening van OCC/Amare door de jaren heen?
- Wat zijn de gecumuleerde financiële gevolgen van de verhuizing van het KC naar het Spuikwartier voor de gemeente?
- Wat heeft het college gedaan met de vragen en moties van de raad rondom de bedrijfsexploitatie?
- Op welke manier heeft het college de commerciële potentie onderzocht en hoe is zij hierin omgegaan met het Berenschot onderzoek?
- Volgens HTC hebben de ontwerpwijzigingen uit 2018 een kleine negatieve invloed op de horeca-omzet. Hoe is de invloed van de ontwerpwijzigingen op het exploitatiesaldo meegenomen in het proces van de ontwerpwijzigingen?
- Welke keuzes heeft het college gemaakt in het presenteren van bedrijfsplannen en het prognosticeren van kosten en baten en wat was de invloed op en bemoeienis van het college met de bedrijfsplannen?
- Geeft het huidige bedrijfsplan een realistisch beeld van de te verwachten exploitatiekosten en opbrengsten?
- Wat zijn de afspraken met het KC, RO en NDT en welke gevolgen hebben deze voor de bedrijfsexploitatie?
- Welke rol spelen de mutaties in verwachte bezoekersaantallen in de geprognostiseerde exploitatietekorten?

- Welke pogingen heeft de gemeente gedaan om de commerciële verhuur te optimaliseren en welke afspraken zijn hierover met DMC en de instellingen?
- Wat is de opdrachtverlening aan externe adviseurs, welke rollen hebben externe adviseurs en welke invloed heeft deze opdrachtverlening op de waarde van de aangeleverde adviezen door externe adviseurs?
- Hoe is omgegaan met de uitkomsten van onderzoeken van externe adviseurs naar kosten en opbrengsten en welke controles zijn hierop toegepast door het college
- In welke mate heeft DMC vrijheid in het bepalen van ticketprijzen t.o.v. het RO en het NDT?
- Krijgen RO en NDT als “hoofdbespelers” vaste “speelsommen” en in welke mate zijn die gebaseerd op de gehaalde recettes?
- Wat zijn de afspraken tussen DMC en het RO en het NDT aangaande het leveren van technici voor voorstellingstechniek?

## 6.12. Verbeterplannen College

Zoals in hoofdstuk 4 naar voren is gekomen heeft onderzoek van de Rekenkamer reeds geleid tot verbeterplannen van het college die vooral gericht zijn op verbeterde informatievoorziening naar de raad. Ten aanzien van grote projecten ontstond er aanvankelijk onvrede in de raad over het feit dat deze vaak uitlopen en meer geld kosten dan initieel is begroot.<sup>382</sup> Middels de Grip- rapportages en de meerjarige prognoses ten aanzien van grondexploitaties tracht het college de raad beter te informeren. Het format voor deze rapportages is de afgelopen jaren onderhevig geweest aan veranderingen met telkens als doel dat de raad zijn kader- budgetrecht naar behoren kan uitvoeren. Desalniettemin luidt de belangrijkste conclusie van de Rekenkamer als volgt “Bij de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex heeft het college onvoldoende invulling gegeven aan de informatieplicht richting de gemeenteraad en aan de rol van opdrachtgever. De gemeenteraad is onvoldoende in staat gesteld om zich een helder beeld te vormen van de financiële gevolgen van het raadsbesluit voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex.”<sup>383</sup> In het onderzoek van de Rekenkamer worden 6 aanbevelingen gegeven om dit in de toekomst te verbeteren.

Op 7 oktober 2020 is op elk van deze aanbevelingen een bestuurlijke reactie door het college gegeven. De hoofdconclusie van de Rekenkamer wordt door het college ontkent: “het college deelt de conclusie van de Rekenkamer niet dat er onvoldoende invulling is gegeven aan de informatieplicht richting de gemeenteraad. Er is steeds sprake geweest van correcte geraamde en gerealiseerde kosten.” Een leerpunt schuilt in de structurering van de raadsvoorstellen: doordat veel voorstellen elkaar in een korte periode hebben opgevolgd kan het voor de gemeenteraad lastig zijn om het overzicht te houden en in te zien hoe de voorstellen zich precies tot elkaar verhouden. Door de overzichtelijkheid te verbeteren kan “de grip van de gemeenteraad op dergelijke projecten worden vergroot”.<sup>384</sup>

Het doel van de aanbevelingen van de Rekenkamer is om het college te helpen “de uitvoering van dergelijke projecten in de toekomst beter te doen.”<sup>385</sup> De aanbevelingen van de Rekenkamer en de reactie van het college op hoofdlijnen zijn de volgende:

1. “Werk als gemeenteraad de bepalingen uit de gemeentewet met betrekking tot het afleggen van verantwoording over het gevoerde bestuur en de informatieplicht van het college aan de gemeenteraad uit in concrete regels. Evalueer na vaststelling deze regels en de naleving daarvan periodiek in samenspraak tussen college en gemeenteraad”<sup>386</sup> Het college stelt hierop dat indien de gemeenteraad behoefte heeft aan aanvullende rapportages (naast de bestaande rapportages) zij hierover met de gemeenteraad in gesprek zal gaan.
2. “Draag het college op om bij toekomstige raadsvoorstellen en -besluiten over het investeringskrediet en/of de dekking daarvan de totale investering en de wijze van bekostiging

<sup>382</sup> *Onderzoeksrapport Grote Projecten*, Rekenkamer Den Haag, 23 april 2009. Te raadplegen: [RIS163476a](#)

<sup>383</sup> *Raadsvoorstel rekenkameronderzoek Onderwijs- en Cultuurcomplex*, Rekenkamer Den Haag, 25 maart 2021. Te raadplegen: [RIS306611](#)

<sup>384</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 28. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>385</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 30. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>386</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, pp. 11-12. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

(bijvoorbeeld via een investeringskrediet of via de grondexploitatie) inzichtelijk te maken”<sup>387</sup> Het college stelt dat zij meer aandacht zal geven aan de “zelfstandige leesbaarheid” van raadsvoorstellen, waardoor het totaalbeeld duidelijker wordt en niet alleen de wijzigingen ten opzichte van de vorige rapportage.

3. “Hanteer voor het bepalen van de benodigde dekking voor de kapitaallasten die voortkomen uit de investering in het OCC de gemiddelde lasten over de hele looptijd. Herzie tevens de uitgangspunten met betrekking tot de huur voor het KC-deel met als doel inzichtelijk te maken welke kosten het KC voor zijn huisvesting zelf draagt en welke kosten bij de gemeente liggen. De huurbijdrage voor het KC-deel dient daartoe aangewend te worden voor de exploitatielasten voor dat gebouwdeel. De gemeente neemt de volledige investering in het gebouw, waaronder het KC-deel, voor zijn rekening.”<sup>388</sup> Het college neemt deze aanbeveling niet over omdat zij geen aanleiding ziet de afschrijvingsmethodiek aan te passen en geen aanleiding ziet om de huur van het KC te herzien.
4. “Draag het college op te borgen dat de huuropbrengsten voor DMC tenminste gelijk zijn aan de huurafdracht van DMC aan de gemeente.”<sup>389</sup> Het college geeft aan dat de (onder)huurovereenkomsten in 2013 door partijen zijn vastgelegd en de gemeente die niet eenzijdig kan aanpassen zonder instemming van de instellingen.
5. “Neem in de verordening financieel beheer en beleid op dat”<sup>390</sup>:
  - “Het college bij grotere investeringsprojecten de afwegingen, waaronder die ten aanzien van risico's en de beheersing daarvan, die ten grondslag liggen aan de keuze voor de contractvorm(en) voor ontwikkeling en realisatie, met de gemeenteraad deelt.” Het college stelt dat zij hier mee aandacht aan zal besteden maar wijst erop dat er al gewerkt wordt met een Tenderboard.
  - “In raadsvoorstellen voor investeringen de wijze van bekostiging duidelijk wordt gemaakt (via een activering, direct als last in de begroting, via een grondexploitatie etc.).” Het college stelt dat zij dit zal meenemen op het moment dat de verordening financieel beheer en beleid wordt geactualiseerd.
  - “Kapitaallasten ten behoeve van investeringen berekend worden als gemiddelde van de kapitaallasten over de volledige looptijd van de betreffende Vastgoedexploitatie opdat de beschikbare dekkingsmiddelen structureel gelijk zijn aan de benodigde dekkingsmiddelen voor kapitaallasten.” Het college stelt dat deze stelselwijziging zal leiden tot meer kosten voor de gemeente, omdat de rentelasten toenemen, en kan zich niet vinden in de aanbeveling om de systematiek aan te passen.
  - “Er een egalisatiereserve wordt ingesteld binnen het programma Financiën gekoppeld aan het Meerjarig Investeringsprogramma (MIP), waarmee het verschil tussen de fluctuerende benodigde dekking en de op de begroting beschikbare structurele dekking voor het MIP wordt geëgaliseerd.” Het college stelt dat op aanbevelen van de Rekeningencommissie in 2016 is besloten om geen egalisatiereserve op te stellen binnen het programma Financiën omdat de meerwaarde beperkt was. Er werd uitgaan van een evenwicht dat bereikt werd doordat de dotaties en onttrekking elkaar in evenwicht hielden: dit blijkt echter op

---

<sup>387</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, pp. 11-12. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>388</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 13. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>389</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 13. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

<sup>390</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 13. Te raadplegen: [RIS 306611](#).

programmaniveau niet altijd het geval. Het college zal daarom de voorwaarden voor een "egalisatieinstrumentarium"<sup>391</sup> bekijken.

- "Dat in vastgoedexploitaties een administratief onderscheid wordt gemaakt tussen 1) de investering en de bekostiging daarvan (kapitaallasten) en 2) de exploitatielasten en de dekking daarvan, waarbij dekkingsmiddelen voor kapitaallasten op de begroting alleen aangewend mogen worden voor het resultaat op de investering (kapitaallasten). Dit om te voorkomen dat niet inzichtelijk is welke lasten door wie worden gedragen. Exploitatielasten worden in overeenstemming met het gemeentelijk vastgoedbeleid gedekt uit huurbijdragen."<sup>392</sup> Het college stelt dat er in de gemeentelijke jaarrekening een onderscheid wordt gemaakt tussen investeringslasten en exploitatielasten en de bijbehorende dekking. "Voor Amare benadrukt het college dat de gemeente een integrale vastgoedexploitatie voert voor het gehele complex, waarbij de volledige huurinkomsten die de gemeente ontvangt worden ingezet voor deze vastgoedexploitatie. Indien hier behoefte aan bestaat bij de gemeenteraad kan deze technische vastgoedexploitatie als geheime bijlage bij een projectrapportage worden meegestuurd om zo meer zicht hierop te geven."
- 6. "Geef het college opdracht een plan van aanpak op te stellen voor uitwerking van aanbevelingen 1 tot en met 5 en dit binnen 6 maanden voor te leggen voor besluitvorming aan de gemeenteraad."<sup>393</sup> Het college stelt hierop dat zij hiertoe bereid is en binnen een redelijke termijn een plan van aanpak zal voorleggen aan de gemeenteraad. Er is hier echter (tot op heden) geen verdere opvolging aan gegeven.

Op 25 maart 2021 worden de aanbevelingen van de Rekenkamer behandeld in de raad. Hoewel veel raadsleden zich kunnen vinden in de aanbevelingen van de Rekenkamer is "de kous daarmee nog niet af".<sup>394</sup> Er worden verschillende moties ingediend. De raad besluit:

1. "Het college op te dragen de bepalingen uit de gemeentewet met betrekking tot het afleggen van verantwoording over het gevoerde bestuur en de informatieplicht van het college aan de gemeenteraad in concrete regels uit te werken. Evalueer na vaststelling deze regels en de naleving daarvan periodiek in samenspraak tussen college en gemeenteraad. Het doel hierbij is het gemeentebestuur concrete handvatten te geven voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het college kaders te geven voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde bestuur."<sup>395</sup>
2. "Het college op te dragen om bij toekomstige raadsvoorstellen en -besluiten over het investeringskrediet en/of de dekking daarvan de totale investering en de wijze van bekostiging (bijvoorbeeld via een investeringskrediet of via de grondexploitatie) inzichtelijk te maken."<sup>396</sup>
3. "In de verordening financieel beheer en beleid op te nemen dat:

---

<sup>391</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 13. Te raadplegen: [RIS306611](#).

