



## Rapport

# Doeltreffendheid en doelmatigheid van het Programma BAL



Rekenkamer Lelystad  
Februari 2009



# Rekenkamer Lelystad

Onderzoek naar doeltreffendheid en  
doelmatigheid van het

# Programma BAL

Alle gemeentelijke gebouwen voldoen aan wettelijke eisen voor brand-  
veiligheid, asbest en legionella.

Rekenkamer Lelystad  
Februari 2009  
Rapporteurs    Jan Bonhof  
                      Hans Beukers

# Inhoudsopgave

<b>1. Samenvatting</b> .....	1
<b>2. Conclusies</b> .....	5
2.1 Algemene conclusies .....	5
2.2 Specifieke conclusies.....	7
<b>3. Aanbevelingen aan de Raad</b> .....	10
<b>4. Reactie van het college</b> .....	12
<b>5. Nawoord van de Rekenkamer</b> .....	15
<b>6. Aanleiding tot en doel van het onderzoek</b> .....	17
6.1 Aanleiding en achtergronden .....	17
6.2 Doel van het onderzoek .....	19
6.3 Werkwijze bij het onderzoek .....	19
<b>7. Beleidsgeschiedenis</b> .....	20
7.1 Schets van het beleid .....	20
7.2 Financiën.....	23
<b>8. Algemeen normenkader</b> .....	35
8.1 Doelstellingen BAL .....	35
8.2 Verwachte resultaten programma BAL .....	36
<b>9. Doeltreffendheid</b> .....	37
9.1 Wettelijke eisen .....	37
9.2 Balans tussen doelstellingen BAL en de verplichtingen voor de gebruikers .....	41
9.3 Tegenstrijdige maatregelen en hoe hier mee is omgegaan.....	42
9.4 Zijn de gebruiksvergunningen in alle gevallen afgegeven? .....	44
9.5 Afstemming getroffen maatregelen met de gebruikers van de gebouwen en het gebruikersoordeel over de effectiviteit van de maatregelen .....	45
9.6 Uitvoerbaarheid en effectiviteit organisatorische maatregelen .....	45
9.7 Is het nevendoeel van BAL (overdragen en borgen van programmatisch en projectmatig werken in respectievelijk aan de gemeentelijke organisatie) gerealiseerd? .....	46
<b>10. Doelmatigheid</b> .....	49
10.1 Is er sprake van een goede verhouding tussen ingezette middelen en gerealiseerde prestaties?.....	49
10.2 Is bij de planning van de projecten een goede match met het meerjarig onderhoudsprogramma tot stand gebracht? .....	49
10.3 Heeft de gekozen werkwijze bij de uitvoering van de projecten zo weinig mogelijk storende invloed gehad op de activiteiten van de gebruikers? .....	50
10.4 Zijn de verschillende projecten binnen de kostenramingen en het totaal van de projecten binnen het beschikbare budget uitgevoerd? .....	50
<b>11. Sturing, verantwoording, informatievoorziening, projectenadministratie en overige</b> .....	52
11.1 Sturing, verantwoording en informatievoorziening.....	52
11.1.1 <i>Is de voorgenomen frequentie van rapporteren gerealiseerd?</i> .....	52
11.1.2 <i>Voldeed de rapportage aan de gestelde kwaliteitseisen?</i> .....	53

11.1.3 Is de voorgenomen kennisinfrastructuur tijdig en op het goede niveau geïmplementeerd? .....	53
11.2 Projectenadministratie .....	54
11.2.1 Was de (financiële) projectenadministratie toereikend en was er een goede koppeling met de financiële administratie van de gemeente ten behoeve van een goede budgetbewaking? .....	54
11.2.2 Zijn er tijdens de uitvoering van het programma bijstellingen in dit programma doorgevoerd en/of in het beschikbaar gestelde budget? .....	55
11.3 Overige bevindingen .....	55
<b>12. De Agora en de segment 1 gebouwen .....</b>	<b>57</b>
12.1 De Agora .....	57
12.2 De segment 1 gebouwen .....	59
<b>Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen .....</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage 2: Deelvragen .....</b>	<b>62</b>

# 1. Samenvatting

## *Aanleiding*

Uit onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de cafébrand in Volendam in 2001 is gebleken, dat een groot deel van de gemeentelijke panden niet of niet geheel voldeed aan de wettelijke minimumeisen op het gebied van brandveiligheid. Voor geen enkel gemeentelijk pand was op dat moment een gebruiksvergunning afgegeven, hoewel op grond van de gemeentelijke bouwverordening gebruiksvergunningen reeds lange tijd waren vereist.

