

EEN PALEIS VOOR DE MUZIEK

EEN ONDERZOEK NAAR DE BOUW EN EXPLOITATIE
VAN MUZIEKPALEIS TIVOLI VREDENBURG

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ◆ Peter van den Berg (voorzitter)
- ◆ Hans van den Broek
- ◆ Gerard Bukkems

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ◆ Mario van den Berg
- ◆ Maaïke van Elteren (tot juli 2015)
- ◆ Sylvia van Leeuwen
- ◆ Gerth Molenaar
- ◆ Floris Roijackers (tot april 2015)

CONTACTGEGEVENS:

- Postadres:** Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
- Telefoon:** 030 - 286 1391
- E-mail:** rekenkamer@utrecht.nl
- Website:** www.rekenkamer.utrecht.nl

VOORWOORD

Het Muziekpaleis TivoliVredenburg kent een lange en roerige voorgeschiedenis. De realisatie van het gebouw en de vorming van een nieuwe organisatie verliepen niet zonder slag of stoot. Nu het gebouw er staat en in gebruik is genomen, is het tijd om enkele lessen te trekken uit wat hieraan vooraf ging tijdens de voorbereidingsperiode en de consequenties daarvan voor de toekomst. In dit rapport belicht de Rekenkamer Utrecht het bouwproces, de organisatieontwikkeling en de exploitatie van het Muziekpaleis.

Inmiddels heeft TivoliVredenburg gerapporteerd over haar ervaringen in het eerste jaar. Daarin wordt verslag gedaan over de opening, de programmering en het groeiende aantal bezoekers. Tevens wordt gerefereerd aan de eerste ervaringen met het gebouw en aan de totstandkoming van de organisatie. Gezien de vele problemen die bij de voorbereiding en de bouw overwonnen moesten worden, past waardering voor wat sinds de opening bereikt is. Het concept is uniek; nergens in Nederland zijn organisaties voor pop, klassiek en jazz samengebracht in één gebouw en één organisatie. De toekenning van de Rietveldprijs 2015 in oktober aan TivoliVredenburg voor het gebouw onderstreept dat Utrecht met het Muziekpaleis een markant en spraakmakend gebouw rijker is geworden.

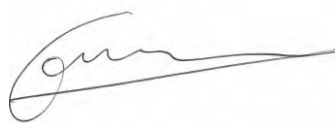
De voorbereiding van het muziekpaleis is echter niet zonder problemen verlopen. In dit rapport belicht van de Rekenkamer Utrecht het Muziekpaleis meer vanuit financieel-economisch perspectief. De voorbereiding is in dit opzicht met veel problemen verlopen. Ook heeft de exploitatie van TivoliVredenburg te maken met forse incidentele en structurele tegenvallers. De tegenvallers komen door problemen met het gebouw en de hoge (huisvestings-)kosten. Uit de tweede tussenrapportage (september 2015) blijkt dat de financiële situatie nog ernstiger is dan al eerder gemeld. Bij gelijkblijvende programmering, activiteiten en subsidie is volgens de rekenkamer geen sluitende exploitatie mogelijk. Voor de gemeente zijn er in meerjarig perspectief aanzienlijke financiële risico's.

Er liggen grote opgaven om de investering in het gebouw om te zetten in maatschappelijk rendement en een exploitatie die past bij de culturele ambitie en het budget van de gemeente en die financieel gezond is voor TivoliVredenburg. Met dit rapport wil de rekenkamer daaraan een bijdrage leveren.

Gedurende de looptijd van het onderzoek zijn veel documenten en gegevens verzameld en zijn verschillende betrokkenen geïnterviewd. De rekenkamer is allen erkentelijk voor hun medewerking aan dit onderzoek.



Peter van den Berg, Voorzitter



Gerth Molenaar, Secretaris

Utrecht, 3 november 2015

INHOUDSOPGAVE

DEEL I HOOFDRAPPORT	6
DOELSTELLING EN HOOFDVRAAG	6
HET MUZIEKPALEIS, BEDRIJFSMATIG BEZIEN	7
ALGEMENE CONCLUSIE	9
CONCLUSIES	10
AANBEVELINGEN	17
BESTUURLIJKE REACTIES	20
NAWOORD REKENKAMER	28
DEEL II ONDERZOEKSRAPPORT	30
1 ONDERZOEK MUZIEKPALEIS TIVOLI VREDENBURG	30
1.1 Aanleiding	30
1.2 Probleemstelling	31
2 BOUW EN VOORBEREIDING MUZIEKPALEIS	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Bouwproces en organisatieontwikkeling	33
2.3 Bevindingen	34
2.4 Toelichting op de bevindingen over de bouw	35
2.4.1 Overschrijding bouwkosten Muziekpaleis	36
2.4.2 Risico's dekkingsbronnen kostentoeename bouw Muziekpaleis	42
2.5 Toelichting op de bevindingen over organisatieontwikkeling en governance	48
2.5.1 Veel vertraging bij organisatieontwikkeling	49
2.5.2 Governance: sturing vanuit gemeente niet eenduidig	50
3 SUBSIDIE EN EXPLOITATIE	55
3.1 Inleiding	55
3.2 Omvang subsidie Tivoli Vredenburg	55
3.3 Bevindingen	59
3.4 Toelichting op de bevindingen over subsidie en exploitatie	60
3.4.1 Schaalvoordeel en kostenbesparing slecht onderbouwd	60
3.4.2 Ambivalentie over cultureel ondernemerschap	62

3.4.3	Reguliere beleidskaders voor cultuursubsidies zijn niet gevolgd	65
3.4.4	Veel onvolkomenheden bij subsidieverstrekking 2014 en 2015.....	68
3.4.5	Gemeentelijke bijdrage ingewikkeld en kent risico's	72
3.4.6	Hoge huisvestingskosten zetten exploitatie onder druk	73
3.4.7	TivoliVredenburg heeft een beperkte bezettingsgraad.....	76
3.4.8	TivoliVredenburg trekt bezoekers uit het hele land	80
3.4.9	Exploitatie TivoliVredenburg niet sluitend.....	81
3.4.10	Exploitatietekort TivoliVredenburg kan nog toenemen.....	85
3.4.11	Weerstandsvermogen nog niet op peil	87
3.4.12	Gevolgen voor subsidie aan andere culturele instellingen	88
3.4.13	Mogelijkheden voor verkleinen exploitatietekort	88
BIJLAGE 1 CHRONOLOGISCH OVERZICHT		94
BIJLAGE 2 BESCHRIJVING ONTWIKKELING NAAR ORGANISATIE TIVOLIVREDENBURG....		98
BIJLAGE 3 AFKORTINGEN		106
BIJLAGE 4 TOELICHTING OP DE ONDERZOEKSAANPAK.....		107
BIJLAGE 5 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN		108
BIJLAGE 6 GERAADPLEEGDE EN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN		114

DEEL I HOOFDRAPPORT

DOELSTELLING EN HOOFDVRAAG

De Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar het bouwtraject, de organisatieontwikkeling en de exploitatie van het Muziekpaleis. Daarbij hebben wij ons vooral gericht op de actuele risico's voor de gemeente. Met risico's doelen wij op de kans dat de doelen vanuit het cultuurbeleid en de financiële resultaatverwachtingen van de gemeente niet uitkomen. De Rekenkamer wil een bijdrage leveren aan het creëren van helderheid over dit complexe dossier en aanbevelingen doen voor de toekomst. Hiermee willen we de Raad ondersteunen bij te nemen besluiten, onder andere over structurele dekking van het exploitatietekort en de bouwkosten. Bovendien wil de Rekenkamer de komende, eerste evaluatie van TivoliVredenburg in 2016 voeden met informatie.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat zijn de beleidsmatige en financiële risico's van het Muziekpaleis voor de gemeente Utrecht en in hoeverre beheerst de gemeente deze risico's?

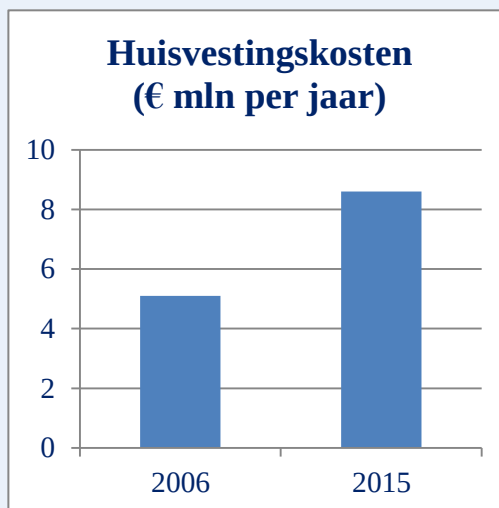
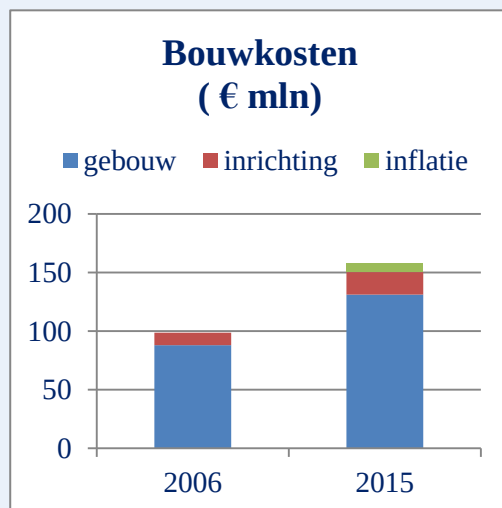
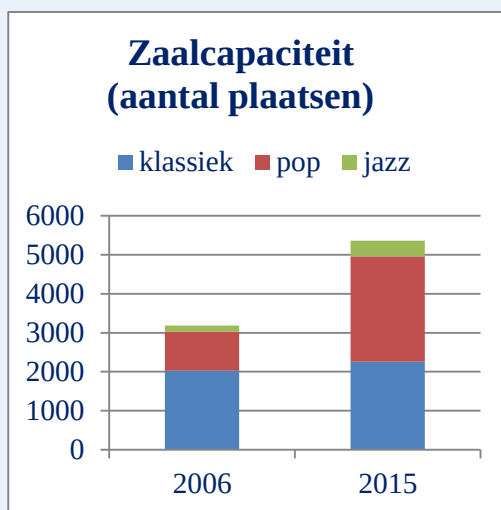
Alvorens in te gaan op de conclusies worden in het kader een aantal bedrijfsmatige aspecten van het Muziekpaleis samenvattend belicht.

HET MUZIEKPALEIS, BEDRIJFSMATIG BEZIEN

Kader: Muziekpaleis TivoliVredenburg vanuit een bedrijfsmatig perspectief

Capaciteit en kosten Muziekpaleis

- ◆ Het Muziekpaleis is groter dan de oude huisvesting van de muziekpartijen in 2006. Er is een extra zaal bij gekomen en de totale capaciteit van de zalen is met bijna 70% toegenomen.
- ◆ Het Muziekpaleis is ook duurder geworden dan beoogd. Als de inflatie buiten beschouwing wordt gelaten, zijn de kosten van het gebouw circa 50% hoger uitgevallen dan in 2006 werd beoogd en de inrichtingskosten circa 80%.
- ◆ De totale huisvestingskosten zijn met bijna 70% gestegen ten opzichte van de oude muziekpartijen in 2006.



Exploitatie

Uit een vergelijking van de begroting 2015 van TivoliVredenburg met andere grote podia blijkt dat de financiële exploitatie van TivoliVredenburg op drie punten afwijkt:

- ♦ de huisvestingskosten zijn flink hoger;
- ♦ de voorstellings- en overige kosten (personeel, horeca, organisatie, publiciteit e.d.) zijn lager;
- ♦ de eigen inkomsten (excl. gemeentesubsidie) zijn lager.

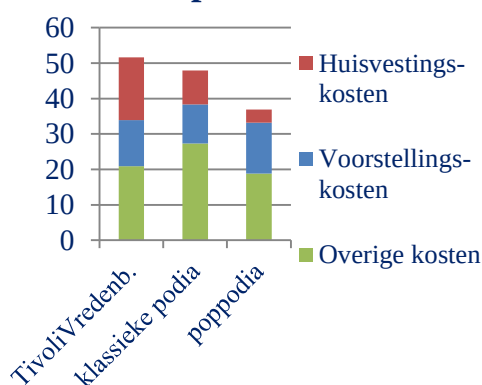
Gerelateerd aan de betalende bezoeker is het beeld van de exploitatie als volgt:

- ♦ Per betalende bezoeker heeft TivoliVredenburg de totale kosten in 2015 geraamd op € 51,50 en de totale inkomsten op € 46,50. Een tekort van € 5 per bezoeker is dus nog niet gedekt;
- ♦ Van de totale kosten betalen bezoekers gemiddeld € 15 euro via hun concertkaartje en € 9 via de horecaopbrengsten. De gemeente draagt € 16,50 (32% van de kosten) bij uit de subsidie en de overige inkomsten zijn geraamd op € 6 per bezoeker. Indien de gemeente besluit het verwachte exploitatietekort 2015 te dekken, lopen de kosten voor de gemeente op naar bijna € 22 per betalende bezoeker (42%). Bij de grote klassieke podia bedraagt de gemeentelijke subsidie gemiddeld 33% en bij de grote poppodia gemiddeld 14% van de totale kosten;
- ♦ Grote klassieke podia in Nederland vragen gemiddeld lagere toegangsprijzen (€11,50) dan poppodia (€ 16). Zij krijgen gemiddeld ook ruim drie keer zo veel subsidie per bezoeker (€ 16,50) dan poppodia (€ 5).

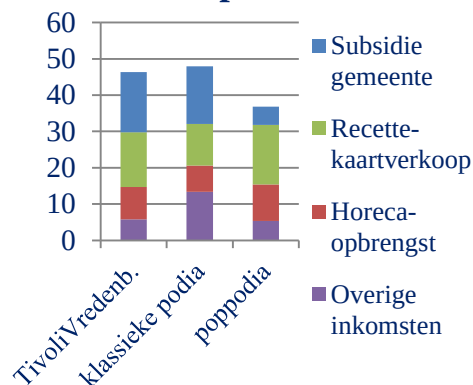
De exploitatie van het gebouw is gebaseerd op de volgende bezettingsgraad:

- ♦ In de zalen van TivoliVredenburg vindt nu per zaal gemiddeld drie keer per week een culturele activiteit plaats. De bezettingsgraad is dan ruim 60%, ofwel gemiddeld krap twee keer per week is de aanwezige zaalplaats daadwerkelijk bezet door een betalende bezoeker;
- ♦ Gemiddeld twee keer per maand vindt verhuur van een zaal voor een zakelijk evenement plaats.

Kosten per bezoeker



Inkomsten per bezoeker



ALGEMENE CONCLUSIE

De exploitatie van TivoliVredenburg kent forse incidentele en structurele tegenvallers die deels veroorzaakt zijn door problemen met het gebouw en deels door de hoge (huisvestings-)kosten. Bij gelijkblijvende programmering, activiteiten en subsidie is volgens de rekenkamer geen sluitende exploitatie mogelijk. Voor de gemeente is in meerjarig perspectief sprake van aanzienlijke financiële risico's.

Toelichting

Het Muziekpaleis TivoliVredenburg kent in haar korte bestaan al veel culturele en muzikale hoogtepunten, maar helaas ook de nodige problemen als gevolg van een ongunstige startpositie. Deze startpositie is voor een belangrijk deel het gevolg van keuzes en ontwikkelingen tijdens de voorbereiding en de bouw van het Muziekpaleis.

De financiële consequenties van een groter en duurder gebouw zijn niet voldoende onder ogen gezien. Bij de start van het project is te optimistisch aangenomen dat een groter gebouw geëxploiteerd zou kunnen worden met gelijkblijvende subsidie, omdat gezamenlijke huisvesting tot kostenbesparing zou leiden.

Uiteenlopende verwachtingen en onderling wantrouwen hebben keer op keer geleid tot problemen bij de samenwerking tussen de gemeente en de muziekpartners Muziekcentrum Vredenburg, Stichting Tivoli en (later) Stichting Jazz en geïmproviseerde muziek Utrecht (SJU). Door de langdurig moeizame samenwerking tussen de muziekpartners bleven de voorbereiding van de nieuwe organisatie en de exploitatie van het Muziekpaleis sterk achter bij het bouwproces. Ook de afstemming tussen de bij deze trajecten betrokken afdelingen van de gemeente was onvoldoende. Het gebouw en de inrichting zijn duurder geworden dan bij de start was beoogd en bij oplevering was het gebouw niet gebruiksklaar.

Deze erfenissen uit het voorbereidingstraject drukken zwaar op het huidige TivoliVredenburg. TivoliVredenburg krijgt haar begroting niet rond. De stichting verwacht een tekort van € 2,26 miljoen in 2015 en een structureel tekort van € 1,7¹ miljoen per jaar vanaf 2016. De organisatie heeft meer tijd nodig dan voorzien om de bedrijfsvoering van dit complexe gebouw goed in te richten.

De Rekenkamer acht fundamentele keuzes nodig om tot een gezonde exploitatie van het Muziekpaleis te komen.

¹ Deze tekorten zijn vermeld in de recent verschenen Tweede tussenrapportage 2015 (september 2015) van TivoliVredenburg. Eerder ging TivoliVredenburg uit van € 2,56 mln. in 2015 en € 1,01 mln. in 2016.

CONCLUSIES

Op basis van haar bevindingen, zoals gepresenteerd in het onderzoeksrapport, concludeert de rekenkamer het volgende.

CONCLUSIE 1:

Muziekpaleis TivoliVredenburg steeds duurder geworden

In 2006 werden de kosten voor bouw en inrichting op € 98,6 miljoen geraamd; in 2015 blijkt het te gaan om naar schatting circa € 156 miljoen. De wijze van financiële dekking leidt tot toekomstige risico's voor de gemeente en de exploitatie van TivoliVredenburg. De rekenkamer schat deze risico's op tenminste € 9,6 miljoen (eenmalig).

Toelichting

De bouwkosten zijn bij herhaling niet binnen het financieel kader gebleven dat de raad heeft vastgesteld voor de ontwikkeling van het Muziekpaleis. In 2006 werden de kosten voor de bouw en inrichting geraamd op € 98,6 miljoen. Het college van B&W presenteerde in de periode 2009 t/m 2014 eerst het (duurdere) aanbestedingsresultaat en daarna overschrijdingen van de bouw- en inrichtingskosten. De verhogingen zijn overigens steeds aan de raad toegelicht en door de raad goedgekeurd. Als oorzaken voor de gestegen kosten zijn onder meer genoemd de motie van de raad tot behoud van de Grote Zaal, de aanbestedingsmarkt ten tijde van de aanbesteding, de staalprijzen en onvoorziene activiteiten zoals bodemsanering. Medio 2015 is de stand van de gerealiseerde en geraamde bouw- en inrichtingskosten circa € 156 miljoen. De gemeente beschikt niet over een definitief overzicht van de totale bouwkosten. Het risico bestaat dat de meest recente overschrijding (2015) verder oploopt.

De gemeente heeft er voor gekozen om een substantieel deel van de bouwkosten te financieren uit de (toekomstige) huuropbrengsten van het gebouw en om de inrichtingskosten geheel te financieren via de exploitatiebegroting van TivoliVredenburg. Door deze financieringswijze en de lagere opbrengst van de gebouwssponsoring zien wij toekomstige financiële risico's voor de exploitatie van TivoliVredenburg en voor de gemeente. Wij ramen dit risico op ten minste € 9,6 miljoen (eenmalig). Deze € 9,6 mln. is opgebouwd uit de volgende componenten:

- ◆ voor € 5,1 miljoen aan bouwkosten is nog geen dekking in de vorm van gebouwssponsoring gerealiseerd;
- ◆ voor de eerste twee jaar is dekking voor de huurgarantie aanwezig, voor de resterende acht jaar (nog) niet. Hiermee is een bedrag van jaarlijks € 248.000 gemoeid (ofwel maximaal bijna € 2 miljoen). Gelet op de financiële afspraken met TivoliVredenburg over de huurgarantie (looptijd 10 jaar) is er een financieel risico voor de gemeente wanneer TivoliVredenburg niet in staat zou zijn dit binnen de huidige exploitatie op te vangen;
- ◆ een ander financieel risico, mede voor de gemeente, is dat TivoliVredenburg (nog) niet beschikt over voldoende eigen vermogen om tegenvallers in de

exploitatie te kunnen opvangen en om op langere termijn schulden te kunnen aflossen. De rekenkamer schat dit risico op minimaal € 2,5 miljoen.

CONCLUSIE 2:

Governance gemeente bij realisatie Muziekpaleis onvoldoende effectief

Binnen de gemeente functioneerden de ‘checks and balances’ (interne afstemming en controle) om het project uit te voeren en te beheersen binnen de gestelde financiële en inhoudelijke kaders niet altijd goed. Op belangrijke momenten in het bouw- en voorbereidingsproces zijn onvoldoende samenwerking, onderlinge tegenspraak en afstemming georganiseerd binnen de gemeentelijke organisatie. Ook de samenwerking tussen de muziekpartijen die het gebouw zouden betrekken liet te wensen over. Daardoor ontbrak een goede balans tussen een verantwoorde bouw van het Muziekpaleis en de tijdige realisatie van een organisatie voor de exploitatie ervan.

Toelichting

De gemeentelijke ‘governance’ (d.w.z. sturing, beheersing, verantwoording en toezicht) is vanaf het begin niet eenduidig geweest. Daardoor is geen goede balans gevonden in de doelen van de gemeente voor een verantwoorde bouw van het Muziekpaleis en de realisatie van een sterke organisatie vanuit de muziekpartners MCV, Tivoli en SJU. Er zijn meerdere elementen die hierop duiden:

- ◆ de verhoudingen tussen de muziekpartijen zijn langdurig moeizaam en complex geweest;
- ◆ het collegebesluit in 2006 tot opheffing / verzelfstandiging van het Muziekcentrum Vredenburg is nadien niet uitgevoerd. Dit is alsnog eind 2013 gerealiseerd;
- ◆ de Projectorganisatie Stationsgebied (POS) heeft meer aandacht gehad voor de bouw dan voor de organisatieontwikkeling;
- ◆ afdeling Culturele Zaken (CZ) is niet betrokken geweest in periode eind 2006 – najaar 2013. Als gevolg daarvan is de expertise van CZ inhoudelijk niet ingebracht bij het uitwerken van de culturele ambitie voor het Muziekpaleis en de exploitatieopzet daarvan;
- ◆ de gebouwsponsoring is niet waargemaakt, ondanks kansrijke toezeggingen en perspectieven in 2007 tot het beoogde bedrag van € 9 miljoen. Medio 2015 is hiervan € 3,9 miljoen verzilverd;
- ◆ de gemeente besloot de bouw van het Muziekpaleis door te zetten, terwijl de samenwerking tussen de muziekpartijen tekort schoot en de organisatie van de toekomstige gebruiker niet van de grond kwam;
- ◆ de (voorlopers van de) Utrechtse Vastgoedorganisatie (UVO) is laat betrokken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de start van het bouwen zonder een contract met een huurder en uit de vaststelling van de huurprijs zonder zicht op de onderhoudslasten in meerjarig perspectief;
- ◆ de deelname van de wethouder (2011-2013) en de gemeentesecretaris (2013) aan het bestuur van de Stichting Muziekpaleis (verbonden partij).

Uiteraard neemt het gemeentebestuur (raad, college) formeel en bestuursrechtelijk besluiten. Het is echter een versimpeling van de langdurige dynamiek rondom het Muziekpaleis om te spreken over ‘de gemeente’. Wij zagen gemeentelijke diensten en afdelingen die met elkaar samenwerken, maar ook diensten en afdelingen die elkaar tegenwerken of langs elkaar heen werken. Dat wat de gemeente wilde bereiken is niet (altijd) helder en eenduidig geweest, zeker in de ogen van de muziekpartners, die bovendien in dit krachtenveld hun eigen belangen nastreefden. De gemeente heeft zeker gepoogd om het hele proces te sturen en te beheersen. Ondanks dat moet ook geconstateerd worden dat de beheersing en het samenspel van krachten en tegenkrachten onvoldoende hebben gefunctioneerd. Vanaf het begin stond vast dat de realisatie van het gebouw voorafgegaan diende te worden door de vorming van een nieuwe organisatie als toekomstig exploitant / huurder van het gebouw. De praktijk verliep anders. De nieuwe organisatie werd pas op de valreep tijdens de eerste subsidieaanvraag en vlak voor de oplevering van het gebouw opgericht.

Een bijzonder element in het geheel is de rol van de wethouder en de gemeentesecretaris in het bestuur van de Stichting Muziekpaleis in de periode 2011-2013. De deelname van de gemeentesecretaris aan het bestuur heeft er positief aan bijgedragen dat de stichting eind 2013 daadwerkelijk als exploitant van TivoliVredenburg van start kon gaan. Het collegebesluit hiertoe is echter niet gecommuniceerd aan de raad en stond bovendien op gespannen voet met de kaders van de Nota verbonden partijen.² De rekenkamer stelt zich op het standpunt dat met deze handelwijze de raad niet alleen inadequaat is geïnformeerd, maar ook dat de bevoegdheid van de raad inzake verbonden partijen niet in acht is genomen. Het college en in het bijzonder de wethouder cultuur en de gemeentesecretaris waren zich er terdege van bewust dat deze situatie van dubbelrollen ongemakkelijk is, in principe ongewenst en daarom ook tijdelijk moest zijn. Het dubbele-petten-probleem deed zich voor bij de voorbereiding, aanvraag en beoordeling van de (eerste) subsidie voor TivoliVredenburg.

CONCLUSIE 3:

Bouwproces onvoldoende verbonden met voorbereiding ingebruikname

Het bouwproces van het Muziekpaleis had onvoldoende verbinding met de organisatorische voorbereiding voor de ingebruikname ervan. De nieuwe exploitatieorganisatie (de huidige stichting TivoliVredenburg) kwam te laat van de grond en kon daardoor onvoldoende betrokken worden bij het voortschrijdende bouwproces. De nieuwe organisatie was nauwelijks voorbereid op het in gebruik nemen van het Muziekpaleis, en het gebouw onvoldoende afgestemd op de gebruiker.

² Gemeente Utrecht (17 maart 2009). *Nota Verbonden partijen*. Zie in het bijzonder deel 2, p.17-18.

Toelichting

De gemeente richtte in de aanloop naar het nieuwe Muziekpaleis de aandacht vooral op het voortschrijdende bouwproces. Dit bouwproces had onvoldoende verbinding met de noodzakelijke organisatorische voorbereiding en de ontwikkeling van een beleidsvisie voor het nieuwe Muziekpaleis. De organisatieontwikkeling voor TivoliVredenburg verliep moeizaam door fricties in de samenwerking tussen de muziekpartners. De gemeente nam een groot risico door de bouw voort te zetten, terwijl de organisatieontwikkeling stagneerde. De nieuwe organisatie ging te laat van start, namelijk pas toen het gebouw was opgeleverd. Het Muziekpaleis is met enige vertraging opgeleverd en was per 1 januari 2014 nog niet af voor de eindgebruiker. Er waren nog veel opleverpunten die moesten worden opgelost en het gebouw moest worden ingericht voor gebruik. Stichting TivoliVredenburg had daardoor te weinig tijd om de exploitatie van het Muziekpaleis goed voor te bereiden.

CONCLUSIE 4:

Hoge ambities met Muziekpaleis onhelder uitgewerkt en onderbouwd

De gemeentelijke ambities met het Muziekpaleis TivoliVredenburg vanuit het cultuurbeleid zijn hoog, maar onvoldoende helder uitgewerkt en onderbouwd. De gemeente is niet eenduidig over beleidsuitgangspunten zoals een zakelijke subsidierelatie en ruimte voor cultureel ondernemerschap. De opbouw van de gemeentelijke bijdrage aan TivoliVredenburg en het hieraan gekoppelde controleregime van de gemeente staan daarmee op gespannen voet.

Toelichting

De culturele doelstellingen van de gemeente met het Muziekpaleis zijn weinig concreet uitgewerkt en niet toereikend voor de beoordeling van een complexe en financieel omvangrijke subsidie zoals die van TivoliVredenburg. Het zijn met name de doelstellingen die TivoliVredenburg zelf formuleert die nu het toetsingskader voor de subsidie zijn.

De visie van de gemeente op de gewenste sturing en verantwoording in relatie tot het Muziekpaleis in de context van cultureel ondernemerschap is ambivalent. Vanwege de financiële risico's is de 'governance' door de gemeente sterk gericht op controle. Er is intensief toezicht met veel overlegmomenten, zowel ambtelijk (maandelijks) als bestuurlijk (per kwartaal) en tussentijdse rapportages. Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat de gemeente een zakelijke subsidierelatie nastreeft met ruimte voor cultureel ondernemerschap, waarbij de Raad van Toezicht een belangrijke rol vervult in de controle en het toezicht.

Bij cultureel ondernemen past ook dat de gemeente voor het begin van het jaar duidelijkheid geeft over de maximale hoogte van de subsidie. Onvoorziene mee- en tegenvallers komen dan voor rekening van het eigen vermogen van de culturele ondernemer. Het eigen vermogen van TivoliVredenburg is daarvoor echter nog niet toereikend. De gemeentelijke bijdrage aan TivoliVredenburg bestaat uit een te complex geheel van subsidie, garanties en onzekere beloften over eventuele

suppleties. Die complexiteit van de subsidierelatie is nadelig vanuit het oogpunt van transparantie, beheersbaarheid en administratieve lasten.

CONCLUSIE 5:

Geen eenduidige sturing bij subsidietoekenning en complexe subsidierelatie

De subsidieverstreking voor 2014 is als gevolg van zowel vertragingen in de bouw als bij de organisatievorming onder hoge tijdsdruk en met onvoldoende voorbereiding tot stand gekomen. Bij deze subsidie zijn de reguliere beleidskaders voor cultuursubsidies niet gevolgd. De toekenning van de subsidie voor 2014 en 2015 kende onvolkomenheden, gelet op de regels van de Algemene subsidieverordening. De toegekende subsidie voor 2015 was ontoereikend voor de uitvoering van het goedgekeurde activiteitenplan. Dat is geen juiste invulling van het autorisatierecht van de raad: 'beleid' en 'geld' behoren op elkaar te zijn afgestemd om de kaderstellende rol van de raad adequaat in te vullen. De subsidierelatie tussen gemeente en TivoliVredenburg is complex, doordat financiële afspraken zijn uitgewerkt in verschillende subsidiecomponenten waarvoor bovendien geen volledige dekking is.

Toelichting

De reguliere beleidskaders voor cultuursubsidies zijn bij de subsidie aan TivoliVredenburg niet gevolgd. De basis voor (meerjarige) subsidie aan culturele instellingen is de cultuurnotaprocedure. Er ligt een breed geformuleerd beleidskader aan ten grondslag dat geen specifieke doelen stelt aan individuele podia. Subsidieaanvragen en jaarplannen van culturele instellingen worden daarom door een externe commissie van deskundigen op kwaliteit getoetst en in samenhang gezien (sluit het aanbod aan bij gemeentelijke doelen?, zijn de artistieke kwaliteit en de bedrijfsvoering van goede kwaliteit?, past het in het brede palet aan aanbod in de stad?, etc.). De subsidie aan TivoliVredenburg is tot nu toe buiten de cultuurnotaprocedure gehouden, waardoor de gemeente kansen heeft gemist om de exploitatiebegroting en beleidsplannen voor het Muziekpaleis door de cultuurcommissie op inhoud te laten toetsen. De second opinions die in het verleden vier maal zijn uitgevoerd, hadden een eenzijdige focus op de onderbouwing van de exploitatiebegroting van het Muziekpaleis. De inhoudelijke invulling van de activiteiten en in hoeverre die passen bij gemeentelijke ambities en doelen maakten daar geen deel van uit.

De nieuwe organisatie TivoliVredenburg en de eerste gemeentelijke subsidie aan deze stichting kwamen eind 2013 onder hoge tijdsdruk tot stand. Hoewel de subsidie conform de ASV 2008 rechtmatig verleend is, moest de gemeente meerdere keren afwijken van de gebruikelijke gang van zaken bij subsidieverstreking. Deze werkwijze was nodig om te zorgen dat TivoliVredenburg per 1 januari 2014 van start kon met haar activiteiten en het nieuwe Muziekpaleis niet ongebruikt leeg zou staan. In 2015 handelde de gemeente niet volgens de regels van de Algemene Subsidie Verordening (ASV 2014). Zij had het activiteitenplan niet goed moeten keuren, want het spoorde niet met de toegekende (lagere) subsidie. De organisatie is gaan werken

met het goedgekeurde activiteitenplan, maar doordat het bij die activiteiten passende subsidiebedrag ontbrak, ontstond vanzelf een exploitatietekort.

Verschillende financiële afspraken tussen de gemeente en TivoliVredenburg waren eind 2013 nog niet helder uitgewerkt. Bijvoorbeeld over de overgang van Muziekcentrum Vredenburg naar de nieuwe organisatie, de financiering van gebruikersinvesteringen en de financiële garanties voor de klassieke exploitatie. Degelijke financiële afspraken zijn als suppleties aan de jaarsubsidie toegevoegd. Sommige suppleties worden in de toekomst weer ingehouden op de subsidie. Dat maakt de subsidierelatie complex. Een bedrag van € 2,7 miljoen aan garanties aan TivoliVredenburg is niet gedekt in de gemeentebegroting (huurgarantie 3^e t/m 10^e jaar en deels de garantie klassiek 2015 en 2016). Dit is een financieel risico voor de gemeente, omdat de mogelijkheid bestaat dat TivoliVredenburg hier aanspraak op maakt.

CONCLUSIE 6:

Financieel gezonde exploitatie Muziekpaleis vraagt duidelijke keuzes en inzet voor benutting gebouw en verwerving extra inkomsten

De exploitatie van het Muziekpaleis blijkt structureel duurder te zijn dan was ingeschat. Bij gelijkblijvende programmering, activiteiten en subsidie is geen sluitende exploitatie mogelijk. TivoliVredenburg en de gemeente dienen, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid (respectievelijk als cultureel ondernemer en als eigenaar gebouw en subsidieverstrekker), een verantwoorde en sluitende exploitatie van het Muziekpaleis te bewerkstelligen.

Toelichting

De visie van de gemeente was dat het nieuwe, grotere TivoliVredenburg met een gelijkblijvende subsidie en personele inzet moest worden geëxploiteerd. De gemeente ging daarbij uit van een kostenbesparing door samenwerking en schaalvoordelen. Ook de muziekpartijen dachten destijds dat dit haalbaar zou zijn. In plaats van kostenbesparing is echter eerder sprake van een kostentoeename. Het financiële uitgangspunt van de gemeente voor de subsidie en de begroting van TivoliVredenburg zijn in toenemende mate uit elkaar gegroeid.

De exploitatiebegroting van TivoliVredenburg is niet sluitend. Verschillende zaken spelen hierbij een rol:

- ◆ hoge(re) huisvestingskosten zetten de exploitatie van TivoliVredenburg onder druk. Huisvestingskosten (incl. kapitaallasten) zijn hoog in vergelijking met andere grote pop- en klassieke podia (benchmark op basis van referentiegroepen). Deze huisvestingskosten kan TivoliVredenburg vrijwel niet beïnvloeden. Om de exploitatie toch sluitend te krijgen bij de huidige subsidie moet de organisatie meer eigen inkomsten en lagere resterende kosten (personeel, organisatie, kosten activiteiten, horeca, etc.) realiseren dan de voorlopers in Utrecht en dan andere grote podia in Nederland;
- ◆ de beschikbare gemeentelijke bijdrage aan TivoliVredenburg zal in de toekomst dalen doordat tijdelijke bijdragen (huurgarantie en suppleties) aflopen, doordat

een deel van deze bijdragen in de toekomst door de gemeente op de subsidie in mindering wordt gebracht en door een eerder door de gemeente besloten bezuiniging (taakstelling grote culturele instellingen);

- ◆ TivoliVredenburg heeft een beperkte bezettingsgraad. De zalen in het Muziekpaleis worden nu gemiddeld drie keer per week voor concerten gebruikt en twee keer per maand verhuurd voor zakelijke activiteiten;
- ◆ een ander financieel risico, mede voor de gemeente, is dat TivoliVredenburg (nog) niet beschikt over voldoende vrij eigen vermogen (weerstandsvermogen) om tegenvallers in de exploitatie te kunnen opvangen en om op langere termijn schulden te kunnen aflossen. De rekenkamer schat dit risico op minimaal € 2,5 miljoen.

De bovengenoemde zaken vormen risico's voor de exploitatie van TivoliVredenburg. Door deze risico's worden er hoge eisen gesteld aan het cultureel ondernemerschap van TivoliVredenburg.

Het is een grote uitdaging om een sluitende begroting te realiseren met de huidige en in het vooruitzicht gestelde subsidie en huisvestingskosten, ook als de verbeteringen en keuzemogelijkheden die hiervoor in beeld zijn (zie aanbeveling 1) worden benut. Een meerjarenplan met een goede financiële uitwerking van deze mogelijkheden is nog niet beschikbaar. Dit alles vereist een positiebepaling over culturele ambities, programmering en cultureel ondernemerschap.

AANBEVELINGEN

De rekenkamer doet een aantal aanbevelingen aan de gemeente en TivoliVredenburg.

AANBEVELING 1:

Verzoek TivoliVredenburg een plan te maken om de benutting van het Muziekpaleis sterk te verbeteren. Verzoek TivoliVredenburg tevens alternatieve scenario's op te stellen om in meerjarig perspectief tot een structureel sluitende exploitatie te komen, uitgaande van de subsidiebedragen voor TivoliVredenburg die voor de komende jaren zijn geraamd. Vraag ook een analyse van kansen en risico's verbonden aan die scenario's.

De extra capaciteit van het Muziekpaleis (meer zalen en in totaal bijna 70% meer zaalplaatsen) wordt nog onvoldoende benut. De huidige benutting – per zaal gemiddeld drie keer per week een cultureel evenement en twee keer per maand een zakelijk evenement - is een onvoldoende basis voor een verantwoorde en sluitende exploitatie van het grote en dure gebouw. Het is van belang te onderzoeken of de capaciteit van het gebouw beter kan worden benut. Echter, als dat niet met winstgevende activiteiten gebeurt, loopt het exploitatietekort verder op. TivoliVredenburg moet in beeld brengen welke groei in dit kader reëel te verwachten is.

Factoren die in het plan aan de orde zouden kunnen komen zijn:

- ◆ hoe te komen tot meer inkomsten uit verhuur, sponsoring, fondsen en andere bijdragen? De andere grote klassieke podia slagen hier aanzienlijk beter in dan TivoliVredenburg;
- ◆ hoe te komen tot een meer winstgevende en minder verliesgevende programmering? Laat TivoliVredenburg inzichtelijk maken welke keuzes gemaakt kunnen worden en hoe die de exploitatie en het culturele profiel beïnvloeden;
- ◆ hoe kan de marketing worden versterkt en uitgebreid? Hier gaat het onder meer om versterking customer relations beleid, verbetering van toegankelijkheid en bruikbaarheid van de website, etc.;
- ◆ hoe de horecaopbrengsten op deze centraal gelegen en unieke locatie te verhogen? De grote poppodia in Nederland verdienen langs deze weg meer dan TivoliVredenburg. Is een actievere inzet van horeca tijdens en rondom concerten en activiteiten mogelijk om hieruit meer opbrengsten te verwerven?;
- ◆ wat zijn de mogelijkheden voor het vragen van hogere toegangsprijzen? Bij popvoorstellingen vragen grote podia in Nederland gemiddeld hogere toegangsprijzen dan bij klassieke voorstellingen. De gemeentelijke subsidie op een toegangskaartje voor een klassiek concert is bij andere grote podia doorgaans drie keer groter dan voor een popconcert. Het grote aantal bezoekers van buiten Utrecht, die door de uitstekende bereikbaarheid per openbaar vervoer TivoliVredenburg snel kunnen bereiken, kan ook in de afweging rond prijsstelling worden betrokken. Vermindering van het exploitatietekort via hogere toegangsprijzen betekent een bijdrage van alle bezoekers, terwijl financiering via

een hogere gemeentelijke subsidie alleen wordt opgebracht door de inwoners van de gemeente Utrecht;

- ◆ in hoeverre kan de bedrijfsvoering efficiënter en goedkoper worden gemaakt? Afwegingen in dit kader betreffen onder meer de eigen organisatie en personele inzet, de mate waarin vrijwilligers worden ingezet en de mate waarin wordt gewerkt met flexibele contracten of tijdelijke inhuur.

AANBEVELING 2:

Laat als gemeente(raad) een second opinion uitvoeren op dit plan en over deze scenario's door een terzake deskundig extern bureau.

Met deze aanbeveling staat de rekenkamer voor ogen dat de raad te zijner tijd beschikt over onafhankelijke en gedegen informatie over de exploitatie van het Muziekpaleis, de oplossingsrichtingen om de exploitatie financieel gezond te maken en de gevolgen hiervan voor het culturele profiel van TivoliVredenburg. Betrek de uitvoering en invulling van deze aanbeveling bij de aangekondigde evaluatie van TivoliVredenburg in 2016.

AANBEVELING 3:

Beoordeel als gemeente(raad) deze scenario's op hun cultuurpolitieke en financiële aspecten. Weeg cultuurpolitieke doelstellingen en financiële randvoorwaarden in samenhang af en besluit op basis daarvan over de gewenste omvang van de subsidie voor TivoliVredenburg voor de Cultuurnotaperiode 2017 -2020.

De gemeente stelde de subsidie 2015 vast, terwijl die ontoereikend was voor de uitvoering van het activiteitenplan van TivoliVredenburg. TivoliVredenburg is echter niet gevraagd om het activiteitenplan aan te passen aan de beschikbare subsidie. De gemeente moet duidelijker maken welke prestaties zij verwacht van TivoliVredenburg om invulling te geven aan de culturele ambities van de gemeente met het Muziekpaleis en de financiële consequenties van die verwachting vertalen in een toereikende subsidieomvang.

Bespreek bijvoorbeeld opnieuw of en hoe de gemeente(raad) eisen wil stellen aan de programmering. Dit betreft onder andere de inzet van de garantie klassiek. Sturen op de klassieke programmering is alleen zinvol als vooraf heldere prestatieafspraken zijn gemaakt. Bij de huidige garantie klassiek ontbreekt een concrete uitwerking nog altijd.

Bij een eventuele overweging tot verhoging van de subsidie aan TivoliVredenburg moeten de consequenties voor de subsidies aan andere culturele instellingen worden meegewogen.

AANBEVELING 4:

Stem na uitvoering van deze aanbevelingen de onderlinge verhoudingen tussen de gemeente en TivoliVredenburg in het kader van de subsidierelatie beter af op het gekozen bestuursmodel van TivoliVredenburg. Zorg daarbij dan voor een rolinvulling die past bij de code cultural governance.

De financiële belangen en risico's voor de gemeente met het Muziekpaleis zijn groot. De gemeente is gebaat bij een gezonde exploitatie van het Muziekpaleis, omdat de bouwkosten en de meerjarige onderhoudskosten van het Muziekpaleis voor een groot deel moeten worden terugverdiend met de huur die TivoliVredenburg aan de gemeente betaald. TivoliVredenburg is als exploitant van het Muziekpaleis en als cultureel ondernemer als eerste aan zet. Binnen de kaders van het gekozen bestuursmodel en de code cultural governance is van belang dat het concept 'cultureel ondernemerschap' wordt verhelderd en dat de gemeente hiernaar handelt in het kader van de subsidierelatie met Stichting TivoliVredenburg. Betrek hierbij het gegeven dat TivoliVredenburg zal worden opgenomen in de vierjarige cyclus voor culturele instellingen.