<sup>392</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex: Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 13. Te raadplegen: [RIS306611](#).

<sup>393</sup> *Het Onderwijs en Cultuurcomplex- Leren van een bouwproject*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, p. 13. Te raadplegen: [RIS306611](#).

<sup>394</sup> Verslag raadsvergadering 25 maart 2021. P. 23. Te raadplegen: [RIS308706](#).

<sup>395</sup> *Raadsvoorstel rekenkameronderzoek Onderwijs- en Cultuurcomplex*, Rekenkamer Den Haag, 25 maart 2021, p. 15. Te raadplegen: [RIS306611](#).

<sup>396</sup> *Raadsvoorstel rekenkameronderzoek Onderwijs- en Cultuurcomplex*, Rekenkamer Den Haag, 25 maart 2021, p. 15. Te raadplegen: [RIS306611](#).

a. Het college bij grotere investeringsprojecten de afwegingen, waaronder die ten aanzien van risico's en de beheersing daarvan, die ten grondslag liggen aan de keuze voor de contractvorm(en) voor ontwikkeling en realisatie, met de gemeenteraad deelt.

b. In raadsvoorstellen voor investeringen de wijze van bekostiging duidelijk wordt gemaakt (via een activering, direct als last in de begroting, via een grondexploitatie etc.).

c. Dat in vastgoedexploitaties een administratief onderscheid wordt gemaakt tussen 1) de investering en de bekostiging daarvan (kapitaallasten) en 2) de exploitatielasten en de dekking daarvan, waarbij dekkingsmiddelen voor kapitaallasten op de begroting alleen aangewend mogen worden voor het resultaat op de investering (kapitaallasten). Dit om te voorkomen dat niet inzichtelijk is welke lasten door wie worden gedragen. Exploitatielasten worden in overeenstemming met het gemeentelijk vastgoedbeleid gedekt uit huurbijdragen. <sup>397</sup>

4. "Het college op te dragen een plan van aanpak op te stellen voor uitwerking van beslispunten I. tot en met V. en dit binnen 6 maanden voor te leggen voor besluitvorming aan de gemeenteraad." <sup>398</sup>

Niet alle besluiten die de Rekenkamer heeft voorgedragen worden overgenomen. De volgende punten worden door de gemeenteraad uit het voorstel geamendeerd:

1. Het college op te dragen in gesprek te gaan met het KC over de uitgangspunten met betrekking tot de huur voor het KC-deel"
2. "Het college op te dragen om na twee volledige exploitatiejaren na de ingebruikname van Amare, samen met de instellingen (DMC, RO, NDT en KC), de kosten voor diensten en leveringen inzichtelijk te maken per gebruiker." <sup>399</sup>

### 6.12.1. Vraagstellingen

- De Rekenkamer constateert dat het college onvoldoende invulling heeft gegeven aan haar informatieplicht richting de gemeenteraad. Dit wordt door het college ontkent. Welke onderbouwing kan er worden gevonden voor deze tegenstrijdigheid? In hoeverre heeft de constatering van de Rekenkamer voor een verandering in de informatieverstrekking tussen raad en college gezorgd?
- Hoe etaleert de informatieverstrekking tussen de college en raad zich bij andere grote projecten?
- In hoeverre heeft het maatschappelijk krachtenveld de inhoud van de verstrekte informatie bepaald?
- In hoeverre is het maatschappelijk krachtenveld van invloed geweest op de vragen die zijn gesteld door de raad?

---

<sup>397</sup> Raadsvoorstel rekenkameronderzoek Onderwijs- en Cultuurcomplex, Rekenkamer Den Haag, 25 maart 2021, p. 15. Te raadplegen [RIS306611](#)

<sup>398</sup> Raadsvoorstel rekenkameronderzoek Onderwijs- en Cultuurcomplex, Rekenkamer Den Haag, 25 maart 2021, p. 15. Te raadplegen [RIS306611](#)

<sup>399</sup> Raadsvoorstel rekenkameronderzoek Onderwijs- en Cultuurcomplex, Rekenkamer Den Haag, 25 maart 2021, p. 15. Te raadplegen [RIS306611](#)

- Is de raad in staat gesteld om zich een helder beeld te vormen van de financiële gevolgen van het raadsbesluit voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex?
- In hoeverre heeft de raad, passief, invulling gegeven aan zijn budgetrecht?
- In hoeverre heeft de raad, actief, invulling gegeven aan zijn budgetrecht?
- Hoe wordt er door het college invulling gegeven aan de afspraken over het plan van aanpak dat naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer opgesteld moest worden?
- Hoe wordt de raad betrokken bij de besluitvorming inzake het plan van aanpak dat naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer opgesteld moest worden?

## 6.13. FINANCIËLE IMPACT GEMEENTE

De ontwikkeling en bouw van Amare en het Spuikwartier hebben grote financiële consequenties voor de gemeente. Deze betreffen niet alleen het originele krediet zoals dat in 2014 door de raad ter beschikking werd gesteld. Ook subsidieverstrekingen door de gemeente en bijdragen aan verhuiskosten en aan exploitatie kosten de gemeente geld. Het geheel van financiële uitgaven voor Amare geeft de financiële impact aan. Hieronder wordt een aantal opvallende uitgavenposten beschreven.

### 6.13.1. Dekking Packagedeal

De gemeente is in 2018 een package deal met Cadanz overeengekomen. De kosten van de packagedeal bedroegen €33,5 mln. De Rekenkamer constateert de volgende dekking voor de packagedeal door het college.

#### *Dekking €20 mln. betreffende packagedeal*

€8 mln.	structurele kapitaallastenreeks (€ 0,34 mln. per jaar). Beschikbaar binnen MIP als gevolg van verlengen afschrijvingstermijn van activa met maatschappelijk nut.
€12 mln.	incidentele kapitaallastenreeks (middelen worden toegevoegd aan reserve activafinanciering)
€20 mln.	Totaal dekking

Tabel 13; Dekking €20 mln.

#### *Dekking €11 mln. voor het afronden discussie binnen scope*

€7,5 mln.	Toevoeging budget uit vrijval kapitaallasten 2020
€1,7 mln.	Restant vrijval kapitaallasten 2021
€4,3 mln.	Overhevelen restant risicovoorziening buiten bouwbudget naar bouwbudget
€13,5 mln.	Totaal dekking

Tabel 14: Dekking €11 mln.

Hiermee wordt geconstateerd dat het college voor de dekking van de packagedeal geen gebruik heeft gemaakt van het beschikbare weerstandsvermogen, maar dekking heeft gezocht in diverse begrotingsposten.

### 6.13.2. Dubbele boeking

De Rekenkamer constateert dat er twee keer is betaald door de gemeente voor eenzelfde opdracht. Zie hiervoor 6.2.6

### 6.13.3. Kostenoverschrijdingen

De Rekenkamer stelt vast dat er sprake is van kostenoverschrijdingen. In 2014 bedroegen deze €16,2 mln. en in 2018 worden deze bijgesteld naar €12,4 mln. Het college onderbouwt deze extra kosten met diverse posten uit een ander project, waarvan de Rekenkamer stelt dat de onderbouwing van het college incorrect is. Het krediet wordt in 2018 nog eens verruimd met €33,5 mln. ter bekostiging van de packagedeal. De kosten lopen hierdoor op tot €45,9 mln.

### 6.13.4. Verdien capaciteit

Het is nog onduidelijk hoe de ontwikkeling van de verdien capaciteit van het DMC zich zal ontwikkelen na oplevering van Amare. De geraamde exploitatiekosten zijn gevoelig voor veranderingen en wekken vragen op door verschillende manieren van presenteren.

In het eerste bedrijfsplan van het DMC uit 2008 wordt een positief jaarlijks resultaat ter waarde van €810k begroot, waarbij het opvolgende plan uit 2018 een vermindering van het positieve resultaat laat zien ter waarde van €610k, waardoor het resultaat volgens de Rekenkamer daalt naar €200k per jaar. Zie hiervoor verder 6.2.8.

In 2018 wordt een motie ingediend met de vraag om de verdien capaciteit van het DMC te vergroten<sup>400</sup>. Hierop wordt in 2020 een antwoord gegeven, waarbij het college de geringe verdien capaciteit erkent en stelt dat pas in 2023/2024 weer opnieuw naar de verdien capaciteit van het DMC kan worden gekeken.

Omdat het DMC huur betaalt aan de gemeente, behoort de gemeente geen last te hebben van de zwakke verdien capaciteit van het DMC. De gemeente komt het DMC echter financieel tegemoet door een huurkorting.

Naast de huurkorting die met het DMC wordt overeengekomen buiten de subsidiestructuren van de gemeente, wordt ook door middel van subsidiëring een tegemoetkoming verstrekt. Om het tekort aan huurpenningen die het KC betaalt te ondervangen wordt namelijk in 2012 een subsidie verstrekt ter waarde van €900k, afbouwend in de loop van 10 jaar met een totale omvang van €4,5 mln. Inmiddels is dit omgezet naar een vast jaarlijks bedrag<sup>401</sup>.

### 6.13.5. Maatschappelijke Baten

Tegenover financiële impact, of anders gezegd financiële kosten kunnen ook baten staan. Dit kunnen maatschappelijke baten zijn die de uitgaven rechtvaardigen. Het maatschappelijk krachtenveld speelt een rol daarbij. Wat was de verwachting hieromtrent. Waarom is er geen maatschappelijke kosten/batenanalyse gemaakt?

---

<sup>400</sup> Voorstellen tot verbeteren verdien capaciteit OCC en Spuihartier (Motie W/2). Gemeenteraad Den Haag, 15 februari 2018. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/6/Moties%2C%20amendementen%20en%20initiatieven/436484>.

<sup>401</sup> Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht resultaat bedrijfsexploitatie Amare. College van B&W, 17 maart 2020. Te raadplegen: [RIS304964](#)

### 6.13.6. Conclusie

Een gedetailleerde weergave van de financiële impact van Amare op de gemeentelijke financiën is binnen de scope van dit vooronderzoek niet mogelijk. Het is wel duidelijk dat die hoger is dan de som van de twee verstrekte kredieten in 2014 en 2018.

### 6.13.7. Vraagstelling

- Welke financiële impact heeft Amare op de gemeente Den Haag boven op de verleende investeringskredieten van 2014 en 2018?
- Welke maatschappelijke baten werden van Amare verwacht?
- Waarom worden de kosten van de packagedeal niet gedekt door het weerstandsvermogen terzake?
- Kan de door de Rekenkamer genoemde dubbele betaling worden onderzocht en opgehelderd?
- Zijn de door het college gegeven verklaringen voor de kostenoverschrijdingen die de Rekenkamer constateert steekhoudend?
- Geeft het college een juist beeld van de verdien capaciteit van het DMC?

## 7. SCOPE EN ONDERZOEKSVRAGEN

Achtereenvolgens worden in Hoofdstuk 7 de scope van het hoofdonderzoek behandeld in 7.1 en de onderzoeksvragen, bestaande uit de hoofdvragen, deelvragen en detailvragen in 7.2.

### 7.1. SCOPE VAN HET ONDERZOEK

Het hoofdonderzoek naar OCC/Amare kan op verschillende manieren worden ingezet. Hier volgt een korte uitleg over de scope die nodig is om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Keuzes kunnen gemaakt worden in verschillende onderzoeksdimensies:

- De onderzoeksperiode.
- De aard van de vraagstelling.
- De bronnen die worden gebruikt.
- De actoren die worden onderzocht.
- De aard van de lessen die kan worden getrokken.