In dezelfde tijdperiode als waarin de vorengenoemde rampen zich voordeden werd ook duidelijk, dat er op het terrein van asbestsanering en bestrijding van legionella nog het nodige te doen was. De asbestsaneringsproblematiek in Schouw-Oost Lelystad en de legionellabesmetting in Bovenkarspel kunnen als voorbeelden hiervan worden beschouwd.

## *Masterplan BAL*

De gemeenteraad van Lelystad heeft op 10 april 2003 ingestemd met het Masterplan BAL. Dit Masterplan houdt een programma in van door te voeren maatregelen die er in moeten resulteren dat het gemeentelijk vastgoed, in de periode 2003-2005 duurzaam veilig is ten aanzien van de aspecten brandveiligheid, asbestverwijdering en legionellapreventie.

De gemeente heeft er om verschillende redenen voor gekozen de maatregelen die voor haar vastgoed ten aanzien van asbest en legionella noodzakelijkerwijze getroffen moesten worden (hoewel deze geen rol spelen bij het wel of niet verlenen van een gebruiksvergunning) in combinatie met de maatregelen die voortvloeien uit de wettelijke minimumeisen voor de brandveiligheid te programmeren en uit te voeren. Een belangrijke afweging in de keuze om de hiervoor genoemde aspecten in samenhang uit te voeren is geweest het feit dat de maatregelen alle te maken hebben met organisatorische, fysieke en technische maatregelen die aan elkaar verbonden zijn en invloed op elkaar hebben. Apart uitvoeren van de maatregelen zou niet efficiënt, belastend voor de gebruikende instellingen en economisch onvoordelig zijn.

## *Tweezijdige rol*

De gemeente heeft in dit verband een tweezijdige rol. In de eerste plaats is zij vanuit haar publiekrechtelijke rol verantwoordelijk voor het handhaven van de brandveiligheid. Vanuit die verantwoordelijkheid is een drie jaar lopend handhavingstraject gestart. In het aanvankelijke projectplan gebruiksvergunningen waren de gemeentelijke gebouwen opgenomen. Kort na de vaststelling daarvan op 19 maart 2002 heeft het college besloten deze gebouwen daarbuiten te laten.

In de tweede plaats heeft de gemeente vanuit haar privaatrechtelijke rol voor de gemeentelijke openbare gebouwen, zoals stadhuis, werkplaatsen, culturele centra, scholen, sport- en andere accommodaties de verantwoordelijkheid er voor te zorgen dat dit vastgoed aan de wettelijke minimumeisen voldoet en dat voor elke accommodatie een gebruiksvergunning aanwezig is. Het college heeft besloten om de maatregelen voor de gemeentelijke gebouwen op te pakken in een samenwerking tussen de gemeente in haar private rol als eigenaar in afstemming met de gemeente in haar publieke rol. Dit gelet op het feit dat het een financieel en organisatorisch intensief traject betrof. Het in afstemming met elkaar opstellen van een plan van aanpak heeft geresulteerd in een traject van voorbereiding, realisatie, controle en vergunningverlening.

### *Voorbeeldfunctie*

De gemeente heeft zich in het Masterplan BAL op het standpunt gesteld dat de wijze van uitwerking van de regelgeving en uitvoering ervan voor haar vastgoed als een voorbeeldfunctie moet dienen voor de overige gebouwen in de stad waarvoor een gebruiksvergunning benodigd is (normstellend in rechtsgelijkheid).