Uitvoering van de aanbevelingen 1 tot en met 3 moet leiden tot een realistische basis voor een gezonde exploitatie van TivoliVredenburg. Dit vereist heldere afspraken over het culturele profiel, over de financiële exploitatie in meerjarig perspectief en over te leveren prestatie- en verantwoordingsinformatie. Wanneer deze uitgangspositie bereikt is, geeft de rekenkamer de gemeente, gelet op het gekozen bestuursmodel, in overweging meer afstand te houden tot TivoliVredenburg. Dit geeft ruimte aan de Raad van Toezicht (RvT) om zich te bewijzen. De gemeente kan dat goed doen wanneer er een stevige organisatie staat (voldoende weerstandsvermogen, goed management, helder bestuur qua hiërarchie en bevoegdheden, informatievoorziening op orde). Met vertrouwen in de professionaliteit van TivoliVredenburg (organisatie, directie, RvT) als uitgangspunt kan de gemeente in haar meerjarige subsidierelatie dan sturen op basis van heldere doelen en prestatieafspraken en de hierbij horende verantwoording.

BESTUURLIJKE REACTIES

REACTIE COLLEGE VAN B&W

Wij hebben het onderzoeksrapport Muziekpaleis ontvangen. Wij danken u voor het uitgebreide rapport. Uit de duur van het onderzoek en de omvang van het rapport mag blijken dat dit een uitermate omvangrijk en complex dossier is met een lange historie. Daarom is het goed om terug te kijken op de totstandkoming van dit unieke gebouw en een uniek traject van samenwerking. Er zitten leerpunten in het rapport voor vergelijkbare trajecten. Tegelijkertijd waren de omstandigheden soms zo bijzonder dat ze om onorthodoxe acties vroegen. We geven met het onderstaande een bestuurlijke reactie op het rapport. Allereerst maken we een aantal algemene opmerkingen over het rapport en vervolgens gaan we in op de conclusies en de aanbevelingen.

Algemeen

TivoliVredenburg is een grote aanwinst voor de stad en geeft meer mensen dan verwacht mooie momenten. Het was een unieke mogelijkheid om op deze plek in de stad en dergelijke voorziening neer te zetten. We moeten echter ook vaststellen dat dit niet zonder slag of stoot gaat en dat de aannames die we hadden rondom het gebouw en de exploitatie (nog) niet allemaal waargemaakt worden. De complexiteit van (de totstandkoming en ingebruikname van) het gebouw, het samengaan van verschillende organisaties en de exploitatie door die nieuwe organisatie is groter dan verwacht. De rekenkamer legt in haar rapport de vinger op een aantal zere plekken rondom het totstandkomingsproces en de huidige situatie. Wij gaan naar aanleiding van de evaluatie van het onderzoeks- en adviesteam TivoliVredenburg onder leiding van Carolien Gehrels en op basis van een meerjarenplan van TivoliVredenburg in het voorjaar van 2016 met de raad het gesprek aan over hoe de vraagstukken naar de toekomst opgelost kunnen worden. Ons doel is om te komen tot een reguliere verhouding (een zakelijke en met andere culturele instellingen vergelijkbare) tussen de gemeente Utrecht en de cultureel ondernemer TivoliVredenburg.

Conclusies

1. Muziekpaleis TivoliVredenburg is steeds duurder geworden.

Wij hebben gaandeweg het traject inderdaad moeten constateren dat de bouwkosten steeds hoger werden. Dit is dan ook steeds uitgebreid en in alle transparantie met de raad gedeeld. Wij onderschrijven deze conclusie.

2. Governance gemeente bij realisatie Muziekpaleis onvoldoende effectief.

Wij onderschrijven deze conclusie van de rekenkamer met enkele nuances. De invulling van de taakverdeling tussen de verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen had in de verschillende fasen van de looptijd van meer dan 10

jaar beter gekund en gemoeten. De rekenkamer onderscheidt die rollen in haar rapport helder. Als dit in het traject consequent was gebeurd, had dit voor meer duidelijkheid kunnen zorgen voor interne en externe partners. In trajecten met vergelijkbare eigenschappen die nu lopen zijn we op dit punt scherper (vergelijk Bibliotheek Neude en de verbouwingen van de verzelfstandigde Stadsschouwburg en Centraal Museum). Überhaupt is de eigenstandige rol die de Utrechtse Vastgoedorganisatie (alleen al door haar oprichting) speelt aanzienlijk versterkt.

Tegelijkertijd is enige nuance op zijn plaats. Het is namelijk niet per se zo dat als de gemeentelijke governance scherper was geweest het samenwerkingstraject eerder tot een nieuwe organisatie had geleid. De vertraging die daarin is opgetreden was tenminste zoveel gelegen in de zich steeds ontwikkelende governance van de stichting en het moeizame samenwerkingsproces. De governance van de stichting heeft door de jaren heen sterk gevarieerd. De oorzaak daarvoor was een moeizame samenwerking die ertoe leidde dat diverse malen het onderlinge vertrouwen verdween. Dit verklaarde vervolgens dat partijen voorgenomen acties niet uitvoerden (bijvoorbeeld het opheffen van Vredenburg, want dat was wellicht een terugvaloptie als we geen gezamenlijke nieuwe organisatie tot stand wisten te brengen) of andere eisen stelden (bijvoorbeeld de vorming van een stuurgroep die het al gevormde externe bestuur verving en waarin vanwege de expliciete eis van andere partners de wethouder deelnam). Dit tekent de complexiteit van dit dossier waardoor effectieve en kristalzuivere governance over het geheel genomen een onmogelijke opgave werd.

We hebben behoefte wat dieper in te gaan op het door de rekenkamer als bijzonder geduide element in de governance. De constatering dat de positie van de wethouder cultuur en de gemeentesecretaris in het stichtingsbestuur in tegenspraak waren tot de nota verbonden partijen is juist. Ook wij vinden dergelijke combinaties van rollen ongewenst. De omstandigheden waren echter zo bijzonder dat ze om onorthodoxe acties vroegen.

De deelname van de wethouder vanaf eind 2010 was een direct gevolg van een vertrouwensbreuk tussen de samenwerkingspartners en binnen het toenmalig stichtingsbestuur. Zijn deelname aan het bestuur was een eis van de partners om weer aan tafel te komen en om weer een actief besluiten nemend bestuur te hebben. Met het oog op het resultaat is aan die eis gehoor gegeven. De deelname van de secretaris was een bewuste en afgewogen interventie om het vastgelopen proces van organisatievorming in de stichting vlot te trekken en daarin binnen de gemeente samenhang te garanderen. Dat wij op dat moment (voorjaar 2013) hebben nagelaten uw raad daarover actief schriftelijk te informeren is - zoals de rekenkamer terecht aangeeft - onverstandig en had wel moeten gebeuren.

Overigens heeft de stichting tot eind 2013 geen subsidie gekregen. Wel was er een bijdrage van elk van de muziekpartners ten behoeve van het voorbereidingstraject. De stichting was eigenlijk een vehikel voor de samenwerking. Eind 2013, bij de cruciale momenten van besluitvorming en formele handelingen speelde die dubbelrol wel. Op deze momenten is het bewustzijn van de dubbelrollen van wethouder en secretaris bij hen en het college steeds aanwezig geweest. Dit is bijvoorbeeld af te lezen aan het

verzoek om second opinions op begrotingen om daarmee onafhankelijke beoordelingen in handen te hebben, het naar het college halen van de bevoegdheid tot afgeven van de subsidie en de ondertekening van de subsidiebeschikking richting de stichting, de overdrachtsovereenkomst en de beëindiging van de SOK door de locosecretaris en de burgemeester.

Kortom in dit geval zagen wij geen andere mogelijkheid om onze inhoudelijke en organisatorische doelstellingen te realiseren. Ook in dit traject hebben we echter gemerkt dat een dergelijke dubbelrol om goede redenen in de nota verbonden partijen is uitgesloten.

3. Bouwproces onvoldoende verbonden met voorbereiding ingebruikname

Wij onderschrijven deze conclusie van de rekenkamer grotendeels. De vertraging van de organisatievorming heeft er zeker toe geleid dat minder goed dan gewenst afstemming heeft plaats gevonden tussen gebruiker en gebouw. Tegelijkertijd is in 2012 en 2013 op allerlei momenten intensieve afstemming geweest tussen vertegenwoordigers van de nieuwe organisatie in oprichting (tussen het directieoverleg en later de kwartiermakers Facilitair en Horeca) en de bouwbegeleiding vanuit POS.

De stelling dat het gebouw niet af was op 1 januari 2014 onderschrijven wij niet. Zoals elk gebouw, en zeker een gebouw van deze complexiteit, betekent oplevering nog niet dat alles is opgelost. Het is gebruikelijk dat er opleverpunten zijn en dat in de eerste maanden van de in gebruik name nog allerlei punten naar boven komen. Zo ook in dit geval. Steeds is dan ook afgesproken dat de eerste maanden een soort "proefexploitatie" zouden inhouden, waarbij tegelijkertijd de opleverpunten konden worden weggewerkt. In dat kader zijn dan ook vooral proefconcerten geweest waarbij alle aspecten van het gebouw zijn getest. In die maanden is ook geen huur geheven. De opening was daarom ook pas op 21 juni.

De conclusie van de rekenkamer dat de gemeente een groot risico nam door de bouw voort te zetten terwijl de organisatieontwikkeling stagneerde behoeft naar ons oordeel dan ook nuance. De bouw startte op het moment dat er met de samenwerkingsovereenkomst een juridische borging was voor de totstandkoming van de stichting. Op 1 april 2008 is namelijk met een raadsbesluit op basis van niet alleen de samenwerkingsovereenkomst, maar ook op basis van de statuten van de op te richten stichting, de basisbegroting en de second opinion het krediet voor de bouw vrijgegeven. Met de aanbesteding van de bouw in 2009 is het bouwproces feitelijk onomkeerbaar geworden. Toen gaandeweg bleek dat de organisatieontwikkeling zeer moeizaam bleef, had dit ook naar ons huidige oordeel nooit kunnen leiden tot stopzetten van de al lopende bouw.

Wij willen met deze nuancerings overigens niet beweren dat het traject niet beter was verlopen als de nieuwe organisatie eerder in de benen was gekomen en daardoor scherper had kunnen aangeven wat zij van het gebouw verwachtten en wat hun culturele visie was.

4. Hoge ambities met Muziekpaleis onhelder uitgewerkt en onderbouwd

Wij onderschrijven deze conclusie ten dele. De rekenkamer geeft aan dat de culturele doelstellingen onvoldoende uitgewerkt zijn voor een instelling als TivoliVredenburg. Het is een bewuste keuze om dat niet te doen. Zoals de rekenkamer beschrijft bij conclusie 5 hanteren we ruime beleidskaders in de cultuurnotaprocedure waarbinnen initiatiefnemers en instellingen (meerjarige) subsidieaanvragen kunnen doen, zo ook TivoliVredenburg. Het initiatief en de precieze omschrijving van de activiteiten liggen daarmee bij de aanvrager. Dit is geheel in lijn met het beginsel van een voorwaardenscheppende en kaderstellende overheid in het cultuurbeleid, een beginsel dat wij onderschrijven. Een meer gedetailleerde vastlegging van de invulling en uitvoering van de activiteiten zou betekenen dat er sprake is van een opdracht (in plaats van een subsidie).

De rekenkamer geeft aan dat de sturing vanuit de gemeente ambivalent is waar het gaat om cultureel ondernemerschap. Met dit deel van de conclusie zijn we het eens. Wij onderschrijven dat er mede op verzoek van de raad (tijdelijk) een ander toezichtsregime is op TivoliVredenburg ten opzichte van andere instellingen. Het samenstel van garanties, suppleties, en subsidie is een ingewikkeld geheel dat te verklaren is vanuit de samenwerkingsovereenkomst tussen de oorspronkelijke muziekpartijen, maar tegelijkertijd in de praktijk te complex blijkt. Wij willen naar een situatie dat TivoliVredenburg op een zelfde manier kan worden behandeld als de andere grote instellingen. De evaluatie van het onderzoeks- en adviesteam TivoliVredenburg onder leiding van Carolien Gehrels moet leiden tot een reguliere verhouding tussen de gemeente en TivoliVredenburg.

5. Geen eenduidige sturing bij subsidietoekenning en complexe subsidierelatie

Anders dan de rekenkamer zijn wij van mening dat slechts ten dele sprake was van gebrek aan eenduidige sturing bij de subsidietoekenning. De subsidie voor 2014 is inderdaad onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Daarbij is niet de cultuurnotaprocedure gevolgd. Dat was echter niet mogelijk omdat het gebouw in gebruik genomen werd toen de cultuurnotaperiode 2013-2016 al geruime tijd bezig was.

Voor 2015 wordt door de rekenkamer aangegeven dat de gemeente het activiteitenplan niet goed had moeten keuren omdat een hogere subsidie nodig was. Deze werkwijze was het gevolg van de in overleg met de gemeenteraad gekozen route. Die route bestond uit het goedkeuren van het activiteitenplan inclusief de opdracht om zoveel mogelijk van het tekort terug te verdienen. De raad wilde namelijk niet op voorhand aanvullende subsidie boven het daarvoor gereserveerde bedrag verlenen. De gemeente heeft het gevraagde bedrag wel gereserveerd in een reserve bij de voorjaarsnota. Vanzelfsprekend verdient deze route niet de schoonheidsprijs maar deze werd ingegeven door onzekerheden rondom de realisatie van baten en kosten en de beïnvloedbaarheid daarvan. Voor de toekomst moeten we zoals eerder aangegeven naar een reguliere verhouding, waarbij er via de cultuurnotaprocedure een activiteitenplan wordt ingediend, daarop beoordeling plaatsvindt door een externe

adviescommissie en vervolgens een dekkende subsidie (zonder allerlei garanties etc.) wordt afgegeven.

Tot slot geeft de rekenkamer aan dat 2,7 miljoen aan garanties aan TivoliVredenburg niet is gedekt in de gemeentebegroting (te weten de huurgarantie 3e t/m 10e jaar en deels de garantie klassiek 2015 en 2016). Voor de geprognoseerde tekorten in de exploitatie van TivoliVredenburg van 2014 tot en met 2016 heeft de gemeente echter wel reserveringen gemaakt. De klassieke garantie valt binnen deze periode. Bij het besluit tot de klassieke garantie in de gemeenteraad op 19 december 2013 is vastgelegd dat een tekort in de klassieke programmering niet in meerdering wordt gebracht op eventueel geboden compensatie van algemene exploitatietekorten van enig jaar. In het besluit is geformuleerd dat de gemeente in het kader van de garantie klassiek “financiële compensatie biedt indien en voor zover de exploitatie van het Muziekpaleis niet sluitend is enz.”

Hiermee is ook niet relevant of de garantie klassiek praktisch is uitgewerkt omdat tijdens de eerste twee seizoenen de klassiek garantie in de financiële verhouding integraal onderdeel uit maakt van de algemene compensatie besluiten, waarvoor dus een voorziening is aangelegd. Dit principe is tevens van toepassing op de huurgarantie tot en met 2016. Hiervan is gezegd dat na twee jaar een evaluatie zou plaatsvinden om te bezien hoe hier na 2016 vervolg aan zou moeten worden gegeven. De evaluatiecommissie is inmiddels ingesteld.

6. Financieel gezonde exploitatie Muziekpaleis vraagt duidelijke keuzes en inzet voor benutting gebouw en verwerving extra inkomsten.

Wij onderschrijven deze conclusie. Om die reden hebben wij inmiddels opdracht gegeven voor de evaluatie van TivoliVredenburg (die in het addendum uit 2011 op de samenwerkingsovereenkomst is afgesproken). Het rekenkamerrapport geeft hiervoor aanknopingspunten maar deze vergen nadere uitwerking in een meer diepgaande evaluatie. Met deze evaluatie wordt de subsidieaanvraag 2017-2020 beoordeeld op artistieke, organisatorische en financiële aspecten en wordt geadviseerd over de haalbaarheid van de plannen voor 2017-2020 in relatie tot de beschikbare middelen. Onderdeel is ook een terugblik op de exploitatie van TivoliVredenburg vanaf de opening op 21 juni 2014 en de vraag in hoeverre de organisatie is toegerust om de ingediende activiteitenplannen te realiseren.

De evaluatie moet leiden tot een reëel beeld van de mogelijkheden om de exploitatie rond te krijgen, de benodigde subsidie en tot een reguliere verhouding tussen de gemeente Utrecht en de cultureel ondernemer TivoliVredenburg.

Aanbevelingen

1

Wij onderschrijven de eerste aanbeveling van de rekenkamer om TivoliVredenburg een plan te laten maken om de benutting van het muziekpaleis sterk te verbeteren en

daartoe ook alternatieve scenario's en de bijbehorende kansen en risico's in kaart te brengen.

TivoliVredenburg staat voor de opgave om een structureel gezonde exploitatie te realiseren. Ten behoeve van de subsidieaanvraag in het kader van de cultuurnota 2017-2020 moet TivoliVredenburg een meerjarenplan indienen waarin ambities, doelstellingen en beoogde resultaten helder zijn opgenomen. Dit plan wordt ten behoeve van de subsidietoekenning getoetst op inhoud, kwaliteit en haalbaarheid. Onderdeel van de haalbaarheid is ook de mate waarin culturele instellingen groeipotentieel kunnen laten zien dan wel in staat zijn bij te sturen/ innovatief te zijn bij (dreiging van) tegenvallende resultaten: het in kaart brengen van kansen en risico's. De rekenkamer doet in haar rapport een aantal suggesties van activiteiten die in dit kader kunnen worden (her)bezien. Deze activiteiten komen aan de orde in de genoemde evaluatie naar 'de positie, het functioneren en het meerjarige financiële kader van Tivoli Vredenburg' en naar de 'ambities, doelstellingen en beoogde resultaten zoals beschreven in het meerjarenplan'.

2

Wij onderschrijven aanbeveling twee van de rekenkamer grotendeels. Wij onderschrijven de aanbeveling voor zover het gaat om het voorstel het meerjarenplan inclusief scenario's, risico's en kansen te laten toetsen door een onafhankelijke commissie. In lijn daarmee hebben wij de eerder genoemde evaluatieopdracht gegeven. In dit onderzoeks- en adviesteam nemen ook twee leden uit de Adviescommissie Cultuurnota 2017-2020 zitting om de relatie met de adviescommissie cultuurnota te borgen. Dit evaluatieteam beoordeelt de aanvraag aan de hand van het toetsingskader uit de nota 'creatieve lijnen'. De criteria uit dit toetsingskader worden ook meegenomen door onafhankelijke evaluatieteam van Carolien Gehrels. Wij zijn daarmee van mening dat nog een toets door een extern bureau geen meerwaarde oplevert.

3

Wij onderschrijven de derde aanbeveling ten dele. Wij beoordelen het advies van het onderzoeks- en adviesteam kwalitatief, alvorens te besluiten over de subsidietoekenning. De kwalitatieve beoordeling van het meerjarenplan van TivoliVredenburg vindt dus allereerst plaats door het onderzoeks- en adviesteam. Dat team toetst aan de kaders uit de cultuurnota 2017-2020 en kijkt naar diverse specifieke aandachtspunten: de kwaliteit van de organisatie TivoliVredenburg; de onderscheidende programmering; positie en betekenis lokaal, landelijk en internationaal; de verbinding met het Utrechtse culturele veld (festivals bijvoorbeeld) en de stad in bredere zin; de klantrelatie en klantbinding; gastvrijheid in termen van gebouw en dienstverlening; ondernemerschap waarin begrepen verhuur, facilitering en horeca; en kwaliteit en gebruik van het gebouw in relatie tot exploitatiegevolgen of –mogelijkheden voor de organisatie; en de kansen voor het optimaliseren en commercieel uitnutten van het gebouw. De rekenkamer stelt daarbij dat duidelijk(er) moet zijn welke specifieke prestaties de gemeente verwacht van TivoliVredenburg of

dat wellicht nadere eisen nodig zijn t.a.v. de programmering. De huidige eisen voor de programmering van TivoliVredenburg betreffen enkel de eisen in het kader van de 15 % klassieke programmering. Zoals eerder aangegeven zijn dit soort specifieke afspraken niet in lijn met een culturele subsidierelatie. Wij hebben nadrukkelijk niet de intentie om naast de ruime beleidskaders uit de cultuurnota, instellingspecifieke instructies op te leggen. Zo ook niet aan TivoliVredenburg.

4

Wij onderschrijven de vierde aanbeveling van de rekenkamer om na voornoemde inspanningen de onderlinge verhoudingen tussen de gemeente en TivoliVredenburg in het kader van de subsidierelatie beter af te stemmen op het gekozen bestuursmodel van TivoliVredenburg conform de code cultural governance. Zoals ook is aangegeven in reactie op conclusies 4, 5 en 6 zijn wij van mening dat we toe moeten naar een reguliere verhouding tussen TivoliVredenburg en gemeente Utrecht. De evaluatie moet hier mede toe leiden.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht

27 oktober 2015

REACTIE TIVOLI VREDENBURG

De Raad van Toezicht en de directeur bestuurder van TivoliVredenburg complimenteren de Rekenkamer Utrecht met het gedegen onderzoek dat is verricht naar de bouw en de exploitatie van het Muziekpaleis. Het rapport zal een belangrijke rol spelen in de opstelling en beoordeling van de subsidieaanvraag 2017 – 2020 en kan een bijdrage leveren aan een gezonde en realistische exploitatie van het Muziekpaleis in de komende jaren. Wij delen de conclusies van de Rekenkamer op hoofdlijnen en gaan er van uit dat de aanbevelingen opgenomen worden in het evaluatietraject dat het College heeft uitgezet voor TivoliVredenburg in aanloop naar de komende Kunstenperiode.

Volgens de Rekenkamer zijn de financiële consequentie van een groter en duurder gebouw niet voldoende onder ogen gezien en is bij gelijkblijvende programmering, activiteiten en subsidie geen sluitende exploitatie van TivoliVredenburg mogelijk. Daarvoor drukken de financiële consequenties van het bouw- en voorbereidingstraject samen met die van het grotere en voor beheer en activiteiten duurdere gebouw te zwaar op de begroting. Er zijn daarom fundamentele keuzes nodig om tot een gezonde exploitatie van het gebouw te komen. Die keuzes hebben betrekking op activiteiten, bezetting van het gebouw, exploitatie en horeca, derde geldstromen en subsidies.

Wij onderschrijven deze centrale conclusie.

Los van incidentele kosten en tegenvallers blijft sprake van een structureel tekort op onze exploitatie ondanks hogere omzet en marges. Zo is in onze subsidieaanvraag 2016 te lezen dat TivoliVredenburg ondanks een forse omzetstijging (van 17 mln. naar 18,8 mln.) en een stijging van de brutomarge (van 2,6 mln. naar 3,8 mln.) rekening houdt met een tekort op de begroting van 1,7 mln. euro.

Op middellange termijn moet bovendien met verder stijgende huisvestingslasten en lagere subsidie rekening gehouden worden, mede als gevolg van aflopende garanties en terugbetaling van suppleties.

TivoliVredenburg onderschrijft de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer voor zover de huidige directie en de Raad van Toezicht daar zicht en invloed op hebben. Wij nemen ons nadrukkelijk de laatste conclusie ter harte waarin de Rekenkamer TivoliVredenburg als cultureel ondernemer en de gemeente als subsidieverstrekker en eigenaar van het gebouw opdraagt een verantwoorde en sluitende begroting van het Muziekpaleis te bewerkstelligen.

De aanbeveling om een plan te maken om de benutting van het Muziekpaleis sterk te verbeteren en alternatieve scenario's op te stellen is inmiddels door ons ter hand genomen en maken, samen met een verdere optimalisering van de bedrijfsvoering, al deel uit van onze begroting 2016. De scenario's worden ook betrokken en beoordeeld bij de evaluatie en opstelling van de subsidieaanvraag 2017 – 2020.

TivoliVredenburg zal er, binnen de mogelijkheden die zij heeft, alles aan doen de exploitatie van het Muziekpaleis jaar in jaar uit te verbeteren. Door proactief te ondernemen op de culturele en de zakelijke markt en door de kwaliteit van de programmering steeds verder te versterken en de culturele en commerciële rol van het Muziekpaleis te vergroten voor een breed en gevarieerd publiek. We zien de beoordeling van onze lange termijn plannen door de evaluatiecommissie met vertrouwen tegemoet.

Utrecht, 27 oktober 2015

NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer Utrecht dankt zowel het College van B&W als de Raad van Toezicht en de directeur-bestuurder van TivoliVredenburg voor hun welwillende reactie op het rapport. Wij stellen vast dat de conclusies en aanbevelingen grotendeels en op hoofdlijnen worden onderschreven. Op deze plaats willen wij in reactie nog enkele opmerkingen maken.

Het college stelt in reactie op de steeds hoger geworden bouwkosten dat dit steeds uitgebreid en in alle transparantie met de raad is gedeeld. In ons rapport valt echter te lezen dat volgens ons de informatievoorziening aan de raad juist op dit vlak te wensen overliet. Hoewel de kostentoenamen door het college steeds zijn toegelicht aan de raad, heeft de rekenkamer een beeld van de integrale kosten (tabel 2.1) opgesteld. Een dergelijk integraal beeld is niet eerder aan de raad gepresenteerd.

Het college is het niet eens met de stelling dat het gebouw op 1 januari 2014 niet af was. Ook behoeft volgens het college de conclusie nuancering dat de gemeente een groot risico nam met de bouw, terwijl de organisatieontwikkeling stagneerde. Wij constateren dat het gebruikersperspectief tijdens de bouw te wensen overliet, doordat de organisatieontwikkeling stagneerde. Daardoor waren na oplevering meer dan gebruikelijk nog werkzaamheden nodig in en aan het gebouw, die de feitelijke ingebruikname in de weg hebben gezeten. Wij zijn het eens met het college dat na aanbesteding in 2009 het bouwproces feitelijk onomkeerbaar is geworden. De vraag is echter of voldoende waarborgen aanwezig waren om een ‘point of no return’ te passeren. Er waren duidelijke signalen dat de relatie tussen de betrokken muziekpartners op dat moment problematisch was. De raad stelde destijds als voorwaarde voor het vrijgeven van het bouwkrediet en de aanbesteding dat er een functionerende organisatie en huurder aanwezig was. Daar was de facto niet aan voldaan.

Het college noemt herhaaldelijk de werkzaamheden van het Onderzoeks- en Adviesteam TivoliVredenburg (OAT). Het OAT is een onafhankelijk team van externe deskundigen onder voorzitterschap van mevrouw Gehrels en is door het college ingesteld voor de evaluatie van TivoliVredenburg in de context van de komende cultuurplanperiode 2017-2020. De opdracht aan het OAT is ruim geformuleerd, waarbij een veelheid aan aspecten reeds door het college is benoemd. In onze aanbeveling 1 wordt om alternatieve scenario's gevraagd om tot een structureel sluitende exploitatie te komen, uitgaande van de subsidiebedragen voor TivoliVredenburg die nu in de meerjarencijfers zijn opgenomen. Dit komt niet expliciet terug in de taakopdracht aan het OAT. De raad heeft steeds benadrukt dat een oplossing gewenst is binnen het huidige subsidiekader.

In reactie op aanbeveling 2 (die grotendeels wordt onderschreven) stelt het college ook dat – naast de evaluatie en adviezen van het OAT – nog een toets door een extern

bureau geen meerwaarde oplevert. Naar onze mening hangt dat er van af of het OAT haar taakopdracht voldoende breed invult. Bevat het adviesrapport van het OAT straks alternatieve scenario's (onder andere uitgaande van de huidige subsidiebedragen), waaruit de raad kan kiezen?

Er zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar om de exploitatie van TivoliVredenburg gezond te maken. Naar aanleiding van de reactie van het college op aanbeveling 3 blijven wij van mening dat het de verantwoordelijkheid van de gemeente is om te bepalen welke culturele ambities en prestaties zij wenselijk vindt en welk subsidiebedrag zij beschikbaar wil stellen. Het is daarom gewenst dat TivoliVredenburg en het college inzichtelijk maken welke vorm van exploitatie en bijbehorende prestaties mogelijk zijn bij handhaving van het huidige subsidieniveau, resp. bij verhoging daarvan zoals door TivoliVredenburg wordt gevraagd. Het is in het belang van alle partijen dat *vooraf* gezocht wordt naar een exploitatie, waarbij budget en activiteiten bij elkaar passen.

Wij hopen dat het rapport zal bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het Muziekpaleis TivoliVredenburg en zien uit naar de behandeling van het rapport door de Raad.

DEEL II ONDERZOEKSRAPPORT

1 ONDERZOEK MUZIEKPALEIS TIVOLI VREDENBURG

1.1 AANLEIDING

Op 21 juni 2014 is het Muziekpaleis TivoliVredenburg feestelijk geopend, een half jaar na oplevering en na twee maanden met proefconcerten. Een groot muziekgebouw met vijf zalen voor muziek in alle genres. De oorsprong van het plan voor een vernieuwing / nieuwbouw ligt in 1997.³ De initiatiefnemers waren het gemeentelijke Muziekcentrum Vredenburg (MCV) en de private organisatie Stichting Tivoli; de Stichting Jazz Utrecht (SJU) heeft zich hierbij in 2001 aangesloten. In 2002 is dit voornemen ook door de raad bekrachtigd.

Bijna twintig jaar later staat het gebouw er. Het resultaat is een indrukwekkend gebouw en een functionerende organisatie en exploitatie. Het traject daarnaartoe was echter lastig. De initiatiefnemers hoopten destijds het gebouw in 2005 te kunnen realiseren, maar de besluitvorming en de bouw namen aanzienlijk meer tijd in beslag. De oplevering vond negen jaar later plaats dan in 1997 werd beoogd. Ook de samenwerking tussen de muziekpartners kende veel problemen, vooral op bestuurlijk niveau. En het gebouw en inrichting zijn duurder geworden dan aanvankelijk begroot: in plaats van de aanvankelijk genoemde € 90 miljoen inmiddels circa € 156 miljoen. Ondanks deze tegenvallers heeft de gemeenteraad steeds politieke steun gegeven aan besluiten om het Muziekpaleis en de oprichting van stichting TivoliVredenburg te realiseren. Bij de bouw van het Muziekpaleis zijn veel keuzes gemaakt die doorwerken in het heden en de toekomst. Ook de start van de exploitatie van het Muziekpaleis verliep, naast alle lovende recensies en het grote aantal bezoekers, niet zonder tegenslagen. Het gebouw vertoont vanaf de oplevering diverse gebreken (zoals een geluidstek tussen de zalen Ronda en Hertz). De belangrijkste gebreken zijn verholpen of zullen als onderdeel van het nazorgbudget de komende jaren verholpen worden. Stichting TivoliVredenburg meldde incidentele en structurele tekorten op de exploitatie.

In dit onderzoek staan de beleidsmatige en financiële risico's van het Muziekpaleis voor de gemeente Utrecht centraal. Daarmee wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan het creëren van helderheid over dit complexe dossier en daarmee de Raad ondersteunen bij afwegingen in het kader van te nemen besluiten, onder andere over structurele dekking van het exploitatietekort. Bovendien willen we het proces dat leidt tot de eerste evaluatie van TivoliVredenburg in 2016 voeden met informatie over succes- en faalfactoren.

³ Eerder, dat wil zeggen bij de plannen voor het UCP, waren er ook al initiatieven om te komen tot extra zalen.

De gemeente is op verschillende manieren betrokken bij het Muziekpaleis en de exploitatie door TivoliVredenburg:

- ◆ de gemeente was opdrachtgever van de bouw en heeft medio 2015 circa € 156 miljoen aan publieke middelen geïnvesteerd in de bouw van het Muziekpaleis. Een deel van de bouwkosten wordt gedekt uit de exploitatie;
- ◆ de gemeente is eigenaar (verhuurder) van het gebouw;
- ◆ de gemeente is verantwoordelijk voor het stedelijk cultuurbeleid (inclusief gesubsidieerde muziek);
- ◆ de gemeente was verantwoordelijk voor de (opheffing van de) tak van dienst Muziekcentrum;
- ◆ de gemeente verleende voorbereidingssubsidie aan de stichting Muziekpaleis en verleent exploitatiesubsidie aan stichting TivoliVredenburg;
- ◆ de gemeente maakte van 2011 tot en met 2013 deel uit van het bestuur van de stichting Muziekpaleis (voorloper van stichting TivoliVredenburg);
- ◆ de gemeente heeft aan de stichting TivoliVredenburg (huur-)garanties en een kredietfaciliteit gegeven;
- ◆ de gemeente is vergunningverlener en handhaver (horeca; veiligheid).

Waar in dit rapport wordt geschreven over ‘de gemeente’ is van belang in het oog te houden dat binnen de gemeente verschillende diensten en afdelingen de gestelde opgaven en taken voorbereiden en uitvoeren, die horen bij deze betrokkenheden. Raad, college (c.q. wethouders) en ambtelijke organisatie (met name gemeentesecretarissen, directeuren e.d.) hebben ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid een betrokkenheid bij de besluitvorming. Bovendien is er de betrokkenheid van tal van externe partijen, die op verschillende manieren met de uiteenlopende hoedanigheden van de gemeente te maken hebben. En zeker wanneer dat in een langer historisch perspectief moet worden geplaatst, levert dat een complex en dynamisch schouwspel op, waarbij omwille van overzicht en inzichtelijkheid het risico van een versimpeling over de feitelijke gang van zaken op de loer ligt. Wij hebben in dit rapport de financiële, beleids- en bedrijfsmatige lijnen benadrukt. Het accent ligt – in de context van de ontstaansgeschiedenis van het Muziekpaleis – op de actuele risico’s en vraagstukken voor de gemeente en TivoliVredenburg.

1.2 PROBLEEMSTELLING

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat zijn de beleidsmatige en financiële risico’s van het Muziekpaleis voor de gemeente Utrecht en in hoeverre beheerst de gemeente deze risico’s?

Bij de beantwoording van deze hoofdvraag zal worden ingegaan op:

- ◆ de doelen van de gemeente met het Muziekpaleis;
- ◆ de bestuurlijke, beleidsmatige en financiële relaties tussen betrokken partijen;
- ◆ de beleidsmatige en financiële risico’s voor de gemeente;

- ◆ de governance in relatie tot de subsidiëring van de stichting TivoliVredenburg en de risico's die hieraan verbonden zijn.

In onderstaande tijdlijn wordt in vogelvlucht – als basis voor de navolgende hoofdstukken – een chronologisch overzicht geboden van belangrijke momenten bij de bouw van het Muziekpaleis en de vorming van de stichting TivoliVredenburg.

Tijdlijn Realisatie Muziekpaleis TivoliVredenburg

- ◆ 1997: initiatief muziekpartijen voor plan Muziekpaleis
- ◆ 2002: referendum stationsgebied, motie raad over vernieuwing / nieuwbouw
- 2004: financieel kader € 90,6 mln.
- 2005: goedkeuring voorlopig ontwerp
- 2006: goedkeuring definitief ontwerp; bouwkrediet € 98,6 mln. onder voorwaarden
- ◆ 2007: sluiting oorspronkelijk gebouw Muziekcentrum Vredenburg, exploitatie MCV in twee tijdelijke locaties t/m 1^e helft 2014
- 2008: definitieve vrijgave bouwkrediet € 98,6 mln. na informatie over exploitatie en organisatievorm
- 2008: oprichting Stichting Muziekpaleis
- 2009: aanbesteding bouw, extra kosten bouw € 33,9 mln.
- ◆ 2010: start bouw Muziekpaleis
- ◆ 1-1-2014: (vertraagde) oplevering gebouw, feitelijke start Stichting TivoliVredenburg, start inrichtingsfase door gebruiker
- april 2014: start reeks proefconcerten
- maart-juni 2014: TivoliVredenburg meldt exploitatietekorten aan B&W
- ◆ 21 juni 2014: feestelijke opening Muziekpaleis TivoliVredenburg
- September 2014: probleem geluidslek tussen zalen
- Oktober 2014: B&W meldt exploitatietekorten TivoliVredenburg aan de raad
- ◆ Juni 2015: raad neemt besluit over exploitatietekorten over 2014-2016
- Juli 2015: geluidslek tussen zalen Ronda en Hertz opgelost

In deze rapportage leggen we het accent op de actuele risico's en uitdagingen voor de gemeente en TivoliVredenburg. Het historisch perspectief wordt – alhoewel uitgebreider bestudeerd en aan de orde gesteld in de gesprekken – slechts besproken voor zover dat relevant is voor de bevindingen. Bijlage 1 geeft een uitgebreider chronologisch overzicht van de gebeurtenissen sinds het initiatief in 1997.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de voorbereiding van het Muziekpaleis, met name op de bouw en de bekostiging daarvan en de voorbereiding van de nieuwe organisatie die het Muziekpaleis gaat exploiteren. In hoofdstuk 3 richten wij ons op de exploitatie van het Muziekpaleis vanaf 2014 en de bestuurlijke en financiële vragen die zich daarbij voordoen.

2 BOUW EN VOORBEREIDING MUZIEKPALEIS

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk over de voorbereiding en bouw van het Muziekpaleis behandelen we allereerst de rollen van de gemeente als gebiedsontwikkelaar stationsgebied, bouwheer, verhuurder en eigenaar/beheerder van het gebouw. Onder andere wordt gepresenteerd hoe de financiën van de bouw en inrichting zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld.

Vervolgens kijken we naar de wijze waarop de organisatie, die het gebouw zal gaan exploiteren, tot stand is gekomen. In dit proces heeft de gemeente weer andere rollen vervuld. De organisatie, het huidige TivoliVredenburg, heeft een complexe voorgeschiedenis.

Beide sporen (bouwproces en organisatieontwikkeling) zijn nauw verweven, maar omwille van de presentatie hebben we ervoor gekozen om deze sporen separaat te behandelen en verschillende accenten te leggen. Daarbij is niet gestreefd naar volledigheid, maar vooral gepoogd de totstandkoming van het Muziekpaleis vanuit beide perspectieven inzichtelijk te maken.

2.2 BOUWPROCES EN ORGANISATIEONTWIKKELING

Het initiatief tot de bouw van het Muziekpaleis is in 1997 genomen door de gemeentelijke dienst Muziekcentrum Vredenburg (MCV) en Stichting Tivoli Oudegracht, die beiden huisvestingsproblemen hadden. Zij hoopten toen dat het nieuwe gebouw in 2005 gereed zou zijn. In 2001 sloot de Stichting Jazz Utrecht zich bij dit initiatief aan. Deze partijen stelden gezamenlijk een programma van eisen op.

In een raadgevend referendum over het stationsgebied op 15 mei 2002 werden de bevolking over het onderdeel Muziekcentrum twee visies voorgelegd. Visie 1 ging uit van de bouw van een nieuw Muziekpaleis op een andere plek; visie A ging uit van een grondige verbouwing op de huidige plek. De bevolking koos voor visie A. De gemeenteraad nam in november 2002 een motie aan waarbij het college werd verzocht bij de nadere uitwerking van visie A het behoud van de Grote Zaal als vaststaand feit te hanteren.

In 2005 presenteerde architect Hertzberger een voorlopig ontwerp en in 2006 keurde het college van B&W het definitief ontwerp goed.

In de zomer van 2007 sloot het gebouw Muziekcentrum Vredenburg op de oude locatie en een jaar later – vertraagd door ingediende bezwaren – begon de gedeeltelijke sloop. De exploitatie van MCV werd voortgezet in de tijdelijke locaties Leidsche Rijn en Leeuwenbergh.

In 2009 werd de bouw van het Muziekpaleis aanbesteed met de verwachting dat snel gestart kon worden met de bouw. De oplevering werd toen verwacht in 2012. Feitelijk is in februari 2010 gestart met de bouw. Op 1 januari 2014 werd het gebouw

opgeleverd aan de Projectorganisatie Stationsgebied (POS) en overgedragen aan de Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO). In de eerste helft van 2014 heeft Stichting TivoliVredenburg - parallel aan doorlopende werkzaamheden van de aannemer en ontstane waterschade in de zaal Ronda - het gebouw grotendeels ingericht en zo veel mogelijk gebruiksklaar gemaakt. Op 21 juni 2014 is het Muziekpaleis na een korte periode van proefconcerten feestelijk geopend.

In de zomer van 2014 bleek dat het gebouw nog niet volledig gebruiksklaar was: er is door de gemeente in overleg met TivoliVredenburg een lijst gemaakt met opleverpunten en noodzakelijk geachte aanpassingen voor reguliere exploitatie van het gebouw. Aan de realisatie van deze opleverpunten en aanpassingen wordt nog gewerkt in het kader van het door de gemeente beschikbaar gestelde nazorgbudget. Ook is in september 2014 formeel melding gemaakt van geluidslekken⁴. In april 2015 viel een plafondplaat in de Grote Zaal naar beneden. Deze onvoorziene problemen zijn onderzocht. Het plafond is gerepareerd. Begin juli 2015 werd bekend gemaakt dat het geluidslek tussen de zalen Ronda en Hertz is opgelost.

Tijdens het bouwproces is veel aandacht van de muziekpartijen en de gemeente uitgegaan naar de governance en vorming van een nieuwe organisatie die het Muziekpaleis zou gaan exploiteren. Eind 2013 is overeenstemming bereikt over de huidige opzet van de Stichting TivoliVredenburg. Deze stichting is vanaf 1 januari 2014 van start gegaan, eerst nog deels vanaf de oude locaties vanwege het continueren van de activiteiten daar, vanaf medio maart grotendeels vanuit de nieuwe gezamenlijke huisvesting, met een nieuwe directeur en met een Raad van Toezicht.

In paragraaf 2.3 vatten wij onze belangrijkste bevindingen samen. De toelichting op de bevindingen omtrent de bouwkosten vindt u in paragraaf 2.4. De bevindingen over de organisatieontwikkeling wordt toegelicht in paragraaf 2.5.

2.3 BEVINDINGEN

Wij constateren over de financiën van de bouw van het Muziekpaleis en over de voorbereiding van de nieuwe organisatie en de governance van de gemeente:

1. Het college van B&W presenteerde in de periode 2009 t/m 2014 het (duurdere) aanbestedingsresultaat en overschrijdingen van de bouw- en inrichtingskosten en lichtte deze steeds toe aan de raad. In 2006 werden de kosten voor de bouw en inrichting geraamd op € 98,6 miljoen. Medio 2015 is de stand van de kosten naar schatting circa € 156 miljoen.
2. In de wijze waarop de gemeente de toename van de bouwkosten dekt zien wij risico's voor de exploitatie van TivoliVredenburg en voor de gemeente.

⁴ In de periode december 2013 – augustus 2014 heeft onderzoek plaatsgevonden naar het probleem van het geluidslek. Tussentijds is de gemeente hierover al geïnformeerd.

3. De organisatieontwikkeling van TivoliVredenburg verliep moeizaam. In 2008 kwam de exploitatiestichting niet van de grond. De tweede exploitatieorganisatie ging te laat van start, namelijk nadat het gebouw was opgeleverd.
4. De gemeentelijke governance is vanaf het begin niet eenduidig geweest. Daardoor is geen goede balans gevonden in de financieel-economische, stedenbouwkundige en cultureel inhoudelijke doelen van de gemeente voor een verantwoorde bouw van het Muziekpaleis en de realisatie van een sterke organisatie vanuit de muziekpartners MCV, Tivoli en SJU.

2.4 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN OVER DE BOUW

Voordat we ingaan op de bouw van het Muziekpaleis en de dekking / bekostiging daarvan geven we in onderstaande tijdlijn een aantal belangrijke momenten weer.