#### 7.1.1. De onderzoeksperiode

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het handelen van de verschillende actoren in de totstandkoming van OCC/Amare is het aan te bevelen de onderzoeksperiode te laten starten bij de eerste planvorming rondom OCC/Amare. De oorspronkelijke ambities zijn vaak bepalend voor het verloop van het project. Dit sluit aan bij de aangenomen motie over het instellen van de voorbereidingscommissie, welke ook onderzoek moet doen naar de ontwikkeling van het Spuikwartier en de voorgeschiedenis daarvan.

Voor een gegronde analyse moet een project gevolgd worden vanaf de fase waarin de eerste ambities zijn geformuleerd. Hierdoor ontstaat zicht op:

- de rol van ambities: Ambities zijn door de tijd heen nooit volledig statisch. Daarom is het van belang om te onderzoeken in welke mate deze ambities het verloop van het project hebben bepaald en in hoeverre zij zelf aan verandering onderhevig zijn geweest. Ambities kunnen gewijzigd worden onder invloed van externe omstandigheden, alsook onder impuls van betrokken actoren. Nieuwe beleidsambities kunnen in de plaats gekomen zijn van oude ambities terwijl oude ambities nooit volledig verdwenen zijn. Beleidsambities kunnen op deze manier als sedimentlagen op elkaar liggen. De oudste beleidsambitie wordt niet altijd nog als zodanig expliciet uitgesproken, terwijl deze wel invloed kan uitoefenen op het eindresultaat. De oudste beleidsambitie kan ook langzamerhand verworden tot een vooronderstelling voor het gemaakte beleid. Om alle beleidsambities en de manier waarop zij in het project een rol spelen in beeld te krijgen moet de volledige periode vanaf de eerste planvorming in de collegeperiode 2006-2010 in beeld gebracht worden.
- de ontwikkeling van publiek belang: wie vanaf de fase van eerste planvorming onderzoekt, krijgt inzicht op de manier waarop het publiek belang is vastgesteld, beargumenteerd en ontwikkeld en wanneer welke onderdelen van het publiek belang zijn uitgewerkt. Wie vanaf de fase van

eerste planvorming onderzoekt hoe het publiek belang is beargumenteerd, kan zien welke onderdelen van het plan aanvankelijk cruciaal zijn voor dit belang, en wat er gebeurt als deze onderdelen in de planrealisatie wijzigen. Alleen zo kan duidelijk worden welke prioriteiten er in de planvorming zijn gegeven aan de verschillende aspecten van het publiek belang;

- de rol van actoren: wie vanaf de fase van eerste planvorming onderzoekt, kan grote wijzigingen in de argumentatie voor het publiek belang relateren aan de actoren die op dat moment actief zijn en krijgt daardoor zicht op de invloed van de diverse actoren in de planrealisatie. Verder kan het handelen van een actor mogelijk verklaard worden aan de hand van de uitgangspunten waarmee hij initieel in het project participeerde.
- De belangrijke keuzes in de eerste fase van planvorming: In 2008 is reeds gekozen voor het laten deelnemen van het KC aan de ontwikkeling van OCC/Amare. Verder is het eerste Programma van Eisen in 2008 tot stand gekomen. Deze keuzes hebben de toon gezet voor de verdere ontwikkeling en mogen daarom niet buiten beeld blijven in een verder onderzoek.

Hieruit volgt het advies om de onderzoeksperiode de volledige periode van planvorming en planrealisatie rondom OCC/Amare te laten beslaan, dus vanaf het coalitieakkoord in 2006. Wanneer niet de volledige periode wordt onderzocht, blijven sommige keuzes ten aanzien van de rol van ambities, de argumentatie van het publiek belang en de rol van actoren onduidelijk.

### 7.1.2. De aard van de vraagstelling

De Rekenkamer voert onderzoek uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid (Art. 182 Gemeentewet). Het onderzoek van de Rekenkamer naar OCC/Amare<sup>402</sup> richt zich met name op de informatievoorziening van het college aan de raad. Daarbij heeft het onderzoek een focus op de cijfermatige aspecten. Hierdoor komt minder aan bod op welke manier de interactie tussen college, ambtelijk apparaat, de cultuurinstellingen, de aannemer en de raad de totstandkoming van het beleid hebben beïnvloed. Wanneer dit onderzocht wordt, kan er inzicht worden gecreëerd in de cultuur van de gemeentelijke organisatie, de overlegstructuren die het beleidsproces bepalen, de overlegstructuren met externe partijen, de mate waarin het ambtelijk apparaat, het college en de raad geëquipeerd zijn voor het werk dat zij moet doen en de mate waarin bestuurders interageren met het ambtelijk apparaat. Om dit in beeld te krijgen is een onderzoek nodig dat verder strekt dan slechts de doelmatigheid en doeltreffendheid van het uitgegeven geld en de informatievoorziening aan de raad in deze. Dergelijk onderzoek is nodig om oorzaken van vastgestelde problemen te ontdekken.

### 7.1.3. De actoren die worden onderzocht

Zoals gezegd trekt het onderzoek van de Rekenkamer met name conclusies over het handelen van het college. Het handelen van een college is echter nooit los te zien van het handelen van ambtenaren en externe partijen (o.a. externe adviseurs, gebruikers van OCC/Amare). Door een onderzoek naar de rol van de verschillende diensten binnen de gemeente, de ambtenaren en externe partijen kan inzicht

---

<sup>402</sup> *Leren van een bouwproject: onderzoek naar het Onderwijs- en Cultuurcomplex in Den Haag*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020. Te raadplegen: <https://www.rekenkamerdenhaag.nl/publicatie-onderwijs-en-cultuurcomplex/>.

gegenereerd worden in de interactie tussen college en raad en deze partijen. Oorzaken van vastgestelde problemen worden vaak juist door de analyse van deze interacties blootgelegd.

#### 7.1.4. De bronnen die worden gebruikt.

Het Rekenkamerrapport geeft een overzicht van verschillende gevraagde documenten die niet werden aangeleverd<sup>403</sup>. In het verstrekken van informatie ervoer de Rekenkamer grote terughoudendheid en vertraging. In het onderzoek meldde de Rekenkamer dat nog altijd 15% van de gevraagde niet is aangeleverd. Na overleg met het college bleek een gedeelte van de informatie verstopt in andere documenten. In enkele gevallen bestonden de stukken zoals de Rekenkamer deze bedoelde niet. Een en ander kwam pas openbaar na overleg tussen het college en de Rekenkamer, dat plaatsvond na het uitkomen van het Rekenkameronderzoek.<sup>404</sup> Dat betekent dat het college tijdens het onderzoek weinig overleg pleegde met de Rekenkamer over de opgevraagde stukken of extra verduidelijking aanbracht naar aanleiding van de stukken die de Rekenkamer vroeg.

In het vooronderzoek kon gebruik worden gemaakt van openbare RIS-documenten. Daarnaast heeft de Voorbereidingscommissie inzage gekregen in relevante vertrouwelijke documenten in het bezit van de raad over de periode 2011 – 2021. Om verantwoordelijkheden vast te stellen en vooral om oorzaken van vastgestelde problemen te kunnen ontdekken is toegang tot alle bronnen noodzakelijk, ook de vertrouwelijke. Hieronder vallen ook de documenten die de Rekenkamer niet heeft gekregen. Voor Spuikwartier en OCC/Amare betreft dit ondermeer :

- Correspondentie tussen actoren, i.c. ambtenaren, externe partijen en maatschappelijk krachtenveld.
- Ambtelijke notities, memo's en andere documenten die als voorbereiding op de besluitvorming dienen.
- Contracten tussen gemeente, culturele instellingen en derde partijen.
- Interviews/verhoren met betrokkenen op vertrouwelijke of openbare basis: vertrouwelijke interviews/verhoren kunnen worden gebruikt om een beeld dat uit andere bronnen rijst te toetsen en om de context beter te begrijpen. Openbare interviews/verhoren kunnen worden gebruikt om bij ambtenaren en leden van het college informatie te winnen die uit documenten niet naar voren komt.

#### 7.1.5. De aard van de lessen die kan worden getrokken

OCC/Amare is een project met een grote complexiteit. Deze complexiteit is gelegen in het aantal actoren dat betrokken is, de uiteenlopende doelstellingen die binnen het project gerealiseerd moeten worden, en het aantal beleidsthema's dat te maken heeft met het project, wat ervoor zorgt dat binnen het project met veel verschillende bestaande beleidskaders rekening gehouden dient te worden.

---

<sup>403</sup> *Leren van een bouwproject: onderzoek naar het Onderwijs- en Cultuurcomplex in Den Haag*. Rekenkamer Den Haag, 6 november 2020, pp. 54 – 55. Te raadplegen: <https://www.rekenkamerdenhaag.nl/publicatie-onderwijs-en-cultuurcomplex/>.

<sup>404</sup> *Brief Informatievoorziening aan de Rekenkamer inzake Amare*. Wethouder van Financiën en Stadsontwikkeling, 6 april 2021. Te raadplegen: [RIS308357](https://www.rekenkamerdenhaag.nl/publicatie-onderwijs-en-cultuurcomplex/)

Omdat een gemeente doorgaans grondexploitaties doet in plaats van bouwprojecten is het OCC/Amare als project minder alledaags. De grotere complexiteit en de vele facetten die het omvat maakt het bijzonder interessant om via verder onderzoek lering te trekken voor de gemeente op een breed pallet van dossiers, als daar zijn:

- De planning en realisatie van grote bouw- en infrastructuurprojecten en de kaders die de raad terzake kan vaststellen.
- Het voeren en implementeren van een beleid rond risicomanagement.
- De keuze van contractvormen en de gevolgen.
- De manier waarop publiek belang wordt geëxpliciteerd en operationeel gemaakt.
- De manier waarop de raad zich wil laten informeren door het college en waar en wanneer besluitvorming gewenst is.
- De manier waarop cultuurinstellingen en het maatschappelijk krachtenveld worden betrokken bij besluitvorming.

## 7.2. HOOFD- EN DEELVRAGEN

In 7.2 wordt ingegaan op de leemtes in de informatie en de onderzoeksvragen die voortkomen uit deze leemtes. Er zijn twee hoofdvragen geformuleerd die beide verschillende deelvragen en verdiepingsvragen kennen. Beantwoording van de deelvragen leidt ertoe dat een antwoord op de hoofdvraag kan worden gegeven. De verdiepingsvragen zijn bedoeld om het antwoord op de onderzoeksvraag inzake OCC/Amare helder te krijgen en bevatten de details over de onduidelijkheden met betrekking tot dit project.

### 7.2.1 Hoofdvraag 1

Het project OCC/Amare is vanwege het grote aantal betrokken actoren, het grote aantal gerelateerde beleidsvelden en de lange doorlooptijd een zeer complex project. De eerste ambities zijn reeds geformuleerd in 2006. In de tussentijd zijn er veel beleidskaders in Den Haag toegevoegd of juist veranderd. Deze hebben allemaal impact op het project OCC/Amare. Veel informatie is tot de raad gekomen langs de weg van de verschillende beleidsvelden, zoals het cultuurbeleid en de GRIP-rapportages. Hierdoor mist een totaaloverzicht om de vraag te beantwoorden hoe OCC/Amare zich verhoudt tot het beleid dat in alle deze beleidsvelden bestaat en hoe er is gepoogd om het beleid inzake OCC/Amare aan te laten sluiten op alle verschillende beleidskaders. Tevens moet overzicht gecreëerd worden in de projecten die grenzen aan OCC/Amare, zoals de grondexploitatie en Wijnhavenkwartier fase 2.