### *De voorbereiding van het Masterplan*

Opvallend is de lange periode die er ligt tussen het verschijnen van het rapport van PRC Bouwcentrum in februari 2002, waarin de resultaten van de inventarisatie van de noodzakelijke maatregelen in de gemeentelijke gebouwen zijn neergelegd en de gereedkoming van de definitieve versie van het Masterplan BAL (maart 2003). De twee belangrijkste oorzaken hiervan zijn de worsteling van de organisatie en het college over de organisatorische aanpak en de zware opgave voor het college om de kosten van het programma, waarvan de hoogte van de ramingen ook nog eens moeilijk konden worden vastgesteld en in de tijd nogal varieerden, in te passen in de begroting.

### *Segmenten*

Het college heeft op 4 maart 2003 besloten het gemeentelijke gebouwenbestand te verdelen in een aantal segmenten, die elk een andere aanpak zouden krijgen. Het theatergebouw de Agora kreeg overigens reeds eerder een apart traject, omdat de vervanging van dat gebouw op dat moment in discussie was. Dit gebouw bleef dus buiten het masterplan BAL. De gebouwen van de scholengemeenschappen, en het stadhuis werden wel opgenomen in het Masterplan BAL maar in de uitvoering er buiten gehouden en daardoor eveneens apart benaderd, omdat er de nodige onzekerheid was over de toekomstwaarde van deze gebouwen. Tegelijkertijd is besloten voor het stadhuis en de drie scholengemeenschappen (de zogenaamde segment 1 gebouwen) extra tijdelijke maatregelen te treffen (ook wel Lange Termijn Interim Maatregelen genoemd) op basis waarvan de veilige ontvluchting van personen in deze gebouwen is gewaarborgd.

### *De overdracht aan de lijnorganisatie*

De activiteiten van het programma BAL werden in de loop van 2005 overgedragen aan de lijnorganisatie. De programmamanager heeft in de stuurgroep verantwoording afgelegd over de tot dan toe bereikte resultaten. Na 2005 wordt de situatie rondom BAL steeds minder duidelijk.

Een finale verantwoording aan de raad over het programma heeft, voor zover bekend, niet plaats gevonden. Het programma BAL verdwijnt dan geleidelijk uit beeld.

### *Methode van onderzoek*

Het onderzoek van de Rekenkamer is hoofdzakelijk uitgevoerd door het bestuderen en analyseren van de beschikbare documenten. Dit documentenonderzoek heeft op veel van de gestelde vragen een (voorlopig) antwoord kunnen geven. Aansluitend daarop zijn interviews afgenomen bij de sleutelfiguren in dit programma.

### *Centrale vraagstelling*

Het onderzoek BAL gaat in op drie hoofdvragen:

- a. Zijn de met het programma Masterplan BAL beoogde effecten behaald?
- b. Is de uitvoering van het programma efficiënt verlopen?
- c. Was er sprake van een goede sturing en verantwoording door respectievelijk aan raad, college en programmamanager?

### *Belangrijkste conclusies*

#### *a. ten aanzien van de doeltreffendheid (effectiviteit)*

Op 14 november 2006 (bijna een jaar na de in het Masterplan genoemde einddatum van het BAL-programma) beschikt viervijfde van de gemeentelijke gebouwen over een gebruiksvergunning.

Voor het stadhuis en de drie scholengemeenschappen (de zogenaamde segment 1 gebouwen) zijn de Rekenkamer geen documenten bekend, waarin wordt aangegeven op basis van objectieve gegevens dat deze gemeentelijke gebouwen voldoen aan de bestuurlijk acceptabel geachte eisen voor veilige ontvluchting van personen en brandbeheersing (de zogenaamde Lange Termijn Interim Maatregelen).

Voor legionella en asbest kunnen geen uitspraken worden gedaan of de gemeentelijke gebouwen voldoen aan de wettelijke eisen, omdat enige vorm van certificering en rapporten met betrekking tot handhavingscontroles ontbreken.

De beoogde voorbeeldfunctie van de gemeente naar particuliere eigenaren van gebouwen, namelijk om op maatschappelijk verantwoorde wijze invulling te geven aan de wettelijke verplichtingen ten aanzien van brandveiligheid is - getoetst aan de in het Masterplan daarvoor gegeven normen – niet gerealiseerd.