Tijdlijn Bouw en bouwkrediet

- ◆ 1997: Initiatief muziekpartijen voor plan Muziekpaleis
- 2004: vaststelling financieel kader: max. € 90,6 mln.
- 2005: goedkeuring voorlopig ontwerp
- 2006: goedkeuring definitief ontwerp
- 2006: bouwkrediet € 98,6 mln. onder voorwaarden
- ◆ 2007: sluiting oorspronkelijk gebouw Muziekcentrum Vredenburg, exploitatie MCV in twee tijdelijke locaties t/m 1^e helft 2014
- 2008: definitieve vrijgave bouwkrediet € 98,6 mln.
- 2009: aanbesteding bouw, extra bouwkosten € 33,9 mln. (incl. € 10,5 mln. gebruikersinvesteringen voor inrichting)
- ◆ 2010: start bouw Muziekpaleis
- 2011: toename verwachte investeringen voor inrichting € 8,0 mln.
- 2012: kosten stijgen met € 13,4 mln.;
extra bouwkrediet van per saldo € 2,8 mln.
- 2013: verdere toename verwachte inrichtingskosten € 0,5 mln.
- 2014: kosten stijgen met € 3,6 mln.
- ◆ 1-1-2014: oplevering gebouw, diverse gebreken geconstateerd
- Juni 2014: raad geïnformeerd over o.m. geluidslek; feestelijke opening Muziekpaleis
- September 2014: gebreken pand en aanpassingen vastgelegd in nazorglijst van € 2,8 mln.
- April 2015: val plafondplaat Grote Zaal
- Mei/juni 2015: VJN - verhoging bouwkrediet (€ 0,5 mln.) en krediet nazorg (€ 2,8 mln.)
- Juli 2015: geluidslek tussen zalen Ronda en Hertz opgelost

2.4.1 Overschrijding bouwkosten Muziekpaleis

Het college van B&W presenteerde in de periode 2009 t/m 2014 het (duurdere) aanbestedingsresultaat en overschrijdingen van de bouw- en inrichtingskosten en lichtte deze steeds toe aan de raad. In 2006 werden de kosten voor de bouw en inrichting geraamd op € 98,6 miljoen. Medio 2015 is de stand van de geraamde kosten circa € 156 miljoen.

De raad stelt op 21 februari 2002 de financiële kaders vast voor de bouw van het Muziekpaleis.⁵ De realisatie van het Muziekpaleis moest plaatsvinden binnen een maximale bijdrage uit de grondexploitatie Stationsgebied van € 29 miljoen en de voor cultuur beschikbare kaders'.⁶ In 2004 neemt het college bij de vaststelling van het voorlopig ontwerp de motie 'Zeeuws meisje' van de raad over. De strekking van de motie is "*geen eurocent meer aan gemeentelijk geld als dekking in te zetten*" (een absolute bovengrens van € 90,6 miljoen).⁷ De gemeente gaat aan de slag met het ontwerp van het Muziekpaleis. De denkrichting is dan: vier zalen en een jazzcafé. Het bruto-oppervlakte van het gebouw varieert in de concept-ontwerpen tussen de 20.478 m2 en 22.500 m2.

In 2006 ligt het definitief ontwerp van het Muziekpaleis en de dekking daarvan ter besluitvorming voor bij de gemeenteraad. Het gevraagde krediet bedraagt in totaal € 98,6 miljoen. In het definitieve ontwerp is het gebouw groter dan in eerdere ontwerpen: er zijn vijf zalen en het bruto vloeroppervlakte is 25.000 m2. De raad geeft het gevraagde krediet vrij en verlaat daarmee de eerder gestelde bovengrens van kosten van ruim € 90 miljoen. Een maximale bijdrage uit de grondexploitatie Stationsgebied en dekking door sponsoring en toekomstige huuropbrengsten blijft gehandhaafd als kader (zie paragraaf 2.4.2). Bij het besluit geeft de raad een aantal randvoorwaarden mee aan het college voor de toekomstige huurder: het college dient vóórdat de aanbesteding van de bouw plaatsvindt, de raad een notitie voor te leggen met daarin de opzet van de nieuwe organisatiestructuur van de Muziekpartners en een geactualiseerde exploitatiebegroting.⁸ Deze voorwaarde komt voort uit de zorgen die

⁵ Gemeente Utrecht (08 februari 2002). Raadsvoorstel Eindrapportage Stationsgebied, Revitalisering Stationsgebied.

⁶ In het raadsvoorstel wordt de zinsnede gebruikt '*de voor cultuur beschikbare financiële kaders*' zonder dat een concreet bedrag wordt genoemd. In de bijlage bij het raadsbesluit wordt dit bedrag wel genoemd: € 64 miljoen (prijspeil 2002). Het gaat om onder andere (gekapitaliseerd) de huur van Vredenburg, Tivoli en SJU, de lagere onrendabele exploitatie van Vredenburg tijdens de bouw en een verwacht exploitatievoordeel door de samenvoeging van de huisvesting van de muziekpartners in één gebouw. Ook werd rekening gehouden met sponsorgeld en opbrengst voor het pand van Tivoli. Bron: DEGW Twynstra (9 september 2002). *Bijlage behorend bij het rapport "Concepten voor het Muziekpaleis Utrecht"*. Gekapitaliseerd wil zeggen dat toekomstige bijdragen die als dekking kunnen dienen van de investering teruggerekend worden naar het moment van investeren met verdiscontering van prijsontwikkeling.

⁷ Prijspeil 2010. Gemeente Utrecht (4 november 2004). Motie *Zeeuws Meisje* 2004/M98.

⁸ Gemeente Utrecht (17 mei 2006). Raadsvoorstel *Kredietaanvraag bouw Muziekpaleis*. In de raadsvergadering van 1 juni 2006 dienen de fractie van GroenLinks, de ChristenUnie, de PvdA en het CDA de motie "Exploitatie Muziekpaleis" (2006/M33) in. In de motie wordt de voorwaarde voor

de raad op dat moment heeft over de dekking van de bouwkosten met toekomstige huuropbrengsten in relatie tot de nog te ontwikkelen nieuwe huurder (zie paragraaf 2.4.2). Een stevige nieuwe organisatie en een sluitende exploitatie door die toekomstige huurder zijn voor de raad cruciale voorwaarden voor de bouw van het Muziekpaleis. In 2008 zegt het college dat dit met de oprichting van de stichting Muziekpaleis is gerealiseerd. De raad geeft definitief het gevraagde krediet vrij.

In 2009 presenteert het college de eerste en de meest forse verhoging van de bouwkosten.⁹ Het project bevindt zich dan aan de vooravond van de gunning van de bouwopdracht. In de jaren 2012 en 2014 volgen nog twee overschrijdingen waar het college aan de raad een aanvullend raadskrediet voor vraagt (zie tabel 2.1). De raad autoriseert de extra kredietaanvragen van het college, die in totaal € 29,8 miljoen belopen.

Tabel 2.1 biedt een samenvattend overzicht van de ontwikkeling van de gerealiseerde en nog geraamde kosten voor het gebouw en de gebruikersinvesteringen voor de inrichting en benutting ervan. Een toelichting op de diverse onderdelen volgt hierna.

De rekenkamer merkt op dat de kosten van de expeditietunnel (€ 10,5 miljoen) door de gemeente niet zijn betrokken bij de kosten en dekking van het Muziekpaleis. De argumentatie hiervoor is dat dit een openbare voorziening betreft die geïntegreerd is met de kade van de Catharijnesingel en is aangelegd als een infrastructureel werk, waarbij de toerit tevens kademuur is. De kosten zijn daarom gedekt uit de grondexploitatie. De rekenkamer vindt dit discutabel: minstens ten dele zouden de kosten van de expeditietunnel aan de bouwkosten van het Muziekpaleis toegerekend moeten worden. Daar staat tegenover dat in tabel 2.1 kosten voor bodemproblematiek (€ 5,0 miljoen – onderdeel van toename in 2012) zijn opgenomen, die ook zonder het Muziekpaleis zouden zijn opgetreden. De rekenkamer acht per saldo circa € 156 miljoen een redelijke schatting van de bouw- en inrichtingskosten.

de definitieve kredietvrijgave gesteld: *‘een notitie [...] met de opzet van de organisatiestructuur van de huurder van het Muziekpaleis inclusief een geactualiseerde exploitatieopzet’*. De motie wordt overgenomen door het college. Een sluitende exploitatie werd hiermee een randvoorwaarde.

⁹ We hanteren het krediet dat de raad (voorwaardelijk) vrijgaf in 2006 als financieel kader (€ 98,6 miljoen).

Tabel 2.1 Ontwikkeling raming kosten realisatie Muziekpaleis en dekking van de kosten van het gebouw (in miljoenen euro's)¹⁰

	Gerealiseerde en geraamde kosten:		Dekkingsbronnen gebouw:	
	gebouw	gebruikers-investeringen (inrichting en bedrijfsvoering)	toekomstige huur-opbrengsten, sponsorbijdragen, reserves e.d.	bijdragen gemeente, (grondex-ploitatie*, reserves MCV etc.)
Geraamd 2006	98,6		56,9	41,7
Toename 2009 (aanbesteding)	** 23,4	10,5	23,4	
Toename 2011		8,0		
Toename 2012	*** 13,4		12,9	0,5
Versobering 2012	-3,6		-3,6	
Kosten ten laste van 'onvoorzien'	-1,5		-1,5	
Toename 2013		0,5		
Toename 2014	3,6			3,6
Geraamde extra kosten 2015 (nazorg)	3,3		2,8	0,5
Totaal raming t/m 2015	137,2	** 19,0	90,9	46,3
Raming gebouw + gebruikersinvesteringen (excl. expeditietunnel € 10,5 mln.)	156,2			

* : de grondexploitatie wordt niet volledig gedekt uit grondopbrengsten, maar ook uit de rijksbijdrage Nieuwe Sleutelprojecten en gemeentelijke bijdragen uit andere programma's.

** : toename bij aanbesteding € 33,9 mln., waarvan € 10,5 mln. is overgeheveld naar TivoliVredenburg ten behoeve van gebruikersinvesteringen voor de inrichting en bedrijfsvoering. In 2011 en 2013 is dit als kredietfaciliteit uitgebreid tot totaal € 19,0 mln. Medio 2015 is door TivoliVredenburg daadwerkelijk € 13,4 mln. geïnvesteerd; hiervoor is vooralsnog ten laste de kredietfaciliteit € 7 mln. geleend (bron: TivoliVredenburg (15 september 2015). *Tweede tussenrapportage 2015*, liquiditeitsprognose) . TivoliVredenburg verwacht de kredietfaciliteit volledig nodig te hebben.

*** : dit bedrag is opgebouwd uit de volgende onderdelen; extra bouwkosten (€ 2,4 mln.), organisatieontwikkeling (€ 0,5 mln.), bodemproblematiek (€ 5,0 mln.), renovatie (€ 5,5 mln.)

¹⁰ De bouwkosten zijn in 2006 geraamd met prijspeil 2010. Van 2009 t/m 2014 is gerekend met prijspeil 2013. Op basis van het prijsindexcijfer (CBS) is afgeleid dat de totale prijsstijging als gevolg van inflatie bijna 7,5 % bedraagt. Omgerekend naar prijspeil 2013 zouden de bouwkosten in 2006 derhalve € 106 miljoen zijn geweest. Anders gezegd, € 7,4 miljoen van de kostenstijgingen is toe te rekenen aan algemene prijsstijgingen.

2009: toename kosten € 33,9 miljoen bij aanbesteding

Het Muziekpaleis, de onder- en naast liggende expeditieruimte, de tunnel en de bruggenstructuur van de Vredenburgknoop vormden een zodanige eenheid, dat deze als totaal zijn aanbesteed. In 2008 is op basis van een Europese inschrijving, waarop twee aannemers hebben ingeschreven, de aannemer Heijmans geselecteerd als bouwteampartner. Gezamenlijk is het ontwerp uitgewerkt en op basis van een zogenoemde ‘open begroting’ in drie verschillende onderdelen aanbesteed en geselecteerd (namelijk Muziekpaleis, bruggen, kades en expeditietunnel). De open begrotingen zijn getoetst. Hieruit bleek een forse kostentoename van het Muziekpaleis ten opzichte van de eerdere ramingen. De complexiteit van het project en het feit dat toentertijd de markt in de bouw zeer gespannen was, leidde ertoe dat slechts twee aannemers intekenden op dit project met een hoog risicoprofiel. Dit dreef de prijs op, volgens gesprekspartners. De reeds hoge bouwkosten in combinatie met het hoge risicoprofiel hebben geleid tot klassieke aanneemovereenkomsten.

Het college schrijft een groot deel van de gepresenteerde overschrijding toe aan prijsstijgingen van materiaal (€ 17,5 miljoen) ten opzichte van de ramingen in 2006. Daarnaast noemt het college hogere kosten voor renovatie van de grote zaal, aanpassingen in verband met veranderingen in wettelijke voorschriften zoals de EnergiePrestatieNorm en het Bouwbesluit, extra kosten door de langere looptijd van het project en een aanpassing in het ontwerp (kantoorruimte) als oorzaken van de kostenstijging. We plaatsen een kanttekening bij de toelichting van het college op de overschrijding in 2009 door de hogere staalprijs. Het is waar dat de staalprijs erg hoog was in die periode, maar de vraag is of deze inschatting realistisch was.¹¹

De raad autoriseert het aanvullende krediet van € 33,9 miljoen. De kosten voor de inrichting van het Muziekpaleis waren aanvankelijk onderdeel van het bouwkrediet. In 2009 besluit de raad om de kosten voor inrichting van het gebouw (geraamd op € 10,5 miljoen) over te hevelen naar de toekomstige huurder van het gebouw. Het bouwkrediet wordt met dit bedrag verlaagd. Deze kosten zijn sindsdien meegenomen in de gebruikersexploitatie en niet in de kostendekkende huur.

2011 en 2013: toename inrichtingskosten met in totaal € 8,5 miljoen

In tabel 2.1 zijn de toegenomen (verwachte) investeringen ten behoeve van de inrichting van het Muziekpaleis in 2011 (€ 8,0 miljoen) en 2013 (€ 0,5 miljoen) opgenomen (zie ook paragraaf 2.4.2). Bij elkaar leidt dat tot een bedrag van € 19,0 miljoen. De gemeente heeft aan TivoliVredenburg een kredietfaciliteit voor gebruikersinvesteringen beschikbaar gesteld, waaruit de stichting de inrichtingskosten en reguliere bedrijfsvoeringsinvesteringen (productietechniek, horeca, ICT e.d.) kan betalen. Medio 2015 had TivoliVredenburg nog niet het hele bedrag van € 19 miljoen geïnvesteerd, maar de stichting verwacht dit wel te zullen doen de komende jaren. De daadwerkelijke gebruikersinvesteringen belopen medio 2015 zo’n € 13,4 miljoen, waarvan TivoliVredenburg vooralsnog € 7 miljoen heeft geleend uit de

¹¹ De Interne Auditafdeling stelt in een rapport uit 2010: “Bij de toelichting op de kredietaanvraag van €33,9 miljoen merken wij op dat bij de onderbouwing van de prijsontwikkelingen (nieuwe) bijvoorbeeld kwantitatieve gegevens over staal ontbreken. Bron: Gemeente Utrecht, Interne Audit Auditafdeling (17 oktober 2010). *Rapport inzake Interne beheersing van grote projecten*.”

kredietfaciliteit.¹² De hogere investeringen ten laste van de kredietfaciliteit betekenen voor de huurder wel hogere kapitaallasten voor rente en afschrijving (zie verder hoofdstuk 3).

2012: toename kosten € 13,4 miljoen tijdens de bouw

Tijdens de bouw van het Muziekpaleis presenteert het college in 2012 een kostentoeename van € 13,4 miljoen vanwege ‘onvoorziene omstandigheden tijdens de uitvoering’.¹³ De tegenvallers zijn volgens het college onder andere veroorzaakt door: bodemproblematiek (hogere kosten door vervuiling, archeologische vondsten en aanpassing plannen voor warmte- en koude bronnen in het Stationsgebied) en door schade aan de Grote Zaal als gevolg van de langere leegstand.¹⁴ Het college typeert de kosten als onvermijdelijk en noodzakelijk. Het college versobert op een aantal resterende bouwactiviteiten en realiseert daarmee een kostenvermindering van € 3,6 miljoen. De uiteindelijke meerkosten komen in 2012 uit op € 9,8 miljoen. Omdat het overgrote deel van de kostentoeename gedekt wordt uit andere gemeentelijke budgetten bedraagt het tweede aanvullende gevraagde bouwkrediet € 2,8 miljoen.¹⁵ De raad geeft hierop zijn akkoord.

2014: toename kosten € 3,6 miljoen eindfase bouw

Op 11 december 2013 is het Muziekpaleis opgeleverd. Het college meldt in het voorjaar van 2014 dat de kosten in de eindfase van de bouw met € 3,6 miljoen zijn gestegen als gevolg van onvoorziene omstandigheden tijdens de uitvoering.¹⁶ De raad gaat akkoord met het ophogen van het krediet met het genoemde bedrag.

2015: verdere toename van kosten

Met de Voorjaarsnota 2015 wordt zoals aangekondigd in de raadsbrief van 28 oktober 2014 voor de nazorgfase TivoliVredenburg een krediet geautoriseerd van € 2,8 miljoen. Daarnaast wordt het restantkrediet bouw TivoliVredenburg opgehoogd met € 0,5 miljoen. Het college voorziet daarmee een toename, geraamd op € 3,3 miljoen. Bij de oplevering van het gebouw blijkt, na inspectie door de gemeente, de toekomstige gebruiker en de aannemer, dat aanpassingen nodig zijn om optimaal te kunnen functioneren en geen onnodige exploitatie- en beheerkosten bij stichting

¹² TivoliVredenburg (september 2015), Tweede Tussenrapportage, bijlage liquiditeitsprognose. Opgemerkt wordt dat in de Programmabegroting 2016 van de gemeente wordt uitgegaan van een bedrag van € 5 mln. ten laste van de kredietfaciliteit (tabel 7, p. 272).

¹³ Gemeente Utrecht (april 2012). Tweede voortgangsrapportage Bouw Muziekpaleis.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Zie paragraaf 2.4.2 voor de risico's die wij zien bij de gekozen dekkingsbronnen. In totaal presenteert het college € 3.6 miljoen aan lagere kosten. Het college bezuinigt € 500.000,- op de afbouw van het Muziekpaleis onder andere door: vervallen tredeverlichting Symfoniezaal, alternatief schuifdeuren Jazzbiotoop, vervallen marmer, lichtlijn en lichtkrant Entree. De overige € 3.1 miljoen aan kostenvermindering komt voort uit een aanpassing van de bouwrente. Bron: Gemeente Utrecht (april 2012). *Tweede Voortgangsrapportage Bouw Muziekpaleis*.

¹⁶ Gemeente Utrecht (mei 2014). *Voorjaarsnota 2014*. Het college noemt onder andere asbestsanering, het aanbrengen van een nieuw plafond, gevolgschade voor de aannemer door bouwtijdverlenging en extra brandveiligheidsmaatregelen als extra kostenposten.

TivoliVredenburg neer te leggen.¹⁷ Het gaat bijvoorbeeld om programmeerbare liften, extra bedieningspanelen voor het klimaatbeheersingssysteem en geavanceerde rookmelders. Over de noodzaak van de aanpassingen voerden de drie partijen uitvoerig overleg. Met de aanpassingen is een bedrag van circa € 2,8 miljoen gemoeid. Daarnaast is in september 2014 formeel melding gemaakt van geluidsoverdracht tussen verschillende zalen (geluidslek).¹⁸ Het college raamt de kosten voor de werkzaamheden om het geluidslek (gedeeltelijk) te verhelpen op € 0,6 miljoen.¹⁹ In het voorjaar van 2015 viel een grote plafondplaat in de Grote Zaal naar beneden. Wat de financiële consequenties hiervan zijn voor de gemeente is nog niet bekend. Begin juli 2015 werd bekend gemaakt dat het geluidslek tussen de zalen Ronda en Hertz is opgelost. Er ligt een juridisch vraagstuk wie aansprakelijk kan worden gesteld voor het geluidslek en de kosten moet dragen (aannemer, adviseur(s) of de gemeente). De verwachting is dat het nog enige tijd gaat duren voordat hier uitsluitel over komt. Over het oplossen van het tweede geluidslek (tussen de zalen Hertz en Cloud Nine) en de financiële consequenties hiervan wordt nog nagedacht.

Totale kosten bouw

In de jaarstukken 2014 stelt het college voor het bouwkrediet af te sluiten. De werkelijke uitgaven per 31 december 2014 ten laste van het krediet bedragen € 128,5 miljoen.²⁰ Op meerdere momenten besloot de raad om kosten voor de bouw van het Muziekpaleis te dekken uit andere posten in de begroting dan het bouwkrediet (zie 2.4.2 dekkingsbronnen extra kosten Muziekpaleis). Nemen we ook deze kosten in ogenschouw dan komen de geraamde kosten voor de bouw en inrichting (i.c. gebruikersinvesteringen) medio 2015 uit op een stand van circa € 156 miljoen. De bouwkosten van het Muziekpaleis liggen hiermee bijna € 58 miljoen hoger dan het financiële kader voor de bouw van € 98,6 miljoen dat de gemeenteraad vaststelde in 2006. Van deze € 58 miljoen kan € 7,5 miljoen aan algemene prijsstijging worden toegeschreven.²¹

Informatievoorziening over de overschrijdingen

Het college heeft de gepresenteerde kostentoenamen steeds toegelicht aan de raad.²² De rekenkamer merkt op dat de communicatie van het college over de totale kosten voor de bouw van het Muziekpaleis, zoals wij die hebben gepresenteerd in tabel 2.1, niet integraal en daardoor minder transparant is geweest.

¹⁷ College van B&W (28 oktober 2014). Raadsbrief. *TivoliVredenburg*.

¹⁸ Het gaat hier om de geluidsoverdracht tussen de zalen Ronda en Hertz. De kosten voor die gemoeid zijn met het geluidslek zijn niet meegenomen in de berekening van de kosten per eind 2014.

¹⁹ College van B&W (22 april 2015). Raadsbrief. *Aanvang werkzaamheden veren TivoliVredenburg*. Van dit bedrag van € 0,6 miljoen kan 0,3 worden gedekt ten laste van het per 31 december 2014 nog beschikbare restantkrediet TivoliVredenburg (van € 0,8 miljoen) en € 0,3 miljoen ten laste van het aanvullend krediet van € 0,5 miljoen.

²⁰ Inclusief gerealiseerde extra baten is de stand € 127,6 miljoen. Het restant is bestemd voor kosten die in 2015 gemaakt worden. Bron: Gemeente Utrecht (mei 2015) *Jaarstukken 2014*.

²¹ Zie toelichting in voetnoot bij tabel 2.1.

²² Hierbij is de geldende regelgeving (Gemeentewet, BBV) en de binnen de gemeente Utrecht afgesproken rapportagesystematiek ter autorisatie en verantwoording in acht genomen.

Opvallend is dat het college in de toelichting vaak aangeeft dat de overschrijdingen zijn ontstaan door onvoorziene omstandigheden, vertraging en prijsstijgingen. Het college schetst ook het beeld dat de extra investeringen noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld door veranderde wetgeving of door behoeften geredeneerd vanuit de exploitatie van het gebouw) en geen luxe aanpassingen betreffen.

We hebben de onderbouwing van het college voor de gepresenteerde kostentoenamen en de mate waarin de extra kosten voorkomen hadden kunnen komen niet onderzocht. Een aantal gesprekspartners stelt dat achteraf gezien niet alle kosten voor de bouw vooraf realistisch zijn ingeschat door de gemeente. Zij noemen daarbij met name de kosten voor de renovatie van de Grote Zaal en de archeologische vondsten en de hoogte van de post ‘onvoorzien’.

2.4.2 *Risico's dekkingsbronnen kostentoe name bouw Muziekpaleis*

In de wijze waarop de gemeente de toename van de bouwkosten financiert zien wij risico's voor de gemeente en voor de exploitatie van TivoliVredenburg.

Hieronder gaan wij eerst in op de dekking van het bouwkrediet dat de raad in 2006 verleende, daarna op de dekking van de extra bouwkosten in de periode 2009-2014 en tot slot op de nog ongedekte bouwkosten.

Dekking bouwkrediet 2006

Bij het beschikbaar stellen van het bouwkrediet van € 98,6 miljoen (prijspeil 2010) in 2006 besloot de raad daar de volgende dekkingsbronnen voor aan te wenden:²³

- ◆ Een eenmalige directe bijdrage uit de grondexploitatie Stationsgebied van maximaal € 30 miljoen (met inflatiecorrectie is dit nu € 31,2 miljoen, tabel 2.1).
- ◆ Een eenmalige directe gemeentelijke bijdrage van de dienst Muziekcentrum Vredenburg (inclusief reserve) van € 6,5 miljoen;
- ◆ De toekomstige huuropbrengsten van het gebouw; waarbij de huur kostprijsdekkend is en niet meer mag bedragen dan € 3,4 miljoen op jaarbasis.²⁴
- ◆ Externe inkomstenbronnen (verwachte sponsorbijdragen), geraamd op € 9,0 miljoen. Deze sponsorbijdragen waren op dat moment nog niet verworven.

Kader 2.3 gaat in op de bijdragen uit de grondexploitatie en de huuropbrengsten.

²³ Definitieve vrijgave van het bouwkrediet in 2008.

²⁴ Conform basisexploitatieopzet besproken in de commissie SO d.d. 1 april 2008. Bron: Gemeente Utrecht (5 juni 2009). Raadsbrief *Definitieve aanbesteding en gunning Muziekpaleis*.

Kader 2.3 Dekking bouwkrediet Muziekpaleis uit grondexploitatie en huuropbrengsten

Grondexploitatie

De bouw van het Muziekpaleis is een onderdeel van de ruimtelijke ontwikkeling van het stationsgebied. In de grondexploitatie zijn de verwachte grondkosten en grondopbrengsten voor de ontwikkeling van het hele plangebied opgenomen. Grondkosten in een grondexploitatie zijn bijvoorbeeld de aankoop van grond, het bouwrijp maken, inrichten van de openbare ruimte, plankosten etc. Grondopbrengsten zijn onder andere de verkoop van bouwrijpe grond.

Toekomstige huuropbrengsten

De gemeente is eigenaar van het Muziekpaleis en verhuurt het gebouw aan een gebruiker (Tivoli-Vredenburg). De gemeente berekende dat met de toekomstige huuropbrengsten van het Muziekpaleis de overige kosten voor de bouw (inclusief de toekomstige eigenaarslasten zoals onderhoud, verzekeringen etc) gefinancierd kunnen worden; een kostprijsdekkende huur. Het bepalen van de hoogte van de huur van nieuwbouw gebeurt idealiter op basis van de werkelijke investeringskosten en een raming van de toekomstige eigenaarslasten. Voor de raming van de eigenaarslasten werkt de gemeente met parameters, uitgangspunten voor vastgoedexploitatie en inschattingen van benodigd onderhoud. De gehanteerde parameters en uitgangspunten zijn vastgelegd in de Kadernota Vastgoed 2008.

Kanttekeningen van de rekenkamer bij de huur als dekkingsbron

We plaatsen een kanttekening bij de aannahme die het college hanteert voor de dekking van de eigenaarslasten in relatie tot de constante huurprijs. Normaliter bepaalt de gemeente de huurprijs op basis van de werkelijke investeringskosten en een raming van de toekomstige eigenaarslasten. Bij het Muziekpaleis is dit proces anders verlopen.

Met de definitieve vrijgave van het bouwkrediet in 2008 door de raad is op dat moment ook de maximale hoogte van de huur vastgelegd. Ook in juridische afspraken tussen de gemeente en de Muziekpartners is in 2008 de hoogte van de huur ‘vastgeklit’.²⁵ De kosten van de bouw waren op dat moment echter nog onzeker, de bouw moest nog starten. Ook de inschattingen van het benodigde onderhoud waren in die fase nog grof. De variabelen voor het bepalen van een kostprijsdekkende huur waren op het moment dat de gemeente de huurprijs vastlegde dus niet bekend, zij het dat de huurprijs wel is geraamd op basis van gebruikelijke normen.

Normaliter kan de gemeente, indien nodig en passend binnen de ruimte van huurcontracten, de hoogte van de huurprijs aanpassen. In het geval van het Muziekpaleis is dit geen optie vanwege de afspraak tussen de gemeente en de stichting Muziekpaleis over een constante huurprijs.

Een (groot) deel van de eigenaarslasten bestaat uit onderhoudskosten. Onderhoud wordt gefinancierd uit de huurinkomsten. Om de kosten van het onderhoud in te schatten laat de gemeente meerjarenonderhoudsplannen en -begrotingen opstellen, die echter met onzekerheid zijn behept; zeker bij een bijzonder en complex gebouw als

²⁵ Gemeente Utrecht/Tivoli/SJU (26 juni 2008). *Muziekpaleis Samenwerkingsovereenkomst. Ondertekenexemplaar 26 juni 2008*. In art 5.18 staat dat de huurprijs niet kan worden verhoogd als daardoor een sluitende exploitatie niet mogelijk is. Huurprijsverhoging was dus wel mogelijk als dit exploitatietechnisch kon worden gedragen.

het Muziekpaleis. Het is begrijpelijk dat de inschattingen van het onderhoud en de kosten daarvan in de praktijk anders uitpakken. Door het periodiek actualiseren van de onderhoudsramingen neemt de onzekerheid hierover wel af. Mocht het onderhoud van het Muziekpaleis in de praktijk tegenvallen, dan kan dit – gelet op het beschikbare budget – ook gevolgen hebben voor het onderhoud van het overige vastgoed dat de gemeente bezit.

De gemeente heeft een vastgoedreserve, die de gemeente de mogelijkheid biedt om fluctuaties in onderhoudskosten van jaar tot jaar op te vangen binnen de totale vastgoedportefeuille van de gemeente.²⁶ Naast de gemeente is ook TivoliVredenburg zelf verantwoordelijk voor een deel van het onderhoud. Dat betreft het gebruikersdeel van het onderhoud, alsmede het onderhoud van de gebruikersinvesteringen, dat nodig is om de gebruiksduur en kwaliteit hiervan te optimaliseren (zie verder paragraaf 3.4.6).

Dekkingsbronnen kostentoeename

De gemeente werd gedurende het project geconfronteerd met kostenstijgingen. De gemeente ging op verschillende manieren om met de kostentoeename en het realiseren van de dekking daarvan:

- ◆ Een vermindering van kosten van het project.
Dit was bijvoorbeeld het geval in 2009, toen de gemeente lagere rentekosten had.²⁷ In 2012 vond een versoering plaats van nog resterende bouwactiviteiten (besparing € 3,6 miljoen.).
- ◆ Overhevelen van kosten (zogenoemde gebruikersinvesteringen) naar de gebruiker (TivoliVredenburg).
In de oorspronkelijke kredietraming is € 10,5 miljoen opgenomen voor de bekostiging van de inrichting van het gebouw. In 2009 besluit de gemeente deze kosten en de bijbehorende middelen over te dragen aan TivoliVredenburg. Bij deze keuze plaatsen we een kanttekening. Het overhevelen van deze kosten voor de inrichting naar TivoliVredenburg heeft geen extra consequenties voor de exploitatie.²⁸ De kapitaallasten die voortvloeien uit de gebruikersinvesteringen waren al voorzien als zijnde gedekt binnen de exploitatie. De voorwaarde van een

²⁶ De vastgoed reserve is gekoppeld aan het Meerjarenperspectief Vastgoed (MPV en later MPUV). Met dit document legt het college verantwoording af aan de raad over het gevoerde vastgoedbeleid. Ook geeft het college met het MPV een inzicht in de ontwikkeling van de portefeuille voor de nabijgelegen toekomstige jaren. De stand en toekomstige ontwikkeling van de vastgoedreserve maakt hier onderdeel van uit.

²⁷ In de brief aan de raad d.d. 5 juni 2009 *Definitieve aanbesteding en gunning Muziekpaleis* licht het college toe dat de gemeente via een cultuurfonds van de bank een reductie kan krijgen van 1 % op de marktrente. In de raadsbrief wordt niet genoemd om welk totaalbedrag het gaat.

²⁸ In 2013 maken de gemeente en de stichting Muziekpaleis (voorloper Stichting TivoliVredenburg) afspraken over de gebruikersinvesteringen. De gemeente verstrekt een kredietfaciliteit aan de stichting van maximaal €19 miljoen. Uit deze kredietfaciliteit kan de stichting, indien nodig, lenen om investeringen te bekostigen voor de inrichting en benutting van het gebouw; vergelijkbaar met een doorlopend krediet. Uit de lening komen kapitaallasten (rente en afschrijving) voort voor de stichting. Bron: correspondentie van de gemeente Utrecht aan de Stichting Muziekpaleis d.d. 12 juni 2013 inclusief bijlage: kredietovereenkomst stichting Muziekpaleis.

sluitende exploitatie, die de raad stelde bij het beschikbaar stellen van het bouwkrediet in 2006 is derhalve niet in het geding. Tijdens het raadsdebat in 2009 over de vrijgave van het krediet, geeft de wethouder Stationsgebied aan dat *“het college heeft gemeend (...) de raad een voorstel te doen hoe de kosten op verantwoorde wijze gedekt kunnen worden, zonder dat daardoor de exploitatie van het Muziekpaleis extra onder druk wordt gezet en zonder dat daardoor in de toekomst juist de muziek de dupe zou worden door duurdere kaartjes en een duurdere exploitatie etc.”*²⁹ In 2011 rapporteert het college aan de raad dat de (herziene) exploitatiebegroting niet sluitend is, maar een tekort heeft van € 813.000 hoofdzakelijk als gevolg van de inrichtingskosten.³⁰ Dan blijkt ook dat de geraamde € 10,5 miljoen niet voldoende is om de inrichting te bekostigen. De raming wordt bijgesteld naar € 18,5 miljoen in 2011 en naar € 19 miljoen in 2013. Deze toename (bovenop de eerder geraamde € 10,5 miljoen) en de hogere rente (kapitaallasten) brengen wel hogere huisvestingslasten met zich mee voor TivoliVredenburg (zie paragraaf 3.4.6).

- ◆ Verlagen van de post onvoorzien binnen de bouwbegroting met € 10,5 miljoen.³¹ In de kredietraming is hiervoor oorspronkelijk een bedrag van € 13,6 miljoen opgenomen. Het college verlaagde deze post in 2009 naar € 3,0 miljoen. Als reden voerde het college aan dat omdat het definitieve ontwerp gereed is en de bouwsom met de aannemer is uit onderhandeld, de post verlaagd kan worden. Het verlagen van de post ‘onvoorzien’ in zo’n vroege fase beoordelen we als voorbarig. Ook in de fases van bouw en oplevering kan de gemeente geconfronteerd worden met onvoorziene kosten. In de praktijk is dit werkelijkheid geworden: in de jaren 2012, 2014 en 2015 meldt het college extra kosten van totaal circa € 20 miljoen. Een deel hiervan had opgevangen kunnen worden met de post ‘onvoorzien’.
- ◆ Dekking vanuit andere begrotingsposten. Bij een aantal uitgaven realiseert de gemeente dekking op begrotingsposten buiten de kaders van het bouwkrediet. Dit is bijvoorbeeld het geval in 2012. De gemeente besluit de kosten die zijn gemaakt voor de vervuiling van de bodem en archeologische vondsten over te hevelen naar de grondexploitatie Stationsgebied. Het college beargumenteert dat dit ‘oneigenlijke’ kosten zijn voor het bouwkrediet Muziekpaleis. Eerder besloot het college om de kosten voor de aanleg van de tunnel naar het expeditiehof onder het Muziekpaleis uit de grondexploitatie te dekken en buiten het bouwkrediet te laten.³² In het algemeen merken we op dat het college met dekking van een deel van de (extra) bouwkosten van het Muziekpaleis vanuit de grondexploitatie vooruitloopt op opbrengsten die nog gerealiseerd

²⁹ Verslag raadsvergadering 7 juli 2009.

³⁰ College van B&W (15 november 2011). Commissiebrief *Voortgang inrichting Muziekpaleis*.

³¹ College van B&W (5 juni 2009). Raadsbrief Definitieve aanbesteding en gunning Muziekpaleis.

³² In de toelichting op het collegebesluit over het Voorlopig Ontwerp (31 mei 2005) staat: “In goed ambtelijk overleg is overeengekomen dat de POS verantwoordelijk is voor de aanleg van de tunnel naar het expeditiehof onder het Muziekpaleis.” De kosten voor de expeditietunnel waren circa €10 miljoen. Bron: Gemeente Utrecht (19 november 2013). Staat van eindafrekening Perceel A, v4 Definitief.

moeten worden.³³ Dit brengt volgens de rekenkamer een risico met zich mee voor de grondexploitatie van het Stationsgebied.

- ◆ Verhoging van de huur voor de gebruiker (TivoliVredenburg).

In de oorspronkelijke plannen was een ‘beperkte renovatie’ van de Grote Zaal voorzien. De Grote Zaal heeft langer leeggestaan dan gepland. In 2012 meldt het college ernstige schade als gevolg hiervan. Ook stelt het college een ‘volledige renovatie’ voor van de Grote Zaal met het argument dat dit op positieve wijze bijdraagt aan de toekomstige exploitatie.³⁴ De kosten die samenhangen met de volledige renovatie worden verrekend met de huur. Dit betekent € 118.000,- huurverhoging per jaar.

In 2008 maakten de gemeente en de muziekpartners een afspraak over de gevolgen van eventuele toename van bouwkosten voor de hoogte van de huur: de huurgarantieregeling. *“Als de huurprijs hoger uitvalt door bouwkostenstijging (met uitzondering van inflatie en/of vertragingskosten) en een sluitende exploitatie als gevolg daarvan in de eerste 10 jaar niet mogelijk is, de gemeente het risico draagt voor deze kostenstijgingen”*.³⁵ Deze huurgarantieregeling dreigt in de praktijk de vorm van een aanvullende subsidie van de gemeente aan TivoliVredenburg aan te nemen voor huurverhogingen die voortkomen uit hogere bouwkosten (dat wil zeggen hoger dan de algemene inflatie).

Bij de toename van de bouwkosten in 2012 stelt het college voor aan de raad om de huurgarantie in ieder geval de eerste twee jaar van de exploitatie in werking te laten treden en na twee jaar te evalueren of de huurverhoging vanaf dat moment wel door de exploitatie is op te brengen. Over de gevolgen van de huurverhoging voor de exploitatie van TivoliVredenburg meldt het college: *“De bestuurders van de betrokken partijen hebben elkaar gevonden in de conclusie dat een definitief en realistisch oordeel over de inpasbaarheid van een extra huurverhoging nu niet gegeven kan worden.”*³⁶ De raad stemt hiermee in.³⁷ Overigens presenteert het college op dat moment wel een sluitende exploitatiebegroting (d.d. mei 2012, inclusief huurgarantie). De huurgarantie voor de eerste twee jaar wordt bekostigd uit de reserve Muziekcentrum Vredenburg. Ook voor de kostentoeename die het college in 2015 voorziet in het kader van het nazorgbudget van € 2,8 miljoen, is het voorstel deze grotendeels door te berekenen in de huur.³⁸ Dit betekent een tweede huurverhoging voor TivoliVredenburg (jaarlijks € 130.000,-). Ook nu treedt de huurgarantieregeling in werking: in eerste instantie voor twee jaar.

³³ € 31,2 miljoen (ultimo) + € 5 miljoen.

³⁴ Gemeente Utrecht (april 2012). Tweede voortgangsrapportage Bouw Muziekpaleis.

³⁵ De huurgarantieregeling is oorspronkelijk opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst die de gemeente en de muziekpartijen sloten in 2008. Dit citaat is afkomstig uit Correspondentie Gemeente Utrecht aan Stichting Muziekpaleis d.d. 5 november 2013. *Bevestiging gemaakte afspraken*.

³⁶ College van B&W (mei 2012). Voortgangsrapportage mei 2012 *Exploitatiebegroting en aanloopkosten Muziekpaleis Utrecht*.

³⁷ Raadsbesluit (5 juli 2012). VJN Verwerking financiële gevolgen voortgangsrapportage bouw Muziekpaleis.

³⁸ Gemeente Utrecht (mei 2015). *Voorjaarsnota 2015*. Hierin meldt het college dat gebouw gebonden investeringen volgens de Kadernota Vastgoed worden doorberekend in de kostprijs dekkende huur.

De dekking voor de subsidie in de eerste twee jaar komt ten laste van het programma Vastgoed.

Ongedekte bouwkosten

Voor een klein deel van de bouwkosten realiseerde het college de voorgenomen dekking niet. Oorspronkelijk was voorzien in een bijdrage van sponsors van € 9,0 miljoen (als dekking van een deel van de stichtingskosten). Hiervan is (ultimo 2014) € 3,9 miljoen gerealiseerd. Uit de gesprekken die wij voerden komt het beeld naar voren dat de gemeente april 2007 voor het volledige bedrag mondelinge toezeggingen had van verschillende sponsors, maar dat het vervolgens niet is gelukt deze te verzilveren. Het college meldt op meerdere momenten aan de raad wat de voortgang is van de sponsoring. In de voortgangsrapportage Muziekpaleis (april 2011) meldt het college bijvoorbeeld dat een aantal sponsors niet met de gemeente rechtstreeks of als intermediair een overeenkomst kan sluiten. Mogelijk heeft de verlate oprichting van de nieuwe organisatie (zie paragraaf 2.5) invloed gehad op het uitblijven van het realiseren van de verwachte sponsorbijdrage aan de bouw van het Muziekpaleis. Het college sprak begin 2014 met TivoliVredenburg af dat zij een inspanningsverplichting heeft voor het realiseren van de resterende sponsorbijdrage van € 5,1 miljoen voor de bouw van het Muziekpaleis. Ook nam het college de opgave op in de gemeentebrede risico-inventarisatie en bijbehorende weerstandscapaciteit.³⁹ Wij plaatsen een kanttekening bij de keuze van de gemeente om dit deel van de bouwkosten niet van dekking te voorzien en om nog in 2014 hiervoor ook een inspanningsverplichting bij TivoliVredenburg neer te leggen. Deze keuzes deden zich niet gelijktijdig voor. De keuze om een deel van de bouwkosten te dekken door middel van sponsorbijdragen is al jaren eerder gemaakt. Het gebouw is inmiddels al meer dan anderhalf jaar geleden opgeleverd. Gegeven dit feit en ook krapte in de sponsormarkt is het de vraag of het realistisch is om te verwachten dat de sponsoring voor de bouw nog gerealiseerd kan worden. Bovendien kan de inspanningsverplichting voor TivoliVredenburg conflicteren met het bewerkstelligen van sponsoring voor de exploitatie. Er zijn sinds 2014 nog geen sponsoropbrengsten voor het gebouw gerealiseerd. Op 3 juli 2015 werd bekend dat een bijdrage voor organisatiesponsoring voor TivoliVredenburg van bruto € 750.000 voor een periode van vijf jaar is gerealiseerd.⁴⁰

³⁹ In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is het risico opgenomen met de classificatie ‘hoog’. Het college schat de impact van het niet realiseren van de sponsorbijdrage in op € 2,9 miljoen (exclusief vermenigvuldiging zekerheidsfactor). Gemeente Utrecht (mei 2015). *Jaarstukken 2014*.

⁴⁰ Financieel Dagblad 3 juli 2015, p.4. Dit betreft een sponsorbijdrage van de Rabobank.

2.5 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN OVER ORGANISATIEONTWIKKELING EN GOVERNANCE

De rekenkamer neemt de ontstaansgeschiedenis van de organisatie TivoliVredenburg in beschouwing vanuit het perspectief van ‘governance’. Met ‘governance’ bedoelen wij de wijze waarop sturing, beheersing, verantwoording en toezicht zijn geregeld met het oog op het realiseren van doelen en uitvoeren van taken binnen gestelde politiek-bestuurlijke en juridische kaders en randvoorwaarden. Deze vier termen zijn dimensies van governance, waarbij de nadruk wisselend wordt gelegd op:

- ◆ Sturing: management van prestaties en resultaten, planning & control;
- ◆ Beheersing: administratieve organisatie / interne control (AO/IC), risicomanagement, planning en control;
- ◆ Verantwoording: relatie met bestuur, college, raad, ‘stakeholders’;
- ◆ Toezicht: verantwoording, transparantie.