Een voorbeeld van zo een beleidskader is de Structuurvisie. Uit de analyse is gebleken dat de raad over het algemeen via verschillende informatiestromen wordt geïnformeerd door het college over de projecten die voortvloeien uit de Structuurvisie. De Structuurvisie bevat plannen voor ruimtelijke veranderingen over een periode van vijftien jaar en schetst de middelen om dit te bereiken. In 2007 heeft de raad zijn onvrede geuit over het feit dat grote projecten vaak uitlopen en meer geld kosten dan aanvankelijk is begroot. In die periode heeft onderzoek van de Rekenkamer geleid tot verschillende handvaten waardoor de raad meer inzicht heeft gekregen in de ontwikkelingen van projecten om op die manier meer 'grip' te krijgen op die projecten. Een deel van deze rapportages bevatten een 'geheim' deel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de GRIP-rapportages en de jaarlijkse Meerjarenprognose Grondexploitatie (MPG's). Inzage in de wijze waarop deze geheime stukken tot stand komen biedt de mogelijkheid om de onderliggende analyses, bijvoorbeeld ten aanzien van de risico's van het project, te beoordelen. De Structuurvisie is hiervan slechts een voorbeeld. Onduidelijkheid bestaat in het algemeen over hoe de reeds bestaande beleidskaders invloed hebben uitgeoefend op de totstandkoming van OCC/Amare. Anders gezegd, is OCC/Amare een op zichzelf staande ambitie die uitmondt in een project, of is OCC/Amare een logisch uitvloeisel van wat in beleidskaders reeds is geformuleerd.

Door het gebrek aan een totaaloverzicht is tevens niet duidelijk in hoeverre de argumentatie voor het maatschappelijk en het publiek belang is gemaakt. Van publiek belang is sprake wanneer de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Als het niet duidelijk is wat het publiek belang is, kunnen de beoogde effecten ook niet inzichtelijk worden gemaakt en kan er ook niet op worden gestuurd. Een belangrijke conclusie uit de analyse (zie 5.3) is dat de ambities ten aanzien van OCC/Amare niet zijn geformuleerd als maatschappelijke belangen gekoppeld aan specifieke en meetbare maatschappelijke effecten. Het is dan ook niet in alle gevallen duidelijk of een bepaalde ambitie op zichzelf belangrijk is, of slechts ter wille van een bepaald effect.

Het ontbreken van een totaaloverzicht van de toepasselijke kaders en somtijds het gebrek aan kaders is een belangrijke leemte welke leidt tot de formulering van de eerste hoofdvraag met bijbehorende deelvragen en detailvragen. Het beantwoorden van deze vragen doet recht aan het deel van de motie inzake instelling van de voorbereidingscommissie waar is vastgelegd dat onderzoek moet worden gedaan naar de ontwikkeling van het Spuikwartier en de voorgeschiedenis daarvan.

**1. Hoe past de ontwikkeling van het Spuikwartier en de voorgeschiedenis ervan en de ontwikkeling, de bouw en de exploitatie van OCC /Amare (verder benoemd als project Amare) binnen de beleidskaders van de gemeente Den Haag rond Grote Projecten, Risicomanagement, Cultuur, Onderwijs en Gebiedsontwikkeling en welk publiek belang wordt hiermee gediend?**

1.1 Welke impact hebben deze beleidskaders gehad op de ontwikkeling van het Spuikwartier en op het project Amare en omgekeerd; is er impact vast te stellen vanuit de ontwikkeling van het Spuikwartier en vanuit het project Amare op deze beleidskaders en zo ja, welke?

1.1.1 *Op welke gronden en op welke wijze hebben ambities en strategische planvorming zich ontwikkeld binnen de gemeente Den Haag ten aanzien van de realisatie van het Wijnhavenkwartier fase 2 en het Spuikwartier?*

- Op basis waarvan krijgt de realisatie van het Dans- en Muziekcentrum prioriteit in een periode van grote bezuinigingen in 2011?
- In welke mate zijn de plannen van Wijnhavenkwartier fase 2 en het Spuiplein gezamenlijk ontwikkeld en wat is de invloed van de realisatie van Wijnhavenkwartier op de realisatie van OCC/Amare?
- Hoe verhoudt het onderzoek naar het Spuiplein dat in 2002 wordt geïnitieerd zich tot de latere initiatiefase van het Spuikwartier, dat resulteert in de startnotitie uit 2008?
- Is de keuze om de huidige instellingen, en geen andere, bij Amare te betrekken ingegeven door eerder bestaande ambities inzake cultuur?
- Op welke manier is het Koninklijk Conservatorium in de plannen terecht gekomen en hoe verhoudt dit zich tot de afspraken met de andere instellingen ten aanzien van het budget en de eisen?
- Hoe is het proces verlopen van het moment dat de verhuizing van het Koninklijk Conservatorium een optie was naar het moment dat er daadwerkelijk is besloten tot verhuizing van het Koninklijk Conservatorium? Welke actoren zijn hierin leidend geweest?
- Heeft het beleid van de gemeente Den Haag inzake hoger onderwijs enige rol gespeeld bij het besluit om het KC te verhuizen naar Amare?
- Op wiens initiatief is het oorspronkelijk PvE dat dateert van medio 2008 tot stand gekomen? Hoe werken de afspraken die hierin gemaakt zijn door in latere overeenkomsten/ programma's?
- In hoeverre waren de individuele eisen van de instellingen in 2010 al volledig bekend en hoe hebben deze eisen zich op basis van voortschrijdend inzicht ontwikkeld?
- Waarom is er door het nieuwe college in 2014 besloten om op een nieuw plan over te gaan?
- Welke invloed heeft het wegvallen van de ambitie voor Culturele Hoofdstad 2018 gehad op de besluitvorming in het dossier OCC/Amare?

1.1.2 *In hoeverre worden beleidskaders ten aanzien van Grote Projecten, Risicomanagement, Cultuur, Onderwijs en Gebiedsontwikkeling geëvalueerd en hoe hebben deze kaders zich tijdens de planvorming en realisatie van OCC/Amare ontwikkeld?*

- In hoeverre is tijdens de verschillende fases van de realisatie van Amare rekening gehouden met de algemene beleidsmatige kaders ten aanzien van Grote Projecten, Risicomanagement, Cultuur, Onderwijs en Gebiedsontwikkeling?
- In hoeverre bieden de beleidsmatige kaders focus om als gemeente richting de instellingen duidelijk de ambities inzake OCC/Amare te communiceren?

- Welke kaders heeft het college gebruikt bij keuzes voor alternatieven en het laten opstellen van alternatieven?
- Biedt het huidige instrumentarium, namelijk de beleidscyclus voldoende houvast aan de gemeente om een groep instellingen te beïnvloeden die gehuisvest is in een gebouw waar de gemeente eigenaar van is?
- In hoeverre worden externe onderzoeken gebruikt om de bestaande beleidskaders te evalueren?
- In hoeverre worden de aanbevelingen die voortkomen uit deze onderzoeken opgevolgd en opgenomen binnen de beleidskaders?
- Zijn de beleidskaders tussentijds op zodanige manier gewijzigd dat dit gevolgen had voor OCC/Amare?

*1.1.3 In welke mate bieden de bestaande instrumenten voldoende handvaten om ontwikkelingen ten aanzien van het project Amare inzichtelijk te maken?*

- Welke ontwikkeling valt op te maken uit de GRIP- rapportages, met name voor wat betreft de onderliggende project/ risico- analyses die zijn opgenomen in het geheime deel, met betrekking tot Amare?
- Maken achtereenvolgende GRIP-rapportages wijzigende risico's direct inzichtelijk?
- Is de aanbeveling van de Rekenkamer in 'Grip op grote Projecten' naar de onderbouwingen van de MPG, die dan moeten dienen als methodiek voor risicomanagement, toekomstbestendig of alleen als tijdelijk instrument hanteerbaar?
- Welke andere sturingsinstrumenten met betrekking tot grote projecten zijn er buiten de GRIP toegepast?
- Welke ontwikkeling valt op te maken uit de kwartaalrapportages?
- Welke kritieke succesfactoren heeft het college geformuleerd om het welslagen van de samenwerking binnen OCC/Amare te meten en zijn deze succesfactoren bekend bij de instellingen binnen OCC/Amare?

*1.1.4 Past een project als Amare binnen een vastgesteld risicomanagementbeleid van de gemeente Den Haag?*

- Is het risicomanagement van het college in het algemeen toegesneden op stadsontwikkeling en grote projecten?
- Week de risicobenadering van het project Amare en het Spuikwartier af van de in Den Haag gebruikelijke omgang met risico's?
- In hoeverre is voldoende actief gestuurd op risico's van vertragingen, financiële effecten, managementaanpak, technische aspecten en externe afhankelijkheden in de loop van het project Amare en het Spuikwartier?
- Welke risicobeheersmaatregelen zijn er toegepast en welk effect hebben deze maatregelen gehad?
- Wat heeft de in beginsel risico-averse houding van Den Haag betekend bij de ontwikkeling van Amare?
- Zou het mogelijk zijn geweest om de huidige problemen rondom Amare en het Spuikwartier te voorkomen of te mitigeren door een sterkere en grondigere risicoanalyse bij aanvang?

*1.2. Welke lering kan getrokken worden uit het project Amare voor deze beleidskaders en voor het hanteren van het concept publiek belang in de gemeente Den Haag?*

1.2.1. *Hoe worden de verschillende beleidskaders tegen elkaar afgewogen tijdens de besluitvorming en sturing van de gemeente?*

- Hoe wordt de integraliteit tussen de beleidskaders geborgd in algemene zin?

1.2.2. *Kan de besluitvorming en de sturing van de gemeente verbeteren door het expliciteren en operationaliseren van het publiek belang?*

- Hoe heeft de argumentatie van het publieke belang van OCC/Amare zich gedurende de periode van planvorming en planrealisatie ontwikkeld?
- Wat is de rol van de actoren raad, college en ambtelijke organisatie in de explicitering van het publiek belang in de verschillende periodes van planvorming en planrealisatie?
- Welke keuzes zouden mogelijk anders hebben uitgepakt bij een verdere explicitering van publiek belang?
- Welke invloed zou een uitwerking van het publiek belang hebben op de manier waarop de te onderzoeken planalternatieven worden geselecteerd?
- Op welke manier kan Haagse besluitvorming verbeteren door explicitering van publiek belang?

## 7.2.2 Hoofdvraag 2

Zoals reeds naar voren gekomen is het project OCC/Amare vanwege het grote aantal betrokken actoren, het grote aantal gerelateerde beleidsvelden en de lange doorlooptijd een zeer complex project. De Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar Amare dat aanvangt in 2014. De reden hiervoor is dat de definitieve goedkeuring door de raad voor de bouw van het cultuurcomplex in dit jaar is genomen. De periode voorafgaand aan 2014 is niet door de Rekenkamer onderzocht. In deze periode zijn echter belangrijke keuzes gemaakt voor het vervolg van het project. In verschillende fases zijn verschillende alternatieven afgewogen en geselecteerd. Hierbij heeft de raad een zeer actieve rol gespeeld. Onduidelijkheid bestaat nog over de manier waarop het college heeft gekozen tussen verschillende alternatieven en de manier waarop men is gekomen tot de keuze voor de instellingen die in OCC/Amare zijn gekomen.

Een belangrijk document waarin de betrokkenheid van de verschillende culturele partijen naar voren komt is het Programma van Eisen (PvE). Dit document is de basis van het ontwerp en de aanbesteding. Het oorspronkelijke PvE dateert van medio 2008 en is door de betrokken culturele partijen opgesteld. Het PvE is onderhevig geweest aan veranderingen waarbij het niet duidelijk is wat de individuele rol van de instellingen is geweest. Relevant is om inzicht te krijgen hoe de belangen van de gemeente worden behartigd in relatie tot de hoofdhuurder/onderhuurder. Hiertoe is analyse van de contracten (inclusief vraagspecificatie) tussen de instellingen en de gemeente noodzakelijk. Deze contracten vormen de basis voor het PvE en dus voor het aanbestedingstraject. De contracten tussen Cadanz, de instellingen en de gemeente, maar ook de overeenkomsten tussen deze actoren afzonderlijk, zullen inzicht geven in de manier waarop de belangen van de gemeente zijn behartigd. Tenslotte geven de verschillende samenwerkingsovereenkomsten tussen de gemeente en DMC, maar ook tussen DMC en KC, NDT en RO meer inzicht in de onderlinge verhoudingen. Naast de analyse van de overeenkomsten is in dit verband ook de evaluatie van het proces hoe tot overeenkomsten wordt gekomen en de rol die de onderscheiden actoren daarbij spelen van belang om tot oorzaken van vastgestelde problemen te komen.