Deze dimensies van governance zijn in de loop der tijd in wisselende mate aan de orde geweest bij de gemeente zelf, bij het beoogde bestuursmodel voor TivoliVredenburg, alsook bij de subsidierelatie tussen de gemeente en TivoliVredenburg. Vanuit de invalshoek ‘governance’ willen wij – deels retrospectief – een aantal zaken benoemen, die problematisch zijn geweest of gaandeweg geworden zijn toen de tijdigheid van de voortgang van de organisatieontwikkeling een steeds serieuzer knelpunt werd.

Alvorens in meer detail bepaalde facetten van de organisatieontwikkeling en de governance van de gemeente te behandelen, wordt een aantal belangrijke momenten hieronder benoemd. In bijlage 2 is – als basis voor het navolgende – een uitvoeriger beschrijving van een aantal stappen en gebeurtenissen in de ontwikkeling van de organisatie van het Muziekpaleis opgenomen.

Tijdslijn Organiseatieontwikkeling TivoliVredenburg en ‘governance’ gemeente

- 1997 – Initiatief Tivoli en MCV tot vorming Muziekpaleis
- 2001 – Aansluiting SJU
- 2001 – Samenwerkingsovereenkomst voor haalbaarheidsonderzoek
- 2005 – Intentieovereenkomst: gezamenlijke exploitatie door één organisatie
- 2006 – Besluit tot opheffing / privatisering MCV (niet uitgevoerd)
- 2006 – Projectorganisatie Stationsgebied (POS) opdrachtgever voor bouwproces én organisatietraject; stopzetting betrokkenheid Culturele Zaken (CZ)
- 2008 – Samenwerkingsovereenkomst ‘muziekpartijen’ en gemeente
- 2008 – Oprichting Stichting Muziekpaleis
- 2009 – Evaluatie en reorganisatie MCV
- 2011 – Stichting Muziekpaleis functioneert niet goed; stuurgroep van wethouder culturele zaken en bestuursleden Tivoli en SJU vormen bestuur
- 2011 – Addendum op samenwerkingsovereenkomst
- 2011 – SJU beëindigt activiteiten
- 2013 – Collegebesluit: gemeentesecretaris tijdelijk in bestuur Stichting Muziekpaleis
- 1-1-2014: Start nieuwe organisatie met directeur en raad van toezicht

2.5.1 Veel vertraging bij organisatieontwikkeling

De organisatieontwikkeling van TivoliVredenburg verliep moeizaam. In 2008 kwam de exploitatiestichting niet van de grond. De tweede exploitatieorganisatie ging te laat van start, namelijk nadat het gebouw was opgeleverd.

De samenwerking verliep niet goed

De raad heeft bij herhaling aangegeven dat het uitgangspunt is dat er tijdig een nieuwe organisatie zou moeten komen die het Muziekpaleis gaat exploiteren. Dit uitgangspunt wordt ook door de betrokken partijen onderschreven en vastgelegd in opeenvolgende ondernemingsplannen⁴¹ en juridische documenten.⁴² Een stabiele en sterke huurder wordt van groot belang geacht voor een gezonde en sluitende exploitatie van het Muziekpaleis.

De samenwerking tussen de partijen was echter niet zodanig dat dit tijdig kon worden gerealiseerd. Naast het proces van de bouw van het Muziekpaleis is namelijk ook de ontwikkeling van de organisatie, die het Muziekpaleis gaat exploiteren, een complex traject geweest. Deze nieuwe organisatie zou voortkomen uit de samenwerking en fusie van de stichting Tivoli, het gemeentelijke Muziekcentrum Vredenburg en de Stichting Jazz Utrecht. De totstandkoming van de nieuwe organisatie is echter veel weerbarstiger verlopen dan vooraf gedacht. Zo schrijven de besturen van Tivoli en SJU het college in maart 2004 een brief waarin zij hun ongenoegen uiten over het feit dat met hen geen overleg is gepleegd over de voortgang van het Muziekpaleis. Zij geven aan dat hun belangen hierbij in het geding zijn en dat dit raakt aan de samenwerking als partners. In dezelfde jaren is duidelijk dat het de bedoeling is om over te gaan tot de vorming van één private rechtspersoon, die het Muziekpaleis zal exploiteren. Het wordt van belang geacht de partijen door middel van een intentieovereenkomst aan elkaar te binden om zodoende de gezamenlijke aansturing van het bouwproces en de toekomstige exploitatie door één organisatie mogelijk te maken. Hierbij is expliciet in aanmerking genomen dat een gezamenlijke exploitatie en continuïteit van de bedrijfsvoering afhankelijk is van een goede samenwerking. Samenwerking op onder meer organisatorisch en artistiek terrein is daarvoor van meet af aan noodzakelijk.

Overeenkomsten maar geen samenwerking

Met het opstellen van diverse successievelijke samenwerkingsovereenkomsten tussen de muziekpartijen op papier zijn weliswaar stappen gezet in het kader van de organisatieontwikkeling, maar dit heeft niet betekend dat ook in de praktijk al sprake was van één organisatie. Deze overeenkomsten zijn tot stand gekomen in een context waarin het ontbreken aan vertrouwen in de bedoelingen van betrokken partijen. Daardoor zijn deze overeenkomsten ook te lezen als uitingen van gestold wantrouwen.

De Stichting Muziekpaleis – opgericht in 2008 – is de nieuwe organisatie waarin de partners hun activiteiten zullen inbrengen en die zorg draagt voor het behouden en

⁴¹ Ondernemingsplan Muziekpaleis versies 2002-2004-2007.

⁴² Intentieovereenkomst (2005), samenwerkingsovereenkomst (2008), addendum (2011).

ontwikkelen van de kernactiviteit van ieder van de muziekpartners. In de praktijk is echter sprake geweest van een langdurige impasse in de samenwerking. In maart 2009 heeft Tivoli de gemeente bericht dat zij de medewerking aan de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst opschort. Tivoli wil niet langer meewerken aan een gezamenlijke exploitatie van het Muziekpaleis, maar staat exploitatie door meerdere zelfstandige exploitanten voor ogen. De gemeente hield vast aan programmering en exploitatie door één organisatie. Tivoli wilde hieraan niet meer meewerken. In de Stichting Muziekpaleis was sprake van een bestuurscrisis. Beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst is daarbij aan de orde geweest. Er wordt – zonder resultaat – gedurende 2009 onderhandeld tussen de gemeente en Tivoli over de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst en over alternatieve vormen van samenwerking en beoogd gebruik van het Muziekpaleis. Ook inzet van mediation begin 2010 heeft niet geleid tot het gewenste resultaat. Eind 2010 ontstaat er na de komst van een nieuw college weer enig perspectief op herstel van de samenwerking. De nadere afspraken in de samenwerking worden in 2011 geformaliseerd in een aanpassing van de samenwerkingsovereenkomst van 2008.

Onenigheid duurt voort, terwijl tijd dringt

De onenigheid tussen de betrokken partijen heeft veel tijd en energie gekost en ging in essentie over de aard van de verzelfstandiging en fusie en over de rechtspositie van het personeel (die per organisatie verschillend was) bij overgang naar de nieuwe organisatie. Het stopzetten van de samenwerking is herhaaldelijk in beeld geweest. Tot najaar 2013 is sprake geweest van onenigheid.

Er zijn meerdere momenten geweest waarop ook de raad zijn zorgen over de samenwerking heeft geuit. De randvoorwaarden van de raad voor het vrijgeven van bouwkrediet waren in juridische zin dwingend vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst en goedgekeurd door de raad. Door de lastige samenwerking binnen de stichting en het feitelijk ontbreken van een huurovereenkomst bij aanvang van de bouw ontstond het risico voor de gemeente dat er de facto geen huurder zou zijn voor het gebouw.

De nieuwe organisatie, inclusief een bestuurder-directeur en een nieuwe raad van toezicht, bestond feitelijk pas vanaf 1 januari 2014. De resultante hiervan is dat de nieuwe organisatie TivoliVredenburg zich – ondanks voorbereidende werkzaamheden vanaf medio 2013 – in operationele zin eigenlijk pas nadat het gebouw was opgeleverd daadwerkelijk is gaan bezighouden met de organisatie, inrichting en exploitatie van het Muziekpaleis.

2.5.2 Governance: sturing vanuit gemeente niet eenduidig

De gemeentelijke governance is vanaf het begin niet eenduidig geweest. Daardoor is geen goede balans gevonden in de financieel-economische, stedenbouwkundige en cultureel inhoudelijke doelen van de gemeente voor een verantwoorde bouw van het Muziekpaleis en de realisatie van een sterke organisatie vanuit de muziekpartners MCV, Tivoli en SJU.

Sturing vanuit gemeente op samenhang van bouw- en organisatietraject

In de ontstaansgeschiedenis zien wij duidelijke aanwijzingen dat de sturing op het bewaken van de samenhang tussen beide trajecten problematisch is geweest. Van meet af aan worden bij dit project zowel het bouw- als het organisatietraject verder uitgewerkt. Steeds is daarbij nadrukkelijk het belang van de samenhang van beide trajecten benoemd en bewaakt door het expliciet noemen van voorwaarden en tijdspaden waarbinnen hieraan voldaan moest zijn.

Besluit privatisering MCV

Op 1 juni 2006 stelt de raad bij motie 2006/M33 (Exploitatie Muziekpaleis) als voorwaarde voor instemming met kredietvrijgave voor aanbesteding en gunning dat een notitie wordt voorgelegd met de opzet van organisatie van de huurder van het Muziekpaleis inclusief een geactualiseerde exploitatieopzet. Tevens roept de raad met motie 34 ‘Gelijkwaardige partners in het Muziekpaleis’ het college op ‘om Muziekcentrum Vredenburg zo snel mogelijk te privatiseren opdat de verschillende partners in gelijkwaardigheid kunnen spreken over samenwerking en fusie’.⁴³ In 2006 wordt door het college het besluit genomen om de tak van dienst Muziekcentrum Vredenburg op te heffen en de activiteiten en het beheer van de dienst onder te brengen in een daartoe op te richten stichting. De rekenkamer constateert dat een daadwerkelijke privatisering van MCV voorafgaand aan een fusietraject met de andere partijen niet heeft plaatsgevonden. De feitelijke dan wel gepercipieerde ongelijkwaardigheid tussen de betrokken partijen is daarmee als obstakel voor het bevorderen van de samenwerking en van de organisatieontwikkeling ten behoeve van het Muziekpaleis niet weggenomen. Pas eind 2013 zal MCV overgaan naar de nieuwe organisatie TivoliVredenburg.

Projectorganisatie Stationsgebied opdrachtgever; positie Culturele zaken

Een andere ontwikkeling die raakt aan het governanceperspectief is het besluit van het college (bekrachtigd door de raad) in april 2006 dat de Projectorganisatie Stationsgebied (POS) opdrachtgever wordt voor de toekomstige aansturing van het project, zowel voor de realisatie van het vastgoed als voor de fusie (samenwerkingsorganisatie) en de monitoring van de risicoanalyse. POS is zelf tevens opdrachtnemer voor ontwikkeling en realisatie van het geheel van het vastgoed. Het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Utrecht (OGU)⁴⁴ wordt opdrachtnemer voor realisatie, alsmede beheer en onderhoud van het gebouw (als beoogd eigenaar na oplevering). De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) – daarbinnen in het bijzonder de afdeling Culturele Zaken (CZ) – wordt opdrachtnemer voor de realisatie van de doelstellingen uit het ondernemingsplan.

De rekenkamer constateert dat in deze periode de opdrachtgevende verantwoordelijkheid voor de organisatieontwikkeling van het Muziekpaleis is overgegaan van DMO/CZ naar POS. CZ heeft – op instigatie van de toenmalige wethouder en gemeentesecretaris – de facto en ondanks het bovengenoemde en hiertoe

⁴³ Motie Gelijkwaardige partners in het Muziekpaleis, 2006/M34 (1 juni 2006).

⁴⁴ Na OGU waren vastgoedbeheer en – exploitatie onderdeel van de Dienst Stadsontwikkeling (SO). Nadien is dit opgegaan in de Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO, sinds april 2012).

strekken de besluiten van het college vanaf 2006 als opdrachtnemer geen rol heeft gespeeld bij de organisatieontwikkeling. Deze gang van zaken is daarna niet bekrachtigd door het college met een aangepast besluit over de aansturing en rolverdeling bij dit project. CZ zal pas in de loop van 2013 weer in beeld komen als de voorbereiding van de subsidie voor de Stichting Muziekpaleis aan de orde is. Het perspectief van de huurder/gebruiker – onder andere relevant in relatie tot de beoordeling van het ondernemingsplan en de exploitatiebegroting – is daardoor lange tijd niet ingevuld geweest. In de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, is – retrospectief – naar voren gebracht dat het bouwtraject bij POS mogelijk meer aandacht heeft gekregen dan de organisatieontwikkeling en de exploitatiebegroting van de beoogde huurder/gebruiker van het Muziekpaleis. De afwezigheid van CZ als beleidsinhoudelijke afdeling gedurende de periode 2006-2013 is als problematisch te beschouwen. Zowel het perspectief van het niet integraal benaderen en afwegen van risico's voor de exploitatie van het Muziekpaleis is hierbij aan de orde, als het feit dat MCV niet al jaren eerder (namelijk volgend op het collegebesluit in 2006) daadwerkelijk is verzelfstandigd. Ook het feit dat de verzilvering van de toegezegde sponsoring van bijna € 9 miljoen nadien voor een bescheiden deel tot stand is gekomen, kan volgens de rekenkamer niet los worden gezien van het niet betrokken zijn van CZ in deze periode.

Verder is opgemerkt dat de betrokkenheid van OGU (later UVO) als toekomstig eigenaar/verhuurder tijdens het bouwproces gering is geweest en pas in 2013 is geïntensiveerd. In deze constellatie is de integrale afweging van risico's, bijvoorbeeld bij het beoordelen van de exploitatiebegroting voor het Muziekpaleis, onvoldoende tot stand gekomen. De mogelijke rol van Financiën & Control (F&C) bij het bewaken van een integrale risicoanalyse is in gevoerde gesprekken benoemd als bescheiden en meer procedureel (marginale toetsing) dan inhoudelijk.

De rekenkamer ziet hierin aanwijzingen dat de sturing op de samenhang tussen de trajecten van bouw en organisatieontwikkeling niet effectief is geweest. Expliciet wijzen wij op het feit dat ten tijde van de vrijgave van het investeringskrediet nog niet was voldaan aan de eerder door de raad gestelde randvoorwaarden voor wat betreft de organisatie en exploitatie. Op het moment dat besluiten werden genomen over de bouw van het Muziekpaleis was er nog geen sprake van een goed onderbouwd en door alle partijen gedragen plan voor de exploitatie van het Muziekpaleis.⁴⁵ De nieuwe organisatie was ondanks intentieovereenkomsten feitelijk nog verre van gerealiseerd.

Wethouder culturele zaken en gemeentesecretaris in Stichting Muziekpaleis

De vorming van de stichting wordt in bestuurlijke zin – na een voorzichtig herstel van de samenwerking en het vertrouwen – begin 2011 inhoud gegeven door een stuurgroep van de muziekpartijen, waarvan ook de wethouder culturele zaken deel uitmaakt. Dit hing samen met de vertrouwensbreuk in de tot dan toe functionerende raad van toezicht en was een randvoorwaarde voor de muziekpartijen om tot hernieuwde samenwerking te komen. Deze stuurgroep vormt – bij wijze van tijdelijke

⁴⁵ Adviesbureau Leisure and Arts Consulting (2008). 2^e Second opinion.

constructie – ook het bestuur van de stichting Muziekpaleis, totdat de definitieve bestuurlijke organisatie en de inrichting daarvan zijn uitgewerkt.

Het element van belangenbehartiging van inbrengende partijen speelt echter in toenemende mate op. Daarbij zijn de verschillende rollen die de gemeente vervult in dit proces eerder een complicerende dan faciliterende factor in de relatie tussen de muziekpartners. Immers, naast muziekpartner (MCV) is de gemeente ontwikkelaar, financier, verhuurder, vergunningverlener en –handhaver, subsidiegever en kadersteller voor reorganisaties.

Eind januari 2013 besluit⁴⁶ het college om de gemeentesecretaris voor te dragen voor het bestuur van de stichting Muziekpaleis. De wethouder culturele zaken maakt sinds juni 2011 deel uit van dit bestuur. Vanwege grote problemen met de samenwerking tussen partijen binnen de stichting – met als reëel ingeschat risico dat er bij oplevering van het gebouw geen nieuwe exploitant zou zijn – heeft het college dit besloten. Dit besluit wordt nodig geacht ten behoeve van de fase van kwartiermaken en totdat de stichting is omgevormd van het bestuursmodel naar een raad van toezicht-model en er leden van de raad van toezicht voor benoeming worden voorgedragen.

In de afwegingen binnen het college rondom deze benoeming is expliciet de Nota verbonden partijen 2009⁴⁷ betrokken, dit vanwege de kaders die hierbij in het geding zijn. Dit betreffen de beleidsuitgangspunten met betrekking tot vertegenwoordigingen, in het bijzonder betreffende bestuursfuncties en de zuiverheid bij invulling van rollen. Met het oog op de schijn van tegenstrijdige belangen, loyaliteitsconflicten, transparant beleid en het voorkomen van rolvermenging worden in beginsel geen bestuurders (tenzij noodzakelijk voor regiefunctie), raadsleden of ambtenaren benoemd in bestuurs- of commissarisfuncties.

Om de nieuwe organisatie (‘fusie’ dienst Vredenburg, Tivoli en SJU) voor te bereiden is de Stichting Muziekpaleis opgericht. Dit is een zogenoemde verbonden partij van de gemeente geweest van 2008-2013. De wijze waarop de vertegenwoordiging vanuit de gemeente in verbonden partijen is georganiseerd, is vastgelegd in de Nota verbonden partijen. Deze nota is een kaderstellend document van de raad. Binnen het college is de afweging gemaakt om over dit besluit de raadscommissie niet schriftelijk te informeren. De betrokken wethouder zou hierover een mededeling doen (en hebben gedaan) aan de raadscommissie. Voor zover de rekenkamer kan nagaan – op basis van notulen van de raadscommissie M&S d.d. 12 februari 2013 of daarna – is dit niet gebeurd.

De gemeentesecretaris treedt daadwerkelijk in april 2013 toe tot het bestuur. De gemeentesecretaris geeft naast zijn bestuurlijke rol in de Stichting Muziekpaleis leiding aan een door hem ingestelde ambtelijke stuurgroep Muziekpaleis, die onder andere de overgang van MCV naar de stichting Muziekpaleis en de ingebruikname van het Muziekpaleis mogelijk moet maken. De samenstelling van deze stuurgroep

⁴⁶ Ontwerpcollegebesluit en diverse bijlagen (i.c. brieven 29-31 januari 2013). Betreft Invulling plaats in bestuur Stichting Muziekpaleis. d.d. 24 januari 2013 (kenmerk 12.092958).

⁴⁷ Ten tijde van de afwegingen binnen het college betrof dat de Nota Verbonden partijen 2009, vastgesteld door de raad op 7 mei 2009; in het bijzonder deel 2, p.17-18. Najaar 2015 zal een nieuwe Nota Verbonden partijen 2015 door de raad worden vastgesteld.

varieert gedurende 2013 al naar gelang de vraagstukken die aan de orde zijn. Zo blijkt dat pas in een laat stadium UVO en CZ participeren in deze stuurgroep. UVO komt in dit verband als toekomstig ‘eigenaar’ van het gebouw in beeld wanneer de oplevering aanstaande is. CZ wordt in het najaar van 2013 weer betrokken bij het Muziekpaleis vanwege het voorbereiden van de subsidie 2014 voor TivoliVredenburg. Sinds 2006 was CZ – op instigatie van de toenmalige wethouder en toenmalige gemeentesecretaris (maar in afwijking van het collegebesluit terzake) – niet meer actief betrokken bij het Muziekpaleis en de organisatieontwikkeling.

Geconstateerd moet worden dat de kaders van de Nota verbonden partijen bij deze gang van zaken zijn overschreden. De rekenkamer wijst erop dat de bestuurlijke deelname vanuit de gemeente (wethouder cultuur en gemeentesecretaris) bijvoorbeeld lastig - en vanwege de dubbele betrokkenheid ook onwenselijk – is (geweest) in relatie tot de behandeling van subsidieaanvraag 2014 die de stichting Muziekpaleis heeft ingediend (zie verder hoofdstuk 3).

Tevens willen we echter opmerken dat verschillende gesprekspartners in gesprekken met de rekenkamer hebben aangegeven dat de handelwijze van de gemeentesecretaris in positieve zin heeft bijgedragen aan het scheppen van de condities waaronder de stichting Muziekpaleis eind 2013 daadwerkelijk als exploitant van TivoliVredenburg van start kon gaan. Daarbij is tevens de wijziging van het bestuursmodel bewerkstelligd naar een Raad van Toezicht model met statutair bestuurder-directeur volgens de Code Cultural Governance.

In dit hoofdstuk heeft het accent gelegen op de bouw van het Muziekpaleis en het ontwikkelingstraject naar de organisatie TivoliVredenburg. Vanzelfsprekend kunnen beide trajecten niet los gezien worden van de culturele ambitie van de gemeente met het Muziekpaleis. De culturele doelen en de inzet van het instrument subsidie daarbij komen uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 3.

3 SUBSIDIE EN EXPLOITATIE

3.1 INLEIDING

Het vorige hoofdstuk ging in op de rollen van de gemeente als bouwheer (opdrachtgever en financier van de bouw, restpunten na oplevering gebouw), als verhuurder en als eigenaar/ beheerder van het gebouw (onderhoud). In dit hoofdstuk gaan we in op de huidige relatie van de gemeente met de Stichting TivoliVredenburg vanuit de rol van de gemeente als subsidieverstrekker. Daarbij gaan wij ook in op de exploitatie van TivoliVredenburg. De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- ◆ de doelen en ambities van de gemeente;
- ◆ de bestuurlijke en financiële relatie van de gemeente met TivoliVredenburg;
- ◆ de kansen en risico's in de exploitatie op korte en langere termijn;
- ◆ de mogelijkheden om financiële risico's en de omvang van de benodigde gemeentelijke bijdrage te beheersen.

De subsidie die de gemeente heeft toegekend op basis van de exploitatiebegroting 2015 van TivoliVredenburg staat hierbij centraal, maar we kijken ook naar de ervaringen van de voorlopers, van TivoliVredenburg in 2014 en de verwachtingen voor de toekomst.

3.2 OMVANG SUBSIDIE TIVOLIVREDENBURG

De Stichting TivoliVredenburg wordt sinds 1 januari 2014 gesubsidieerd door de gemeente Utrecht. De uitvoerende verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de afdeling Culturele Zaken. De subsidie aan TivoliVredenburg is samengesteld uit een structurele jaarsubsidie met eenmalige en tijdelijke aanvullingen (suppleties en garanties).⁴⁸ In voorgaande jaren heeft de gemeente bepaald dat de omvang van de structurele jaarsubsidie voor het nieuwe TivoliVredenburg bestaat uit de subsidies die de oude muziekpodia gezamenlijk ontvingen.⁴⁹

⁴⁸ De jaarsubsidie bedoeld voor de uitvoering van het jaarlijkse in te dienen activiteitenplan wordt ook wel de structurele jaarsubsidie genoemd.

⁴⁹ De structurele jaarsubsidie van St. Tivoli Oudegracht, St. Jazz Utrecht (SJU) en Muziekcentrum Vredenburg (MCV) vormen opgeteld (bij benadering) het bedrag voor de structurele jaarsubsidie voor St. TivoliVredenburg. In 2006 werd het totaal berekend op € 7,534 mln. (prijsspeil 2010). Omgerekend naar prijspeil 2015 is dit € 8,211 mln. De subsidie 2015 is wat lager omdat culturele subsidies niet elk jaar gecorrigeerd zijn voor inflatie. Bron: financiële bijlage bij kredietaanvraag Muziekpaleis, 6 april 2006. De voormalige gemeentelijke bijdrage aan MCV is verreweg de grootste component. De totale gemeentelijke jaarlijks bijdrage aan MCV varieerde sterk (van € 6,9 mln. in 2013 tot € 9,5 mln. in 2009). MCV kreeg in de praktijk, ter dekking van onverwachte exploitatietekorten en incidentele kosten, regelmatig meer gemeentelijke bijdrage dan structureel was begroot. Bron: Oostveen, P. (20 augustus 2013), *Gemeentelijke bijdrage MCV 2009-2016*.

Tabel 3.1 Subsidies 2014, 2015 en geraamde subsidie 2016 (indicatief, excl. indexering)
en overige financiële bijdragen van de gemeente (bedragen x € 1000)

	2014	2015	Begroet 2016
Jaarsubsidie (2014/2015 volgens beschikking), waarvan:			
Subsidie jaarlijkse activiteitenplan ⁵⁰	5.923	7.862	* 7.862
Suppletie aanloopfase (1 jan 2014 - 21 juni 2014)	2.500		
Compensatie gemiste inkomsten wegens latere start restaurant	105		
Suppletie huurgarantie I (21 juni 2014 – 21 juni 2016)	64	118	* 54
Suppletie huurindexering (2014 & 2015)	37	69	
Subtotaal	8.629	8.049	* 7.916
Incidentele suppleties/bijdragen, waarvan:			
Suppletie opbouw weerstandsvermogen ⁵¹	798		
Overdracht vrije reserve MCV	** 452		
Subsidie audiovisuele aanpassing zalen t.b.v. Nederlands Filmfestival (uit flexibel budget cultuur).	250		
Bijdrage opening 3 juli 2014 (uit budget Kabinet burgemeester)	** 25		
Subtotaal	1.525	0	0
Voorwaardelijke suppleties/bijdragen, waarvan:			
Voortzetting suppletie huurgarantie I (10 jaar, niet gedekt)			* 64
Suppletie huurgarantie II (VJN 2015, 10 jaar, na de eerste twee jaar niet gedekt) ⁵²		* 130	* 130
Suppletie garantie klassiek (voor seizoen 2014/2015 en 2015/2016, maximaal € 2,86 mln. per jaar)	* 1.549	* 2.860	* 1.311
Gevolgschade incident plafondplaat grote zaal		* p.m.	
Subtotaal	* 1.549	* 2.990	* 1.505
Totaal aan mogelijke gemeentelijke bijdragen:	11.703	11.039	* 9.421
Reserveringen exploitatietekort⁵³	1.700	2.500	1.100

* Onzeker/nog geen verleningsbeschikking. Geen onderdeel van de subsidiestaat verantwoording 2014.

** Niet als subsidie verstrekt. Geen onderdeel van de subsidiestaat verantwoording 2014.

⁵⁰ In 2014 is € 1.664.017 subsidie verstrekt voor activiteiten op locaties Vredenburg Leidsche Rijn, Vredenburg Leeuwenbergh en Tivoli Oudegracht (1 jan 2014 - 21 juni 2014) en € 4.258.650 voor activiteiten in het nieuwe Muziekpaleis (21 juni 2014 - 31 dec 2014).

⁵¹ De subsidiesuppletie weerstandsvermogen betreft periode 21 juni 2014–medio 2016 en is € 1.250.000 minus de vrije reserves van MCV (€ 452.000) en St. Tivoli (deze reserve wordt per 1 jan 2017 overgedragen aan St. TivoliVredenburg). De definitieve hoogte van de suppletie wordt bepaald na ontvangst van de balans 2016 van de St. Tivoli.

⁵² Gemeente Utrecht (28 oktober 2014). *TivoliVredenburg*. Brief aan de raad. De kosten van deze huurgarantie deel II worden gedurende de eerste twee jaar gedekt binnen het Programma Vastgoed.

⁵³ Deze reserveringen kan de gemeente inzetten als dekkingsbron voor eventuele aanvullende subsidie en aanspraken op garanties bij een exploitatietekort. Bron 2014: Gemeente Utrecht (21 mei 2015). *Bijlage Resultaatbestemming 2014*. Bijlage bij Jaarstukken 2014. Bron 2015-2016: Gemeente Utrecht (21 mei 2015). *Voorjaarsnota, eerste bestuursrapportage 2015*.

In tabel 3.1. staan de subsidiebedragen en overige gemeentelijke bijdragen aan Stichting TivoliVredenburg voor 2014, 2015 en 2016. De tabel bevat verleende subsidies en bijdragen en nog niet verleende bedragen waar nog geen beschikking voor is afgegeven en nog niet in alle gevallen dekking voor is geregeld. De subtotalen van de jaarsubsidie (de in de verleningsbeschikking genoemde bijdragen), de overige en voorwaardelijke suppleties/bijdragen tellen samen op tot het totaal aan beschikbare gemeentelijke bijdrage in een jaar.

Uit tabel 3.1. blijkt dat de totale jaarlijkse bijdrage van de gemeente aan TivoliVredenburg in 2014 hoger is dan de structurele jaarsubsidie die de gemeente verleent.

De jaarsubsidie bedraagt in 2014 € 8,6 miljoen maar de totale bijdrage door de gemeente is € 10,2 miljoen en kan verder oplopen tot € 11,7 miljoen. Dit heeft te maken met suppleties die nog kunnen worden ingezet op basis van de gemaakte afspraken en afgegeven garanties. In een bijlage bij de Jaarstukken 2014 is een reservering van € 1,7 miljoen opgenomen voor het voorziene begrotingstekort in 2014.⁵⁴ De door TivoliVredenburg ingediende jaarrekening over 2014 sluit na aftrek van reeds verleende subsidies met een tekort van € 1,2 miljoen, zodat niet de hele reservering voor dit doel nodig zal zijn.⁵⁵

In 2015 en 2016 kan de totale gemeentelijke bijdrage oplopen tot respectievelijk € 11,0 miljoen en € 9,4 miljoen. Of deze suppleties worden ingezet, hangt af van de exploitatieresultaten van TivoliVredenburg. Voor de dekking van eventuele exploitatietekorten in 2015 en 2016 zijn in de Voorjaarsnota 2015 reserveringen opgenomen van € 2,5 resp. € 1,1 miljoen. Het College van B&W meldt dat deze reserve wordt aangesproken voor de tekorten die zich daadwerkelijk voordoen, waarbij de inzet is het tekort zoveel mogelijk te beperken.⁵⁶ In de Voorjaarsnota wordt niet toegelicht hoe deze reservering zich verhoudt tot de garantie klassiek. Uit de mondelinge toelichting van Afdeling Culturele Zaken en TivoliVredenburg blijkt dat zij de reservering zien als dekking van de afgegeven garantie klassiek.⁵⁷

Voor een aantal suppleties is nog geen dekking binnen de gemeentebegroting. Het gaat om:

- ◆ de huurgaranties deel I en II: deze zijn afgegeven voor 10 jaar. Er is dekking voor 2 jaar. De garanties bedragen in totaal € 248.000 per jaar;
- ◆ de garantie klassiek: het garantiebepdrag voor 2015 en 2016 is resp. € 360.000 en € 211.000 hoger dan de reserveringen exploitatietekort 2015 en 2016.

⁵⁴ Gemeente Utrecht (21 mei 2015). *Bijlage Resultaatbestemming 2014*. Bijlage bij Jaarstukken 2014.

⁵⁵ St. TivoliVredenburg, 17 april 2015. Brief aan Gemeente Utrecht met Jaarverslag 2014 en eerste tussenrapportage 2015.

⁵⁶ Gemeente Utrecht (21 mei 2015). Voorjaarsnota, eerste bestuursrapportage 2015, p. 24.

⁵⁷ Gesprekken met TivoliVredenburg en met gemeentelijke vertegenwoordigers waaronder afdeling Culturele Zaken d.d. 27 augustus 2015.

De totale jaarlijkse bijdrage komt voor een deel uit het cultuurbudget (2014: € 9,677 miljoen⁵⁸), en voor een deel uit andere dekkingsbronnen (2014: € 0,477 miljoen⁵⁹). Het bedrag dat verleend is uit andere dekkingsbronnen kan in 2014, gezien het gerealiseerde exploitatietekort in 2014⁶⁰, nog oplopen tot € 1,693 miljoen.

Een aantal aanvullingen op de subsidie heeft een eenmalig karakter, zoals de compensatie voor de latere start van het restaurant (2014), of de suppletie weerstandsvermogen (2014). Andere aanvullingen hebben een tijdelijk karakter, zoals de suppletie huurgarantie in 2014 en 2015 (op basis van de voor tien jaar overeengekomen regeling huurgarantie⁶¹), en de suppletie garantie klassiek (overeengekomen voor twee jaar).

De suppleties weerstandsvermogen en huurindexering hebben over een langere termijn gezien meer het karakter van een lening dan van een subsidie, want deze aanvullende bedragen zijn van tijdelijke aard en worden in de periode 2024 t/m 2033 weer op de jaarsubsidie in mindering gebracht.

Naast de in de tabel genoemde bedragen kreeg TivoliVredenburg in 2014 eenmalig een “bestemmingsreserve frictiekosten personeel MCV” van € 3,9 miljoen van de gemeente Utrecht.⁶² Dit geld is bestemd voor de uitvoering van het sociaal plan voor het personeel dat van Muziekcentrum Vredenburg. De daaraan verbonden verplichtingen en budget zijn op 1-1-2014 overgedragen aan TivoliVredenburg (salarisgaranties en recht op toeslagen boven CAO-niveau).⁶³

⁵⁸ Het bedrag van € 9,677 mln. bestaat uit de jaarsubsidie van € 8,629 mln., de suppletie weerstandsvermogen van € 798.000, (prestatiedoelstelling 1.1.2 Productie en programmering). Daarnaast is er de subsidie van € 250.000 ten behoeve van audiovisuele aanpassingen aan zalen in TivoliVredenburg voor het Nederlands Filmfestival (prestatiedoelstelling 1.3.1 Internationalisering). Bron: *Subsidiestaat Verantwoording 2014*.

⁵⁹ De gemeentelijke bijdrage van € 477.000 bestaat uit € 452.000 overgedragen vrije reserve van MCV, en € 25.000 bijdrage voor het openingsfeest vanuit het budget Kabinet burgemeester.

⁶⁰ TivoliVredenburg (17 april 2015). *Jaarverslag 2014*. Brief aan het College van B&W. De jaarrekening 2014 toont een tekort van € 1,216 mln.

⁶¹ Huurgarantieregeling: als de huurprijs door bouwkostenstijging (excl. inflatie) hoger wordt dan in de exploitatieopzet 2008 beoogd, en daardoor over de eerste 10 jaar een sluitende exploitatie van het Muziekpaleis niet mogelijk is, draagt de gemeente het risico van deze kostenstijgingen (bron: College van B&W (5 november 2013). *Bevestiging gemaakte afspraken*. Brief aan st. Muziekpaleis). Voor 2014 en 2015 is op basis van deze garantie extra subsidie verleend. Voor eventuele huurgarantie van juni 2016 - juni 2024 heeft de gemeente nog geen dekking geregeld.

⁶² Gemeente Utrecht (3 december 2014). *Definitieve financiële afwikkelstaat*. Brief aan St. TivoliVredenburg.

⁶³ Gemeente Utrecht (19 december 2013). Sociaal Plan Overgang MCV gemeente Utrecht.

3.3 BEVINDINGEN

De rekenkamer is tot de volgende bevindingen gekomen over de subsidie, subsidierelatie en exploitatie van TivoliVredenburg.

1. Het nieuwe, grotere TivoliVredenburg – met 68% meer plaatsen dan in 2006 – moest met een gelijkblijvende subsidie en personele inzet worden geëxploiteerd. De voorziene kostenbesparing (door samenwerking en schaalvoordelen) is slecht onderbouwd en niet haalbaar gebleken.
2. De gemeente en TivoliVredenburg zijn ambivalent in de opvatting over en uitvoering van cultureel ondernemerschap.
3. De reguliere beleidskaders voor cultuursubsidies zijn niet gevolgd. Daardoor is de programmering van TivoliVredenburg niet inhoudelijk getoetst.
4. Veel onvolkomenheden bij subsidieverstreking 2014 en 2015.
5. De huidige gemeentelijke bijdrage aan TivoliVredenburg is ingewikkeld opgebouwd en bevat belangrijke risico's voor de gemeentelijke begroting.
6. Hoge huisvestingskosten zetten de exploitatie van TivoliVredenburg onder druk.
7. TivoliVredenburg heeft, net als andere grote podia, een beperkte bezettingsgraad. De zalen worden gemiddeld drie keer per week gebruikt voor culturele activiteiten.
8. De helft van de klanten van TivoliVredenburg komt uit de provincie Utrecht en de andere helft voor het overgrote deel uit andere delen van Nederland.
9. De exploitatiebegroting van TivoliVredenburg is niet sluitend, uitgaande van de verleende gemeentelijke subsidie en voortzetting daarvan op het huidige niveau.
10. Het tekort op de exploitatiebegroting van TivoliVredenburg kan nog toenemen.
11. Het weerstandsvermogen van TivoliVredenburg is nog niet op peil.
12. Een hogere jaarsubsidie aan TivoliVredenburg bij een ongeveer gelijkblijvend cultuurbudget kan ten koste gaan van subsidie aan andere culturele instellingen.
13. Vermindering van het exploitatietekort en daarmee de subsidieomvang is mogelijk, maar vereist keuzes om de bezettingsgraad van het gebouw te verhogen (meer zakelijke verhuur en winstgevende programmering), grotere inzet van horecavoorzieningen en het in sterkere mate in rekening brengen van de kosten bij bezoekers.

3.4 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN OVER SUBSIDIE EN EXPLOITATIE

Alvorens in meer detail de subsidie van de gemeente en de exploitatie van TivoliVredenburg te behandelen, wordt een aantal belangrijke momenten hieronder benoemd.

Tijdslijn Subsidie en exploitatie

- ◆ 1997: Initiatief muziekpartijen voor plan Muziekpaleis
- 2004-2013: diverse exploitatiebegrotingen en second opinions
- 2013-2016: huidige cultuurnotaperiode
- ◆ December 2013: subsidiebeschikking 2014
- 1-1-2014: oplevering gebouw, feitelijke start nieuwe organisatie
- Juni 2014: opening Muziekpaleis TivoliVredenburg
- ◆ Oktober 2014: tussenrapportage TivoliVredenburg: exploitatietekorten
- December 2014: subsidiebeschikking 2015
- April 2015: jaarverslag 2014 en tussenrapportage 2015 TivoliVredenburg
- ◆ Juni 2015: raad besluit over reserves exploitatietekorten (Jaarstukken 2014 en Voorjaarsnota 2015)
- ◆ Eind 2015: start evaluatie TivoliVredenburg en voorbereiding cultuurnota 2017-2020
- 31 mei 2016: uiterste datum indiening jaarverslag 2015 door TivoliVredenburg
- 2017-2020: nieuwe cultuurnotaperiode

3.4.1 Schaalvoordeel en kostenbesparing slecht onderbouwd

De gemeente wilde een groter gebouw exploiteren met gelijkblijvende subsidie. De daarvoor benodigde efficiëntiewinst (bijvoorbeeld kostenbesparing door samenwerking en schaalvoordelen) is slecht onderbouwd.

De noodzaak van nieuwe huisvesting en samenwerking tussen stichting Tivoli, Muziekcentrum Vredenburg en stichting Jazz Utrecht is vanaf eind jaren negentig in verschillende beleidsdocumenten geuit. De ruimtelijk programma's van eisen van de individuele podia voor nieuwe huisvesting en een vooruitblik op een mogelijke gedeelde exploitatie is voor het eerst nader uitgewerkt door Wilimas Bouwadviseurs in 2001.⁶⁴ Daarin werd melding gemaakt van efficiency- en schaalvoordelen bij huisvesting in een gezamenlijk gebouw. De ambities die de gemeente had met het nieuwe Muziekpaleis zijn in het *Actieprogramma Professionele Muziek 2003-2008*⁶⁵ voor het eerst het wat concreter verwoord:

- ◆ De gemeente wil muziek in Utrecht in al haar verscheidenheid onderhouden, stimuleren en waar nodig versterken.
- ◆ De gemeente wil het publiek bedienen en de stad van een accommodatie voorzien die past bij een positie als vierde stad van het land.

⁶⁴ Wilimas Bouwadviseurs (3 oktober 2001). *Vredenburg Tivoli SJU Muziekpaleis*. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een raadsbesluit en met een door de raad beschikbaar gesteld budget.

⁶⁵ Gemeente Utrecht (januari 2003). *Utrecht Muziekstad – Actieprogramma Professionele Muziek 2003-2008*. Wilimas Bouwadviseurs (3 oktober 2001). *Vredenburg Tivoli SJU Muziekpaleis*.

- ◆ Het Muziekpaleis herbergt MCV, Tivoli en SJU, en maakt samenwerking en dwarsverbanden mogelijk.
- ◆ Het Muziekpaleis vormt de motor voor vele muziekactiviteiten in de stad.
- ◆ Het Muziekpaleis heeft landelijke én internationale uitstraling.
- ◆ De gemeente wil kunnen concurreren met andere grote steden in Nederland en Europa.
- ◆ De drie muziekpodia hebben ieder behoefte aan een extra zaal, maar kunnen hiervoor ieder voor zich te weinig programma bieden. Door één zogenaamde 'cross-overzaal' met circa 400 zit- of 750 staanplaatsen toe te voegen aan een nieuw Muziekpaleis zou aan die wens tegemoet worden gekomen.

Dit Actieprogramma bevatte geen financiële paragraaf waarin is aangegeven wat de financiële consequenties zouden zijn van een extra zaal.

Het nieuwe gebouw kreeg niet alleen een extra zaal, maar ook grotere zalen. Vergeleken met de oude huisvesting van de drie muziekpartners in 2006 steeg de totale zaalcapaciteit van 3.183 naar 5.358 plaatsen (+ 68%).⁶⁶

Het ligt voor de hand dat grotere huisvesting meer kosten met zich meebrengt voor bijvoorbeeld programmering, publieksbegeleiding, verwarming, schoonmaak, onderhoud en verzekering dan kleinere huisvesting. Om exploitatie met gelijkblijvende subsidie mogelijk te maken moet goedkoper gewerkt worden en/of moeten meer eigen inkomsten gegenereerd worden.

De gemeente veronderstelde dat een gezamenlijke exploitatie voordelen oplevert op het gebied van capaciteit en kostenbesparingen.⁶⁷ Ook de muziekpartners gingen daar van uit, zo verwachtten zij dat zij voldoende zouden hebben aan de bestaande (vaste) personele formatie van Tivoli en MCV.⁶⁸

Wij hebben geen expliciete beargumentering aangetroffen van de schaalvoordelen en kostenbesparingen en ook geen berekening van de omvang daarvan. Daardoor is onvoldoende duidelijk *hoe* de muzikpartijen de benodigde kostenbesparingen zouden behalen en of deze aanname wel realistisch is. In de opgestelde exploitatiebegrotingen en de voorstellen van het college aan de raad, is vrijwel steeds een sluitende exploitatie gepresenteerd.⁶⁹ De ambitie om een substantieel groter gebouw te

⁶⁶ Het totaal van 3.183 plaatsen is de capaciteit die de podia MCV (2.030 plaatsen), Tivoli Oudegracht (1.000 plaatsen) en SJU (153 plaatsen) beschikbaar hadden in 2006. In 2012 nam Tivoli Oudegracht de Spiegelzaal in gebruik (250 plaatsen).

⁶⁷ College van B&W (15 december 2009). *Samenwerking Muziekpaleis*. Raadsbrief n.a.v. brief Tivoli 11 december 2009. In het Ondernemingsplan Muziekpaleis van het werkverband muziekpaleis d.d. 26 maart 2007 was in bijlage 3 daarentegen vermeld dat de veronderstelde schaalvergroting en efficiëntie nog onderbouwd moesten worden. In latere documenten is deze onderbouwing niet aangetroffen.