Bij het project OCC/Amare zijn veel verschillende actoren betrokken waarbij notulen van bijeenkomsten niet of geheim ter inzage worden voorgelegd aan de raad. In het kader van het bouwproces en de oplevering gaat het hierbij bijvoorbeeld om interne gemeentelijke bijeenkomsten van de Stuurgroep Spuikwartier, de Commissie Ruimte en de Welstandscommissie, maar ook om externe gemeentelijke bijeenkomsten met Cadanz en de culturele instellingen. Analyse van de verslagen van (in)formele gesprekken tussen de verschillende actoren biedt de mogelijkheid om de kwaliteit en de aard van de informatiedeling te beoordelen. Tevens kan hierdoor de afwijking van de contractplanning van het bouwproces, in het bijzonder na de vertraging, worden geanalyseerd.

De Rekenkamer stelt dat er sprake is van onduidelijke, niet tijdige of zelfs onjuiste informatieverstrekking van het college aan de raad. Hierbij is het de vraag of het college met opzet bepaalde informatie achter heeft gehouden of dat zij zelf naar haar beste weten de raad heeft geïnformeerd. Hiervoor is het nodig de informatie die het college zelf heeft gekregen en besproken te vergelijken met de informatie die de raad heeft ontvangen. Een uit te voeren onderzoek kan verder bouwen op de analyses van de

Rekenkamer inzake de informatievoorziening maar completeert deze met verhoren en verheldert de rollen van de verschillende actoren naast het college, namelijk de rol van de ambtelijke organisatie, van externe adviseurs en eventueel van de cultuurinstellingen. Hierbij wordt ook gekeken in hoeverre de raad zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende functie adequaat heeft kunnen uitvoeren en de gemaakte besluiten voldoende afgewogen zijn geweest en gebaseerd op juiste en volledige informatie.

Dit hangt ook samen met de kwaliteit van de kennis en kunde binnen het gemeentelijk apparaat. Om dit te kunnen beoordelen is het van belang inzicht te krijgen in interne documenten die gebruikt worden ter voorbereiding op besluitvorming alsmede de overlegstructuren tussen de verschillende diensten die betrokken zijn bij de besluitvorming en bij het projectmanagement. Vanwege de complexe structuur van het project OCC/Amare is de verwachting dat de gemeente heeft moeten investeren om de juiste deskundigheid in huis te halen. Op dit moment bestaat geen inzicht in de manier waarop geëquipeerd personeel of de juiste externe adviseurs worden aangetrokken en waarom er in sommige gevallen wordt gekozen voor het vaker werken met dezelfde adviseur of met een externe projectleider. Ook is niet duidelijk op welke manier de gemeente met de uitkomsten van externe adviezen omgaat en in hoeverre deze binnen de eigen organisatie kritisch worden getoetst.

Tenslotte dient aandacht besteed te worden aan de factoren cultuur en leiderschap. Om hier een goed beeld van te krijgen is doorgaans meer informatie nodig dan uit documenten kan worden gehaald. Uit gesprekken met betrokkenen kan verhelderd worden op welke manier de cultuur en het leiderschap binnen de gemeentelijke organisatie het projectmanagement beïnvloedt.

Samengevat is er onvoldoende kennis van de wijze van besluitvorming, wijze van informatieverstrekking en van de complexe interactie tussen de vele betrokken actoren. Deze belangrijke leemte leidt tot de tweede hoofdvraag met bijbehorende deelvragen en detailvragen. Het beantwoorden van deze deelvragen doet recht aan het deel van de motie inzake instelling van de voorbereidingscommissie waarin onderzoek wordt gelast naar de rol van alle betrokken actoren en de exploitatie van Amare.

**2. Hoe is door het college van Burgemeester en Wethouders en de ambtelijke organisatie het project Amare vormgegeven en aangestuurd, welke rol hebben alle betrokken actoren gespeeld, op welke wijze is de raad geïnformeerd en hoe heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende taak ingevuld?**

2.1. Hoe zijn in het project Amare de verantwoordelijkheden belegd tussen alle relevante actoren, als daar zijn college, ambtelijke organisatie (betrokken gemeentelijke diensten en topambtenaren), externe adviseurs (o.a. architecten en juridisch adviseurs) projectontwikkelaar/aannemer en verbonden ondernemingen, hoofdhuurder, onderhuurders, raad en maatschappelijk krachtenveld, hoe zijn deze verantwoordelijkheden in de praktijk ingevuld, tot welke interactie heeft dit geleid tussen deze actoren en wat was de impact hiervan op :

- de kwaliteit van de contractvorming met de projectontwikkelaar/het consortium en met de hoofdhuurder en tussen de hoofdhuurder en de onderhuurders en
- de kwaliteit van alle andere formele en informele afspraken tussen actoren;
- de opleveringsdatum;
- de financiën van de gemeente en
- de uiteindelijke outcome van het project Amare, zijnde het gerealiseerde gebouw, de functionaliteit en de toekomstige exploitatie ervan?

2.1.1. *Hoe waren ten aanzien van het project OCC/Amare de verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeente Den Haag (tussen de dienst OCW, de dienst stedelijke Ontwikkeling en de dienst Stadsbeheer belegd? In hoeverre werden deze rollen ook adequaat uitgevoerd in deze periode?*

- Op welke manier hebben de realisatie van het Wijnhavenkwartier fase 2 en het Spuiplein elkaar op ambtelijk en bestuurlijk niveau beïnvloed?
- Hoe hebben de betrokken diensten gecommuniceerd tijdens het opstellen van collegevoorstellen inzake OCC/Amare
- Hoe was in de verschillende fases van het project de projectorganisatie samengesteld? Wat waren de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de projectorganisatie?
- Wie was de (vaste) gesprekspartner van de gemeente richting Cadanz? In hoeverre is de gesprekspartner betrokken geweest bij de onderhandelingen ten aanzien van de opleverdatum?

2.1.2. *Welke afspraken zijn er met de instellingen in OCC/Amare, hoe is de relatie met de instellingen en welke invloed hebben de instellingen tijdens het bouwproces?*

- In de loop van de planontwikkeling wordt deelname van het Koninklijk Conservatorium steeds meer een gegeven. Uiteindelijk zal het KC binnen Amare de helft van de BVO gaan innemen en voldoen de KC-ruimtes aan uitzonderlijk hoge (akoestische en muziek-technische) eisen. Heeft het College in ruil daarvoor prestatie-eisen gesteld aan het KC en zijn er afspraken daaromtrent gemaakt?

- Hoe is de voorwaarde uit het bedrijfsplan van DMC dat de huisvesting van het Koninklijk Conservatorium budgetneutraal zou zijn tot stand gekomen en hoe verhoudt dit zich tot de afspraken met de andere instellingen?
- Op welke eisen hebben de instellingen moeten inleveren in het versoberd PvE uit 2013? Is er een relatie tussen die versobering en de latere aanpassingen van het PvE waar extra kosten aan verbonden waren?
- Waarom hebben de huurders gedurende het hele bouwproces inspraak gehouden?
- Waarom is voor de opzet van hoofdhuurder en onderhuurders gekozen ?
- Wat heeft het college gedaan met de vragen en moties van de raad rondom de bedrijfsexploitatie?
- Welke keuzes heeft het college gemaakt in het presenteren van bedrijfsplannen en het prognosticeren van kosten en baten en wat was de invloed op en bemoeienis van het college met de bedrijfsplannen?
- Wat is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomsten uit 2013 tussen de gemeente en DMC en tussen DMC en KC, NTD en RO?

*2.1.3. hoe verhouden de afspraken met de instellingen zich tot de ambities van de gemeente en het beleid rond OCC/Amare en wat betekent de afspraken met de instellingen voor de toekomstige exploitatie en het onderhoud?*

- Het NDT is volgens haar eigen visie meer dan de andere instellingen beperkt in de samenwerking omdat zij haar energie moet investeren in het vasthouden van de internationale toppositie. Hoe is deze vaststelling meegenomen in de ambitievorming rondom OCC/Amare?
- Welke rol speelt samenwerking tussen instellingen buiten OCC/Amare en instellingen binnen OCC/Amare in het realiseren van de ambities van de gemeente?
- Op welke manier kunnen het college en de raad na ingebruikneming van Amare zorgen dat de ambities van de betrokken instellingen in lijn zijn met het cultuurbeleid van de gemeente?
- Krijgen RO en NDT als “hoofdbespelers” vaste “speelsommen” en in welke mate zijn die gebaseerd op de gehaalde recettes?
- Wat zijn de afspraken tussen DMC en het RO en het NDT aangaande het leveren van technici voor voorstellingstechniek?
- Welke afspraken zijn er tussen DMC en KC, RO en NDT over onderhoud?
- Wat is de rol van de Centrale Vastgoedorganisatie in het onderhoud van OCC/Amare
- Hoe borgt de gemeente dat er geen blinde vlekken ontstaan, ofwel gedeelten waar zowel Cadanz als DMC geen onderhoud aan pleegt?
- Hoe is het nadeel van een gebrek aan flexibiliteit om veranderingen aan het gebouw aan te brengen verholpen en welke afspraken zijn hierover tussen instellingen, DMC en gemeente gemaakt?
- Waarom zijn er in de bedrijfsplannen 2010 en 2013 van het DMC geen risicoanalyses opgenomen?

*2.1.4. Welke afspraken zijn er met de aannemer en hoe verliep het contact met de aannemer en de instellingen?*

- Hoe zijn de gesprekken met Cadanz en de culturele instellingen verlopen tussen de 2014- heden?
- Op welke wijze werd er informatie verstrekt tussen de drie betrokken partijen (Cadanz, de culturele instellingen en de gemeente? Hoe verliepen deze informatielijnen?

- Waarom heeft de gemeente, ondanks dat “de inhoud van deze brief en het opschuiven van de opleverdatum niet worden geaccepteerd”,<sup>405</sup> toch ingestemd met uitstel van oplevering? Wie zitten er namens de gemeente aan tafel met Cadanz? In hoeverre kan er een verantwoordelijkheid voor de verdragingskosten aan de gemeentezijde worden geconstateerd?
- Op welke gronden zijn de instellingen, in een tijdsbestek van twee weken (tussen 30 juni 2021 en 13 juli 2021) toch akkoord gegaan met de oplevering?
- Is ieder uitstel tevoren geaccordeerd door/namens de verantwoordelijk wethouder of zijn terzake schriftelijk gemachtigde?
- Heeft Cadanz voldoende gewaarschuwd dat het handelen van/namens de gemeente tot vertraging zou kunnen leiden?
- Heeft Cadanz gewaarschuwd toen daadwerkelijk vertraging begon op te treden en wat daarvan in haar visie de oorzaak was?
- Hoe heeft de relatie tussen de opdrachtgever (de gemeente) en opdrachtnemer (Cadanz) zich ontwikkeld?
- Wat zijn de exacte afspraken tussen Cadanz de gemeente en DMC met betrekking tot onderhoud?

*2.1.5. Welke rol speelt het maatschappelijk krachtenveld (insprekers, belangengroepen en media) in de totstandkoming van OCC/Amare?*

- Welke rol speelt het maatschappelijk krachtenveld in de totstandkoming van beleid inzake de planvorming van Amare en bij cultuursubsidies en hoe beïnvloedt dit het beleid ten aanzien van de instellingen in OCC/Amare?
- In hoeverre heeft het maatschappelijk krachtenveld de inhoud van de verstrekte informatie bepaald?