⁶⁸ Bijvoorbeeld: TivoliVredenburg (4 juni 2014). *Concept 2^e tussenrapportage Stichting Muziekpaleis*. Brief aan het college van B&W. TivoliVredenburg stuurde eerdere concepten van deze rapportage aan B&W op 23 maart, 18 en 25 april 2014.

⁶⁹ In de voortgangsrapportage van november 2011 werd een exploitatietekort gemeld van € 0,81 mln. Als oplossing voor dit tekort kondigde het college taakstellende maatregelen aan van

exploiteren met gelijkblijvende subsidie en vaste bezetting is niet geproblematiseerd. In de laatste second opinion (Langeveld, 2013) is wel gewezen op risico's en onzekerheden in de begroting.⁷⁰ Er werd echter niet gesteld dat het uitgangspunt van de gemeente, dat de exploitatie mogelijk zou zijn met gelijkblijvende subsidie, onhaalbaar zou zijn. Inmiddels zien we dat de complexiteit van het gebouw op zichzelf zorgt voor hogere kosten.

Langeveld waarschuwde in 2013⁷¹ ook dat de logistieke processen bij het in gebruik nemen van een nieuw gebouw van te voren niet altijd goed in te schatten zijn. Hij wees er op dat dit in de praktijk dit vaak tot hogere kosten leidt, zonder aan te geven om hoeveel extra kosten het zou kunnen gaan. Mede door de achterblijvende voorbereidingen, stond TivoliVredenburg in 2014 voor de taak in korte tijd de fusie van de muziekpartijen in een nieuwe organisatie van de grond te tillen, het gebouw in te richten en het muziekprogramma in een nieuw gebouw met een nieuw concept te organiseren. Dat bleek een zeer intensief proces en absoluut geen 'business as usual'. In de eerste maanden na de opening in juni 2014 bleken inderdaad aanpassingen in de logistiek nodig die tot extra kosten hebben geleid. Bij de hoogte van de exploitatiesubsidie voor de tweede helft van 2014 en 2015 was daarmee geen rekening gehouden.

3.4.2 Ambivalentie over cultureel ondernemerschap

De gemeente en TivoliVredenburg zijn ambivalent over cultureel ondernemerschap. De gemeente categoriseert TivoliVredenburg als subsidierelatie met een hoog risicoprofiel.⁷² Dit vertaalt zich in intensief toezicht en controle door de gemeente. Dit blijkt uit maandelijks ambtelijk overleg, bestuurlijk overleg per kwartaal en periodieke rapportagemomenten. Tegelijkertijd wil de gemeente cultureel ondernemerschap stimuleren. Wij constateren dat de gemeente hierin ambivalent en zoekende is. Om risico's in de exploitatie van TivoliVredenburg te beheersen zet de gemeente - naast de structurele subsidie - tijdelijke maatregelen in (garanties, suppleties). Cees Langeveld, tevens auteur van de twee laatste second opinions op de exploitatiebegroting van TivoliVredenburg, verwoordt die ambivalentie als volgt: "een ondernemer kan niet ondernemen zonder risico, onzekerheid en bewegingsruimte.

bijna een miljoen euro, mede gebaseerd op aanbevelingen uit de second opinion door Langeveld Consultancy (26 augustus 2011).

⁷⁰ Zo wijst Langeveld (2013) op het risico dat niet alle logistieke processen in een nieuw gebouw functioneren zoals bedacht, met hogere kosten tot gevolg. Ook waarschuwt hij dat TivoliVredenburg geconfronteerd wordt met drie onzekere variabelen: nieuw gebouw, een nieuwe formule en een onzekere markt. Het financiële resultaat zal zich daarom bevinden in een bandbreedte rondom het begrote resultaat.

⁷¹ Langeveld Consultancy (5 november 2013). *Second opinion begroting TivoliVredenburg*.

⁷² De methode van risico inschatting is vastgelegd in het *Uitvoeringskader Subsidieverstrekking 2013*. Een hoog risicoprofiel vertaalt zich in intensief toezicht en controle door de gemeente. Naast een ondernemingsplan en activiteitenplan, tussenrapportages en jaarverslag, vindt ieder kwartaal een bestuurlijk overleg met de Raad van Toezicht plaats en iedere maand ambtelijk overleg met de directie van TivoliVredenburg.

De overheid houdt niet van risico en onzekerheid. Daarom beperkt zij de bewegingsruimte.”⁷³ Ondernemen betekent echter ook: risico dragen. Dat wil zeggen, rekening houden met de markt en met financiële grenzen die gesteld zijn.

De ambivalente houding van de gemeente blijkt uit een aantal zaken:

- ◆ De wijze waarop de gemeente invulling geeft aan het intensief toezicht op de subsidierelatie past niet logischerwijs bij het uitgangspunt van cultureel ondernemerschap. Intensief toezicht door de gemeente roept een beeld op dat de gemeente hierdoor risico's kan beheersen en tussentijds kan bijsturen. In de praktijk blijkt de gemeente nauwelijks te kunnen bijsturen.⁷⁴ De vraag is of de opbrengst van de huidige intensieve controle opweegt tegen de extra administratieve lastendruk voor de gemeente en voor TivoliVredenburg. Het intensieve toezicht door de gemeente zien wij mede als een gevolg van de korte tijd voor de voorbereiding van de subsidieverlening 2014, onvolledige informatie ter onderbouwing van de subsidieaanvraag en van de ongunstige start van TivoliVredenburg in het nieuwe Muziekpaleis (zie ook paragraaf 3.4.4). Door intensief toezicht wil de gemeente inzicht en vertrouwen in de bedrijfsvoering en het interne toezicht van TivoliVredenburg krijgen. Als dat inzicht en vertrouwen er is wil de gemeente meer afstand nemen.⁷⁵ Dat moment is in de toekomst voorzien bij de start van de nieuwe cultuurnotacyclus (2017).⁷⁶
- ◆ De huidige aansturing van de gemeente sluit onvoldoende aan bij de uitgangspunten van cultureel ondernemerschap:
 - De gemeente geeft vooraf onvoldoende subsidie om het jaarplan uit te kunnen voeren, maar keurt het jaarplan wel goed. Ook vermeldt de gemeente dat zij de begroting redelijk acht. De gemeente verschaft echter geen helderheid over de totale financiële bijdrage van de gemeente.⁷⁷ De gemeente kent voor 2015 een subsidie toe van € 8,0 miljoen, terwijl de subsidieaanvraag € 10,6 miljoen bedraagt.⁷⁸
 - Het uitstellen van de betaling van deze meerkosten door de gemeente zorgt bij TivoliVredenburg voor onzekerheid, wat ten koste kan gaan van de bewegingsruimte als cultureel ondernemer.

⁷³ C. Langeveld (2013). *Cultureel ondernemerschap: geven en nemen*. Artikel in *Vrijtijdstudies* nummer 4, jaargang 31, 2013.

⁷⁴ Bron: gesprekken CZ (o.a. 27-02-2014). De afdeling Culturele Zaken stelt dat de gemeente door regelmatig in gesprek te zijn vooral invloed wil uitoefenen op de sturing door de Stichting Muziekpaleis zelf.

⁷⁵ Bron: gesprekken afdeling Culturele Zaken Gemeente Utrecht.

⁷⁶ Dan wordt volgens de afdeling Culturele Zaken de subsidieaanvraag en het ondernemings- en activiteitenplan door een externe commissie getoetst en komt Culturele Zaken meer op afstand.

⁷⁷ Dit is overeenkomstig de wens van de raad, zie verslag van de Commissie Stad en Ruimte d.d. 4 december 2014.

⁷⁸ TivoliVredenburg (oktober 2014). *Jaarplan 2015*. TivoliVredenburg noemt zowel incidentele als structurele meerkosten in de exploitatie. Deze meerkosten zijn: noodzakelijke fundamentele verbeteringen aan het gebouw na oplevering, gevolgen geluidstek, beheerslasten personeel en gebouw, taakstellingen en niet indexeren van de subsidie.

- De gemeente heeft voorlopig de aanvraag van TivoliVredenburg voor aanvullende subsidie voor 2015 afgewezen. De gemeente meldt vooraf wel dat zij de mogelijkheid open houdt om achteraf de tekorten aan te vullen, onder de voorwaarde dat TivoliVredenburg zoveel als mogelijk probeert uit te komen met de oorspronkelijke subsidie. De gemeente creëerde voor de eerste twee exploitatiejaren een financiële garantie voor tegenvallers (garantie klassiek) en heeft ter dekking hiervan geld gereserveerd.⁷⁹ De reservering is één op één overgenomen van de opgave die TivoliVredenburg heeft gedaan over het begrote exploitatietekort. De werkwijze van de gemeente compliceert de subsidierelatie, maar zorgt er niet voor dat TivoliVredenburg scherper op kostenbesparing inzet dan wanneer vooraf een bij de begroting en activiteitenplan passend subsidiebedrag was beschikt.

TivoliVredenburg geeft bij de subsidieaanvraag aan te voldoen aan de Governance Code Cultuur, waarin een negental basisprincipes voor goed bestuur en toezicht in de cultuursector is benoemd.⁸⁰ Een besturingsmodel met een directie en raad van toezicht maakt hier deel van uit. Wij zien bij TivoliVredenburg veel cultureel ondernemerschap in de veelzijdige programmering en activiteiten, maar wij zien het cultureel ondernemerschap niet voldoende terug als het gaat om het uitwerken van mogelijkheden en scenario's voor efficiencyvergroting en financiële besparingen:

- ◆ Bij de subsidieaanvraag 2015 vroeg TivoliVredenburg meer subsidie aan dan de gemeente beschikbaar had. TivoliVredenburg heeft het jaarplan 2015 en de exploitatiebegroting 2015 niet bijgesteld om alsnog een sluitende exploitatie te realiseren met de toegekende subsidie. Dat was volgens TivoliVredenburg ook niet haalbaar. TivoliVredenburg had bij de aanvraag geen alternatief plan voor het geval de gemeente het aanvullende aangevraagde bedrag niet zou betalen. De organisatie heeft voor de gemeente niet inzichtelijk gemaakt wat de consequenties zouden zijn voor bijvoorbeeld de programmering als zij strikt binnen het beschikbare gemeentelijke budget zouden blijven. Dit is in onderzoek naar cultureel ondernemerschap uit 2013 aangemerkt als een indicatie dat het cultureel ondernemerschap nog niet “in de genen zit”.⁸¹
- ◆ Bij cultureel ondernemerschap hoort transparante verantwoording en het verschaffen van voldoende inzicht in de prestaties en cijfers. Door de late start van de organisatie en de hoge werkdruk in 2014⁸² was TivoliVredenburg herhaaldelijk niet in staat te voldoen aan informatievragen van de gemeente Utrecht. Zeker in

⁷⁹ Reserveringen voor de exploitatietekorten van TivoliVredenburg zijn opgenomen in: Gemeente Utrecht (21 mei 2015). *Bijlage Resultaatbestemming 2014*. Bijlage bij Jaarstukken 2014. Gemeente Utrecht (21 mei 2015). *Voorjaarsnota 2015 en Eerste bestuursrapportage 2015*.

⁸⁰ Cultuur-Ondernemen (2014). Governance Code Cultuur. Goed bestuur en toezicht in de cultuursector. De 9 principes.

⁸¹ Bron: A. van der Zee (2013). *Cultureel ondernemerschap: verbinden en delen*. Artikel in Vrijetijdstudies nummer 4, jaargang 31, 2013 en Rebel Group/Kwink groep (2012). *Meta-analyse ondernemerschap*. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

⁸² De nieuwe organisatie van TivoliVredenburg moest van de grond komen vanuit de fusie van Tivoli en MCV en tegelijkertijd het nieuwe gebouw inrichten, het muziekaanbod op de oude locaties continueren en de publieksactiviteiten in het nieuwe gebouw voorbereiden.

2014 was nog sprake van problemen met afstemming van ICT en administratieve systemen van de fusiepartners en in gebruik name van nieuwe systemen. Het opleveren van de door de gemeente gevraagde rapportages kwam daardoor in de verdrinking. Inmiddels zouden die aanloopproblemen verholpen moeten zijn. Echter, ook de tussenrapportage van april 2015 voldoet niet aan de verwachtingen van de gemeente, omdat deze onvoldoende cijfermatige onderbouwing bevat. Ook mist de gemeente een analyse waarbij inhoudelijke keuzen en financiën met elkaar in verband worden gebracht.

3.4.3 Reguliere beleidskaders voor cultuursubsidies zijn niet gevolgd

De subsidieverlening van TivoliVredenburg is nog onvoldoende stevig ingebed in het reguliere cultuurbeleid. De culturele doelstellingen van de gemeente met het Muziekpaleis TivoliVredenburg zijn weinig concreet uitgewerkt. De programmabegroting 2015 stelt als algemene prestatiedoelstelling “*het programmeren van een veelzijdig, divers en artistiek aanbod*”. De gemeentelijke cultuurnota’s⁸³ en ook de programmabegroting bevatten geen concrete doelstellingen of uitwerkingen specifiek gericht op de exploitatie van het Muziekpaleis door TivoliVredenburg. Deze nota’s vormen het brede kader voor de verlening van meerjarige cultuursubsidies voor de cultuurnotaperiode 2013-2016.

Reguliere werkwijze verlening meerjarige cultuursubsidies

De cultuurnota’s vormen een breed beleidskader en bevatten geen doelen en criteria op instellingsniveau. Hierbinnen moeten culturele instellingen zichzelf positioneren en invulling geven aan een passend cultureel aanbod. Zij dienen bij aanvang van de vierjarige cultuurnotaperiode een meerjarenbeleidsplan in bij de subsidieaanvraag. Een onafhankelijke commissie van externe deskundigen geeft inhoudelijk advies over de ingediende meerjarenbeleidsplannen en de subsidieaanvragen. Zij toetst in hoeverre dat aanbod passend is en subsidie verdient. De commissie houdt daarbij rekening met het gemeentelijke cultuurbeleid, zoals verwoord in de cultuurnota, en het totale culturaanbod in de stad. Vervolgens kent de gemeente op basis daarvan jaarlijks subsidies toe. Naast een toetsing vooraf is er ook een tussentijdse toetsing van subsidieontvangers door een externe visitatiecommissie.

TivoliVredenburg is in de cultuurnotaperiode 2013-2016 buiten het beoordelingskader van de cultuurnotaprocedure gehouden. Dat betekent dat de gemeente geen advies over TivoliVredenburg heeft gevraagd aan de commissie van externe deskundigen. De gemeente achtte dit in 2012 niet mogelijk, omdat er nog geen operationele organisatie was en er geen formele subsidieaanvraag was ingediend. Daarmee heeft de gemeente een kans gemist om de exploitatiebegroting en beleidsplannen voor het Muziekpaleis

⁸³ Gemeente Utrecht (2008). De Ontdekking van Utrecht - Actieplan Cultuur 2008-2018. Gemeente Utrecht (mei 2012) Nota beleidsinzet gemeente Utrecht 2013-2016 in het kader van de cultuurnota 2013-2016. Gemeente Utrecht (november 2011). Open Ruimte - Cultuurvisie 2012-2022 (actualisering Open Ruimte Benut, mei 2013).

die er op *dat moment* lagen op inhoud te laten toetsen door de adviescommissie cultuurnota.⁸⁴

Ook over Muziekcentrum Vredenburg bracht de commissie (net als in eerdere cultuurnotaperioden) geen advies uit. Als zelfstandige gemeentelijke dienst opereerde MCV buiten het beleidskader van Culturele Zaken. Het was waardevol geweest de commissie om een advies te vragen over MCV in relatie tot de geplande overgang naar een toekomstige subsidierelatie vanuit de Stichting TivoliVredenburg (de commissie bracht wel advies uit over andere culturele instellingen die verzelfstandigd zijn in de periode 2013-2016, zoals het Centraal Museum). De commissie had ook advies kunnen geven over de positie van MCV resp. het Muziekpaleis binnen het culturele aanbod van Utrecht. De commissie adviseerde wel over Stichting Tivoli Oudegracht.

De cultuurnotaprocedure voorziet behalve in een toetsing vooraf, ook in een tussentijdse toetsing van subsidieontvangers door een externe visitatiecommissie.⁸⁵ Deze visitatiecommissie rapporteerde in juni 2014 over 53 culturele instellingen. De commissie vond het jammer dat het niet mogelijk was TivoliVredenburg te bezoeken. De commissie schetst het belang van TivoliVredenburg als één van de drie grootste culturele instellingen voor de stad en benadrukt de regierol (verbinden, stimuleren, netwerkversterking) en de rol voor symfonische muziek. Met het uitsluiten van TivoliVredenburg bij de cultuurnotaprocedure is symfonische muziek buiten beschouwing van de cultuurnota gebleven.

Ook hier lag een kans voor de gemeente voor het verkrijgen van een externe kritische blik door cultureel inhoudelijke deskundigen op het ondernemingsplan van TivoliVredenburg en de rol van TivoliVredenburg in de stad.

De reguliere beleidskaders voor cultuursubsidies zijn dus niet gevolgd en de programmering van TivoliVredenburg is niet inhoudelijk getoetst. Een oorzaak hiervan is dat de totstandkoming van TivoliVredenburg en het Muziekpaleis - tot aan het moment dat de subsidie moest worden voorbereid - grotendeels buiten het gemeentelijk cultuurbeleid om heeft plaatsgevonden. De afdeling Culturele Zaken was van eind 2006 tot september 2013 niet betrokken bij het project Muziekpaleis. Een tweede oorzaak is de complexiteit en het grillige verloop van het project Muziekpaleis: een bouwproces gecombineerd met een lang en lastig proces van vorming van een nieuwe muziekorganisatie waarbinnen samenwerkingspartners vaak niet op één lijn zaten (zie ook hoofdstuk 2 en paragraaf 3.4.4).

In de verleningsbeschikking van 30 december 2013 geeft de gemeente aan dat de subsidie vanaf 2017 in lijn wordt gebracht met de (nieuwe) cultuurnotaperiode 2017-2020. Het meerjarig beleidsplan van TivoliVredenburg zal dan worden voorgelegd aan

⁸⁴ Gemeente Utrecht (mei 2012). *Nota Beleidsinzet gemeente Utrecht 2013-2016 in het kader van de cultuurnota 2013-2016*. De adviescommissie (geïnstalleerd najaar 2011) toetst subsidieaanvragen op artistieke kwaliteit, ondernemerschap, betekenis voor de stad, cultuureducatie en internationale betekenis.

⁸⁵ Utrecht (juni 2014). Rapport Visitatiecommissie Cultuurnota 2013-2016.

een adviescommissie.⁸⁶ De afdeling Culturele Zaken geeft in een gesprek met de rekenkamer aan dat zij de geplande evaluatie van TivoliVredenburg en de toetsing door de adviescommissie cultuurnota aan elkaar willen verbinden.

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

Toetsingskader subsidieaanvraag -en vaststelling

De gemeente heeft geen *eigen* toetsingskader, voortkomend uit een uitgewerkte beleidsvisie, voor de beoordeling van de subsidieaanvraag -en vaststelling van TivoliVredenburg. Doordat de gemeente noch de cultuurcommissie beleidskaders voor TivoliVredenburg hebben uitgewerkt, zijn het de doelstellingen die TivoliVredenburg zelf formuleert die nu het toetsingskader voor de subsidie zijn. Het Ondernemingsplan TivoliVredenburg 2014-2017 “*Maak het mee*” (februari 2012, partieel gewijzigd in oktober 2013)⁸⁷ dat door het college en de gemeenteraad is goedgekeurd, dient volgens de afdeling Culturele Zaken als toetsingskader voor de subsidieaanvragen. De afdeling Culturele Zaken toetst bij de subsidieverlening of de jaarplannen en begrotingen van TivoliVredenburg daarbij aansluiten. De vaststelling van de subsidie vindt plaats op basis van inhoudelijke en kwalitatieve beoordeling van de gerealiseerde activiteiten in vergelijking met het bij aanvang van de subsidie ingediende activiteitenplan.

Het activiteitenplan van TivoliVredenburg sluit volgens de gemeente aan bij de beleidsdoelen van programmering en productie zoals vermeld in de Programmabegroting van de gemeente. Dit zijn echter zeer algemeen geformuleerde doelen die niet toereikend zijn voor de beoordeling van een complexe en financieel omvangrijke subsidie zoals die van TivoliVredenburg.

Culturele ambities kunnen op gespannen voet staan met de ambitie voor een gezonde exploitatie van het Muziekpaleis. Het is daarom van belang dat de culturele ambities van de gemeente helder zijn, ook in de afspraken met TivoliVredenburg over de subsidie. Behalve over de klassieke programmering, is niet duidelijk op welke culturele doelen de gemeente de subsidie aan TivoliVredenburg toetst.

In de subsidiebeschikking 2014 en 2015 stelt de gemeente als eis aan TivoliVredenburg om 15% klassiek te programmeren. De aanleiding hiervoor was ongerustheid in de raad eind 2013 over de programmering in het nieuwe Muziekpaleis. De raad nam een motie aan om te zorgen dat klassieke muziek niet

⁸⁶ In de verleningsbeschikking 2014 is opgenomen dat TivoliVredenburg vóór 1 februari 2016 een subsidieverzoek met een beleidsplan 2017-2020 moet indienen om voor subsidie in aanmerking te komen per 1 januari 2017.

⁸⁷ Dit plan is voorbereid door het bestuur van de toenmalige Stichting Muziekpaleis, waarvan de wethouder Culturele Zaken en de Gemeentesecretaris bestuurslid waren.

ondergeschoven raakt in de programmering van TivoliVredenburg.⁸⁸ Overeenkomstig de toezegging van de wethouder Cultuur op 10 december 2013 wordt de 15% klassieke programmering als ondergrens opgevat⁸⁹, hoewel dat in de beschikking niet als zodanig is benoemd. De beschikking 2014 bevat ook een bovengrens met het oog op de garantie klassiek: maximaal 60 symfonische en 90 kamermuziekconcerten per seizoen. Naast deze 2 categorieën rekent TivoliVredenburg ook muziekeducatie tot het genre klassiek. In de beschikking 2015 is een dergelijke bovengrens niet meer vermeld. Andere eisen aan de programmering zijn niet in de subsidiebeschikkingen opgenomen.⁹⁰

In 2014 heeft TivoliVredenburg 140 klassieke concerten gerealiseerd: 74x symfonische muziek, 61x kamermuziek en 5x muziekeducatie.⁹¹ Dat zijn meer symfonische concerten dan in de subsidiebeschikking 2014 was vermeld. De definitieve subsidievaststelling voor 2014 had bij afsluiting van ons onderzoek nog niet plaatsgevonden, zodat niet bekend is of de gemeente hieraan gevolgen verbindt voor de hoogte van de garantie klassiek (zie ook paragraaf 3.4.5).

Over het algemeen zijn klassieke concerten verliesgevende activiteiten en popconcerten winstgevend door de hogere horecaopbrengsten. Een groter aantal of aandeel klassieke concerten in combinatie met minder pop kan daarom leiden tot een hoger exploitatietekort. Wij hebben geconstateerd dat het door de gemeente goedgekeurde activiteitenplan voor 2015 25% klassieke muziek bevat (170 klassieke concerten: 60x symfonische muziek, 80x kamermuziek en 30x muziekeducatie). Opvallend is dat TivoliVredenburg in de begroting 2015 een hoger aantal klassieke concerten voorziet en een lager aantal popconcerten ten opzichte van het in 2013 en 2014 gerealiseerde aantal concerten (zie tabel 3.10 in paragraaf 3.4.13). Dat staat haaks op een doelstelling van beperking van het exploitatietekort.

3.4.4 Veel onvolkomenheden bij subsidieverstreking 2014 en 2015

De gemeente is coulant omgegaan met de regels van de Algemene Subsidieverordening en met de voorwaarden in de subsidiebeschikking.⁹² Het proces van de subsidieverstreking voor 2014 kende veel onvolkomenheden. De subsidieaanvraag was niet tijdig en kwalitatief onvoldoende voorbereid door knelpunten die zich hebben voorgedaan in de organisatieontwikkeling (zie hoofdstuk 2). Afwijzing van de subsidieaanvraag zou tot gevolg hebben dat er geen muziekactiviteiten konden plaatsvinden in het nieuwe gebouw. De subsidieverlening

⁸⁸ Gemeenteraad Utrecht (14 november 2013). Motie 89. Zoek de verbinding en zet in op samenwerking in klassiek!

⁸⁹ Gemeente Utrecht (19 december 2013). Raadsbesluit 2013-140. *Overgang Muziekcentrum Vredenburg naar Muziekpaleis*.

⁹⁰ Deze bovengrens is vastgelegd in de verleningsbeschikking jaarsubsidie 2014 in het kader van de garantie klassiek.

⁹¹ TivoliVredenburg, 24 februari 2015. Bezoekersaantal TivoliVredenburg 2014 DEF.

⁹² Op de jaarsubsidie 2014 is de *Algemene Subsidieverordening* 2008 (gewijzigd 2012) van toepassing. Op de jaarsubsidie 2015 is de *Algemene Subsidieverordening 2014* van toepassing. Op beide subsidies is het *Uitvoeringskader Subsidieverstreking gemeente Utrecht 2013* van toepassing.

2015 is strijdig is met de ASV 2014 doordat de door de gemeente bepaalde subsidieomvang en het ingediende en door de gemeente goedgekeurde activiteitenplan niet met elkaar in overeenstemming zijn. In de ASV 2014 is bepaald dat de subsidieaanvrager moet aantonen dat er, samen met de aangevraagde subsidie, voldoende financiële middelen zijn om de activiteiten waarvoor subsidie gevraagd wordt uit te voeren. Ook moet de aanvrager een sluitende begroting overleggen.⁹³

Subsidieaanvraag 2014

Uit gesprekken en documenten blijkt dat de subsidiebeschikking 2014 onder hoge tijdsdruk tot stand kwam. De afdeling CZ was tot september 2013 buiten beeld en startte laat met voorbereiden van de subsidie.⁹⁴ Daarnaast kwam de subsidieaanvraag van TivoliVredenburg voor 2014 laat binnen, namelijk op 4 november 2013, ruim na het verstrijken van de in de ASV opgenomen deadline van 1 september.⁹⁵ De aanvraag was in eerste instantie onvolledig en is op 5 december door TivoliVredenburg geactualiseerd. Ook daar is de gemeente coulant met de termijn omgegaan door gebruik te maken van de uitzonderingsregel die de ASV bood “als onverkorte toepassing zou tot onbillijkheid van overwegende aard”. De gemeente had ondanks deze actualisatie onvoldoende zekerheid over de financiële onderbouwing en beheersbaarheid van de exploitatiebegroting en onvoldoende tijd voor een zorgvuldige procedure alvorens tot subsidieverstreking over te gaan. Dat leidt normaliter tot afwijzing van de aanvraag.⁹⁶ De gemeente koos noodgedwongen voor maatwerk bij de subsidieverlening aan TivoliVredenburg om er voor te kunnen zorgen dat TivoliVredenburg per 1 januari 2014 van start kon gaan. De gemeente verstrekke op 20 december 2013 de verleningsbeschikking.

Ook om andere redenen was de uitgangshouding voor de subsidieverlening zowel voor de gemeente als voor TivoliVredenburg verre van ideaal:

- ◆ De fusie van MCV en Tivoli kwam laat tot stand. Administratieve en financiële systemen en werkprocessen waren ten tijde van de subsidieaanvraag nog niet op elkaar afgestemd en geïntegreerd.
- ◆ De subsidieaanvraag is ingediend door de stichting Muziekpaleis, waarin de gemeentesecretaris en wethouder Culturele Zaken een bestuursrol vervulden. De wethouder Culturele Zaken is vervolgens ook degene die eindverantwoordelijk is voor de behandeling van de subsidieaanvraag. Hoewel de gemeentesecretaris en de wethouder Culturele Zaken de subsidiebeschikking 2014 niet hebben

⁹³ Gemeente Utrecht (3 december 2013). *Algemene Subsidieverordening 2014*, artikel 6. Gemeenteblad van Utrecht 2013, nr. 64.

⁹⁴ Eind 2006 koos de verantwoordelijke wethouder Stationsgebied, tevens plaatsvervangend wethouder Culturele Zaken, er voor de afdeling Culturele Zaken niet meer inhoudelijk bij het dossier Muziekpaleis te betrekken.

⁹⁵ Gemeente Utrecht (3 december 2013). *Algemene Subsidieverordening 2008, gewijzigd 2012*. Artikel 7, lid 6: De aanvraag voor een jaarlijkse subsidie moet worden ingediend vóór 1 september van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de activiteit waar subsidie voor wordt aangevraagd, plaatsvindt. Artikel 8: Van het bepaalde in de artikelen 7, zesde lid ... kan worden afgeweken voor zover onverkorte toepassing, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

⁹⁶ Gemeente Utrecht (juni 2013). *Uitvoeringskader Subsidieverlening*. Zie pagina 10.

ondertekend (dat is gedaan door de burgemeester en de loco-gemeentesecretaris) blijft dit een onwenselijke dubbele betrokkenheid (zie ook paragraaf 2.5.1).

- ◆ De Raad van Toezicht en directeur waren niet betrokken bij de subsidieaanvraag 2014 en bijbehorende begroting. De organisatievorming van de nieuwe Stichting TivoliVredenburg (op basis van een model Raad van Toezicht en directie) werd pas 1 januari 2014, dus na formele indiening van de subsidieaanvraag, een feit. Ook de directeur van TivoliVredenburg startte per 1 januari 2014 (de benoeming was medio oktober 2013).
- ◆ Het gebouw is laat opgeleverd en was per 1 januari 2014 nog niet af voor de eindgebruiker. Er waren nog veel opleverpunten die moesten worden opgelost en het gebouw moest nog worden ingericht voor gebruik. In de loop van 2014 bleken ook nog functionele aanpassingen nodig om een goede exploitatie mogelijk te maken. De exploitatiebegroting kon derhalve niet gebaseerd zijn op praktijkervaringen met het gebouw.

Prille vertrouwensbasis en intensieve controles

De gemeente onderkende dat de exploitatiebegroting van TivoliVredenburg behoorlijke onzekerheden en financiële risico's bevatte. De gemeente vroeg TivoliVredenburg daarom om veel gegevens ter onderbouwing van subsidieaanvraag 2014. Een deel van deze gegevens was nog niet beschikbaar, of van onvoldoende kwaliteit. Dat had volgens het Uitvoeringskader subsidieverstreking in een regulier subsidietraject geresulteerd in een afwijzing van de subsidieaanvraag.⁹⁷ De subsidieaanvraag schoot volgens de gemeente tekort in de inhoudelijke uitwerking van activiteiten gerelateerd aan het ondernemingsplan, een herkenbare koppeling tussen activiteiten en budgetten en zicht op de financiële uitgangspositie.⁹⁸ Er ontbrak bovendien een openingsbalans, mede doordat de gemeente de voorlopige afwikkelstaat van Muziekcentrum Vredenburg later opleverde dan afgesproken.⁹⁹ Maar ook binnen de gemeente waren gegevens niet op orde. Het ontbrak volgens verschillende gesprekspartners bij de beoordeling van de subsidieaanvraag aan een integrale risicoanalyse vanuit het perspectief van alle betrokken gemeentelijke onderdelen (CZ, POS, UVO). Daarnaast was de afspraak voor financiële compensatie door de gemeente bij een tekort op de exploitatie van de klassieke muziek (de garantie klassiek) nog niet concreet uitgewerkt, terwijl dit in 2010 al werd afgesproken.¹⁰⁰

De subsidie 2014 werd verleend met verschillende kanttekeningen over de verstrekte en nog aan te leveren informatie en gemaakte afspraken. Ook koos de gemeente gedurende het jaar 2014 voor intensief toezicht en controle via maandelijks overleg en

⁹⁷ Gemeente Utrecht (juni 2013). Uitvoeringskader Subsidieverstreking gemeente Utrecht 2013.

⁹⁸ College van B&W (20 december 2013). *Verleningsbeschikking 2014*.

⁹⁹ St. TivoliVredenburg (4 juni 2014). Brief aan het College van B&W over de Concept 2^e tussenrapportage Stichting Muziekpaleis Utrecht. Eerdere versies van deze rapportage stuurde TivoliVredenburg aan B&W op 23 maart, 18 en 25 april 2014.

¹⁰⁰ De gemeente maakte in november 2010 met Tivoli de afspraak dat de gemeente gedurende de eerste twee exploitatiejaren de klassieke exploitatie waarborgt. Bron: College van B&W (11 november 2010). *Samenwerking Muziekpaleis*. Raadsbrief, kenmerk 10.087465.

vier tussentijdse rapportages. De gemeente¹⁰¹ ging er vanuit dat gaandeweg, als betere gegevens beschikbaar zouden komen vanuit TivoliVredenburg, het vertrouwen in de exploitatie bij de gemeente zou toenemen. De bevoorschotting van de subsidie gebeurt in vier termijnen per jaar en is in de verleningsbeschikking 2014 afhankelijk gesteld van de tijdige oplevering van vier tussenrapportages door TivoliVredenburg. TivoliVredenburg had te kampen met opstartproblemen en had moeite de gevraagde gegevens tijdig uit de (financiële) administratie en systemen te halen. Hierdoor werden geen vier, maar drie tussenrapportages aan de gemeente verstrekt (januari, maart/juni en oktober). De gemeente vond de kwaliteit van de eerste en tweede rapportage ontoereikend, maar heeft wel alle voorschotbedragen betaald.¹⁰² In 2014 is alleen de tussenrapportage van 19 oktober 2014 aan de raad gestuurd.¹⁰³

Subsidieaanvraag 2015

Bij de subsidieverlening 2015 heeft de gemeente zich niet aan de eigen regels van de ASV 2014 gehouden. De financiële middelen van TivoliVredenburg, inclusief de verleende subsidie, moeten aantoonbaar voldoende zijn om de activiteiten uit te kunnen voeren (ASV, art.6, lid 3b/c). Dat is niet het geval bij de subsidieverlening voor 2015: de gemeente keurt in de verleningsbeschikking het jaarplan 2015 goed, maar verleent een lager dan aangevraagd subsidiebedrag. Dat subsidiebedrag is ontoereikend om het gehele activiteitenplan 2015 uit te voeren.¹⁰⁴ Tegelijkertijd meldde de gemeente dat de begroting redelijk is. Daarmee geeft de gemeente geen eenduidig signaal af naar TivoliVredenburg. De gemeente handelt hier in strijd met ASV art. 6 lid 1 3b/c.

Voor 2015 heeft de gemeente om drie tussenrapportages gevraagd. De eerste tussenrapportage (april 2015) is op 11 juni 2015 samen met het inhoudelijk en financieel jaarverslag 2014 aan de raad gestuurd. De gemeente was niet tevreden over de kwaliteit van de tussenrapportage. In de tussenrapportage ontbreekt een cijfermatige onderbouwing van geschetste ontwikkelingen en een liquiditeitsbegroting waar de gemeente wel om had verzocht. Dit is aanleiding voor de gemeente om de intensieve controle op TivoliVredenburg te handhaven.¹⁰⁵

¹⁰¹ Wethouder Culturele Zaken en afdeling Culturele Zaken.

¹⁰² Besluit wethouder Culturele Zaken (17 april 2014). De rapportage was van slechte kwaliteit. Bij uitzondering op de regel is het besluit genomen om het voorschotbedrag te betalen.

¹⁰³ College van B&W (28 oktober 2014). *TivoliVredenburg*. Raadsbrief, kenmerk 14.500723.

¹⁰⁴ Gemeente Utrecht (3 december 2013). *Algemene Subsidieverordening 2014*. Art.6. Lid 3. Om voor subsidie in aanmerking te komen dient een aanvrager: b. de behoefte aan subsidiering van de activiteiten aannemelijk te maken waarbij de hoogte van de subsidie aantoonbaar redelijk en noodzakelijk is voor de uitvoering van de activiteiten; c. aan te tonen dat er samen met de aangevraagde subsidie, voldoende financiële middelen zijn om de activiteiten uit te voeren.

¹⁰⁵ Op 15 september 2015, dus na afronding van onze gegevensverzameling, stuurde TivoliVredenburg de Tweede tussenrapportage 2015 naar B&W. B&W stuurde deze op 7 oktober 2015 naar de Raad. Deze rapportage biedt wel kwantitatieve informatie.

3.4.5 Gemeentelijke bijdrage ingewikkeld en kent risico's

De huidige gemeentelijke bijdrage aan TivoliVredenburg is ingewikkeld opgebouwd en bevat belangrijke risico's voor de begroting. Zoals te zien is in tabel 3.1. in paragraaf 3.2, bestaat de gemeentelijke bijdrage aan TivoliVredenburg uit een groot aantal componenten. Deze zijn in het verleden tot stand gekomen om verschillende problemen op te lossen. Voor 2014 ging het om 11 componenten, in 2015 en 2016 gaat het bij de huidige plannen om vijf componenten. Mogelijk komt de reservering waartoe de raad bij de Voorjaarsnota 2015 besloot, voor in 2014, 2015 en 2016 verwachte exploitatietekorten daar nog als component bij.

De rekenkamer wijst op een aantal nadelen:

- ◆ Over elke component moet besluitvorming plaatsvinden, met alle bijbehorende administratieve lasten voor gemeente (en voor TivoliVredenburg) van dien, zoals raming, dekking, toekenning, controle en verantwoording.
- ◆ Het wordt de raad lastig gemaakt om inzicht te krijgen in het totale budget dat de gemeente aan TivoliVredenburg beschikbaar stelt of heeft. Dat komt doordat de componenten op verschillende plaatsen in de programmabegroting zijn verwerkt en niet altijd herkenbaar. Hierop goed zicht verkrijgen vereist een uitgebreide documentenstudie. De informatie is niet toegankelijk weergegeven.
- ◆ Er zijn drie componenten (suppletie huurgarantie deel I en II en een suppletie huurindexering) om een klein deel van de huurkosten te dekken¹⁰⁶, terwijl de huur een normaal en structureel onderdeel is van de exploitatie-uitgaven. In 2015 maken deze componenten 2% (of straks 4%) van de totale subsidie uit.
- ◆ Toekenning van de suppletie huurgarantie deel I en II is afhankelijk gemaakt van de vraag of een sluitende exploitatie van het Muziekpaleis mogelijk is. Dat geeft ruimte aan TivoliVredenburg om een hoger exploitatietekort te realiseren. De kans dat de garantie tot uitbetaling komt is daardoor groot voor de gemeente, hetgeen een belangrijk risico voor de gemeentelijke begroting vormt. Dekking voor de suppleties huurgarantie is na de eerste twee jaar nog niet aanwezig.
- ◆ De garantie klassiek is niet helder uitgewerkt. Daardoor is onduidelijk onder welke voorwaarden TivoliVredenburg wel of niet een beroep op deze garantie kan doen.¹⁰⁷ Er is niet helder afgesproken welke typen concerten tot het genre "klassiek" behoren, en hoe het exploitatietekort op klassieke muziek wordt bepaald. Hierdoor heeft TivoliVredenburg veel bewegingsruimte om aanspraak te maken op de garantie. Dat vergroot de kans dat de garantie klassiek tot uitbetaling

¹⁰⁶ De suppletie huurindexering geeft gedurende de eerste twee jaar compensatie voor de lastenverhoging doordat de huur wel geïndexeerd is en de jaarsubsidie vanuit het cultuurbudget niet. Verder is contractueel vastgelegd dat huurverhogingen als gevolg van hogere bouwkosten gedurende maximaal 10 jaar worden gecompenseerd met een huurgarantie als de kosten niet kunnen worden opgebracht uit de exploitatie. Voor de eerste huurverhoging met € 118.000 per jaar is een suppletie huurgarantie afgegeven voor 2 jaar. Voor de tweede huurverhoging met circa € 130.000 per jaar is een suppletie huurgarantie aangekondigd maar nog niet afgegeven. De hoogte van de tweede huurverhoging hangt af van de afronding van extra investeringen.

¹⁰⁷ TivoliVredenburg heeft voorstellen gedaan, maar deze zijn door de gemeente afgewezen omdat ze te ingewikkeld waren. Een eenvoudige berekeningsmethode om tekorten toe te wijzen aan muziekgenres kon niet worden gevonden.

zal komen, hetgeen een risico vormt voor de begroting van de gemeente. Uit gesprekken die de rekenkamer voerde blijkt dat de gemeente en TivoliVredenburg voornemens zijn de garantie klassiek breder te definiëren. Dat houdt in dat het gehele exploitatietekort wordt toegerekend aan klassieke muziek, waardoor de garantie feitelijk verbreed wordt tot een algemene garantie bij een tekort op de exploitatie. Dit maakt de kans nog groter dat de garantie klassiek tot uitbetaling zal komen, bijvoorbeeld ook als het tekort veroorzaakt wordt door een groter aantal klassieke concerten dan afgesproken (zie paragraaf 3.4.3) of door tegenvallers op begrotingsposten die los staan van klassieke muziek. Deze brede interpretatie voor de toepassing van de garantie is nog niet formeel vastgelegd. De garantie klassiek in 2016 is niet volledig gedekt. De garantie bedraagt € 1,311 miljoen, terwijl de dekking door middel van de reservering exploitatietekort € 1,100 miljoen bedraagt.

- ◆ In de Voorjaarsnota 2015 is voorgesteld een bestemmingsreserve exploitatietekort TivoliVredenburg aan te maken, waaruit tekorten over 2015 en 2016 gedekt kunnen worden. In de Voorjaarsnota is niet toegelicht hoe deze reserve zich verhoudt tot de garantie klassiek voor de seizoenen 2014/2015 en 2015/2016. Uit een mondelinge toelichting van afdeling Culturele zaken blijkt dat zij de bestemmingsreserve beschouwt als dekking voor aanspraken op de afgegeven garantie klassiek.
- ◆ Naast eenmalige subsidies voor incidentele uitgaven zijn er ook tijdelijke componenten voor structurele uitgaven, zie verder paragraaf 3.4.6.

3.4.6 *Hoge huisvestingskosten zetten exploitatie onder druk*

De hoge huisvestingskosten zetten de exploitatie van TivoliVredenburg onder druk. De huisvestingskosten zijn voor 2015 begroot op € 8,6 mln. De huisvestingskosten bestaan uit kapitaallasten (rente en afschrijvingen), huur, energiekosten, heffingen en verzekeringen en onderhoud aan gebouw en gebruikersinvesteringen. Ten opzichte van de exploitatiebegroting uit 2008 is de huur met € 0,2 miljoen gestegen en zijn de totaal geraamde huisvestingskosten met ruim € 2 miljoen toegenomen.¹⁰⁸ Om de hogere huur te kunnen opvangen heeft de gemeente ingewikkelde en tijdelijke oplossingen gezocht in de vorm van een suppletie ‘huurindex’ en huurgaranties. De huisvestingskosten zijn echter vooral hoger geworden, doordat de inrichtingskosten (gebruikersinvesteringen genoemd) hoger zijn geworden (zie paragraaf 2.4.2). De daaraan verbonden kosten voor rente, afschrijving en onderhoud zijn verwerkt in de exploitatiebegroting en moeten door TivoliVredenburg betaald worden. Ook een aantal andere huisvestingskosten blijkt hoger dan in 2008 geraamd (tabel 3.2.).

¹⁰⁸ De begroting Muziekpaleis uit 2008 lag ten grondslag aan de vrijgave van het bouwkrediet voor het Muziekpaleis door de raad in 2008 en de definitieve besluitvorming over de aanbesteding door de raadscommissie in 2009. Daarom is de huidige begroting vergeleken met de begroting uit 2008.

Tabel 3.2 Begroting huisvestingskosten TivoliVredenburg 2008/2015 (bedragen x € 1.000 en omgerekend naar prijspeil 2015).