*2.1.6. Op welke manier heeft de gemeente de contractrelatie met de aannemer gestuurd?*

- Welke afspraken zijn er in het DBM- contract opgenomen over de betrokkenheid van de instellingen?
- Wat zijn de risico's die over het algemeen horen bij het DBM- model en hoe heeft de gemeente zich hiervoor geborgd?
- Welke argumenten zijn gebruikt om over te stappen naar een nieuwe contractvorm voor de aanbesteding van Amare?
- In hoeverre was het DBM-contract in de complexe situatie van een gebouw met een ingewikkelde theater-technische infrastructuur debet aan latere problemen?
- Op welke gronden heeft het College de toezegging gedaan dat er door de DBM- constructie geen afwijkingen mogelijk zijn in tijd, kosten en kwaliteit? Hoe is hier rekening gehouden met de kosten die verbonden zijn aan meerwerk voor de aannemer?
- Waren de betrokken actoren zich bewust van de complexiteit? Kon hierop geanticipeerd worden?
- Welke actoren, buiten de gemeentelijke organisatie om, waren betrokken bij de besluitvorming aangaande de vorm van het aanbestedingscontract?

---

<sup>405</sup> *Halfjaarrapportage nieuwbouw Amare Q2 & Q3 2019*. Gemeente Den Haag, 28 november 2019. Te raadplegen: [RIS 303982](#)

- Waarom is voor deze opzet (hoofhuurder vs. onderhuurders) gekozen? Is dat financieel/subsidie technisch gedreven, bijvoorbeeld omdat de hoofdhuurder en onderhuurders aparte subsidies ontvangen? Of is dat historisch bepaald?
- In hoeverre hebben bepaalde instellingen meer 'zeggingskracht' in de uiteindelijke overeenkomst? Hebben de instellingen een even zwaar recht ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de gemeente in het kader van de aanbestedingsfase en de contractuele uitvoeringsfase?
- Is het goedkeuringsrecht van ieder der instellingen eigenlijk een vetorecht?
- Hoe verliep de goedkeuring van de packagedeal door de instellingen en door wie werd dat omgezet in een bevestiging aan Cadanz?
- Wat gebeurde er wanneer de gemeente en de instellingen niet hetzelfde oordeel hadden: hadden de instellingen de ruimte om direct met Cadanz te onderhandelen?
- Welke invloed heeft het college gehad op de 'package-deal'?
- Wie heeft de package deal geschreven?
- Kan inzicht worden verkregen in de financiële banden tussen Cadanz en o.a. VolkerWessels, Sonate, Heijmans en andere verbonden ondernemingen relevant voor het project OCC/Amare en de gebiedsontwikkeling?
- Wat is het effect geweest van de betrokkenheid van VolkerWessels bij meerdere grote projecten in Den Haag op de totstandkoming van Amare?
- Welke financiële transacties hebben plaatsgevonden tussen deze partijen in het kader van het project OCC/Amare en de gebiedsontwikkeling en wat was de mogelijke financiële impact ervan voor de gemeente?
- Hoe valt de ontwikkeling van het saldo van de grondexploitatie Spuikwartier te verklaren?

2.2. Hoe kan de kwaliteit van de informatie verstrekt aan het college en aan de raad beoordeeld worden gedurende de verschillende fases van het project Amare (ontstaan tot en met exploitatie),

2.2.1. *Is de raad voldoende geïnformeerd over de ontwikkeling van OCC/Amare en daarmee voldoende in staat gesteld om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren?*

- Analyseer de conclusie van de Rekenkamer dat het college de raad onvoldoende heeft geïnformeerd rond Amare op de gevolgen daarvan en completeer de analyse met een onderzoek naar de invulling van de rollen door de betrokken actoren en de onderlinge interacties.
- Was het projectmanagement duidelijk beschreven en was dit beschikbaar voor de ambtelijke organisatie inzichtelijk voor de raad?
- Was de demarcatie tussen verschillende projecten op alle momenten voor de raad inzichtelijk?
- Wat zijn de verschillen tussen het PvE uit 2013 en PvE uit 2014? In hoeverre worden de verschillen verantwoord en inzichtelijk gemaakt voor de gemeenteraad?
- Hoe werd, naast het gebruik van kwartaalrapportages sinds 2016, de raad op (traceerbare) wijze geïnformeerd door het college? Hoe gebeurde dat voor 2016?
- Waarom is er door het college voor gekozen om op 10 april 2018 de gemeenteraad nog niet te informeren over de vertraging in het bouwproces?
- Hoe heeft het besluitproces zich ontwikkeld tussen 10 april en 12 juli 2018 waarbij de vertraging opliep van 18 weken naar 26 weken? Wie was binnen de gemeente het aanspreekpunt?
- In welke mate zijn de GRIP- rapportages inzichtelijk en navolgbaar voor de Raad?
- In hoeverre stellen de GRIP- rapportages de raad in staat een actueel inzicht te verschaffen in (de beheersing van) projectrisico's?
- Heeft het College de risicovoorziening voor het voorstel uit 2014 voldoende adequaat onderbouwd door middel van een gedegen analyse?
- De Rekenkamer constateert dat het college onvoldoende invulling heeft gegeven aan haar informatieplicht richting de gemeenteraad. Dit wordt door het college ontkent. Welke onderbouwing kan er worden gevonden voor deze tegenstrijdigheid? In hoeverre heeft de constatering van de Rekenkamer voor een verandering in de informatieverstrekking tussen raad en college gezorgd?

2.2.2. *Welke keuzes heeft het college gemaakt in het laten opstellen, presenteren en vergelijken van alternatieven en welke invloed heeft het wel of niet onderzoeken van alternatieven gehad om de realisatie van OCC/Amare?*

- In hoeverre is de renovatievariant, opgesteld door werkgroep Dooievaar+, vergeleken met het nieuwe plan Spuikwartier?
- Is de raad in staat gesteld om zich een helder beeld te vormen van de financiële gevolgen van het raadsbesluit voor de ontwikkeling en realisatie van OCC/Amare?
- Welke invloed heeft de raad gehad op de 'package-deal'?

2.2.3. *Hoe verhoudt de informatievoorziening tussen college inzake OCC/Amare zich tot informatievoorziening bij andere grote projecten?*

- Hoe beïnvloedt de complexiteit van OCC/Amare de informatievoorziening aan de raad?
- Welke keuzes maakt het college in informatievoorziening wanneer verschillende projecten een relatie tot elkaar hebben of wanneer delen uit een project naar een ander project worden overgeheveld?

2.3. Hoe kan de kwaliteit van kennis en kunde binnen de gemeentelijke organisatie en binnen de projectorganisatie van Amare beoordeeld worden en welke rol speelt hierin organisatiecultuur en leiderschap binnen de gemeente (onder meer checks & balances en organisatie van tegenspraak)?

2.3.1. *In hoeverre was het college in staat om de juiste informatie aan de gemeenteraad te sturen?*

- In hoeverre bestaat er deskundigheid binnen de ambtelijke organisatie om het college te voorzien van de juiste informatie?
- De Rekenkamer stelt dat er sprake is van onduidelijke, niet tijdige of zelfs onjuiste informatieverstrekking. Welke informatie ontving het college en welke informatie werd aan de raad verstrekt? Wat zijn de verschillen tussen wat het college ontving en wat aan de gemeenteraad werd gerapporteerd?

2.3.2. *In hoeverre beschikt de gemeente Den Haag over de kwaliteit en kwantiteit in de organisatie om problemen adequaat te signaleren en daarop te reageren?*

- In hoeverre beschikte het college zelf over de adequate kennis en kunde om het bouwproces te monitoren en de raad hierover te informeren?
- In projecten met een omvang als die van Amare worden duizenden documenten (en vaak in meerdere herziene versies) geproduceerd en beoordeeld. Hoe verliep de circulatie en af- en behandeling van deze documenten
- Hoe heeft de gemeente geborgd dat in het eigen ambtelijk apparaat genoeg deskundigheid is met betrekking tot contractvorming rond onderhoud binnen een DBM-constructie?
- Welke ontwikkeling in de bouwmarkt en welke invloed hiervan op de contractrelatie met de aannemer had de gemeente kunnen voorzien en in welke mate had zij hier rekening mee moeten houden?

2.3.3. *Wat is de invloed van de organisatie- en leiderschapscultuur binnen de gemeente op het ontstaan en op het oplossen van problemen binnen het project Amare?*

- Wat is de invloed op het project geweest van de organisatie- en leiderschapscultuur binnen de onderscheiden colleges van Burgemeester en Wethouders?
- Wat is de invloed op het project geweest van de organisatie- en leiderschapscultuur binnen de onderscheiden gemeenteraden?
- Wat is de invloed op het project geweest van de organisatie- en leiderschapscultuur binnen de ambtelijke organisatie van de betrokken afdelingen in het algemeen en binnen de projectorganisaties tijdens de verschillende fases van Amare in het bijzonder hierbij ook rekening houdend met de impact van de inhuur van externen?

2.3.4. *Welke strategie heeft het college gehanteerd bij het inwinnen van externe adviezen ten aanzien van het project Spuikwartier?*

- Wat is de opdrachtverlening aan externe adviseurs, welke rollen hebben externe adviseurs en welke invloed heeft deze opdrachtverlening op de waarde van de aangeleverde adviezen door externe adviseurs?
- Heeft het college of de raad in 2011 adequaat gebruik gemaakt van de inzichten uit het onderzoek van Decisio?
- Wat was het onafhankelijke advies van de betrokken experts bij het renovatiealternatief?
- In hoeverre is er gebruik gemaakt van de second opinion die van toepassing was op het Spuiforum gebruikt voor het Spuikwartier?
- Door welke externe partijen heeft de gemeente zich laten adviseren over de opleveringsproblematiek?
- Hoe luiden deze externe adviezen en wat is er met deze adviezen gedaan?
- Hoe is de marktconsultatie uitgevoerd?
- Heeft de marktconsultatie geleid tot een adequate analyse van alternatieven, risico's en diverse andere mogelijkheden voor het project?
- Was het haalbaarheidsonderzoek, uitgevoerd door Decisio, een voldoende risicoanalyse voor dit project?
- Is er juridisch advies gevraagd over de package deal?
- Wie is opdrachtgever geweest voor onderzoek Brink?
- Op welke manier heeft het college de commerciële potentie onderzocht en hoe is zij hierin omgegaan met het Berenschot onderzoek?
- Volgens HTC hebben de ontwerpwijzigingen uit 2018 een kleine negatieve invloed op de horeca-omzet. Hoe is de invloed van de ontwerpwijzigingen op het exploitatiesaldo meegenomen in het proces van de ontwerpwijzigingen?
- Bieden de diverse rapporten van de Rekenkamer voldoende inzicht in mogelijke vormen van risicobeleid en beheersmaatregelen en zijn deze voldoende effectief?
- Hoe is omgegaan met de uitkomsten van onderzoeken van externe adviseurs naar kosten en opbrengsten en welke controles zijn hierop toegepast door het college

2.4. Hoe kan de rol van de raad beoordeeld worden bij de behandeling van het project Amare (ontstaan tot en met exploitatie) in algemene termen en hoe heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende taak ingevuld in het bijzonder?

2.4.1. *Hoe heeft de raad zijn kaderstellende taak ingevuld?*

- Sluiten de financiële kaders vanuit het meerjarenbeleidsplan aan bij alle ambities die in OCC/Amare gerealiseerd moeten worden?
- Wat is de invloed van raadsmoties en raadvragen op het handelen van het college?
- Op welke manier maakt de raad gebruik van haar kaderstellende rol ten aanzien van cultuursubsidies en hoe heeft zij dit gedaan bij de instellingen in OCC/Amare?
- Was het opnemen van sociale huurwoningen in de oorspronkelijke plannen vooral gericht op het tegemoetkomen aan wensen uit de raad en wat was het realiteitsgehalte hiervan? Wat betekent het voor het project en/of VolkerWessels dat de sociale huurwoningen niet gebouwd hoeven te worden?