Specificatie	Begroting 2008	Begroting 2015	Vershil
Huisvestingskosten, waarvan:	6.622	8.643	2.021
Kapitaalslasten (rente en afschrijvingen)	1.168	2.430	1.262
Huur gebouw	3.339	3.567	228
Energie	640	686	46
Heffingen en verzekeringen	193	401	208
Gebruikersonderhoud gebouw en gebruiksinvesteringen	1.281	1.559	278

De geraamde huisvestingskosten van TivoliVredenburg voor 2015 zijn € 3,5 miljoen hoger dan de huisvestingskosten van Tivoli en Vredenburg samen in de oude huisvesting (€ 5,1 miljoen, omgerekend naar prijspeil 2015).¹⁰⁹

Tabel 3.3. bevat de totale huisvestingskosten en subsidie van TivoliVredenburg. Om vergelijking met andere podia mogelijk te maken, zijn in de tabel de cijfers per plaats in de zaal gepresenteerd.

¹⁰⁹ 2006 resp. 2013 waren de laatste volledige exploitatiejaren van MCV en Tivoli in hun oude huisvesting. De bedragen zijn omgerekend naar prijspeil 2015. Berekening: huisvestingskosten MCV 2006: 4.760 + huisvestingskosten Tivoli 2013: 374.

Tabel 3.3 Huisvestingskosten en subsidie per plaats in de zaal TivoliVredenburg en gemiddeld bij andere grote podia¹¹⁰ en bij de voorlopers. Alle bedragen zijn op jaarbasis en (omgerekend naar) prijspeil 2015.

Naam podium	Tivoli- Vredenburg 2015	8 Grote klassieke podia, refgroep 2013	6 Grote pop- podia, refgroep 2013	Tivoli 2013	MCV 2006 ¹¹¹	Tivoli 2013 + MCV 2006
Totaal huisvestingskosten (euro per plaats in de zaal)	1.613	964	377	299	2.345	1.565
Subsidie gemeente (euro per plaats in de zaal)	1.502	1.585	511	284	4.461	2.869
Subsidie beschikbaar voor programmering	-111	621	134	-15	2.116	1.304
Huisvestingskosten in euro per betalende bezoeker (incl. commerciële verhuur)	16,34	8,16	3,61	1,45	15,59	9,10

In deze tabel vergelijken we de begroting 2015 van TivoliVredenburg met gemiddelden van een referentiegroep van acht grote klassieke podia en een referentiegroep van zes grote poppodia (zie bijlage 1). De vergelijking met de referentiegroepen is indicatief, doordat de samenstelling van de huisvestingskosten per podium flink kan verschillen. Klassieke podia hebben over het algemeen hogere huisvestingskosten én hogere subsidie dan poppodia.¹¹² Daarnaast bevat de tabel ter vergelijking de voorlopers Tivoli Oudegracht en MCV in het laatste jaar (individueel en samengevoegd in één kolom) waarbij we bij de oude podia uit gaan van de meest recente realisatiejaren met een regulier, volledig programma op hun oude locatie (voor Tivoli is dat 2013 en voor MCV is dat 2006).¹¹³

¹¹⁰ Wij vergeleken TivoliVredenburg met een referentiegroep van acht grote klassieke podia (Oosterpoort, De Doelen, Stadsschouwburg & Philharmonie Haarlem, Muziekgebouw Eindhoven, Concertgebouw, Muziekgebouw aan 't IJ, Concertgebouw Theaters Tilburg, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag) en een referentiegroep van zes grote poppodia (013, Effenaar, Melkweg, Paradiso, Paard van Troje en Patronaat). De gegevens zijn afkomstig uit het Pop Analyse Systeem (PAS) van de VNPF en het Theater Analyse Systeem (TAS) van de VSCD. De vergelijking is indicatief vanwege de soms grote verschillen in programma, huisvesting, financiering etc.

¹¹¹ 2006 was het laatste volledige exploitatiejaar van Muziekcentrum Vredenburg in de oude huisvesting. Het verschil tussen de gerealiseerde baten en lasten van Muziekcentrum Vredenburg ten laste van de gemeente bedroegen in 2006 € 7.786.945. Omgerekend naar prijspeil 2015 is dat € 9.055.697. In de jaren daarna fluctueerden zowel de huisvestingskosten als de hoogte van het exploitatietekort ten laste van de gemeente sterk.

¹¹² Bron: gesprek VNPF. De VNPF laat in 2015 een verdiepend onderzoek uitvoeren om meer inzicht te verkrijgen in de eenmalige en structurele stichtingskosten en huisvestingskosten van poppodia. De VNPF hoop daarmee de vergelijkbaarheid op dit onderdeel in de toekomst te kunnen verbeteren.

¹¹³ Gegevens van Stichting geïmproviseerde Jazz Utrecht (SJU) zijn buiten beschouwing gelaten vanwege de geringe omvang, de onvolledigheid van de beschikbare gegevens en doordat SJU gedurende het project vanwege faillissement geen partner meer was in het muziekpaleis.

Uit tabel 3.3. blijkt dat de huisvestingskosten van TivoliVredenburg substantieel hoger zijn dan gemiddeld bij andere grote podia.¹¹⁴ De exploitatiesubsidie die TivoliVredenburg van de gemeente ontvangt is niet evenredig hoger. Andere grote podia ontvangen (gemiddeld) een subsidie die hoger is dan de huisvestingskosten, bij TivoliVredenburg is deze juist lager (tabel 3.3.). Deze financiële uitgangspunten betekenen dat TivoliVredenburg minder middelen beschikbaar heeft voor de programmering en dat zij een relatief winstgevender exploitatie (meer eigen inkomsten, lagere kosten) moet realiseren dan andere grote podia om de hoge huisvestingskosten te kunnen opbrengen.

Per plaats in de zaal heeft TivoliVredenburg minder subsidie beschikbaar dan de voorlopers (tabel 3.3.). Het Muziekpaleis heeft namelijk substantieel meer zaalcapaciteit dan Tivoli en MCV in de oude huisvesting, terwijl de beschikbare exploitatiesubsidie nagenoeg gelijk is gebleven. Deze financiële uitgangspunten betekenen dat TivoliVredenburg een aanzienlijk winstgevender exploitatie moet realiseren dan de voorlopers bij een gelijkblijvende jaarsubsidie.

3.4.7 *TivoliVredenburg heeft een beperkte bezettingsgraad*

TivoliVredenburg heeft, net als andere grote podia, een beperkte bezettingsgraad. De zalen worden gemiddeld drie keer per week gebruikt voor culturele activiteiten.

Als TivoliVredenburg vergeleken wordt met andere grote podia, presteert de organisatie op een aantal onderdelen redelijk. In 2014 realiseerde TivoliVredenburg 697 concerten en festivals die bezocht werden door 551.470 betalende bezoekers. Daarmee is het aantal activiteiten en bezoekers in 2014 hoger dan bij Tivoli Oudegracht en MCV in 2013. Echter door de grotere capaciteit van TivoliVredenburg was het aantal betalende bezoekers per plaats in de zaal lager.

Kijken we naar het aantal activiteiten per zaal per jaar dan zien we dat TivoliVredenburg, overigens net als andere grote podia, een beperkte bezettingsgraad heeft. De capaciteit van de vijf zalen in het gebouw wordt niet volledig benut. Wij lichten dat hieronder toe.

Aantal activiteiten en bezoekers

Wij hebben het aantal activiteiten en bezoekers van TivoliVredenburg in 2014 vergeleken met het gemiddelde van andere grote podia. Omdat de podia verschillend van omvang zijn, hebben wij het aantal activiteiten vergeleken per zaal en het aantal bezoekers per plaats in de zaal (tabel 3.4). Het aantal activiteiten per zaal en concertbezoekers per plaats in de zaal in TivoliVredenburg lag in 2014 ongeveer op het niveau van andere grote klassieke podia. Vergeleken met grote poppodia zien we bij TivoliVredenburg meer zakelijke verhuringen en minder culturele activiteiten per zaal. Vergeleken met de klassieke podia is per zaal de zakelijke verhuur lager en het aantal culturele activiteiten hoger. Meer zakelijke verhuur is nodig om de exploitatie

¹¹⁴ De huisvestingskosten van TivoliVredenburg zijn per plaats in de zaal 67% hoger dan gemiddeld bij grote klassieke podia, ruim 4x zo hoog als gemiddeld bij grote poppodia en bijna 2,5 keer zo hoog als bij het gemiddelde van klassieke en poppodia samen.

sluitend te krijgen (zie ook paragraaf 3.4.9). Op de ramingen voor 2015 komen wij terug in paragraaf 3.4.13.

Tabel 3.4 Beoogde (2015) en gerealiseerde (2014) prestaties van TivoliVredenburg, vergeleken met gemiddeld gerealiseerde prestaties van 8 grote klassieke en 6 grote poppodia in 2013.¹¹⁵

Omschrijving kengetallen	Tivoli-Vredenburg begroting	Tivoli-Vredenburg realisatie	8 grote klassieke podia	6 grote poppodia
Jaar	2015	2014	2013	2013
Aantal concert- en theaterzalen	5	5	3,1	2,7
Totaal aantal plaatsen in de zalen	5.358	5.358	2.393	2.083
Aantal culturele activiteiten per zaal per jaar	148	139	137	173
Aantal zakelijke verhuringen per zaal per jaar	21	26	29	8
Aantal betalende bezoekers aan culturele activiteiten per plaats in de zaal per jaar	91*	95*	101	101
Aantal bezoekers zakelijke verhuur per plaats in de zaal per jaar	8	17	18	3

* Exclusief bezoekers van gratis culturele activiteiten en niet-betalende bezoekers muzikeducatie.

Bron: bijlage 15 bij Jaarplan 2015 van TivoliVredenburg.

Uit tabel 3.4. kan worden afgeleid dat de volledige capaciteit van de zalen niet wordt benut. De zalen worden gemiddeld drie keer per week gebruikt voor culturele activiteiten en nog geen twee keer per maand voor zakelijke verhuur. Als we kijken naar het aantal culturele activiteiten ten opzichte van het aantal betalende bezoekers dan is de bezettingsgraad per culturele activiteit gemiddeld 61%.

Vergeleken met de prestaties van Tivoli Oudegracht en Muziekcentrum Vredenburg in 2013 heeft TivoliVredenburg in 2014 een redelijke start gemaakt (tabel 3.5). Het aantal activiteiten was in 2014 iets hoger dan in 2013 en het aantal bezoekers was ruim 30% hoger. Het aantal zaalplaatsen in het nieuwe TivoliVredenburg is echter 68% hoger dan bij de drie muziekpartijen in 2006 en 76% hoger dan het aantal plaatsen dat in 2013 beschikbaar was.¹¹⁶ Het aantal betalende bezoekers per plaats in de zaal was hierdoor per saldo in TivoliVredenburg in 2014 lager dan bij de

¹¹⁵ Bronnen: TivoliVredenburg 2015: Excel-bestand onderbouwing begroting subsidieaanvraag 2015; TivoliVredenburg 2014: *Inhoudelijk jaarverslag 2014* TivoliVredenburg d.d. 10 april 2015. Het betreft de totalen van Tivoli Oudegracht, Muziekcentrum Vredenburg en TivoliVredenburg; Klassieke podia: gemiddelde van 8 grote klassieke podia uit het Theater Analyse Systeem (TAS); Poppodia: gemiddelde van 6 grote poppodia uit het Poppodium Analyse Systeem (PAS).

¹¹⁶ In 2006 beschikten de drie muziekpartijen samen over 3.433 plaatsen: grote en kleine zaal van MCV 2.030 plaatsen; grote zaal Tivoli 1.000 plaatsen; SJU 153 plaatsen. Dit getal is ook vermeld in het bestuurlijke rapport. In 2013 bestond SJU niet meer en was Tivoli uitgebreid met de Spiegelzaal. In 2013 beschikten MCV en Tivoli samen over 3.048 plaatsen: de grote zaal en de spiegelzaal van Tivoli aan de Oudegracht (1.250 plaatsen) en de locaties Leidsche Rijn en de Leeuwenbergh van MCV (1.798 plaatsen).

voorlopers in 2013. Het hogere aantal bezoekers in 2014 kan voor een deel het gevolg zijn van de nieuwsgierigheid naar het nieuwe gebouw.

Tabel 3.5 Beoogde (2015) en gerealiseerde (2014) prestaties van TivoliVredenburg, vergeleken met gerealiseerde prestaties van de muziekpartijen in 2013.¹¹⁷

Jaar	Tivoli-Vredenburg begroting 2015	Tivoli-Vredenburg realisatie 2014	Tivoli+MCV 2013
Aantal concert/ theaterzalen	5	5	4
Totaal aantal plaatsen in de zalen	5.358	5.358	3.048 ¹¹⁸
Aantal culturele activiteiten	741	* 697	682
Aantal zakelijke verhuringen	105	129	77
Aantal betalende bezoekers aan culturele activiteiten	** 487.500	* 506.470	*** 384.828
Aantal betalende bezoekers aan culturele activiteiten per plaats in de zaal per jaar	91	95	126
Aantal bezoekers zakelijke verhuur	41.300	90.103	42.597 ¹¹⁹
Aantal bezoekers zakelijke verhuur per plaats in de zaal per jaar	8	17	14

* Excl. rondleidingen gebouw (412 activiteiten, 27.058 bezoekers), gratis bezoekers culturele activiteiten (30.000) en niet-betalende bezoekers muziekwedukatie (15.000).

** Excl. gratis bezoekers culturele activiteiten (30.000) en niet-betalende bezoekers muziekwedukatie (15.000). Bron: bijlage 15 bij Jaarplan 2015 van TivoliVredenburg.

*** Dit is het totaal aantal bezoekers. Een onderverdeling naar betalende en niet betalende bezoekers was niet beschikbaar. Het aantal betalende bezoekers was in 2013 lager dan in de tabel staat.

Beoogde financiële exploitatie

Wij hebben de begroting 2015 van TivoliVredenburg vergeleken met gemiddelde realisatiecijfers van andere grote podia (tabel 3.6).¹²⁰ Om de baten en lasten te kunnen vergelijken zijn ze berekend per plaats in de zaal en zijn de realisatiecijfers over 2013 omgerekend naar het prijspeil 2015. Omdat elk podium de kosten op verschillende manieren indeelt, is een vergelijking slechts op globaal niveau mogelijk.¹²¹

¹¹⁷ Bron TivoliVredenburg 2015: Excel-bestand van TivoliVredenburg met onderbouwing van de begroting voor subsidieaanvraag 2015. Bron TivoliVredenburg 2014: *Jaarverslag 2014* (10 april 2015). Het betreft de totalen van Tivoli Oudegracht, Muziekcentrum Vredenburg en TivoliVredenburg. Bron 2013: Opgave TivoliVredenburg d.d. 6 maart 2015.

¹¹⁸ In deze tabel is het aantal plaatsen vermeld dat in 2013 daadwerkelijk beschikbaar was bij Tivoli Oudegracht (1.250) en MCV in de tijdelijke locaties (1.798).

¹¹⁹ TivoliVredenburg heeft in haar jaarplan en begroting 2015 geen verklaring gegeven voor de lagere raming van het aantal verhuringen en zakelijke bezoekers in 2015 ten opzichte van 2014. TivoliVredenburg heeft toegelicht dat deze aantallen in 2014 hoger waren dan geraamd voor 2015 vanwege de beschikbaarheid in 2014 van de locatie Leidsche Rijn als verhuurlocatie (ook na opening van het Muziekpaleis. De tijdelijke locatie Leidsche Rijn is in 2015 gesloopt.

¹²⁰ De financiële realisatiecijfers over 2014 hebben wij niet vergeleken omdat TivoliVredenburg in de eerste helft van dat jaar werkte vanuit de oude huisvesting met een andere kostenstructuur.

¹²¹ Om de begroting van TivoliVredenburg beter vergelijkbaar te maken met de benchmarkgegevens van de PAS en de TAS moesten sommige kosten aan andere begrotingsposten worden toegerekend. Zo rekent TivoliVredenburg een deel van de personeelskosten aan andere begrotingsposten toe, die zijn hier geschaard onder de post personeelskosten. De post overige kosten bij TivoliVredenburg

Uit tabel 3.6 blijkt dat de huisvestingskosten van TivoliVredenburg hoger zijn dan bij andere podia (zie ook paragraaf 3.4.6). Op de overige kosten heeft TivoliVredenburg zelf meer invloed dan op de huisvestingskosten, want dat zijn in sterke mate verzonken kosten die niet meer te beïnvloeden zijn door TivoliVredenburg. Die overige kosten zijn bij TivoliVredenburg voor 2015 lager geraamd dan de gemiddelde kosten bij andere podia.¹²² In 2014 rapporteerde TivoliVredenburg tegenvallers in de personeelskosten.¹²³ Voor 2015 is de post personeelskosten omhoog bijgesteld op basis van de ervaringen in 2014. Dan nog zijn de personeelskosten laag vergeleken bij de realisatiecijfers van andere podia. In de tussenrapportage van 10 april 2015 rapporteerde TivoliVredenburg opnieuw tegenvallers in de personeelskosten. Deze zijn niet gekwantificeerd, zodat wij de omvang daarvan niet kunnen beoordelen. Het vrijwel ontbreken van kwantitatieve informatie beperkt de bruikbaarheid van de rapportage voor het toezicht van de gemeente.

Bij vergelijking van de inkomsten valt op dat TivoliVredenburg nog relatief weinig inkomsten verwacht buiten recette, horeca en subsidie (tabel 3.6).

De geraamde publieksinkomsten uit kaartverkoop¹²⁴ en horeca liggen tussen het gemiddelde van klassieke- en poppodia in.¹²⁵ De inkomsten uit sponsoring liggen ongeveer op het landelijke gemiddelde niveau (dat ligt volgens de VNPF al jaren rond de 2%), maar zijn laag vergeleken bij de door ons gehanteerde referentiegroepen van grote podia. Ook bij zakelijke verhuur lijkt verdere groei mogelijk gelet op de realisatie bij de referentiegroep klassieke podia.

Wanneer de gemeentelijke subsidie buiten beschouwing gelaten wordt, valt op dat TivoliVredenburg in 2015 lagere inkomsten geraamd heeft dan gemiddeld bij andere grote podia.¹²⁶ Wij komen hierop terug in paragraaf 3.4.13.

In de begroting 2015 bedraagt de gemeentelijke subsidie 32 % van de totale kosten van TivoliVredenburg. Bij de grote klassieke podia is dat gemiddeld 33 % en bij poppodia gemiddeld 14 % (tabel 3.6).

betreft de kosten i.v.m. het geluidstek. Kanttekening: de financiële gegevens van de klassieke podia (TAS referentiegroep) zijn een ruwe schatting, vanwege het aggregatieniveau van de aangeleverde gegevens (bedragen in % van het totaal i.p.v. in euro).

¹²² Totale kosten per plaats in de zaal excl. huisvesting: TivoliVredenburg € 3.081; klassieke podia € 3.855; poppodia € 3.369.

¹²³ In de tussenrapportage van september 2014 gaf de stichting aan dat de personeelskosten hoger uitvallen dan eerder geraamd.

¹²⁴ In vaktermen en in de begroting van TivoliVredenburg: recette.

¹²⁵ Dit geldt ook voor de geraamde publieksinkomsten (kaartverkoop, horecaopbrengst) per betalende bezoeker, zie tabel 3.8.

¹²⁶ Totale inkomsten per plaats in de zaal excl. Subsidie gemeente: TivoliVredenburg € 2.713; klassieke podia € 3.217; poppodia € 3.227.

Tabel 3.6 Exploitatiebegroting 2015 van TivoliVredenburg, vergeleken met de gemiddeld gerealiseerde exploitatie van 8 grote klassieke en 6 grote poppodia in 2013. Alle bedragen zijn op jaarbasis, in euro per plaats in de zaal en in prijspeil 2015.

Omschrijving	TivoliVredenburg	Referentiegroep 8 klassieke podia (TAS, geschat) ¹²⁷	Referentiegroep 6 poppodia (PAS)
Jaar	2015	2013, prijspeil 2015	2013, prijspeil 2015
Aantal concert/ theaterzalen	5	3,1	2,7
Totaal aantal plaatsen in de zalen	5.358	2.393	2.083
Totale kosten (euro) per plaats in de zaal, waarvan:	4.694	4.820	3.746
Personeelskosten (alleen bij poppodia: incl. horecapersoneel)	1.035	1.446	1.370
Programmakosten	1.180	1.108	1.464
Marketing- en publiciteitskosten	181	241	96
Huisvestingskosten	1.613	964	377
Kosten horeca (alleen bij poppodia: excl. horecapersoneel)	314	289	231
Organisatiekosten en overige kosten	* 370	338	209
Totale inkomsten (euro) per plaats in de zaal, waarvan:	4.216	4.801	3.738
Recette (inkomsten kaartverkoop)	1.374	1.152	1.662
Horeca	814	720	1.024
Exploitatiebijdrage gemeente	1.502	1.585	511
Andere subsidies (provincie / rijk / particuliere fondsen)	** 32	192	8
Sponsoring	90	144	97
Zakelijke Verhuur	347	769	27
Overige inkomsten	57	240	408

* Inclusief kosten geluidslek (€ 110 van de € 370).

** In 2014 ontving TivoliVredenburg in totaal € 170.000 bijdragen van diverse fondsen en instellingen (opgave van TivoliVredenburg d.d. 10 september 2015). Andere subsidies dan de subsidie van de gemeente Utrecht zijn door TivoliVredenburg niet gespecificeerd in de exploitatiebegroting en jaarrekening.

3.4.8 TivoliVredenburg trekt bezoekers uit het hele land

Uit het jaarverslag van TivoliVredenburg over 2014 blijkt dat bijna de helft van de klanten van TivoliVredenburg uit de provincie Utrecht komt. De helft van de klanten komt uit andere provincies en 2,4% is afkomstig uit het buitenland (tabel 3.7).

¹²⁷ De financiële gegevens van de klassieke podia (TAS referentiegroep) zijn omgerekend van afgeronde percentages naar euro's. De gegevens zijn daardoor minder nauwkeurig dan bij de poppodia (PAS referentiegroep).

Tabel 3.7 Herkomst unieke klanten van TivoliVredenburg in 2014

Land	Aantal klanten	% klanten
Totaal klanten	78.398	100%
Nederland, waarvan:	76.536	97,6%
Utrecht		47,8%
Noord-Holland		14,6%
Zuid-Holland		13,7%
Gelderland		8,8%
Overig		12,7%
Buitenland	1.862	2,4%

De gemeente Utrecht heeft eerder als ambitie uitgesproken dat het Muziekpaleis landelijke en internationale uitstraling moet hebben.¹²⁸ De ambitie is niet gekwantificeerd, daardoor kan de rekenkamer niet beoordelen of de huidige verhoudingen ook de gewenste zijn. Bij het verkrijgen van een sterkere internationale uitstraling moet overigens een bepaalde aanlooptijd in acht worden genomen om naamsbekendheid over de grenzen te realiseren.¹²⁹ In de tabel gaat het om unieke klanten. Omdat de ene klant meer concerten bezoekt dan de andere, kan hieruit niet worden afgeleid welk deel van de bezoekers uit de provincie Utrecht afkomstig is.

Wanneer de helft van de (unieke) bezoekers buiten de provincie Utrecht woont, betekent dit ook dat de subsidie van de gemeente aan TivoliVredenburg in belangrijke mate ten goede komt aan burgers van buiten de stad en uit andere provincies. Bij andere grote klassieke podia komt gemiddeld 56% van de bezoekers van buiten de eigen gemeente. Vanwege de regiofunctie krijgen grote steden per inwoner een hogere bijdrage uit het gemeentefonds dan kleinere gemeenten. De gemeente beschouwt TivoliVredenburg als kans om de aantrekkelijkheid van Utrecht voor toeristen te vergroten.¹³⁰

3.4.9 Exploitatie TivoliVredenburg niet sluitend

De exploitatiebegroting van TivoliVredenburg is niet sluitend, uitgaande van de verleende gemeentelijke subsidie en voortzetting daarvan op het huidige niveau. De geraamde subsidie van de gemeente is lager dan het door TivoliVredenburg geraamde tekort op de exploitatiebegroting (vanaf 2016 € 8,7 miljoen per jaar).

¹²⁸ Gemeente Utrecht (januari 2003). Utrecht Muziekstad – Actieprogramma Professionele Muziek 2003-2008.

¹²⁹ De VNPF benadrukt dat nieuwe podia een aanlooptijd van 5 tot 10 jaar nodig hebben om internationale bekendheid te verwerven. Daarbij gaat het met name om naamsbekendheid en het opbouwen van een “CV” van namen van grote artiesten die hebben opgetreden. Bron: correspondentie met de VNPF.

¹³⁰ Gemeente Utrecht (april 2015). Live like a local. Perspectief Toerisme 2020.

Tekorten in 2014-2016

In oktober 2014 meldde Stichting TivoliVredenburg onvoorziene en niet door subsidie gedekte tekorten op de exploitatiebegroting te verwachten van € 1,75 miljoen voor 2014, van € 2,56 miljoen voor 2015 en van € 1,01 miljoen voor 2016 en volgende jaren.¹³¹ Het exploitatietekort voor 2016 en volgende jaren is door TivoliVredenburg aangeduid als een structureel tekort waarvoor zij nog geen oplossing heeft.¹³²

In het interpellatiedebat op 30 oktober 2014 drong de gemeenteraad er op aan dat TivoliVredenburg eerst zelf zou proberen het tekort op te lossen. Een meerderheid van de raad vond dat niet meteen besloten moest worden de subsidie van de gemeente te verhogen.¹³³ Het College van B&W heeft het verzoek om aanvullende subsidie voor 2015 daarom afgewezen.¹³⁴ Het college geeft in de verleningsbeschikking 2015 aan in overleg te willen gaan met TivoliVredenburg over manieren om zoveel als mogelijk binnen de financiële kaders te blijven. In een bijlage bij de Jaarstukken 2014 stelt het college voor een bestemmingsreserve van € 1,7 miljoen aan te maken om het daadwerkelijk gerealiseerde exploitatietekort van TivoliVredenburg in 2014 te kunnen dekken.¹³⁵

In het jaarverslag 2014 meldt TivoliVredenburg een lager dan eerder gemeld tekort over 2014, namelijk € 1,2 miljoen. In de tussenrapportage van 10 april 2015 voorziet TivoliVredenburg voor 2015 nog steeds een tekort van € 2,56 miljoen. In de Voorjaarsnota 2015 is een 'bestemmingsreserve exploitatietekort TivoliVredenburg' opgenomen van € 2,5 miljoen voor 2015 en van € 1,1 miljoen voor 2016.^{136 137}

De omvang van inkomsten en uitgaven en het tekort kan ook worden uitgedrukt in euro's per bezoeker. De totale kosten per betalende bezoeker aan culturele activiteiten bedragen volgens de begroting 2015 van TivoliVredenburg gemiddeld € 51,60 (incl. de kosten voor niet-culturele activiteiten en de kosten voor gratis culturele activiteiten). Daarvan wordt € 15,10 via het entreekaartje opgebracht en € 8,90 via de consumpties. De gemeente draagt € 16,50 per bezoeker bij en TivoliVredenburg genereert zelf € 5,80 euro inkomsten per bezoeker via andere kanalen (tabel 3.8). Het resterende begrotingstekort waarvoor TivoliVredenburg voor 2015 aanvullende subsidie heeft aangevraagd bedraagt bijna € 5,30 per betalende concertbezoeker. Deze subsidie is evenwel niet verleend.

¹³¹ TivoliVredenburg (september 2014). *Tussenrapportage TivoliVredenburg*. Bijlage bij brief d.d. 18 oktober 2014 van TivoliVredenburg aan het College van B&W. De gemeenteraad heeft deze rapportage ontvangen als bijlage bij een brief van het College van B&W aan de gemeenteraad over TivoliVredenburg d.d. 28 oktober 2014.

¹³² TivoliVredenburg (september 2014). *Tussenrapportage TivoliVredenburg*. P.5-6.

¹³³ Verslag gemeenteraadsvergadering d.d. 30 oktober 2014.

¹³⁴ Gemeente Utrecht, 10 december 2014. Verleningsbeschikking jaarsubsidie 2015 TivoliVredenburg.

¹³⁵ Gemeente Utrecht (21 mei 2015). *Bijlage Resultaatbestemming 2014 bij Jaarstukken 2014*. De door TivoliVredenburg ingediende jaarrekening 2014 toont een ongedekt exploitatietekort van € 1,2 mln.

¹³⁶ Dat het college van plan was deze tekorten te dekken met aanvullende subsidies is al gemeld in een brief aan de raad over TivoliVredenburg d.d. 28 oktober 2014.

¹³⁷ Na afronding van onze gegevensverzameling verscheen de tweede tussenrapportage 2015 met bijgestelde prognoses (TivoliVredenburg, september 2015). TivoliVredenburg verwacht nu bij gelijkblijvende subsidie een tekort van € 2,26 miljoen voor 2015 en van € 1,7 miljoen voor 2016.

In tabel 3.8. zijn de gemiddelde kosten en inkomsten per betalende bezoeker bij TivoliVredenburg vergeleken met die van andere grote podia. Daaruit blijkt dat andere podia per betalende bezoeker meer overige eigen inkomsten weten te realiseren dan TivoliVredenburg. De gemiddelde kosten per betalende bezoeker liggen bij poppodia aanzienlijk lager dan gemiddeld bij klassieke podia en bij TivoliVredenburg, doordat zij lagere huisvestingskosten hebben.

Tabel 3.8 Gemiddelde kosten en inkomsten per betalende bezoeker aan concerten en voorstellingen.
Alle bedragen in euro per bezoeker en (omgerekend naar) prijspeil 2015.

	TivoliVredenburg begroot 2015	Referentiegroep 8 grote klassieke podia (TAS) 2013 (pp 2015)	Referentiegroep 6 grote poppodia (PAS) 2013 (pp 2015)
Totale kosten per betalende concertbezoeker, waarvan:	51,60	47,90	36,90
Directe voorstellingskosten per concertbezoeker (excl. vaste personeels- en huisvestingskosten)	13,00	11,00	14,40
Huisvestingskosten	17,70	9,60	3,70
Overige kosten	20,90	27,30	18,80
Totale inkomsten per betalende concertbezoeker, waarvan:	46,30	47,70	36,90
Subsidie gemeente	16,50	15,80	5,00
Horecaopbrengst	8,90	7,20	10,10
Recette (kaartverkoop)	15,10	11,50	16,40
Overige inkomsten (verhuur, sponsoring, dienstverlening, overige inkomsten)	5,80	13,40	5,30

In tabel 3.8 is ook te zien dat de exploitatie tussen grote klassieke en poppodia in Nederland aanzienlijke verschillen vertoont. Zo blijkt bijvoorbeeld dat grote poppodia in Nederland gemiddeld hogere toegangsprijzen vragen en lagere huisvestingskosten hebben dan klassieke podia. Ook is te zien dat de gemeentelijke subsidie op een toegangkaartje voor grote klassieke podia doorgaans drie keer hoger (€ 16,50) is dan voor poppodia (€ 5,00).

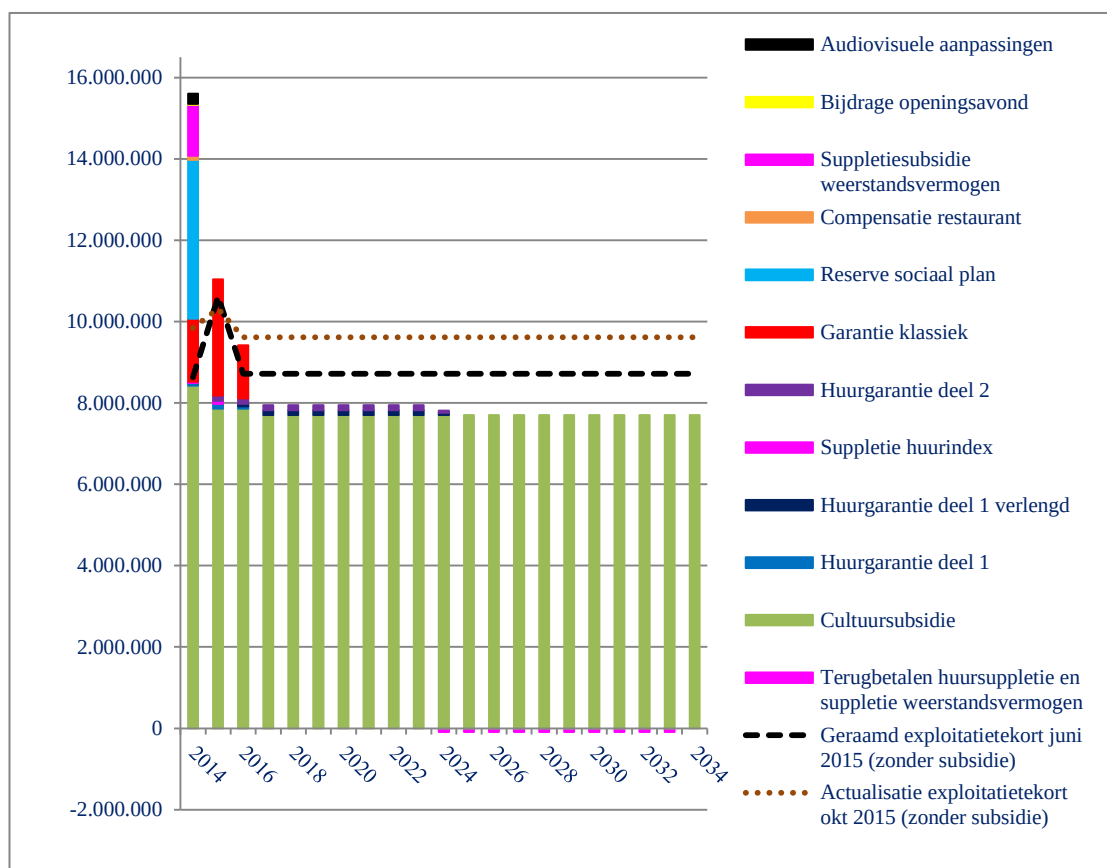
Situatie vanaf 2017

Vanaf 2017 zal het gemeentelijke budget voor bijdragen aan TivoliVredenburg per saldo met € 1,5 miljoen afnemen ten opzichte van 2016 (figuur 3.9). Dat komt door het aflopen van de garantie klassiek en door de efficiëntiekorting van 2% op de grote culturele instellingen.¹³⁸ Anders dan in 2015 en 2016 is er vanaf 2017 ook geen

¹³⁸ Na afsluiting van de gegevensverzameling presenteerden B&W de Programmabegroting 2016. Daarin is vermeld dat deze korting al in 2016 wordt ingevoerd, dus een jaar eerder. Omdat de programmabegroting nog niet vastgesteld was, is deze vervroeging niet verwerkt in figuur 3.9.

bestemmingsreserve beschikbaar waaruit een eventuele aanvullende subsidie bij een groter exploitatietekort kan worden gedekt.¹³⁹ Er is nog geen besluit genomen over de voortzetting of beëindiging van de huurgarantie na 2 jaar en er is geen dekking voor eventuele verlening ervan na 2 jaar. De huurgarantie is toegezegd voor maximaal 10 jaar, wanneer een sluitende exploitatie niet mogelijk is als gevolg van de huurstijging.¹⁴⁰

Figuur 3.9 Omvang en wijzigingen in financiële bijdragen aan TivoliVredenburg



¹³⁹ In de Voorjaarsnota 2015 is vermeld dat het voor TivoliVredenburg gaat om € 161.000 per jaar.

¹⁴⁰ De huurgarantie is opgenomen in de Huurovereenkomst tussen St. TivoliVredenburg en de gemeente, nr. 100557, d.d. 20-12-2013. Over de huurverhoging van €130.000 door opleverpunten is vermeld in de Raadsbrief (28-10-2014): “Net als bij de eerdere huurverhoging zal de gemeente de eerste twee jaar garant staan voor deze verhoging van de huur. Het risico dat deze garantie wordt ingeroepen is in de risicoparagraaf van de gemeentelijke begroting opgenomen. Na twee jaar wordt, bij de evaluatie, de gehele exploitatie opnieuw bekeken.” In de grafiek is rekening gehouden met toekenning huurgarantie deel 2 a € 130.000 en voortzetting van beide delen huurgarantie voor 10 jaar. Hierover is echter nog niet besloten.

Eind mei 2015 had TivoliVredenburg nog geen meerjarenplan om een structureel sluitende exploitatie te realiseren binnen de voorziene lagere exploitatiebijdrage van de gemeente vanaf 2017.¹⁴¹ Wanneer de geraamde subsidie voor 2017 en volgende jaren wederom niet toereikend zal zijn om het exploitatietekort te dekken is het risico groot dat de gemeente opnieuw geconfronteerd wordt met aanvullende subsidieverzoeken. Vooralsnog zien de gemeente en TivoliVredenburg de geplande evaluatie in 2016 als het moment voor herijking van de exploitatie en benodigde subsidie.¹⁴²

Na 2024 eindigt de huurgarantie en moeten de suppletie huurindex en de suppletiesubsidie weerstandsvermogen in 10 jaar tijd worden terugbetaald. Daardoor zal het subsidiebedrag dat dan per saldo beschikbaar is met 5% dalen. TivoliVredenburg merkt op dat na het wegvallen van garanties een hoger weerstandsvermogen nodig zal zijn.¹⁴³

In 2014 is een sluitende begroting niet haalbaar gebleken en ook voor 2015 en 2016 is een tekort voorzien. In de volgende paragraaf schetsen wij risico's die tot een verdere toename van het exploitatietekort kunnen leiden. In paragraaf 3.4.13 gaan we in op mogelijkheden om het exploitatietekort te verkleinen. Echter, zelfs wanneer de mogelijkheden tot verbetering van eigen inkomsten/vermindering kosten worden benut, voorzien wij dat daarmee het gat niet kan worden gedicht bij gelijkblijvende overige parameters (oa. programmering, activiteiten, subsidie, huisvestingskosten).

3.4.10 Exploitatie tekort TivoliVredenburg kan nog toenemen

In de begroting van TivoliVredenburg voor 2015 en volgende jaren zitten enkele posten die mogelijk ongunstiger uit kunnen vallen dan nu geraamd. Financiële tegenvallers bij TivoliVredenburg kunnen resulteren in een groter exploitatietekort en een extra subsidieverzoek van de stichting aan de gemeente. De rekenkamer ziet de volgende risico's:

- ♦ Vanaf 2016 heeft TivoliVredenburg taakstellingen op de begroting opgenomen van € 250.000 op personeelskosten en van € 250.000 op de programmering. Een concreet plan voor het realiseren van deze besparingen had TivoliVredenburg in april 2015 nog niet uitgewerkt. In 2014 en 2015 blijkt juist dat meer personeel nodig is dan aanvankelijk geraamd.¹⁴⁴

¹⁴¹ Op 1 februari 2016 moet TivoliVredenburg een meerjarenbegroting aanleveren in verband met de nieuwe cultuurnotaperiode 2017-2020.

¹⁴² Gesprek met afdeling Culturele Zaken, 2 juni 2015.

¹⁴³ TivoliVredenburg heeft voorgesteld een solvabiliteitsnorm van 0,2 te hanteren, dat betekent dat een weerstandsvermogen van circa € 4,2 miljoen nodig is.

¹⁴⁴ Overeenkomstig de Algemene Subsidieverordening moet TivoliVredenburg de subsidieaanvraag 2016 medio september 2015 indienen.

- ◆ In eerdere versies van de exploitatiebegroting van het Muziekpaleis is een post onvoorzien opgenomen van € 256.000.¹⁴⁵ In de exploitatiebegroting van 2015 en 2016 is geen post onvoorzien meer opgenomen. Dat betekent dat de stichting geen geld heeft gereserveerd om tegenvallers binnen de lopende exploitatiebegroting op te vangen. Tegenvallers moeten dan worden opgevangen uit het weerstandsvermogen op de balans.
- ◆ Het treffen van de functionele aanpassingen die na oplevering aan het licht kwamen¹⁴⁶ (zie paragraaf 2.4.1.) leidt tot een hogere huur, en kan tot hogere onderhoudskosten leiden en/of negatieve gevolgen hebben voor de lopende exploitatie. Dit geldt ook voor de losgelaten plafondplaten. De kosten van de reparatie van het geluidslek hebben niet geleid tot een hogere huur, maar het geluidslek had wel gevolgen voor de lopende exploitatie. Omdat het om een nieuw gebouw gaat in een omgeving waar bovendien nog volop gebouwd wordt, zijn in de toekomst ook andere problemen aan het gebouw niet uit te sluiten.¹⁴⁷ De gevolgschade van het incident met de losgeraakte plafondplaat in de grote zaal is door TivoliVredenburg bij de gemeente neergelegd, echter zonder aanduiding van de hoogte van deze gevolgschade.¹⁴⁸ De gemeente en de verzekeraar van TivoliVredenburg hebben medegedeeld dat zij de gevolgschade van gebouwgebonden gebreken niet vergoeden. Het college verwacht dat deze functionele aanpassingen tot een huurverhoging van circa €130.000 per jaar leiden¹⁴⁹, maar dat is nog niet zeker. Of ook het herstel van de plafondplaten tot hogere huur zullen leiden is nog niet bekend. TivoliVredenburg kan een beroep doen op de huurgarantie die de gemeente heeft afgegeven voor maximaal 10 jaar. De gemeente heeft voor deze garantie echter alleen dekking voor de eerste twee jaren en alleen voor de al aangekondigde twee huurverhogingen.¹⁵⁰ Voor de dekking van andere negatieve gevolgen van gebreken aan het gebouw voor de exploitatie heeft de gemeente nog geen regeling getroffen.

¹⁴⁵ Bron: Tivoli Vredenburg los A4 met exploitatiebegroting 2014 (hele jaar; A4 bevat ook splitsing oude/nieuwe gebouw). En bron: voortgangsrapportage april 2013 en Excel-bestand: VJN DEF actualisatie voortgangsrapportage 2013.

¹⁴⁶ Deze functionele aanpassingen hebben te maken met de veiligheid van bezoekers, 'crowd management', klimaatbeheersing, duurzaamheid, exploitatie en toegankelijkheid.

¹⁴⁷ Een voorbeeld is het (weliswaar gering veronderstelde, maar niet uit te sluiten) risico voor gevolgschade door de bouw van de aangrenzende parkeergarage.

¹⁴⁸ TivoliVredenburg (12 mei 2015). Brief aan het College van B&W.

¹⁴⁹ Brief college aan de Raad d.d.20 oktober 2014. "Conform de Kadernota Vastgoed worden deze investeringen doorberekend in de kostprijs dekkende huur. De jaarlijkse huurverhoging komt dan uit op een bedrag van ca. € 130.000 euro per jaar."

¹⁵⁰ Gemeente Utrecht, 2014. Brief aan de raad d.d.28-10-2014: "Deze kosten van de huurgarantie kunnen voor de eerste twee jaar worden opgevangen binnen het Programma Vastgoed. Daar is incidenteel ruimte omdat de afschrijvingslasten 2014 voor het gebouw TivoliVredenburg in 2014 lager uitvallen dan begroot."

3.4.11 Weerstandsvermogen nog niet op peil

TivoliVredenburg heeft bij de start in 2014 een weerstandsvermogen meegekregen van € 1,25 miljoen.¹⁵¹ Het bestuur van TivoliVredenburg deed hiervoor een voorstel, waarbij zij uitging van een solvabiliteitsnorm¹⁵² van 0,2 en een benodigd weerstandsvermogen van € 4,2 miljoen in 2014.¹⁵³ TivoliVredenburg beredeneerde verder dat de eerste twee jaar exploitatie (tot 21 juni 2016) aanspraak gemaakt kan worden op de garantie klassiek, waarmee 70% van het exploitatierisico kan worden afgedekt. Daarmee zou er nog een resterend benodigd weerstandsvermogen zijn van € 1,25 miljoen. In de subsidieaanvraag 2014 heeft TivoliVredenburg voor deze €1,25 miljoen aanvullende subsidie gevraagd en de gemeente gaf hier een beschikking voor. Het college van B&W geeft in de beschikking aan dat de actualisatie van het risicoprofiel van TivoliVredenburg en de voortgang van de exploitatie (conform het meerjaren ondernemingsplan 2014-2017) de basis zullen zijn voor een herijking van de gewenste omvang van het weerstandsvermogen.