2.4.2. *Hoe heeft de raad zijn controlerende taak ingevuld?*

- Heeft de raad voldoende actief ingespeeld op de (negatieve) financiële ontwikkelingen van Amare?
- In hoeverre is het moment van behandelen van de GRIP- rapportages van invloed op de manier waarop de raad haar rol adequaat kan uitvoeren?
- Welke vragen worden er naar aanleiding van de GRIP- rapportages door de Raad gesteld over het project Amare?
- Heeft de raad voldoende op signalen uit de GRIP- rapportages geacteerd?
- Hoe is de raad met de uitkomsten van onderzoeken naar alternatieven omgegaan en heeft hij het college voldoende gecontroleerd in het wel of niet onderzoeken van alternatieven?
- Heeft de raad voldoende gecontroleerd op uitvoering van aangenomen moties door het college?
- Heeft de raad voldoende navraag gedaan naar eventuele risico's samenhangend met het betrekken van het KC bij de plannen voor Amare?

2.4.3. *Hoe heeft de raad gebruik gemaakt van zijn budgetrecht?*

- In hoeverre heeft de raad, passief, invulling gegeven aan zijn budgetrecht?
- In hoeverre heeft de raad, actief, invulling gegeven aan zijn budgetrecht?

2.5. Wat is de financiële impact voor de gemeente van het project Amare en welke financiële relaties bestaan met de gebiedsontwikkeling:

2.5.1. *Wat zijn de totale uitgaven voor de gemeente en detaillering van deze uitgaven van af de aanvang tot oplevering van het gebouw?*

- Wat zijn de totale uitgaven en hoe zijn deze in de loop van de tijd ontwikkeld?
- Welke financiële impact heeft Amare op de gemeente Den Haag bovenop de verleende investeringskredieten van 2014 en 2018?
- Wat is het totaal van uitgaven dat in de loop der jaren in projecten is gegaan die belangrijk waren voor de realisatie van OCC/Amare, zoals Wijnhavenkwartier fase 2 en de grondexploitatie Spuikwartier
- hoe verhouden deze uitgaven zich tot de eerdere prognoses en waar liggen de oorzaken van de verschillen?
- Welke maatschappelijke baten werden van Amare verwacht?
- Waarom worden de kosten van de packagedeal niet gedekt door het weerstandsvermogen terzake?
- Welke constructies veroorzaken de door de Rekenkamer gesignaleerde dubbele betaling?
- Zijn de door het college gegeven verklaringen voor de kostenoverschrijdingen die de Rekenkamer constateert steekhoudend?

2.5.2. *Wat zijn de totale uitgaven voor de gemeente en detaillering van deze uitgaven voor de ondersteuning van de investeringen en werking van de hoofdhuurder, onderhuurders en andere gebruikers van het gebouw en hoe verhouden deze uitgaven zich tot de eerdere prognoses en waar liggen de oorzaken van de verschillen?*

- Hoe is omgegaan met investeringen die vanuit het KC om educatieve doeleinden zijn gevraagd?
- Wat zijn de gecumuleerde financiële gevolgen van de verhuizing van het KC naar het Spuikwartier voor de gemeente?
- Hoe zijn de huurtermijnen bepaald?
- Hoe zijn de huurbedragen per instelling bepaald?
- Is er sprake van huurinkomsten van derde partijen?
- In hoeverre is de huursubsidie kostendekkend?

2.5.3. *Hoe zullen de toekomstige kosten van onderhoud en kosten en opbrengsten van exploitatie worden verdeeld tussen projectontwikkelaar/aannemer, hoofdhuurder en onderhuurders, welke impact wordt hiervan verwacht op de exploitatie van het gebouw in de praktijk en welke financiële risico's loopt de gemeente in deze?*

- Geeft het huidige bedrijfsplan een realistisch beeld van de te verwachten exploitatiekosten en opbrengsten?
- Wat is de rol van de Centrale Vastgoed Organisatie Den Haag in het onderhoud aan OCC/Amare?

- Geeft het college een juist beeld van de verdiencapaciteit van het DMC?
- Wat zijn de afspraken met het KC, RO en NDT en welke gevolgen hebben deze voor de bedrijfsexploitatie?
- Welke rol spelen de mutaties in verwachte bezoekersaantallen in de geprognostiseerde exploitatietekorten?
- Welke pogingen heeft de gemeente gedaan om de commerciële verhuur te optimaliseren en welke afspraken zijn hierover met DMC en de instellingen?
- In welke mate heeft DMC vrijheid in het bepalen van ticketprijzen t.o.v. het RO en het NDT?

*2.5.4. hoe verhoudt de financiële ondersteuning van het project Amare door de gemeente zich tot de bekostiging van onderhuurders door het Rijk;*

- Welke afspraken zijn er tussen Rijk en Den Haag inzake de financiering?
- Hoe verhouden de gemeentelijke subsidies voor instellingen in OCC/Amare zich tot inkomsten uit Europese subsidies, rijkssubsidies en particuliere gelden en wat zegt dit over de rol van de gemeente in de verantwoordelijkheid om deze instellingen te huisvesten?
- In het rijksbeleid is een tijdlang de 'visie-Zijlstra' gevolgd, die in het kort inhoudt dat subsidies vervangbaar zijn door eigen inkomsten. Hiermee wordt echter voorbijgegaan aan de hefboomkracht van subsidies. Dit betekent dat een zeker bedrag aan subsidie een nog hoger bedrag aan eigen inkomsten kan genereren. Hoe verhouden de kaders van het subsidiebeleid in de gemeente Den Haag in de periode van bezuinigingen zich tot het rijkssubsidiebeleid i.c.m. met de 'visie-Zijlstra'?
- Wat is de relatie van de bedragen die aan de instellingen worden uitgegeven in subsidies en de ambities die de gemeente met OCC/Amare heeft?

*2.5.5. welke directe inkomsten worden verwacht uit het project Amare voor de gemeente en hoe verhouden deze zich tot eerdere prognoses en waar liggen de oorzaken van de verschillen?*

- Welke factoren zorgen voor een groei van het verwachte exploitatietekort bij de opening van OCC/Amare door de jaren heen?
- In hoeverre kon in 2011 vastgesteld worden dat het betrekken van het KC financiële risico's met zich meebracht en wat waren de alternatieven? Had het College dit destijds kunnen en moeten signaleren? Had het College beheersmaatregelen kunnen nemen? Op wiens initiatief is het KC betrokken.

2.6. Welke lering kan getrokken worden uit het project Amare over hoe de raad in de toekomst geïnformeerd wil worden rond grote projecten, gebiedsontwikkeling en risicomanagement en welke rol wil de raad in deze spelen inzake besluitvorming?

2.6.1. *Hoe wordt er door het college invulling gegeven aan de afspraken over het plan van aanpak dat naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer opgesteld moest worden?*

2.6.2. *In hoeverre is het maatschappelijk krachtenveld van invloed geweest op de vragen die zijn gesteld door de raad?*

## 8. INSTRUMENTEN TER BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

In hoofdstuk 7 zijn de onderzoeksvragen weergegeven die in dit vooronderzoek naar voren zijn gekomen om de vastgestelde leemtes in te vullen. Duidelijk is dat de vragen nog veelomvattend zijn en dat onderzoek naar de rol van en interactie tussen volgende actoren is geboden: raad, college, ambtelijke organisatie en externe adviseurs enerzijds en culturele instellingen, projectontwikkelaar/aannemer en maatschappelijk krachtenveld anderzijds. Voor het beantwoorden van de vragen kan de raad meerdere instrumenten inzetten. De werking en effectiviteit van deze instrumenten verschilt. Hieronder worden de instrumenten met hun voor- en nadelen beschreven:

- Het college entameert zelf een onderzoek.
- De Rekenkamer doet een (vervolg)onderzoek.
- De raad voert een raadsonderzoek of een raadsenquête uit.

Vervolgens wordt aangegeven welk instrument in het hoofdonderzoek Amare het best kan worden ingezet.

### 8.1. HET COLLEGE ENTAMEERT ZELF EEN ONDERZOEK

De raad kan met een motie het college verzoeken zelf nader onderzoek te doen naar het project Amare. Eventueel kan de raad daartoe nadere overwegingen vastleggen, waarbij de vragen die in dit vooronderzoek zijn vastgelegd als bron worden gebruikt. Het voordeel voor de raad van een dergelijke aanpak is dat hij de resultaten kan afwachten en zich daarna een oordeel kan vormen. Een onderzoek door het college legt ook veel minder beslag op de tijd van raadsleden dan een raadsonderzoek. Verwacht mag worden dat ook een onderzoek door het college zelf tot de nodige verbeterpunten gaat leiden. Het nadeel van deze aanpak kan echter eenvoudig worden geduïd met: 'de slager keurt zijn eigen vlees'. Uit het vooronderzoek blijkt eenduidig de focus voor verdere analyse op de informatieverstrekking door het college, de interactie tussen college en het ambtenarenapparaat, de gemaakte afspraken met de instellingen en de relatie met de projectontwikkelaar/Cadanz. Een onderzoek door het college zelf is hiervoor niet de geëigende aanpak.

### 8.2. DE REKENKAMER DOET EEN (VERVOLG) ONDERZOEK

De Rekenkamer heeft een uitgebreid en goed onderbouwd onderzoek gedaan naar Amare. Toch roept dit onderzoek nog vervolgvragen op, welke de directe aanleiding waren voor dit vooronderzoek. Onderzoek door de Rekenkamer is in zijn aard cijfermatig van aard. Daarbij doet de Rekenkamer ook uitspraken over de juistheid waarmee cijfers zijn gerapporteerd en geïnterpreteerd. De Rekenkamer gaat minder in op de wijze waarop de cijfers tot stand zijn gekomen. Van belang is binnen welke structuren van de organisatie en op basis van welke processen de cijfers zijn ontwikkeld en de

besluitvorming tot stand is gekomen. De onderzoeksvragen betreffen ook zaken als planontwikkeling, relaties tussen de gemeentelijke instanties en de huurders, relaties tussen de gemeentelijke instellingen en de projectontwikkelaar/Cadanz, ambtelijke cultuur en ingewonnen adviezen. Voor al deze vragen is een rekenkameronderzoek niet het meest geschikte instrument. De rekenkamer zou uiteraard ook externe ondersteuning kunnen inroepen voor verder onderzoek. De rekenkamer is evenwel gehouden aan de geheimhouding van de documenten opgelegd door het college en mag deze informatie niet zomaar delen met de raad of openbaar maken. Verwacht mag worden dat de impact van een nieuw rekenkameronderzoek kleiner zal zijn dan van een onderzoek uitgevoerd door de raad.

### 8.3. RAADSONDERZOEK - RAADSENQUÊTE

De raad kan besluiten zelf onderzoek te doen. Daarbij zijn volgende mogelijkheden voorhanden:

- De raad stelt een extern onderzoeksbureau aan en laat onderzoek uitvoeren.
- De raad beslist een raadsonderzoek te doen conform artikel 155a-f van de Gemeentewet, doorgaans de raadsenquête genoemd.

#### RAADSONDERZOEK

De raad kan net zoals het college eigen onderzoek laten uitvoeren door een extern onderzoeksbureau. Omdat hiervoor goede aansturing nodig is, verdient het aanbeveling een stuurgroep bestaande uit raadsleden van verschillende partijen samen te stellen. Omdat gedegen onderzoek in een context van rust en dus buiten politiek gekrakeel moet kunnen gebeuren kan de raad ook een commissie samenstellen en kan binnen de commissie geheimhouding opgelegd worden tijdens de loop van het onderzoek.

#### RAADSENQUÊTE

Om de onderzoeksvragen geformuleerd in hoofdstuk 7 te kunnen beantwoorden zijn vertrouwelijke stukken noodzakelijk die momenteel nog uitsluitend in het bezit zijn van het college. Omdat de kern van het hoofdonderzoek de interactie betreft *tussen* de betrokken actoren en voor de gemeente ook *binnen* het college, de ambtelijke organisatie en de raad, is het noodzakelijk te beschikken over alle relevante documenten. Bij het rekenkameronderzoek dat veel minder vergaand was, omdat het de interactie tussen actoren grotendeels ongemoeid liet, is reeds gebleken dat het verkrijgen van vertrouwelijke stukken van het college moeizaam verloopt.