Gezien de huidige exploitatietekorten is het niet waarschijnlijk dat TivoliVredenburg een voldoende weerstandsvermogen op zal bouwen. Dit maakt de kans groot dat de stichting de gemeente zal vragen om een nieuwe suppletiesubsidie voor de opbouw van het weerstandsvermogen. Als de gemeente daaraan wil voldoen, is daarvoor geen dekking in de gemeentebegroting opgenomen.

Gemeente Utrecht hanteert als norm voor gesubsidieerde instellingen in de culturele sector dat het eigen vermogen in principe niet groter moet zijn dan 15% van de totale exploitatielasten uit de jaarrekening.¹⁵⁴ Voor TivoliVredenburg zou dat bij de begroting 2015 neerkomen op een vrij eigen vermogen van € 3,8 miljoen.¹⁵⁵ De gemeente heeft echter aangegeven dat zij de norm van maximaal 15% eigen vermogen, anders dan bij andere culturele instellingen, bij TivoliVredenburg voorlopig niet zal hanteren, mede ter waarborging “van de organisatie en exploitatie van een culturele ondernemingsopzet”.¹⁵⁶ Begin 2016 zal de gemeente met

¹⁵¹ Gemeente Utrecht (20 december 2013). *Verleningsbeschikking 2014*. Brief aan St. TivoliVredenburg. En: Gemeente Utrecht (8 december 2014). *Verleningsbeschikking weerstandsvermogen TivoliVredenburg*. Brief aan St. TivoliVredenburg.

¹⁵² Bij het berekenen van de solvabiliteit wordt er gekeken naar het eigen vermogen (bezittingen) en het vreemd vermogen (schulden). Door middel van de solvabiliteit wordt gekeken of een organisatie in staat is om op korte en lange termijn aan haar schulden te kunnen voldoen. Een organisatie is solvabel als ze bij opheffing in staat is om de schulden te kunnen betalen. De solvabiliteitsratio kan op verschillende manieren berekend worden, bijvoorbeeld de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen, of de verhouding tussen eigen vermogen en totaal vermogen.

¹⁵³ TivoliVredenburg (5 november 2013). *Voorstel weerstandsvermogen TivoliVredenburg*. Bijlage bij subsidieaanvraag 2014.

¹⁵⁴ Gemeente Utrecht (juni 2013). *Uitvoeringskader subsidieverstrekking Gemeente Utrecht*. Bijlage 6 *Richtlijn beoordeling voldoende eigen middelen*.

¹⁵⁵ Met vrij eigen vermogen wordt de algemene bedrijfsreserve bedoeld, exclusief bestemmingsreserves.

¹⁵⁶ Gemeente Utrecht (5 november 2013). *Bevestiging gemaakte afspraken*. Brief aan St. TivoliVredenburg.

TivoliVredenburg in overleg treden om te komen tot een herijking van de gewenste omvang van het weerstandsvermogen.¹⁵⁷

3.4.12 Gevolgen voor subsidie aan andere culturele instellingen

Als bij een ongeveer gelijkblijvend cultuurbudget een hogere jaarsubsidie verstrekt wordt aan TivoliVredenburg dan nu geraamd, kan dat ten koste gaan van subsidie aan andere culturele instellingen. De raad heeft echter (bij motie) aangegeven dat hij dit ongewenst zou vinden.¹⁵⁸ Het college heeft de motie destijds overgenomen en heeft in oktober 2014 nogmaals aangegeven dat zij daaraan recht wil doen.¹⁵⁹

Bij de Voorjaarsnota's 2012 en 2013 heeft de raad besloten op het cultuurbudget te bezuinigen. Deze bezuinigingen zijn verwerkt in de gemeentelijke cultuurnota¹⁶⁰ en in de Programmabegrotingen van 2014 en 2015. Effectief ging het om een bezuiniging van € 3,7 miljoen vanaf 2017, oplopend naar € 4,2 miljoen in 2018. Het budget voor cultuur was in de Programmabegroting 2014 geraamd op 37,5 miljoen per jaar voor 2015 en 2016.¹⁶¹ In de Voorjaarsnota 2015 is echter weer € 4,1 miljoen per jaar extra gereserveerd voor het cultuurconvenant 2017-2021.¹⁶² Daarmee blijft het cultuurbudget vrijwel op het huidige niveau. De raad kan besluiten om de middelen voor het cultuurconvenant vanaf 2017 anders te besteden dan in de periode 2013-2016. Het budget biedt echter geen ruimte voor verhoging van de subsidie aan TivoliVredenburg zonder verlaging van andere subsidies voor culturele instellingen. Dit is alleen realiseerbaar bij verhoging van het totale cultuurbudget.

3.4.13 Mogelijkheden voor verkleinen exploitatietekort

De rekenkamer ziet een aantal mogelijkheden voor vermindering van het exploitatietekort van TivoliVredenburg en daarmee van de subsidieomvang. Dit vereist positiebepaling van de gemeente over culturele doelen, programmering en cultureel ondernemerschap.

Uit de vergelijking met andere podia in tabel 3.6 blijkt dat er voor TivoliVredenburg mogelijkheden zijn om in de toekomst meer eigen inkomsten te realiseren dan geraamd in de begroting 2015. Dit blijkt uit het volgende:

¹⁵⁷ Gemeente Utrecht (23 december 2014). *Verleningsbeschikking weerstandsvermogen TivoliVredenburg*. Brief aan St. TivoliVredenburg.

¹⁵⁸ Gemeenteraad Utrecht, 2006. *Motie Klein is fijn (2006/M032)*: "Spreekt uit dat tegenvallers bij de exploitatie van het Muziekpaleis niet ten koste zullen gaan van de gemeentelijke financiële steun aan de kleinere culturele instellingen in de stad."

¹⁵⁹ College van B&W (28 oktober 2014). Brief aan de Gemeenteraad over *TivoliVredenburg*.

¹⁶⁰ Gemeente Utrecht (mei 2013). *Nota Open Ruimte Benut - Actualisering van de Cultuurvisie 2012-2022 - Open Ruimte*.

¹⁶¹ Gemeente Utrecht (11 september 2013). *Programmabegroting 2014*. Cultuur, subdoelstelling 1.1, p. 189.

¹⁶² Gemeente Utrecht (21 mei 2015). Voorjaarsnota 2015 en Eerste Bestuursrapportage 2015. P.22.

- ◆ Andere grote klassieke podia realiseren meer eigen inkomsten uit andere bronnen dan publieksinkomsten (bijvoorbeeld activiteiten sponsoring, subsidies van rijk en provincie en particuliere fondsen) dan TivoliVredenburg voor 2015 heeft geraamd¹⁶³;
- ◆ Als de horecavoorzieningen worden verbeterd (de sfeer in het gebouw, openstelling en wachttijden bij bars¹⁶⁴), de aangrenzende singel klaar is en het restaurant open gaat, kunnen de horeca-inkomsten toenemen. TivoliVredenburg voert de horeca in eigen beheer uit. Langeveld stelt dat de opbrengst van horeca in eigen beheer hoger kan zijn dan uitbesteden, onder de voorwaarde dat de aansturing van de horeca op professionele wijze gebeurt.¹⁶⁵ Overigens is in de begroting 2015 al rekening gehouden met een stijging van de horeca inkomsten ten opzichte van de realisatie in 2014.¹⁶⁶
- ◆ De raming van het aantal bezoekers via de zakelijke verhuur is door TivoliVredenburg voor 2015 aan de lage kant. Wij maken dat op uit de vergelijking met andere grote podia (tabel 3.4) en uit de vergelijking met de realisatiecijfers van de stichting in 2013 en 2014 (tabel 3.5). In 2014 had TivoliVredenburg extra bezoekers zakelijke verhuur doordat locatie Leidsche Rijn nog tot eind 2014 beschikbaar was.¹⁶⁷ Echter, zelfs in de niet-optimale huisvesting in 2013 realiseerden de muziekpartijen al iets meer bezoekers zakelijke verhuur dan voor 2015 geraamd (tabel 3.5). Het Muziekpaleis heeft een goede uitgangspositie op de markt voor zakelijke verhuur vanwege de centrale ligging in het land en de uitstekende bereikbaarheid met het openbaar vervoer. De bezettingsgraad van het gebouw biedt ruimte voor meer zakelijke verhuuractiviteiten, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de culturele programmering.¹⁶⁸

Keuzes die gemaakt worden bij de programmering hebben grote invloed op de omvang van het exploitatietekort. Langeveld heeft in zijn second opinion in 2013 geadviseerd te besparen door minder verliesgevendende activiteiten te programmeren.¹⁶⁹ In 2014 heeft TivoliVredenburg iets minder concerten gerealiseerd dan de muziekpartijen in 2013. Voor 2015 streeft het podium echter wel naar uitbreiding van het aantal activiteiten (tabel 3.10) en het gebouw biedt daar ook voldoende ruimte voor.

¹⁶³ In Cultuurconvenanten hebben Rijk, provincies, gemeenten en fondsen een taakverdeling afgesproken, waarbij gemeenten de podia betalen en het Rijk de productieorganisaties (bijvoorbeeld de grote orkesten). Volgens de gemeente zijn deze afspraken tussen overheden niet gemakkelijk te beïnvloeden door afzonderlijke instellingen.

¹⁶⁴ Bezoekers klaagden lange tijd over het ontbreken van de mogelijkheid met pin te betalen. Hiervoor zijn inmiddels nieuwe systemen cashless betalen geïmplementeerd.

¹⁶⁵ Langeveld Consultancy (5 november 2013). *Second opinion begroting TivoliVredenburg*.

¹⁶⁶ In 2014 was de netto marge op de horeca voor TivoliVredenburg € 2,0 mln. Voor 2015 is € 2,3 mln. begroot (netto marge = opbrengsten - kosten).

¹⁶⁷ Deze locatie is sinds begin 2015 niet meer in gebruik en inmiddels gesloopt.

¹⁶⁸ De zalen worden nu drie à vier dagen per week voor concerten gebruikt, zie tabel 3.4.

¹⁶⁹ Langeveld Consultancy (5 november 2013). *Second opinion begroting TivoliVredenburg*.

Tabel 3.10 Aantal gerealiseerde concerten 2013 en 2014 en aantal begrote concerten 2015.

Aantal concerten	Realisatie 2013 ¹⁷⁰	Realisatie 2014 ¹⁷¹	Begroting 2015 ¹⁷²
Klassiek	164	140	170
Pop en dance	468	407	340
Jazz	11	24	90
Overig (klassiek?)	39	25	81
Festival-activiteiten		60	60
Totaal	682	656	741

De zalen worden volgens de begroting 2015 gemiddeld 3 keer per week gebruikt voor concerten en andere culturele activiteiten en gemiddeld nog geen 2 keer per maand voor zakelijke verhuur.

Voor de omvang van het exploitatietekort is niet alleen het aantal concerten bepalend, maar ook het genre en de aantrekkingskracht van de artiesten. Wanneer vaste kosten buiten beschouwing gelaten worden, leveren pop- en danceconcerten gemiddeld een positieve bijdrage aan het exploitatiesaldo en andere genres een neutrale tot negatieve bijdrage. In de begroting 2015 heeft TivoliVredenburg echter minder pop- en danceconcerten geprogrammeerd dan in 2013 en 2014 (figuur 3.11). Ook rekenen zij op minder bezoekers aan pop en dance (figuur 3.12). In het Jaarplan 2015 is niet toegelicht waarom de stichting deze keuze gemaakt heeft. Naast de negatieve invloed daarvan op het exploitatieresultaat wordt daarmee ook een omvangrijke publieksgroep minder bediend dan in 2013 en 2014. TivoliVredenburg moet om aanbod van popartiesten concurreren met andere poppodia.¹⁷³ Wanneer TivoliVredenburg niet in staat is meer pop- en danceactiviteiten te organiseren dan nu begroot, valt een belangrijke ‘draaiknop’ weg om het exploitatietekort te verkleinen.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Bron: realisatiecijfers Tivoli en MCV, opgave P. Oostveen d.d. 3 februari 2015 en 6 maart 2015. In 2013 werd het aantal festivalactiviteiten niet op vergelijkbare wijze geregistreerd.

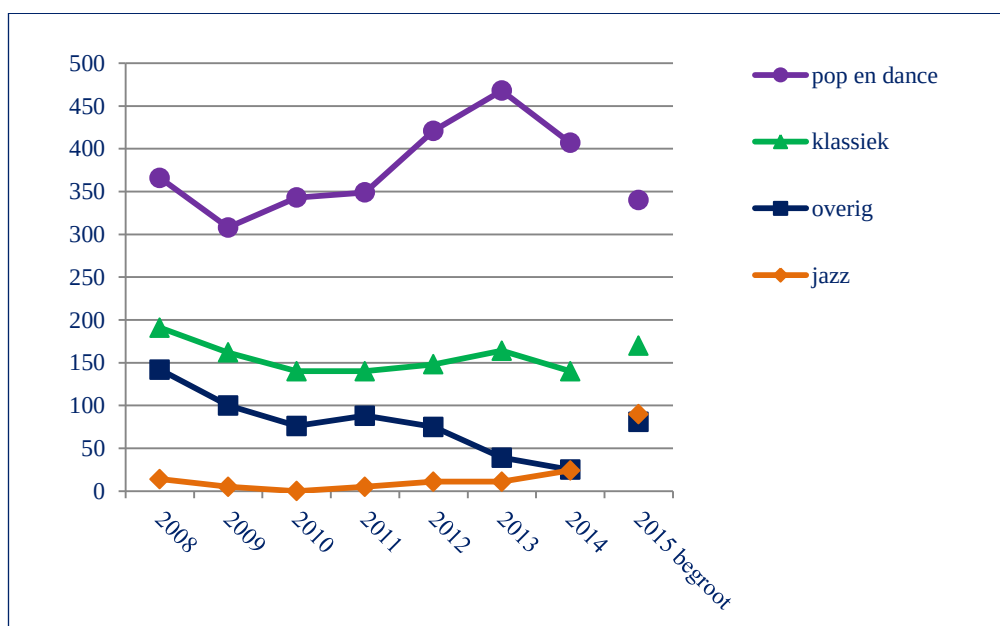
¹⁷¹ Bron: opgave voorlopige realisatiecijfers TivoliVredenburg, 24 februari 2015.

¹⁷² Bron: Excel-bestand van TivoliVredenburg waarop de Begroting 2015 gebaseerd is.

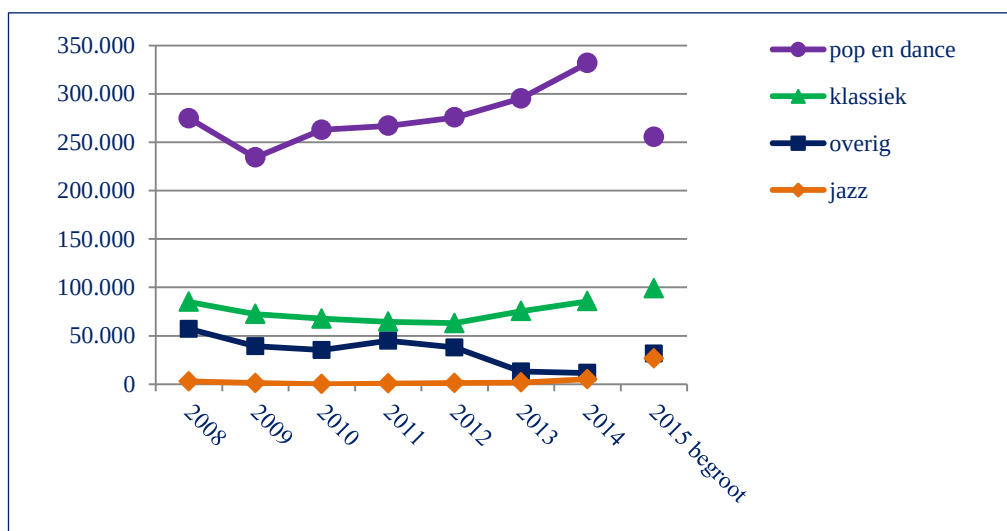
¹⁷³ In 2014 waren de sluiting van Tivoli Oudegracht en de opening van TivoliVredenburg een extra reden voor artiesten om in Utrecht op te treden. In 2015 opent het vernieuwde 013 in Tilburg en wordt de concurrentie voor TivoliVredenburg sterker.

¹⁷⁴ Dat het mogelijk is om meer pop- en dancebezoekers te bereiken dan in 2015 begroot, wordt bevestigd in de 2^e tussenrapportage 2015 (TivoliVredenburg, september 2015). Daarin wordt de prognose voor het aantal pop- en dancebezoekers bijgesteld van 255.750 (begroting 2015) naar 378.434.

Figuur 3.11 Aantal activiteiten per genre, gerealiseerd door Tivoli en MCV (2008-2013) en Tivoli-Vredenburg (2014) en het aantal activiteiten begroot door TivoliVredenburg in 2015.¹⁷⁵



Figuur 3.12 Aantal bezoekers per genre, gerealiseerd door Tivoli en MCV (2008-2013) en Tivoli-Vredenburg (2014) en het aantal bezoekers begroot door TivoliVredenburg in 2015.¹⁷⁵



¹⁷⁵ In de jaren 2013-2015 zijn educatieve activiteiten gerekend tot het genre “klassiek”. In de periode 2008-2012 zijn educatieve activiteiten geschaard onder het genre “overig”. Exacte gegevens over het aantal educatieve activiteiten binnen de overige activiteiten ontbraken. In 2013 ging het om 25 activiteiten met 10.138 bezoekers.

In 2014 realiseerde TivoliVredenburg 21% klassieke concerten en in 2015 is 25% klassieke concerten begroot (tabel 3.10)¹⁷⁶. Dit sluit aan bij de wens van de gemeenteraad om minimaal 15% klassieke muziek te programmeren (overeenkomstig motie nr. 2013/89).

In 2014 zijn 60 symfonische en 90 kamermuziekconcerten als maximum in de subsidiebeschikking vermeld. Deze aantallen zijn door de gemeente verbonden aan de garantie klassiek. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.4.3 realiseerde TivoliVredenburg in dat jaar meer symfonische concerten en minder kamermuziekconcerten dan deze maxima. In de begroting 2015 heeft de stichting minder symfonische concerten, meer kamermuziek en meer educatieve concerten opgenomen. De maxima van 2014 gelden niet voor 2015¹⁷⁷, maar deze aantallen blijven er wel onder. Het totale aantal klassieke concerten is in 2015 echter wel hoger dan in 2014.

Bij een lager percentage klassieke concerten zou het exploitatietekort iets kleiner zijn. De grootste negatieve bijdrage aan de exploitatie per concert komt van familieconcerten en muziekeducatie, gevolgd door symfonische concerten. Het is een beleidsmatige keuze of de gemeente wil dat TivoliVredenburg deze concerten biedt. Bij een sturing op een vast percentage klassieke muziek maken wij een kanttekening. Deze sturing heeft tot gevolg dat extra concerten in de overige genres nu gecompenseerd moeten worden met extra concerten klassieke muziek. Dat kan in de toekomst de mogelijkheden van TivoliVredenburg beperken om meer inkomsten te verwerven. Een minimum aantal klassieke concerten heeft dit nadeel niet en biedt meer ruimte voor cultureel ondernemerschap.

Het exploitatietekort kan substantieel kleiner worden door meer popmuziek en meer commerciële verhuur te programmeren dan waarop de begroting 2015 is gebaseerd. De mogelijkheden voor extra inkomsten uit deze activiteiten zijn echter wel begrensd door vraag en aanbod op de markt. Ook zou een bescheiden kostenbesparing gerealiseerd kunnen worden door minder familieconcerten, muziekeducatie en symfonische concerten. De mogelijkheden hiertoe zijn echter mede afhankelijk van de culturele ambitie die de gemeente nastreeft. Een verhoging van de entreegelden voor de meest verliesgevende concerten kan wellicht ook bijdragen aan een gunstiger exploitatieresultaat. Daarbij past echter de kanttekening dat dit ook kan leiden tot een lager aantal bezoekers en hogere afdrachten aan de artiesten, en daardoor per saldo niet meer inkomsten.

Aan de kostenkant meldt TivoliVredenburg in de tussenrapportage van 10 april 2015 een meevaller die nog niet in de exploitatiebegroting was verwerkt. In 2014, 2015 en in mindere mate 2016 zijn de kapitaallasten lager dan begroot.¹⁷⁸ In 2014 zorgde dit

¹⁷⁶ Het genre klassiek bestaat uit 3 categorieën: symfonische muziek, kamermuziek en educatieve concerten.

¹⁷⁷ Volgens afdeling Culturele Zaken zijn deze aantallen niet meer in de subsidiebeschikking 2015 opgenomen omdat het niet lukte tot een werkbare invulling van de garantie klassiek te komen.

¹⁷⁸ Investerings in activa, bijvoorbeeld om het gebouw voor het gebruik in te richten, leiden tot afschrijvingen en rentekosten. Samen vormen deze de kapitaallasten.

voor ruim € 1 miljoen lagere kapitaallasten dan in de begroting was geraamd.¹⁷⁹ Omdat andere kosten juist hoger uitvallen, handhaaft TivoliVredenburg per saldo de in de begroting opgenomen verwachting in 2015 uit te komen op een exploitatietekort van € 2,56 miljoen.¹⁸⁰

¹⁷⁹ De gemeente biedt aan TivoliVredenburg een kredietfaciliteit voor de aanschaf van gebruikersinvesteringen van € 16 mln. Deze is indien nodig te verhogen tot € 19 mln. In de begrotingen is TivoliVredenburg uitgegaan van kapitaallasten over de gehele kredietfaciliteit van € 19 mln. maar in de praktijk zet TivoliVredenburg de kredietfaciliteit nog niet volledig in. Gebruikersinvesteringen worden gefaseerd aangeschaft en een substantieel deel is tijdelijk gefinancierd vanuit andere beschikbare liquide middelen. De ‘meevaller’ zal in met name 2016 lager zijn, omdat dan het grootste deel van de gebruikersinvesteringen zal zijn gedaan.

¹⁸⁰ In de 2^e tussenrapportage 2015 (TivoliVredenburg, september 2015), die na afronding van onze gegevensverzameling meldt de organisatie dat zij voor 2015 een tekort verwacht van € 2,26 miljoen. Dit lagere tekort is vooral het gevolg van tijdelijk lagere kapitaallasten op de gebruikersinvesteringen. Voor 2016 raamt de organisatie bij gelijkblijvende subsidie een tekort van € 1,7 miljoen.

BIJLAGE 1 CHRONOLOGISCH OVERZICHT

1997	◆ Initiatief gezamenlijk Muziekpaleis door bestuur / directie Tivoli en directie Muziekcentrum Vredenburg (MCV): eindbeeld renovatie Vredenburg + één of twee popzalen, beoogde oplevering in 2005. ◆ Verankering Muziekpaleis in het Utrecht Centrum Plan (UCP).
1999	◆ Groeiende weerstand tegen UCP.
2000	◆ Juni: in Raad wel steun voor Muziekpaleis. ◆ November: gemeenteraadsverkiezingen, UCP strandt definitief; een nieuw plan én referendum Stationsgebied.
2001	◆ Tivoli, MCV en later ook SJU ('muziekpartners') werken aan Programma van Eisen en exploitatieopzet in sfeer van kansen, enthousiasme en cultureel ondernemerschap; verwachting van fors hogere bezoekersaantallen. ◆ November: eerste samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente Utrecht, Stichting Tivoli, Muziekcentrum Vredenburg en SJU in verband met haalbaarheidsonderzoek naar een Muziekpaleis.
2002	◆ Februari: Raad stelt Eindrapportage Stationsgebied vast, met daarin twee concepten voor een Muziekpaleis: plan 1 (nieuwbouw op Smakkelaarsveld) en plan A (verbouwing op huidige plek). ◆ Mei: Referendum uitkomst Plan A ofwel grondige verbouwing Vredenburg. ◆ September: B&W stelt Actieprogramma Utrecht Muziekstad 2003-2008 vast. ◆ Najaar: Conceptontwerp aangepast vanwege allerlei fysieke randvoorwaarden, waaronder gepland commercieel vastgoed rondom Vredenburg: de hoogte in i.p.v. op de grond; toevoeging van een inpandig stadsplein. Tivoli uit zorgen over exploitatie. ◆ November: Raad neemt motie Behoud Vredenburg (M20) aan.
2004	◆ Architect Hertzberger presenteert ontwerpvisie, inclusief behoud grote zaal. Tivoli en SJU kritisch over diverse aspecten van het plan. ◆ Voorbereiding Voorlopig Ontwerp (VO) binnen gestelde financiële kaders. ◆ Raad stelt € 90,6 miljoen als absolute bovengrens voor bouw Muziekpaleis (motie 98 'Zeeuws meisje').
2005	◆ Hertzberger presenteert VO dat draagvlak heeft bij de muziekpartners. ◆ Mei: B&W stemt in met VO als uitwerking van planvisie Hertzberger. ◆ Opdracht voor Definitief Ontwerp (DO) onder voorwaarde dat en pas nadat muziekpartners hebben ingestemd met gebruik en exploitatie van Muziekpaleis. Onderdeel hiervan is oprichting nieuwe rechtspersoon (vóór 1 december 2005); realisatie Muziekpaleis dan gepland voor 2010. ◆ Ontwikkelingsbedrijf gemeente Utrecht (OGU) verantwoordelijk voor bouwproces onder aansturing in gezamenlijkheid door muziekpartners. ◆ Oktober: Muziekpartners ondertekenen Intentieovereenkomst. ◆ Eind 2005: wethouder Culturele Zaken treedt af, wethouder Stationsgebied neemt portefeuille over (ook na verkiezingen 2006).
2006	◆ Februari: B&W stemt in met DO. ◆ Zorgen bij Tivoli over uitbreiding Muziekpaleis met stadsplein en exploitatie

	Muziekpaleis. ◆ Februari: B&W besluit tot opheffing dienst Muziekcentrum Vredenburg en tot oprichting van een stichting (besluit niet uitgevoerd). ◆ Februari: samenwerking tussen muziekpartners onder druk, conflicten over risicoverdeling, bevoegdheden e.d. Resultierend in stopzetten trekkersrol van Vredenburg en afdeling Culturele Zaken en overdracht hiervan naar Projectorganisatie Stationsgebied (POS). ◆ Juni: Raad verleent bouwkrediet van € 94,7 mln. onder voorwaarde van een notitie over de opzet van de organisatiestructuur van de huurder van het Muziekpaleis inclusief een geactualiseerde exploitatieopzet (motie 33 'Exploitatie Muziekpaleis'). Raad wil vanwege samenwerking en fusie z.s.m. privatisering van Muziekcentrum Vredenburg (motie 34) en tegenvallers bij exploitatie mogen niet ten koste gaan van financiële steun aan andere culturele instellingen (motie 32 'Klein is fijn').
2007	◆ Juli: gezamenlijke verklaring onderbrengen alle activiteiten in Stichting Muziekpaleis; ambitieuze exploitatiebegroting. ◆ Zomer: sluiting locatie Vredenburg en – na zomer – verplaatsen van activiteiten. Opening Leidsche Rijn (december 2007) en Leeuwenbergh (maart 2008). ◆ September: LAgroun kritisch in second opinion: exploitatiebegroting te risicovol, niet haalbaar. ◆ Vertraging door verzet tegen (gedeeltelijke) sloop Vredenburg, leidend tot verval van grote zaal.
2008	◆ Maart: herziene en 'down to earth' exploitatiebegroting; second opinion LAgroun kritisch over technische karakter zonder achterliggend cultureel profiel en achterblijven uitvoering aanbevelingen, omdat er nog geen ontwikkelingsorganisatie was opgericht. ◆ April: Raadscommissie akkoord met kredietvrijgave en verbeterde exploitatieopzet, terwijl samenwerking nog niet formeel was bezegeld door beoogde exploitanten (Vredenburg, Tivoli en SJU) van Muziekpaleis. ◆ April: Projectorganisatie Stationsgebied start aanbestedingsprocedure bouw Muziekpaleis. ◆ Juni: Ondertekening Samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen Stichting Tivoli, de Stichting Jazz en Geïmproviseerde Muziek Utrecht en de Gemeente Utrecht, alsmede Statuten op te richten Stichting Muziekpaleis Utrecht op basis van Code Cultural Governance. ◆ Ontbreken van een daadkrachtige fusie muziekpartners vanwege tegengestelde belangen is een risico voor de bouw en de exploitatie en veroorzaakt schade. ◆ September: Oprichting Stichting Muziekpaleis. Conflicten over aard samenwerking en fusie. Wantrouwen bij Tivoli over exploitatie MCV.
2009	◆ Januari: Evaluatie MCV door Ad Hoc Adviescommissie. ◆ Maart: Tivoli wil geen gezamenlijke exploitatie meer vanwege problemen bij MCV en zegt medewerking aan samenwerkingsovereenkomst op. ◆ Juni: Plan van aanpak reorganisatie MCV. ◆ Juli: Raadsbesluit definitieve aanbestedingen gunning bouw Muziekpaleis met aanvullend bouwkrediet van € 33,9 mln. ◆ Augustus: Aannemingsovereenkomst en koepelovereenkomst bouw ondertekend

	door gemeente. ◆ In 2009 conflicten tussen muziekpartners en gemeente over de samenwerking.
2010	◆ November: Samenwerking tussen partners weer opgepakt en vorming van één nieuwe organisatie wordt voorbereid. Keuze voor een Raad van Toezicht-model.
2011	◆ Juni: Geactualiseerde niet sluitende exploitatiebegroting (tekort € 0,81 mln.) met taakstellingen (augustus: second opinion Langeveld Consultancy met positief oordeel en opmerkingen bij enkele begrotingsposten). ◆ Juli: SJU beëindigt podiumactiviteiten wegens financiële problemen. ◆ Juli: Extra kosten bodemproblematiek € 1,7 mln. ten laste van post onvoorzien. ◆ November: Eerder gevormde stuurgroep bestaande uit bestuursleden Tivoli en SJU plus wethouder Cultuur, gaat tijdelijk het bestuur van de Stichting Muziekpaleis vormen. ◆ Samenwerkingsovereenkomst uit 2008 aangepast via een addendum, afspraken over voorbereiding toekomstige organisatiestructuur Stichting Muziekpaleis.
2012	◆ Mei: voortgangsrapportage met aangepaste sluitende exploitatiebegroting. ◆ Overschrijding bouwkosten.
2013	◆ Januari: College besluit dat – naast wethouder cultuur – ook gemeentesecretaris in bestuur Stichting Muziekpaleis plaatsneemt, totdat omvorming naar raad van toezichtmodel rond is. ◆ Mei: Voortgangsrapportage met krap sluitende exploitatiebegroting. ◆ Versnelling in samenwerking, wel hobbels, o.a. over personeel. ◆ Diverse overeenkomsten ter voorbereiding. ◆ November: second opinion Langeveld Consultancy over definitieve exploitatiebegroting en begroting aanloopkosten: geen mogelijkheden de inkomsten te verhogen, daarom aanbeveling om op kosten te besparen, bijv. door minder activiteiten en minimaal / flexibel personeel. ◆ November: Gemeenteraad bespreekt programmabegroting en vindt dat klassieke repertoire te veel ondersneeuwt (motie 89) ◆ November-december: Exploitatiebegroting 2014 met meerjarenperspectief en aanloopkosten 1^e jaar. Afdeling Culturele Zaken vanwege subsidieaanvraag weer betrokken. ◆ December: Gemeenteraad stemt in met subsidieaanvraag voor 2014 inclusief suppletie en afwikkeling MCV. ◆ December: bouwkundige oplevering Muziekpaleis aan de Projectorganisatie Stationsgebied en overdracht aan Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO).
2014	◆ 1 Januari: herziening statuten Stichting Muziekpaleis, gemeente uit het bestuur, instellen raad van toezicht. Stichting Muziekpaleis geen verbonden partij meer van gemeente. ◆ Januari: start TivoliVredenburg en voorbereiding ingebruikname Muziekpaleis. ◆ April: start proefconcerten in Muziekpaleis. ◆ Juni: opening Muziekpaleis. ◆ Juni: College meldt probleem met geluidslekken aan de raad. ◆ Oktober: Voortgangsrapportage van TivoliVredenburg: publieke belangstelling boven verwachting. Incidentele en structurele tekorten op exploitatie. ◆ November: Subsidieaanvraag voor 2015.

	◆ December: toekenningjaarsubsidie 2015 en subsidie suppletie weerstandsvermogen, onder instemming met jaarplan 2015; oplossing voor resterend exploitatietekort á € 2,6 mln. verschoven naar VJN 2015.
2015	◆ April: Problemen met plafondplaten grote zaal. ◆ April: start herstel geluidslek, kosten geraamd op € 600.000. ◆ Mei / juni: Raad behandelt in kader van VJN 2015 voorstel voor bestemmingsreserve exploitatietekort TivoliVredenburg 2015 en 2016. ◆ Juni: TivoliVredenburg viert eenjarig bestaan. ◆ Juli: Geluidslek tussen zalen Ronda en Hertz opgelost.

BIJLAGE 2 BESCHRIJVING ONTWIKKELING NAAR ORGANISATIE TIVOLI VREDENBURG

In deze bijlage worden verschillende stappen in de ontwikkeling naar het ontstaan van de organisatie TivoliVredenburg in chronologisch perspectief geplaatst. Elementen hiervan zijn aan de orde gesteld in hoofdstuk 2.

2001 – 2002 *Haalbaarheidsonderzoek*

Alhoewel de ideeën en plannen voor een Muziekpaleis en samenwerking tussen de gemeente, Tivoli, Vredenburg en SJU al in de jaren negentig zijn ontstaan, kiezen we ervoor om de recapitulatie van de organisatieontwikkeling te markeren met raadsvoorstel d.d. 26 november 2001 over het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Utrecht, Tivoli, Muziekcentrum Vredenburg en SJU in verband met het haalbaarheidsonderzoek naar een Muziekpaleis. Met deze samenwerkingsovereenkomst wordt een juridische basis gegeven aan gezamenlijk opdrachtgeverschap, mede gelet wederzijdse posities en belangen van de betrokken partijen. Inhoudelijk richt de aandacht zich in dit stadium op een onderzoek naar het ruimtelijk programma van eisen (basisonderzoek) en uitwerking van twee verschillende planconcepten. De inhoud van de overeenkomst is volgens het college ‘vooral van intentionele en procesmatige aard’.¹⁸¹

In 2002 volgt de besluitvorming door het college over het Actieprogramma Utrecht Muziekstad 2003-2008 (september 2002). Dit beleidskader noemt een nieuw Muziekpaleis als één van de vijf prioriteiten. In de jaren daarna worden zowel het bouw- als het organisatietraject verder uitgewerkt, waarbij steeds nadrukkelijk de samenhang van beide trajecten wordt benoemd en bewaakt door het expliciet noemen van voorwaarden en tijdspaden waarbinnen hieraan voldaan moest zijn.

2003 – 2005 *Intentieovereenkomst*

De besturen van Tivoli en SJU schrijven het college in maart 2004 een brief waarin zij hun ongenoegen uiten over het feit dat met hen geen overleg is gepleegd over de voortgang van het Muziekpaleis. Zij geven aan dat hun belangen hierbij in het geding zijn en dat dit raakt aan de samenwerking als partners.

De muziekpartners stellen in het voorjaar 2005 een intentieovereenkomst¹⁸² op waarin wordt voorgesteld op termijn over te gaan tot de vorming van één private rechtspersoon, die het Muziekpaleis zal exploiteren. Het wordt van belang geacht de partijen door middel van een intentieovereenkomst aan elkaar te binden om zodoende de gezamenlijke aansturing van het bouwproces en de toekomstige exploitatie door één organisatie mogelijk te maken. Hierbij wordt gekozen voor privatisering van

¹⁸¹ Raadsvoorstel 2001/328 (26 november 2001), Samenwerkingsovereenkomst gemeente Utrecht, Tivoli, Muziekcentrum Vredenburg en SJU. Kenmerk: 1135/SdV/wg/01.12782 BGS.

¹⁸² Ontwerpcollegebesluit Intentieovereenkomst tot samenwerking in Muziekpaleis d.d. 30-5-2005, Dienstkenmerk 05.552165 CZ.

MCV. Duidelijkheid hierover en over de intenties van betrokken partijen is ook belangrijk voor het personeel. Politiek draagvlak voor dit besluit wordt wenselijk geacht. De intentie is om de beoogde rechtspersoon vóór 1 december 2005 op te richten. Als ontbindende voorwaarde is vastgelegd dat de overeenkomst beëindigd kan worden als niet vóór 1 december 2005 de opdracht voor het definitieve ontwerp is verstrekt. Omgekeerd zal de opdracht tot het maken van een definitief ontwerp pas gegeven worden nadat partijen daarmee hebben ingestemd en overeenstemming is bereikt over de voor het toekomstig gebruik en de toekomstige exploitatie van het Muziekpaleis door de nieuwe rechtspersoon af te sluiten huurovereenkomst. Hierbij is expliciet in aanmerking genomen dat een gezamenlijke exploitatie en continuïteit van de bedrijfsvoering afhankelijk is van een goede samenwerking en dat deze samenwerking op onder meer organisatorisch en artistiek terrein daarvoor van meet af noodzakelijk is. De raad wordt over deze intentieovereenkomst bij raadsbrieven van 25 mei en 23 juni 2005 geïnformeerd en gelegenheid geboden hierop wensen en zienswijzen kenbaar te maken. De intentieovereenkomst wordt op 12 oktober 2005 door de gemeente, Tivoli en Jazz Utrecht ondertekend.

Medio zomer 2005 is de planning nog gericht op realisering van het Muziekpaleis in 2010, maar er zijn zorgen over vertraging.¹⁸³ Daarbij speelt ook de verre van optimale situatie van Tivoli aan de Oudegracht een rol; deze is op termijn onhoudbaar. Voor SJU geldt dat de huurovereenkomst eindigt in 2007. De muziekpartners hebben overeenstemming bereikt over de voorgenomen samenwerking, aldus het college: hierbij is geen sprake van een fusie, maar van de oprichting van een nieuwe onderneming door de drie samenwerkingspartners.

2006 – 2007 Veranderingen in aansturing organisatieontwikkeling

In februari 2006 neemt het college het besluit tot instemming met het Definitief Ontwerp voor het Muziekpaleis als uitwerking van het Voorlopig Ontwerp (tot het opstellen waarvan in mei 2004 door het college was besloten). Tevens wordt dan het besluit genomen om de tak van dienst Muziekcentrum Vredenburg op te heffen en de activiteiten en het beheer van de dienst onder te brengen in een daartoe op te richten stichting. Bovendien wordt – in relatie tot de toekomstige exploitatie van het Muziekpaleis - besloten te komen tot een uitgewerkt voorstel voor de organisatie, personeel en financiën van een nieuwe rechtspersoon. De muziekpartners dienen dit voorstel conform ondernemingsplan en intentieovereenkomst uit te werken.

In april 2006 besluit het college de raad ter besluitvorming (op 1 juni 2006) voor te leggen dat POS (Projectorganisatie Stationsgebied) opdrachtgever wordt voor de toekomstige aansturing van het project, zowel voor de realisatie van het vastgoed als voor de fusie en de monitoring van de risicoanalyse. OGU en DMO worden opdrachtnemers voor respectievelijk de realisatie van het gebouw en van de doelstellingen uit het ondernemingsplan.

¹⁸³ Beantwoording college van schriftelijke vragen D66 d.d. 2-8-2005. 2005/82 (antwoorden 23-8-2005); verwijzing naar commissiebrief 23-6-2005.

Op 1 juni 2006 neemt de raad motie 2006/M33 (Exploitatie Muziekpaleis) aan. Deze motie stelt als voorwaarde voor instemming met kredietvrijgave voor aanbesteding en gunning dat een notitie wordt voorgelegd met de opzet van organisatie van de huurder van het Muziekpaleis inclusief een geactualiseerde exploitatieopzet.

In dezelfde raadsvergadering spreekt de raad in juni 2006 bij de autorisatie van een groot deel van het bouwkrediet over motie 34 ‘Gelijkwaardige partners in het Muziekpaleis’. Met deze motie roept de raad het college op ‘om Muziekcentrum Vredenburg zo snel mogelijk te privatiseren opdat de verschillende partners in gelijkwaardigheid kunnen spreken over samenwerking en fusie’.¹⁸⁴

Ondertussen bestaat er veel ongenoegen tussen verschillende betrokken gemeentelijke diensten en muziekpartners over het bouwtraject, over de organisatieontwikkeling, de samenhang tussen beide en het al dan niet tijdig en inhoudelijk hierbij betrokken zijn. De samenwerking tussen de muziekpartners verloopt uitermate moeizaam. Dit blijkt de vorming van één organisatie voor de exploitatie van het Muziekpaleis steeds weer te frustreren. Daarom wordt binnen de gemeente nadrukkelijk ook rekening gehouden met een alternatief traject voor het geval het traject met de drie muziekpartners onhaalbaar zou blijken te zijn. De voorgenomen oprichting van de Stichting Muziekpaleis Beheer is in dat opzicht een stap om voortgang van het proces mogelijk te maken. Gelet op de grote financiële risico’s voor de gemeente bij de investering voor de bouw van het Muziekpaleis wordt de noodzaak van vooraf zekerheid over een rendabele exploitatie van verschillende kanten steeds benadrukt en onderkend. Er zou geen opdracht tot de bouw gegeven moeten worden als er geen overeenstemming is bereikt over de organisatie die het Muziekpaleis gaat exploiteren. Ondertussen wordt geprobeerd om het proces tussen de muziekpartners met inzet van externen weer op gang te brengen en vlot te trekken. Dat verloopt evenmin soepel.

In de periode daarna blijkt het beduidend meer tijd te kosten om tot een afronding van de samenwerkingsovereenkomst en een geactualiseerde exploitatieopzet te komen. Eerst medio 2007 blijkt dat er op hoofdlijnen overeenstemming is bereikt over de vorming van één organisatie Muziekpaleis per 1-1-2012 ten behoeve van programmering en exploitatie, waartoe uiterlijk eind 2007 een ontwikkelorganisatie wordt opgericht.¹⁸⁵ Deze organisatie heeft als doelen: inhoud geven aan de muzikale en culturele doelstelling, zorgen voor gelijkwaardig en evenwichtig samengesteld muzikaal aanbod en voorbereiden van de definitieve organisatie. Daarmee is de harde afspraak gemaakt dat de bestaande organisaties zullen worden afgebouwd en dat deze zullen participeren in de nieuwe organisatie.

Vanwege het ontbreken van overeenstemming over de bestuurssamenstelling is de ontwikkelingsorganisatie opgericht door de gemeente en Tivoli en heeft SJU vanwege onvrede over het aantal bestuurszetels voor SJU niet ingestemd.

Het college acht de plannen die dan voorliggen ‘solide en voldoende basis om door te gaan’.

¹⁸⁴ Motie Gelijkwaardige partners in het Muziekpaleis, 2006/M34 (1 juni 2006).

¹⁸⁵ Brief college aan raadscommissie over Muziekpaleis, d.d. 3 juli 2007 / 20 augustus 2008 (2007?) (kenmerk: 07.045360).