Het beantwoorden van de onderzoeksvragen geformuleerd in hoofdstuk 7 vergt niet alleen de analyse van vertrouwelijke stukken, maar ook informatie uit interviews met vandaag en in het verleden betrokkenen uit de gemeente (wethouders, gemeentesecretarissen, burgemeesters en ambtenaren), alsook met de andere hoofdrolspelers van onder meer de projectontwikkelaar/aannemer, de culturele instellingen en de externe adviseurs.

Het spreekt voor zich dat een onderzoek op deze manier uitgevoerd, tot doel heeft de onderste steen boven te halen om verantwoordelijkheden vast te stellen en vooral om lering te trekken voor de toekomst. Een dergelijk onderzoek wordt over het algemeen alleen gebruikt voor dossiers die de publieke opinie en de politiek sterk beroeren en vergt veel tijd en middelen. Daarom is het van belang

de kansen op een succesvol onderzoek te optimaliseren en gebruik te maken van een raadsonderzoek conform artikel 155a-f van de Gemeentewet: de raadsenquête.

Volgens artikel 155a van de Gemeentewet kan de raad een welomschreven onderzoek instellen naar het door het college gevoerde bestuur, door een door de raad in te stellen onderzoekscommissie, bestaande uit raadsleden. Deze onderzoekscommissie krijgt bij wet verleende bevoegdheden, zoals: de verplichting voor leden en gewezen leden van raad en college van burgemeester en wethouders en ambtenaren tot het verstrekken van de nodige documenten en alle medewerking te verlenen (artikel 155b), alsook verplicht te voldoen aan een oproep van de commissie om als getuige of deskundige te worden gehoord (artikel 155c). De verhoren gebeuren in een openbare zitting van de onderzoekscommissie. Deze openbare verhoren kunnen voorafgegaan worden door vertrouwelijke interviews en besloten verhoren. De onderzoekscommissie kan besluiten dat getuigen uitsluitend worden verhoord na het afleggen van een eed of belofte. Indien een onderzoekscommissie conform de Gemeentewet artikel 155a-f wordt ingesteld, wordt in de praktijk steeds gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de openbare verhoren onder ede of belofte af te nemen, vandaar dat een dergelijke commissie een enquêtecommissie en het onderzoek een raadsenquête wordt genoemd (ofschoon deze termen niet als dusdanig in de Gemeentewet voorkomen). Indien zou blijken dat valse verklaringen worden afgelegd, kan dit leiden tot vervolging voor meened. Een ander kenmerk is dat een enquêtecommissie beschikt over machtsmiddelen om documenten te vorderen indien deze niet spontaan of conform het afgesloten informatieprotocol worden verstrekt. Hetzelfde geldt voor deelname aan de verhoren (artikel 155d) voor diegene die verplicht zijn te verschijnen.

In hoeverre de machtsmiddelen die de raadsenquête biedt voor het verkrijgen van relevante documenten ook daadwerkelijk moeten worden ingezet is niet op voorhand met zekerheid aan te geven. Het feit dat ze aanwezig zijn geeft de raadsenquête sowieso een andere statuur en legt direct al een bijzondere nadruk op het belang van informatieverstrekking door het college. Vanwege het verplichte karakter van deze informatieverstrekking zal het afsluiten bij de start van het hoofdonderzoek van een (allesomvattend) informatieprotocol relatief eenvoudig zijn. Het belang daarvan is groot aangezien de aard van veel vragen die in hoofdstuk 7 zijn geformuleerd met zich meebrengt dat vertrouwelijke documenten benodigd zijn, zoals daar onder meer zijn: contracten met de projectontwikkelaar/aannemer, contracten met de hoofdhuurder en contracten tussen hoofdhuurder en onderhuurders, alle relevante voorbereidende documenten en adviezen die hebben geleid tot deze contracten, formele en informele afspraken tussen betrokken actoren, alle relevante documenten die hebben geleid tot de programma's van eisen, de aanbesteding, het contractmanagement, het projectmanagement, de projectwijzigingen, de *package-deal*, de oplevering, de verdeling van onderhoudskosten en de bedrijfsplannen.

De onderzoeksvragen weergegeven in hoofdstuk 7 bestaan uit twee hoofdvragen. Voor uitsluitend de beantwoording van hoofdvraag 1 zou een raadsonderzoek zonder de extra machtsmiddelen van het onderzoek gebaseerd op de Gemeentewet art. 155 a-f (de raadsenquête) kunnen volstaan. Voor hoofdvraag 2 ligt dit anders (zie hieronder). Wanneer voor de beantwoording van hoofdvraag 2 het instrument van de raadsenquête wordt ingezet dan zal dit ook het beantwoorden van hoofdvraag 1 effectiever laten verlopen, vanwege het verplichtende karakter van de medewerking aan het onderzoek. Documenten worden makkelijker verstrekt en interviews en verhoren kunnen doordringen tot de kern van de zaak. Daarom zal op deze wijze beter aan waarheidsvinding kunnen worden gedaan,

bijvoorbeeld over de manier waarop de culturele instellingen zijn gekozen om deel uit te maken van Amare en over de afspraken die aan de basis daarvan liggen.

Voor onderzoeksvraag 2 is het gebruik van de raadsenquête als onderzoeksinstrument overduidelijk de beste, zo niet de enige keuze om tot het gewenste resultaat te komen. Per deelvraag en voor de betreffende detailvragen wordt dit verder toegelicht.

- Vraag 2.1. over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen actoren en de werking daarvan in de praktijk. Voor het beantwoorden van deze vraag zijn interne ambtelijke notities en stukken die gewisseld zijn tussen de ambtelijke organisatie en de aannemer, tussen de ambtelijke organisatie en de huurders en tussen de ambtelijke organisatie en externe adviseurs nodig. Dit soort documenten worden niet of nauwelijks in het kader van 'normale' onderzoeken verstrekt, maar moeten worden verstrekt aan een raadsenquêtecommissie.
- Vraag 2.1.1. over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen betrokken gemeentelijke diensten. In de detailvragen komen de ambtelijke en bestuurlijke omgang met het project en nevenschikte projecten aan de orde. Ook wordt gevraagd naar de relatie met de huurders. Voor het beantwoorden van deze vragen is inzage nodig in interne ambtelijke notities, emailwisselingen tussen ambtenaren en formele en informele contacten met de huurders. Deze gegevens zullen uitsluitend in het kader van een raadsenquête beschikbaar komen.
- Vraag 2.1.2 en 2.1.3. over de afspraken met de huurders in relatie tot gemeentelijke ambities en beleid en de impact op het bouwproces. Ook hier is inzage nodig in de interactie tussen de gemeente en de huurders. Deze interactie vond voor een groot deel op ambtelijk niveau plaats. Inzage daarin kan alleen met een enquête worden bewerkstelligd.
- Vraag 2.1.4. over afspraken met de aannemer en het opleverproces. Veel deelvragen gaan over contacten met huurders en de aannemer. Dit zullen veelal ambtelijke contacten geweest zijn en voor een deel ook mondeling hebben plaatsgevonden. Voor het beantwoorden van deze vragen zijn niet alleen formele brieven benodigd, maar ook bijvoorbeeld e-mails en verklaringen van betrokkenen. Betrokkenen zijn dan ambtenaren, huurders en medewerkers van de aannemer. De raadsenquête borgt de toegang tot deze informatie bij de ambtelijke organisatie.
- Vraag 2.1.5. gaat over de rol van het maatschappelijk krachtenveld. Om deze rol te kunnen analyseren is met name de reactie van de gemeentelijke organisatie op inputs uit dit krachtenveld van belang. De invloed van het maatschappelijk krachtenveld moet daarom worden vastgesteld door middel van interviews met betrokken ambtenaren en politiek verantwoordelijken. De raadsenquête is niet alleen het instrument dat dit mogelijk maakt, daarenboven doen de openbare verhoren bij uitstek recht aan het belang dat moet worden gehecht aan het maatschappelijk krachtenveld.
- Vraag 2.1.6. over de contractrelatie met de aannemer. De detailvragen die hier aan de orde zijn betreffen de inrichting van de betrokken gemeentelijke afdelingen, de inhuur van expertise, het

doorlopende contact met de aannemer en de invloed van de huurders op het managen van het contract. Deze informatie ligt deels besloten in interne ambtelijke notities en moet deels ook uit interviews met alle betrokkenen naar voren komen. 'Gewone' onderzoeken halen hier niet alles boven water. Niet alle documenten komen beschikbaar en gesprekken met ambtenaren verlopen in een context die meer vrijblijvend is. Ook hier is de enquête daarom het aangewezen middel.

- Vraag 2.2. en de bijbehorende deelvragen betreffen de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. Om die kwaliteit te kunnen beoordelen moet de totstandkoming van deze informatie worden bestudeerd. Deze kan niet alleen uit de daadwerkelijke raadstukken worden gehaald, maar daarvoor moet terug worden gegaan naar de bron. Ook hier zijn dus interviews en verhoren van ambtenaren nodig en moet ambtelijke informatie-uitwisseling worden achterhaald. De enquête is daarvoor de geschikte context.
- Vraag 2.3. betreft de kwaliteit en kunde van de gemeentelijke organisatie en de leiderschaps- en organisatiecultuur. Onderwerpen die bij uitstek door middel van interviews en verhoren met betrokkenen moeten worden achterhaald. De enquête is het enige instrument dat de ambtenaar toelaat open te spreken zonder binnen de eigen organisatie beticht te kunnen worden van 'nestbevuiling', vermits verplichte medewerking en onder ede.
- Vraag 2.4. betreft vooral de raad zelf. Op zich kan de raad zijn eigen functioneren ook goed buiten een raadsenquête onderzoeken. Maar de inzet van een raadsenquête waarin ook het handelen van de raad zelf wordt onderzocht biedt een unieke vorm van inzicht in het raadswerk en is daarmee een ultieme vorm van transparantie en verantwoording afleggen aan de kiezer.
- Vraag 2.5 gaat over de financiële impact op de gemeente. Deze informatie ligt niet alleen besloten in openbare financiële stukken, maar ook in onderliggende niet openbare ambtelijke stukken en afspraken met de huurders. Met behulp van de raadsenquête kunnen deze stukken worden opgevraagd.
- Vraag 2.6 gaat over de lering die de raad wil trekken uit het project Amare. De transparantie die hoort bij de raadsenquête biedt een unieke kans om ook echt lering te trekken en afspraken te maken met het college die beklijven.

Het project Amare heeft gevolgen gehad voor de relatie van de gemeente met het maatschappelijk krachtenveld en het vertrouwen in bestuur en politiek kan daaronder hebben geleden. De raadsenquête vindt voor een belangrijk deel in de openbaarheid plaats. De wil van de politiek om zo een onderzoek te verrichten is daarom bij uitstek een middel voor herstel van het vertrouwen bij het maatschappelijk krachtenveld.

De raadsenquête is dus het zwaarste middel waarover de raad beschikt om haar controlerende taak uit te voeren, aan waarheidsvinding te doen, verantwoordelijkheden vast te stellen en lering te trekken. Door de verhoren onder ede, het openbare karakter ervan en de machtsmiddelen waarover men beschikt is de impact van een raadsenquête veel groter dan van een gewoon raadsonderzoek of rekenkameronderzoek. Hierdoor is het eindrapport van een raadsenquête nooit het zoveelste rapport in een rij, dat in de spreekwoordelijke lade verdwijnt. De ervaring in andere gemeentes, zoals Amsterdam en Rotterdam, leert dat de raadsenquête tot inzichten leidt die niet met een gewoon onderzoek kunnen worden verkregen, hetgeen leidt tot het blootleggen van de oorzaken van problemen, zodat werkbare

aanbevelingen kunnen worden geformuleerd. De raadsenquête is daarmee bij uitstek het instrument waarmee de gemeente ook voor de toekomst zijn voordeel kan doen.