2008-2010 Samenwerking onder druk

In februari 2008 stemt het college in met de samenwerkingsovereenkomst tussen de muziekpartners en met het oprichten van de stichting Muziekpaleis, waarbij ook statuten en een (extern getoetste) basisbegroting zijn inbegrepen. De raad wordt hierover en de vervolgstappen geïnformeerd.¹⁸⁶ ‘Deze stichting draagt vanaf haar oprichting alle verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de organisatie en exploitatie van het Muziekpaleis, daartoe gefaciliteerd door de drie samenwerkende partijen’. In deze zogenoemde ontwikkelingsfase functioneert de stichting volgens een traditioneel bestuurlijk model. Omstreeks de opening van het nieuwe gebouw (dan nog voorzien begin 2012) start de daadwerkelijke exploitatie. ‘Naarmate de opening nadert, zullen organisatie en exploitatie steeds meer een afgerond karakter moeten krijgen, zodat bij in gebruik name van het nieuwe gebouw de nieuwe organisatie geheel operationeel functioneert’. Expliciet wordt hierbij ook de omvorming van het bestuursmodel naar een raad van toezicht-model genoemd, alhoewel deze omvorming niet in de statuten is vastgelegd.

Het college acht e.e.a. voldoende om de raad te verzoeken tot definitieve vrijgave van het investeringskrediet over te gaan.

In juli 2008 wordt de Samenwerkingsovereenkomst met Tivoli en SJU getekend. En in september is de oprichting van de Stichting Muziekpaleis een feit.

In mei 2009 wordt door het college besloten over het aanbestedingsresultaat en de gunning voor de bouw van het Muziekpaleis, gevolgd door besluitvorming door de raad in juli 2009, inclusief de beschikbaarstelling van een aanvullend krediet. Ondertussen is de organisatieontwikkeling van het Muziekpaleis vertraagd voor verschillen van inzicht tussen de partners en complicaties in de samenwerking. Onderdeel van deze complicaties is dat de exploitatie van MCV (op de locaties Leidsche Rijn en Leeuwenbergh) is verslechterd. Er is sprake van conflicten en achterdocht. Dit heeft het effectief kunnen opereren van de Stichting Muziekpaleis in de weg gezeten. In 2009 en 2010 heeft dit geleid tot vertraging in de organisatieontwikkeling.

In december 2009 informeert het college de raad per brief¹⁸⁷ over ontwikkelingen van de samenwerking in het Muziekpaleis. Het college recapituleert dat steeds een gezamenlijke exploitatie van het gebouw de bedoeling is geweest en dat het ontwerp van het gebouw hierop is geënt. De Stichting Muziekpaleis is de nieuwe organisatie waarin de partners hun activiteiten inbrengen en die zorg draagt voor het behouden en ontwikkelen van de kernactiviteit van ieder van de muziekpartners. Reeds in maart 2009 heeft Tivoli de gemeente bericht dat zij de medewerking aan de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst opschort. Tivoli wil niet langer meewerken aan

¹⁸⁶ Brief college aan raadscommissies over Muziekpaleis, d.d. 21 februari 2008 (kenmerk 08.039257).

¹⁸⁷ Brief college aan raad d.d. 15-12-2009 Samenwerking Muziekpaleis; n.a.v. brief Tivoli 11 december 2009 (kenmerk 09.115080).

gezamenlijke exploitatie, maar staat exploitatie door meerdere zelfstandige exploitanten voor ogen. Hierover is gedurende 2009 overleg gevoerd, waarbij de gemeente vasthield aan exploitatie door één organisatie en Tivoli hieraan niet meer wenste mee te werken. De gemeente heeft Tivoli in gebreke gesteld. Ook in de Stichting Muziekpaleis was sprake van een bestuurscrisis. Beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst is daarbij aan de orde geweest. Er wordt onderhandeld tussen de gemeente en Tivoli over de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst en over alternatieve vormen van samenwerking en beoogd gebruik van het Muziekpaleis. Het lukt niet om op één lijn te komen. Het college komt begin december 2009 tot de conclusie om 'vast te houden aan de basisprincipes van de samenwerkingsovereenkomst, zijnde één organisatie, één programmering en passend binnen de bestaande exploitatie'. Deze conclusie wordt niet gedeeld door Tivoli. Op voorstel van het college moet mediation gaan plaatsvinden.

Uit een brief¹⁸⁸ in november 2010 van het college aan de raad over de samenwerking Muziekpaleis blijkt dat 'de mediation begin 2010 niet van de grond [is] gekomen, omdat de partijen het niet eens konden worden over de uitgangspunten waaronder deze plaats zou moeten vinden. Daarna zijn gesprekken gevoerd, waarbij het gewenste eindbeeld voor de organisatie en de exploitatie van het Muziekpaleis zijn gedeeld. Alhoewel het eindbeeld wordt gedeeld, is de weg waarlangs die eindsituatie bereikt wordt reden voor discussie. Op 10 november 2010 is mondeling overeenstemming bereikt over 'de voorwaarden waaronder de gezamenlijke exploitatie vorm krijgt bij de start van het Muziekpaleis en die uiteindelijk moet leiden naar het door alle partijen gewenste eindbeeld'. Zo zijn afspraken gemaakt over de Stichting Muziekpaleis. In relatie tot de bouw van Muziekpaleis wordt aangegeven dat het college 'de rollen als bouwer en (mede) exploitant zoveel mogelijk van elkaar wil scheiden. De realisatie van het Muziekpaleis mag niet onnodig belast worden met discussies over de verdere uitwerking van het exploitatiemodel'. De mondelinge afspraken moeten op papier worden uitgewerkt. 'Essentieel onderdeel daarvan is het opstellen van een gezamenlijk en geactualiseerd exploitatiemodel, gezien de gewijzigde omstandigheden in de afgelopen jaren'.

2011-2012 Aanpassing samenwerkingsovereenkomst

De nadere afspraken in de samenwerking worden begin juli 2011 geformaliseerd in een Overeenkomst tot aanpassing van de samenwerkingsovereenkomst d.d. 15 juli 2008. In de aanvullende overeenkomst (Addendum) zijn de gevolgen voor de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd.¹⁸⁹

Met ingang van 1 juli 2011 beëindigt de SJU haar podiumactiviteiten.

¹⁸⁸ Brief college aan raad 11-10-2010 over samenwerking Muziekpaleis (kenmerk 10.087465).

¹⁸⁹ Overeenkomst Muziekpaleis aanpassing d.d. 1 juli 2011.

In november 2011 informeert het college de commissie M&S per brief¹⁹⁰ over de voortgang. In de loop van 2010 zijn de partijen het opnieuw eens geworden en kon een herstart worden gemaakt met de uitwerking van de samenwerking. Uit de brief spreekt een voorzichtig optimisme. ‘Uitgangspunt is dat de drie partijen hun bedrijfsactiviteiten inbrengen in de nieuw te vormen organisatie van het Muziekpaleis. De Stichting Muziekpaleis is verantwoordelijk voor het complete reilen en zeilen van het nieuwe gebouw, dus inclusief de totale programmering op alle genres en de zakelijke verhuur.’ Daartoe zal het uit 2008 daterende ondernemingsplan met bijbehorende exploitatiebegroting worden geactualiseerd.

Voor wat betreft de stichtingsvorming wordt de samenwerking vooralsnog inhoud gegeven door een stuurgroep van de muziekpartijen, waarvan ook de wethouder cultuur deel uitmaakt. Deze stuurgroep vormt – bij wijze van tijdelijke constructie – ook het bestuur van de stichting, totdat de definitieve bestuurlijke organisatie en de inrichting daarvan zijn uitgewerkt.

In brief wordt vooruitgeblikt op het najaar van 2012. Dan komen veel ontwikkelingen bij elkaar, die definitief vastgelegd moeten worden. ‘Dat is te beschouwen als het “point of no return” voor alle betrokkenen’.

Met deze nadere afspraken tussen de partijen wordt het eindbeeld van één integrale organisatie bekrachtigd, maar wordt tevens afgesproken hoe de organisatie wordt ingericht (volgens een Raad van Toezicht model, op basis van Code Cultural Governance en met benoeming van een statutair directeur/bestuurder) en de eerste jaren zal worden bestuurd. Tevens wordt vastgelegd dat de exploitatie vanaf het begin één geheel is, maar dat een onderscheidend inzicht wordt geboden in de pop- en in de klassiek/jazz exploitatie, waarbij de gemeente de klassieke exploitatie waarborgt (garantie klassiek; zie ook hoofdstuk 3).

Het element van belangenbehartiging van inbrengende partijen speelt in toenemende mate op. Daarbij zijn de verschillende rollen die de gemeente vervult in dit proces eerder een complicerende dan faciliterende factor in de relatie tussen de muziekpartners. Immers, naast muziekpartner (MCV) is de gemeente ontwikkelaar, financier, verhuurder, vergunningverlener en –handhaver, subsidiegever en kadersteller voor reorganisaties.

In deze periode is het gemeentelijk beleid gericht op het verzelfstandigen van cultuurdiensten (zoals de Stadsschouwburg). De gemeente gaat culturele activiteiten niet meer in eigen beheer uitvoeren, maar subsidieert hiertoe zelfstandige stichtingen. De sturing loopt dan niet langer direct, maar via het subsidieinstrument en/of via verhuur van het gebouw.

¹⁹⁰ Brief college aan cie. M&S 15-11-2011 over voortgang inrichting Muziekpaleis; met bijlage voortgangsrapportage (kenmerk 11.087281).

2013 – Kwartiermaken, terwijl problemen met samenwerking voortduren

Eind januari 2013 besluit¹⁹¹ het college om de gemeentesecretaris voor te dragen voor het bestuur van de stichting Muziekpaleis. De wethouder cultuur maakt sinds juni 2011 deel van dit bestuur uit. Vanwege grote problemen met de samenwerking tussen partijen binnen de stichting – met als reëel ingeschat risico dat er bij oplevering van het gebouw geen nieuwe exploitant zou zijn – heeft het college dit besloten. Dit besluit wordt nodig geacht ten behoeve van de fase van kwartiermaken en totdat de stichting is omgevormd van het bestuursmodel naar een raad van toezicht-model en er leden van de raad van toezicht voor benoeming worden voorgedragen.

In de afwegingen binnen het college rondom deze benoeming is expliciet de Nota verbonden partijen¹⁹² betrokken, dit vanwege de kaders die hierbij zijn overschreden. Om de nieuwe organisatie ('fusie' dienst Vredenburg, Tivoli en SJU) voor te bereiden is de Stichting Muziekpaleis opgericht. Dit is een zogenoemde verbonden partij van de gemeente geweest van 2008-2013. De wijze waarop de vertegenwoordiging vanuit de gemeente in verbonden partijen is georganiseerd, is vastgelegd in de Nota verbonden partijen. Deze nota is een kaderstellend document van de raad. Binnen het college is de afweging gemaakt om hierover de raadscommissie niet schriftelijk te informeren. De betrokken wethouder zou hierover een mededeling doen (en hebben gedaan) aan de raadscommissie. Voor zover de rekenkamer kan nagaan – op basis van notulen van de raadscommissie M&S d.d. 12 februari 2013 of daarna – is dit niet gebeurd. De gemeentesecretaris treedt daadwerkelijk in april 2013 toe tot het bestuur en geeft daarnaast leiding aan een door hem ingestelde ambtelijke stuurgroep Muziekpaleis, die onder andere de overgang van MCV naar de stichting Muziekpaleis en de ingebruikname van het Muziekpaleis mogelijk moet maken. De samenstelling van deze stuurgroep varieert gedurende 2013 al naar gelang de vraagstukken die aan de orde zijn.

Uit een voortgangsrapportage¹⁹³ van april 2013 blijkt dat diverse werkzaamheden en het vastleggen in concrete afspraken in een lager tempo verlopen dan gedacht. 'Het uiteindelijk samenbrengen van deze organisaties in één exploitatie vraagt intensief overleg, waarbij uiteenlopende standpunten (nog) bij elkaar moeten komen'. Ondanks aanwijsbare voortgang op belangrijke onderwerpen is nog geen sprake van het definitief vastleggen van afspraken. Gelet op de naderende opening wordt de resterende tijd om tot afspraken te komen ervaren als krap.

Halverwege 2013 worden de overeenkomsten ten behoeve Stichting Muziekpaleis aangepast om huurovereenkomst, overdrachtsovereenkomst en subsidiebesluit later dat jaar mogelijk te maken.

¹⁹¹ Ontwerpcollegebesluit en diverse bijlagen (i.c. brieven 29-31 januari 2013). Betreft Invulling plaats in bestuur Stichting Muziekpaleis d.d. 24 januari 2013 (kenmerk 12.092958).

¹⁹² Ten tijde van de afwegingen binnen het college betrof dat de Nota Verbonden partijen 2009, vastgesteld door de raad op 7 mei 2009. Op de raadsvergadering van 3 september 2015 zal naar verwachting de nieuwe Nota Verbonden partijen 2015 worden behandeld.

¹⁹³ Voortgangsrapportage april 2013 – Exploitatiebegroting en aanloopkosten TivoliVredenburg (v.h. Muziekpaleis Utrecht).

In het najaar van 2013 werd CZ weer betrokken bij het Muziekpaleis vanwege het voorbereiden van de subsidie 2014 voor TivoliVredenburg. Sinds 2006 was CZ – op instigatie van de toenmalige wethouder en gemeentesecretaris – niet meer bij het Muziekpaleis en de organisatieontwikkeling betrokken geweest.

De raadscommissie M&S ontvangt in oktober 2013 een voortgangsrapportage¹⁹⁴ over bestuurlijke en operationele voortgang TivoliVredenburg. Onderwerpen waarover wordt gerapporteerd zijn de werving van de directeur/bestuurder en van de voorzitter Raad van Toezicht, de statuten, de subsidie, de waarborg op de klassieke exploitatie, de programmering, de projectorganisatie en de plaatsing van personeel.

In november 2013 wordt de commissie M&S door het college geïnformeerd over het ondernemingsplan – exploitatiebegroting – statuten TivoliVredenburg en over het raadsbesluit overgang MCV naar Muziekpaleis.¹⁹⁵

In december 2013 volgt een brief¹⁹⁶ van het college aan de commissie M&S, waarin onder andere wordt meegedeeld dat het college – op basis van het ondernemingsplan TivoliVredenburg – een besluit heeft genomen over het aangaan van een meerjarige subsidierelatie met de Stichting Muziekpaleis. De besluiten over de subsidie zijn nodig om de feitelijke ingebruikname van het Muziekpaleis per 1 januari 2014 mogelijk te maken. Tevens wordt in december door de raad formeel besloten tot overgang van MCV naar het Muziekpaleis en daarmee tot opheffing van het organisatieonderdeel Muziekcentrum Vredenburg.¹⁹⁷ Op 20 december 2013 worden de overdrachtsovereenkomsten van de gemeente en van Tivoli met de Stichting Muziekpaleis door de partijen ondertekend.

2014 – Organisatie TivoliVredenburg van start in het Muziekpaleis

Begin januari 2014 wordt het Muziekpaleis TivoliVredenburg in gebruik genomen.

¹⁹⁴ Brief college aan cie. M&S d.d. 1-10-2013 Voortgangsrapportage TivoliVredenburg (kenmerk 13.061240).

¹⁹⁵ Brieven aan cie. M&S d.d. 5-11-2013 (kenmerk 13.064732) en 19-11-2013 (kenmerk 13.064732). Op 5-12-2013 volgt nog een brief van het college aan de raad (kenmerk 13.097137) met aanpassingen op het raadsvoorstel overgang Muziekcentrum.

¹⁹⁶ Brief college aan cie. M&S d.d. 6-12-2013 Informatiestukken overgang Muziekcentrum Vredenburg naar Muziekpaleis (kenmerk 13.094051).

¹⁹⁷ Ontwerpvoorstel aan de raad (commissie), Overgang Muziekcentrum Vredenburg naar Muziekpaleis d.d. 10-12-2013 (kenmerk 13.092176).

BIJLAGE 3 AFKORTINGEN

ASV	Algemene Subsidieverordening van de gemeente Utrecht
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
CZ	Afdeling Culturele Zaken van gemeente Utrecht
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van gemeente Utrecht
DO	Definitief Ontwerp (van het Muziekpaleis)
GREX	Grondexploitatie, in dit rapport van het Stationsgebied Utrecht
M&S	Raadscommissie Mens en Samenleving
MCV	Muziek Centrum Vredenburg (gemeentelijke dienst)
MPUV	Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed
MPV	Meerjarenperspectief Vastgoed (voorloper van MPUV)
OGU	Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Utrecht
PAS	Poppodia Analyse Systeem, databestand met benchmarkgegevens van poppodia van de Vereniging van Nederlandse Poppodia en -Festivals (VNPF)
POS	Projectorganisatie Stationsgebied
SJU	Stichting Jazz Utrecht
SOK	Samenwerkingsovereenkomst (tussen de muziekpartijen)
S&R	Raadscommissie Stad en Ruimte
TAS	Theater Analyse Systeem, databestand met benchmarkgegevens van klassieke podia van de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD).
UCP	Utrecht Centrum Plan
UVO	Utrechtse Vastgoed Organisatie
VJN	Voorjaarsnota
VNPF	Vereniging van Nederlandse Poppodia en -Festivals
VO	Voorlopig Ontwerp (van het Muziekpaleis)
VSCD	Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties

BIJLAGE 4 TOELICHTING OP DE ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek bestaat uit een documentstudie en gesprekken met betrokkenen. Wij hebben geprobeerd zoveel mogelijk van de perspectieven die er zijn in het traject van bouw naar exploitatie van het Muziekpaleis in het onderzoek af te dekken, ambtelijk en bestuurlijk, binnen en buiten de gemeente. In bijlage 5 (documenten) en bijlage 6 (geraadpleegde personen) treft u de bronnenverantwoording aan.

Ter beoordeling van de exploitatie van het Muziekpaleis is daarnaast gebruik gemaakt van onderliggende berekeningen bij de begroting van TivoliVredenburg en informatie over podia die verzameld is in benchmarksystemen van de Vereniging van Nederlandse Poppodia en -Festivals (VNPF) en de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD). De exploitatiegegevens van TivoliVredenburg zijn vergeleken met het gemiddelde van twee referentiegroepen: een groep van 8 grote klassieke podia¹⁹⁸ en een groep van 6 grote poppodia.¹⁹⁹ Daarnaast heeft de rekenkamer op vertrouwelijke basis inzage gekregen in de jaarrekeningen van een aantal van deze podia. De vergelijking met andere podia zijn op bepaalde kengetallen (zoals huisvestingskosten) indicatief, doordat de podia onderling sterk kunnen verschillen.

Het onderzoek is gestart in november 2013. Vanwege capaciteitstekort bij de rekenkamer is het onderzoek stilgelegd in de periode februari – oktober 2014. In november 2014 is het onderzoek weer opgestart en in juli 2015 afgerond. Daarna volgde de procedure van ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor.

¹⁹⁸ De 8 klassieke podia zijn: Concert- en congresgebouw De Doelen (Rotterdam), De Oosterpoort (Groningen), Het Koninklijk Concertgebouw (Amsterdam), Muziekgebouw aan 't IJ (Amsterdam), Muziekgebouw Frits Philips (Eindhoven), Stadsschouwburg & Philharmonie Haarlem (Haarlem), Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag (Den Haag) en Concertgebouw Tilburg (Theaters Tilburg). Het betreft met name combinatiegebouwen schouwburg – klassieke concertzaal.

¹⁹⁹ De 6 poppodia zijn: 013 (Tilburg), De Effenaar (Eindhoven), Melkweg (Amsterdam), Paradiso (Amsterdam), Paard van Troje (Den Haag) en Patronaat (Haarlem).

BIJLAGE 5 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

De hier genoemde geraadpleegde documenten vormen de kerndocumenten waarop de bevindingen van de rekenkamer met name zijn gevormd. De rekenkamer bestudeerde gedurende en ter voorbereiding op het onderzoek veel meer documenten en gegevensbronnen dan hier weergegeven.

Gemeente Utrecht

- ◆ Gemeente Utrecht (8 september 2015), *Programmabegroting 2016*.
- ◆ College van B&W (11 juni 2015). *TivoliVredenburg: jaarstukken en tussenrapportage*. Raadsbrief, kenmerk 15.506074.
- ◆ Gemeente Utrecht (21 mei 2015). *Voorjaarsnota 2015 en Eerste Bestuursrapportage 2015*.
- ◆ Gemeente Utrecht (21 mei 2015). *Bijlage Resultaatbestemming 2014*. Bijlage bij Jaarstukken 2014.
- ◆ Gemeente Utrecht (21 mei 2015). *Jaarstukken 2014*.
- ◆ College van B&W (22 april 2015). *Aanvang werkzaamheden veren TivoliVredenburg*. Raadsbrief.
- ◆ College van B&W (16 december 2014). *Aanvulling beschikking 2015 - aangepast overzicht voorschotten*. Brief, kenmerk 14.504064.
- ◆ College van B&W (10 december 2014). *Verleningsbeschikking jaarsubsidie 2015 TivoliVredenburg*. Brief aan St TivoliVredenburg, kenmerk 14.502589.
- ◆ College van B&W (8 december 2014). *Verleningsbeschikking Weerstandvermogen TivoliVredenburg*. Brief aan St TivoliVredenburg, dossiernummer 2084042.
- ◆ Commissie Stad en Ruimte (4 december 2014). *Verslag commissievergadering Stad en Ruimte*.
- ◆ Gemeentesecretaris (3 december 2014). *Definitieve financiële afwikkelstaat*. Brief, kenmerk 14.502442.
- ◆ College van B&W (26 november 2014). *Subsidie 2015 TivoliVredenburg*. Raadsbrief, kenmerk 14.502498.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (30 oktober 2014). *Niet op de muziek vooruit lopen!* Motie 2014/111.
- ◆ Gemeenteraad (30 oktober 2014). *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht*.
- ◆ College van B&W (28 oktober 2014). *TivoliVredenburg*. Raadsbrief, kenmerk 14.500723.
- ◆ College van B&W (20 oktober 2014). *TivoliVredenburg*. Raadsbrief, kenmerk 14.500746.
- ◆ Gemeente Utrecht (22 september 2014). *Programmabegroting 2015*.
- ◆ College van B&W (19 september 2014). *Voortgang TivoliVredenburg*. Raadsbrief.
- ◆ College van B&W (12 september 2014). *Wijzigingsbeschikking Jaarsubsidie 2014 TivoliVredenburg*. Brief, kenmerk 13.097267.
- ◆ College van B&W (3 juli 2014). *Garantie klassieke exploitatie*. Brief, kenmerk 14.043869.

- ◆ Kabinet en Externe Betrekkingen, Bestuurs- en Concerndienst (5 juni 2014). *Financiële bijdrage opening*. Brief, kenmerk 14.041338.
- ◆ Gemeente Utrecht (juni 2014). *Visitatie en voortgang. Begeleidende notitie bij het rapport visitatiecommissie Cultuurnota 2013-2016*.
- ◆ Gemeente Utrecht (juni 2014). *Rapport visitatiecommissie Cultuurnota 2013-2016*.
- ◆ College van B&W (28 april 2014). *Reactie op tussentijdse rapportage Jaarsubsidie 2014 TivoliVredenburg*. Brief, kenmerk 14.033663.
- ◆ Gemeente Utrecht (25 april 2014). *Utrecht maken we samen. Coalitieakkoord van D66, GroenLinks, VVD en SP*.
- ◆ College van B&W (4 maart 2014). *Ophoging kredietfaciliteit Stichting Muziekpaleis Utrecht*. Commissiebrief Mens & Samenleving, kenmerk 14.007485.
- ◆ College van B&W (26 februari 2014). *Akkoord inzet reservering Sociaal Plan*. Brief, kenmerk 14.007158.
- ◆ Afdeling Culturele Zaken (11 februari 2014). *Overdrachtdossier collegeperiode 2014-2018. Exploitatie TivoliVredenburg door Stichting Muziekpaleis Utrecht*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2014). *Subsidiestaat Verantwoording 2014*.
- ◆ College van B&W (20 december 2013). *Verleningsbeschikking 2014*. Brief, kenmerk 13.098806.
- ◆ Gemeente Utrecht en St TivoliVredenburg (20 december 2013). *Huurovereenkomst TivoliVredenburg nr. 100557*.
- ◆ Gemeente Utrecht (19 december 2013). *Sociaal Plan Overgang MCV Gemeente Utrecht*.
- ◆ College van B&W (6 december 2013). *Informatiestukken overgang Muziekcentrum Vredenburg naar Muziekpaleis*. Commissiebrief Mens & Samenleving, kenmerk 13.094051.
- ◆ Gemeente Utrecht (6 december 2013). *Overdrachtsovereenkomst gemeente Utrecht - Stichting Muziekpaleis*. Definitief concept.
- ◆ College van B&W (5 december 2013). *Aanpassingen raadsvoorstel Overgang Muziekcentrum*. Raadsbrief, kenmerk 13.097137.
- ◆ Gemeente Utrecht (3 december 2013). *Algemene Subsidieverordening 2014*.
- ◆ College van B&W (19 november 2013). *Raadsbesluit overgang MCV naar Muziekpaleis*. Commissiebrief, kenmerk 13.064732.
- ◆ Gemeente Utrecht (19 november 2013). *Staat van eindafrekening Perceel A, v4 Definitief*.
- ◆ College van B&W (15 november 2013). *Bestuursadvies over overgang Muziekcentrum Vredenburg naar Muziekpaleis*. Kenmerk 13.092176.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (14 november 2013). *Zoek de verbinding en zet in op samenwerking in klassiek!* Motie 2013/83.
- ◆ College van B&W (5 november 2013). *Ondernemingsplan - exploitatiebegroting - statuten TivoliVredenburg*. Commissiebrief, kenmerk 13.064732.
- ◆ College van B&W (5 november 2013). *Bevestiging gemaakte afspraken*. Brief aan Stichting Muziekpaleis.
- ◆ Afdeling Culturele Zaken (4 november 2013). *Memo voor wethouder Cultuur inzake subsidieaanvraag 2014 Stichting Muziekpaleis*.

- ◆ College van B&W (1 oktober 2013). *Voortgangsrapportage TivoliVredenburg*. Commissiebrief, kenmerk 13.094051.
- ◆ Muziekcentrum Vredenburg (20 augustus 2013). *Gemeentelijke bijdrage MCV 2009-2016*.
- ◆ Gemeente Utrecht (juni 2013). *Uitvoeringskader Subsidieverstrekking gemeente Utrecht 2013*.
- ◆ Gemeente Utrecht (12 juni 2013). *Kredietovereenkomst stichting Muziekpaleis*. Bijlage bij correspondentie van de gemeente Utrecht aan de Stichting Muziekpaleis.
- ◆ Gemeente Utrecht (mei 2013). *Open Ruimte Benut - Actualisering van de Cultuurvisie 2012-2022 - Open Ruimte*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2013). *Controleprotocol Gemeente Utrecht 2013 Algemene Subsidieverordening 2008*.
- ◆ Gemeente Utrecht (24 januari 2013). *Ontwerpcollegebesluit Invulling plaats in bestuur Stichting Muziekpaleis*. Kenmerk 12.092958.
- ◆ Gemeente Utrecht (september 2012). *Nota 'Subsidievoorstellen 2013-2016' in het kader van de Cultuurnota 2013-2016*.
- ◆ Utrechtse Vastgoed Organisatie (september 2012). *Kadernota Gemeentelijk Vastgoed 2012-2016*.
- ◆ Gemeenteraad (5 juli 2012). *VJN Verwerking financiële gevolgen voortgangsrapportage bouw Muziekpaleis*. Raadsbesluit.
- ◆ College van B&W (mei 2012). *Voortgangsrapportage mei 2012. Exploitatie begroting en aanloopkosten Muziekpaleis Utrecht*.
- ◆ Gemeente Utrecht (mei 2012). *Nota beleidsinzet gemeente Utrecht 2013-2016 in het kader van de Cultuurnota 2013-2016. Meerjarige subsidies Utrechtse instellingen voor kunst en cultuur*.
- ◆ Gemeente Utrecht (mei 2012). *Advies Commissie Cultuurnota 2013-2016*.
- ◆ Gemeente Utrecht (april 2012). *Tweede voortgangsrapportage Bouw Muziekpaleis*.
- ◆ College van B&W (26 november 2011). *Raadsvoorstel 2001/328, Samenwerkingsovereenkomst gemeente Utrecht, Tivoli, Muziekcentrum Vredenburg en SJU*.
- ◆ College van B&W (15 november 2011). *Voortgang inrichting Muziekpaleis*. Commissiebrief.
- ◆ Gemeente Utrecht (november 2011). *Open ruimte. Cultuurvisie 2012-2022*.
- ◆ Gemeente Utrecht (november 2011). *Inrichtingseisen subsidieaanvraag cultuurnotaperiode 2013-2016 gemeente Utrecht*.
- ◆ Gemeente Utrecht, Stichting Jazz en Geïmproviseerde Muziek Utrecht en Stichting Tivoli (1 juli 2011). *Aanpassing en addendum op de samenwerkingsovereenkomst d.d. 15 juli 2008*.
- ◆ College van B&W (11 november 2010). *Samenwerking Muziekpaleis*. Raadsbrief, kenmerk 10.087465.
- ◆ Gemeente Utrecht, Interne Audit Afdeling (17 oktober 2010). *Rapport inzake Interne beheersing van grote projecten*.
- ◆ College van B&W (15 december 2009). *Samenwerking Muziekpaleis; n.a.v. brief Tivoli 11 december 2009*. Raadsbrief, kenmerk 09.115080.

- ◆ Gemeenteraad (7 juli 2009). *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht. Voorstel aanbestedingsresultaat en gunning bouw Muziekpaleis.*
- ◆ College van B&W (2 juni 2009). *Plan van Aanpak Muziekcentrum Vredenburg.* Raadsbrief, kenmerk 09.057256.
- ◆ College van B&W (5 juni 2009). *Definitieve aanbesteding en gunning Muziekpaleis.* Raadsbrief, kenmerk 09.019949.
- ◆ Gemeente Utrecht (2 juni 2009). *Plan van Aanpak reorganisatie Muziekcentrum Vredenburg.*
- ◆ Gemeente Utrecht (7 mei 2009). *Nota Verbonden Partijen.*
- ◆ College van B&W (21 februari 2008). *Muziekpaleis.* Commissiebrief, kenmerk 08.039257.
- ◆ Gemeente Utrecht, Stichting Jazz en Geïmproviseerde Muziek Utrecht en Stichting Tivoli (26 juni 2008). *Samenwerkingsovereenkomst Muziekpaleis Utrecht.*
- ◆ Gemeente Utrecht (8 maart 2008). *Muziekpaleis Basisbegroting.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2008). *De Ontdekking van Utrecht - Actieplan Cultuur 2008-2018.*
- ◆ College van B&W (2 oktober 2007). *Second opinion en organisatie Muziekpaleis.* Commissiebrief Maatschappelijke Ontwikkeling en Stedelijke Ontwikkeling. Kenmerk 07.045537.
- ◆ College van B&W (3 juli 2007). *Samenwerking Muziekpaleis en vrijgave krediet.* Commissiebrief, kenmerk 07.045360.
- ◆ Gemeente Utrecht (2007). *Dienstjaarrekening 2006 Dienst Muziekcentrum Vredenburg.*
- ◆ Gemeenteraad (1 juni 2006). *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht. Voorstel krediet Muziekpaleis.*
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (1 juni 2006). *Klein is fijn.* Motie 2006/32.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (1 juni 2006). *Exploitatie Muziekpaleis.* Motie 2006/33.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (1 juni 2006). *Gelijkwaardige partners in het Muziekpaleis.* Motie 2006/34.
- ◆ Gemeente Utrecht (17 mei 2006). *Raadsvoorstel Kredietaanvraag bouw Muziekpaleis.*
- ◆ Gemeente Utrecht (6 april 2006). *Financiële bijlage behorende bij kredietaanvraag Muziekpaleis.*
- ◆ Gemeente Utrecht, Stichting Jazz en Geïmproviseerde Muziek Utrecht en Stichting Tivoli (12 oktober 2005). *Intentieovereenkomst Muziekpaleis Utrecht.*
- ◆ Gemeente Utrecht (23 augustus 2005). *Schriftelijke vragen 2005/82 en beantwoording college 23-8-2005; verwijzing naar commissiebrief 23-6-2005.*
- ◆ College van B&W (30 mei 2005). *Ontwerpcollegebesluit Intentieovereenkomst tot samenwerking in Muziekpaleis.*
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (4 november 2004). *Zeeuws Meisje.* Motie 2004/98.
- ◆ Gemeente Utrecht (20 augustus 2003). *Integrale exploitatiebegroting Muziekpaleis. 1e concept versie juli 2003.*
- ◆ Gemeente Utrecht (januari 2003). *Utrecht Muziekstad – Actieprogramma Professionele Muziek 2003-2008.*

- ◆ Gemeente Utrecht (08 februari 2002). *Raadsvoorstel Eindrapportage Stationsgebied, Revitalisering Stationsgebied.*

Muziekpaleis TivoliVredenburg

- ◆ TivoliVredenburg (11 september 2015). *Tweede Tussenrapportage 2015 TivoliVredenburg*. Bijlage bij brief aan het College van B&W d.d. 15 september 2015.
- ◆ TivoliVredenburg (2015). *TivoliVredenburg Utrechts nieuwe muziekpaleis.*
- ◆ TivoliVredenburg (12 mei 2015). *Kosten plafondincident*. Brief aan het College van B&W.
- ◆ TivoliVredenburg (17 april 2015). *Jaarverslag 2014 . Eerste tussenrapportage 2015*. Brief aan het College van B&W.
- ◆ TivoliVredenburg (10 april 2015). *Eerste Tussenrapportage 2015 TivoliVredenburg*.
- ◆ TivoliVredenburg (10 april 2015). *Inhoudelijk en Financieel jaarverslag 2014 TivoliVredenburg*.
- ◆ TivoliVredenburg (6 maart 2015). *Subsidiebeschikking 2015*. Brief aan het College van B&W.
- ◆ TivoliVredenburg (2015). *Excelbestand onderbouwing begroting subsidieaanvraag 2015*.
- ◆ TivoliVredenburg (18 oktober 2014). *Tussenrapportage Stichting TivoliVredenburg*. Brief aan het College van B&W.
- ◆ TivoliVredenburg (17 oktober 2014). *Subsidieaanvraag 2015 Stichting TivoliVredenburg*. Brief aan het College van B&W.
- ◆ TivoliVredenburg (oktober 2014). *Jaarplan 2015*.
- ◆ TivoliVredenburg (september 2014). *Tussenrapportage Stichting TivoliVredenburg*.
- ◆ TivoliVredenburg (4 juni 2014). *Concept 2e tussenrapportage Stichting Muziekpaleis Utrecht*. Brief aan het College van B&W. TivoliVredenburg stuurde eerdere concepten daarvan aan B&W op 23 maart, 18 en 25 april 2014.
- ◆ TivoliVredenburg (5 maart 2014). *Subsidiebijdrage t.b.v. Nederlands Film Festival*.
- ◆ TivoliVredenburg (30 januari 2014). *1e voortgangsrapportage Stichting Muziekpaleis Utrecht*. Brief aan het College van B&W met bijlagen.
- ◆ Stichting Muziekpaleis (20 december 2013). *Kredietfaciliteit*. Brief aan het College van B&W.
- ◆ TivoliVredenburg (5 december 2013). *Samenvoeging subsidieaanvragen ten behoeve van TivoliVredenburg 2014 op naam van stichting Muziekpaleis Utrecht*.
- ◆ TivoliVredenburg (5 november 2013). *Maak het mee. Ondernemingsplan TivoliVredenburg 2014-2017*. Februari 2012, partieel gewijzigd in oktober 2013. Bijlage bij subsidieaanvraag 2014.
- ◆ TivoliVredenburg (5 november 2013). *Activiteitenplan 2014 TivoliVredenburg*. Bijlage bij subsidieaanvraag 2014.
- ◆ TivoliVredenburg (5 november 2013). *Exploitatiebegroting TivoliVredenburg*. Bijlage bij subsidieaanvraag 2014.

- ♦ TivoliVredenburg (5 november 2013). *Uitwerking waarborg klassieke exploitatie TivoliVredenburg*. Bijlage bij subsidieaanvraag 2014.
- ♦ TivoliVredenburg (5 november 2013). *Voorstel weerstandsvermogen TivoliVredenburg*. Bijlage bij subsidieaanvraag 2014.
- ♦ Grafhorst Notarissen (18 oktober 2013). *Ontwerp akte van statutenwijziging Stichting Muziekpaleis Utrecht*.
- ♦ Stichting Muziekpaleis (april 2013). *Voortgangsrapportage april 2013. Exploitatie begroting en aanloopkosten TivoliVredenburg (v.h. Muziekpaleis Utrecht)*.
- ♦ Stichting Muziekpaleis (8 maart 2008). *Aangepaste begroting Muziekpaleis*.
- ♦ Het Werkverband Muziekpaleis (26 maart 2007). *Ondernemingsplan Muziekpaleis*.

Overige documenten

- ♦ Nederlands Film Festival (18 februari 2014). *Investeringsverzoek multimediale aanpassingen Tivoli Vredenburg*. Brief.
- ♦ Cultuur-Ondernemen (2014). *Governance Code Cultuur. Goed bestuur en toezicht in de cultuursector. De 9 principes*.
- ♦ Stichting Tivoli (22 mei 2013). *Jaarrekening 2013 Stichting Tivoli Utrecht*.
- ♦ Langeveld Consultancy (5 november 2013). *Second Opinion begroting TivoliVredenburg*. In opdracht van gemeente Utrecht
- ♦ Langeveld, C. (2013). *Cultureel ondernemerschap: geven en nemen*. Artikel in Vrijetijdstudies nummer 4, jaargang 31, 2013.
- ♦ Zee, A. van der. (2013). *Cultureel ondernemerschap: verbinden en delen*. Artikel in Vrijetijdstudies nummer 4, jaargang 31, 2013.
- ♦ Rebel Group/Kwink groep (2012). *Meta-analyse ondernemerschap*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.
- ♦ Langeveld Consultancy (26 augustus 2011). *Toets aannames exploitatie en begroting Muziekpaleis Utrecht*. In opdracht van gemeente Utrecht
- ♦ Ad Hoc Adviescommissie 'Muziekcentrum Vredenburg' (8 maart 2008). *Muziekcentrum Vredenburg 2009-2012. Geen requiem maar een opwindende opmaat naar het Muziekpaleis*.
- ♦ LAgroun Leisure & Arts Consulting (14 maart 2008). *Rapport second opinion op aangepaste exploitatiebegroting Muziekpaleis versie 8 maart 2008*.
- ♦ LAgroun Leisure & Arts Consulting (3 september 2007). *Rapportage second opinion exploitatie en organisatie Muziekpaleis*.
- ♦ DEGW Twynstra (9 september 2002). *Concepten voor het Muziekpaleis*.
- ♦ Wilimas Bouwadviseurs B.V. (6 oktober 2001). *Vredenburg Tivoli SJU Muziekpaleis*.

BIJLAGE 6 GERAADPLEEGDE EN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Gemeente Utrecht

- ◆ De heer Beens, manager Finance & Legal Projectorganisatie Stationsgebied (POS).
- ◆ Mevrouw Bonhof, (voormalig) concernmanager Financiën en control.
- ◆ Mevrouw Van den Boogaard, controller afdeling Culturele Zaken.
- ◆ Mevrouw Van der Braak, procesmanager Verzelfstandigingen.
- ◆ De heer Bouma, projectcontroller Projectorganisatie Stationsgebied (POS).
- ◆ De heer Everhardt, wethouder Stationsgebied.
- ◆ De heer Geerink, financieel adviseur Financiën en control.
- ◆ De heer Gierveld, Senior adviseur Portefeuillemanagement Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO).
- ◆ De heer Gispén, (voormalig) wethouder Culturele Zaken.
- ◆ De heer De Groot, (voormalig) controller Muziekcentrum Vredenburg (MCV).
- ◆ Mevrouw Heijnen, senior beleidsadviseur afdeling Culturele Zaken.
- ◆ De heer Jansen, hoofd afdeling Culturele Zaken.
- ◆ Mevrouw Jongerius, wethouder Culturele Zaken.
- ◆ Mevrouw Koolenbrander, financieel adviseur Financiën en control.
- ◆ De heer Lintmeijer, (voormalig) wethouder Culturele Zaken.
- ◆ De heer Van Loon, adviseur vastgoedfinanciën, Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO).
- ◆ Mevrouw Lutke Schipholt, projectleider Projectorganisatie Stationsgebied (POS).
- ◆ Mevrouw Ris, (voormalig) directeur Muziekcentrum Vredenburg (MCV).
- ◆ De heer Schurink, algemeen directeur.
- ◆ De heer Velthuijs, hoofd afdeling Portefeuillemanagement, Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO).
- ◆ De heer Smit, procesmanager, Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO).
- ◆ Mevrouw Van de Werff, financieel adviseur Projectorganisatie Stationsgebied (POS).
- ◆ De heer Zeijlemaker, senior beleidsadviseur afdeling Culturele Zaken.

Muziek- en theaterpodia

- ◆ De heer Van der Brug, lid bestuur Stichting Tivoli.
- ◆ Mevrouw Claus, directeur Stadsschouwburg.
- ◆ De heer Dee, beleidsmedewerker Vereniging Nederlandse Poppodia en - Festivals (VNPF).
- ◆ Mevrouw Kleingeld, beleidsmedewerker Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD).
- ◆ De heer Kok, hoofd financiën en automatisering Stadsschouwburg.
- ◆ De heer Kokx, voormalig projectvoorzitter projectorganisatie ter samenvoeging Stichting Tivoli en Muziekcentrum Vredenburg.
- ◆ De heer Langeveld, uitvoerder twee second opinions (2011 en 2013); bijzonder hoogleraar economie van de podiumkunsten Erasmus universiteit Rotterdam;

directeur Chassé Breda.

- ◆ De heer Van der Meulen, voorzitter Raad van Toezicht Stichting TivoliVredenburg.
- ◆ De heer Oostveen, controller/ manager bedrijfsondersteuning Stichting TivoliVredenburg.
- ◆ De heer De Vos, voorzitter bestuur Stichting Tivoli.
- ◆ De heer Vreeke, directeur Stichting TivoliVredenburg.
- ◆ De heer Te Winkel, adviseur BMC, oud-directeur Stichting Tivoli en adjunct-directeur Muziekcentrum Vredenburg (MCV).

Muziekpodia die hun medewerking verleenden aan het onderzoek*

- ◆ Oosterpoort, Groningen.
- ◆ De Doelen, Rotterdam.
- ◆ Stadsschouwburg & Philharmonie Haarlem.
- ◆ Muziekgebouw Eindhoven.
- ◆ Concertgebouw, Amsterdam.
- ◆ Muziekgebouw aan 't IJ, Amsterdam.
- ◆ Concertgebouw Theaters Tilburg.
- ◆ Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag.
- ◆ 013, Tilburg.
- ◆ Effenaar, Eindhoven.
- ◆ Melkweg, Amsterdam.
- ◆ Paradiso, Amsterdam.
- ◆ Paard van Troje, Den Haag.
- ◆ Patronaat, Haarlem.

* Wij vergeleken TivoliVredenburg met een referentiegroep van acht grote klassieke podia (Oosterpoort, De Doelen, Stadsschouwburg & Philharmonie Haarlem, Muziekgebouw Eindhoven, Concertgebouw, Muziekgebouw aan 't IJ, Concertgebouw Theaters Tilburg, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag) en een referentiegroep van zes grote poppodia (013, Effenaar, Melkweg, Paradiso, Paard van Troje en Patronaat). De gegevens zijn afkomstig uit het Pop Analyse Systeem (PAS) van de VNPF en het Theater Analyse Systeem (TAS) van de VSCD. Van een aantal podia ontvingen wij jaarverslagen, begrotingen en individuele invoergegevens PAS of TAS.

De Rekenkamer van de gemeente Utrecht beoogt met haar onderzoek een bijdrage te leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen. Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.