Bij de behandeling van het Masterplan BAL heeft de raad duidelijk gemaakt, dat hij grote moeite heeft met de hoge uitgaven die voor het programma BAL in dit plan zijn geraamd. Alle fracties binnen de raad waren het er over eens dat de BAL-maatregelen op het wettelijk minimumniveau uitgevoerd dienden te worden. De gemaakte opmerkingen over het wettelijk minimumniveau hebben echter niet geleid tot een wijziging van het Masterplan, waarin voor de gemeentelijke gebouwen voor zover het betreft het aspect van de veilige ontvluchting van personen wordt uitgegaan van een bovenwettelijk niveau, namelijk de eisen voor nieuwbouw in plaats van het rechtens verkregen niveau.

Het is de Rekenkamer niet bekend of het College een algemeen beleidskader heeft geformuleerd waarin dit ook geldt voor de overige gebouwen in de gemeente. De raad is hierover niet geïnformeerd.

Op dit moment beschikken nog niet alle gemeentelijke gebouwen over een gebruiksvergunning.

Bij hercontrole is gebleken dat niet alle gemeentelijke gebouwen met een gebruiksvergunning aan de eisen voldoen.

#### *b. ten aanzien van de doelmatigheid (efficiency)*

Ondanks dat het programma BAL qua complexiteit en noodzakelijke kosten voor engineering niet vergelijkbaar is met een gemiddeld project van de gemeente, kan ten aanzien van de uitvoering van dit programma worden geconstateerd dat er geen sprake is van een efficiënte inzet van middelen.

Er is een substantieel verschil te constateren tussen de aanvankelijke ramingen van ± € 38 miljoen en het gevraagde krediet van € 8,4 miljoen. Er is verder een forse onderschrijding vast te stellen van het BAL-krediet dat uiteindelijk (na verwerking van de wijzigingen in de verschillende deelkredieten) is beschikbaar gesteld door de raad. De werkelijke uitgaven zijn bijna 34% lager uitgevallen dan het in totaal beschikbare krediet van € 8,4 miljoen.

#### *c. ten aanzien van de sturing, verantwoording en informatievoorziening*

De rapportages aan de projectleiders, de programmamanager en de stuurgroep hebben regelmatig plaatsgevonden. Rapportage aan het college heeft plaatsgevonden via de reguliere rapportages over de begrotingsuitvoering. In de bestuursrapportage van 24 november 2004 wordt melding gemaakt

van het afsluiten van het BAL-programma. Daarbij wordt opgemerkt dat de voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd en dat de kosten fors lager zijn uitgevallen. In de overige bestuursrapportages die gedurende de looptijd van dit programma aan de raad zijn uitgebracht, zijn geen bijzonderheden gemeld over het programma BAL.

Aan de raad is geen aparte slotrapportage over de besteding van het krediet voor het programma BAL uitgebracht, noch is verantwoord waarom de kosten "fors" lager zijn uitgevallen. Evenmin wordt aan de raad gerapporteerd welk deel van de gemeentelijke gebouwen na beëindiging van het programma BAL beschikt over een gebruiksvergunning.

De gevoerde financiële administratie met betrekking tot het programma BAL moet als ontoereikend worden aangemerkt voor een goede kredietbewaking en –verantwoording. Er is geen sprake geweest van een koppeling door middel van een geïntegreerd geautomatiseerd systeem van de projectadministratie en de financiële administratie.



## 2. Conclusies

### 2.1 Algemene conclusies

Ondanks dat de brandveiligheid vanaf januari 2001 ook in Lelystad de voortdurende aandacht van het college heeft gehad<sup>1</sup>, heeft het lang geduurd voordat er een totaal plan van aanpak lag voor alle gemeentelijke gebouwen (het Masterplan BAL van 19 februari 2003). Dit heeft allerlei belangrijke en minder belangrijke oorzaken. We noemen de volgende:

- In eerste instantie richt zich wat betreft de gemeentelijke gebouwen de aandacht vooral op de twee accommodaties die een belangrijke publieksfunctie hebben (de Agora en de Kubus).
- De aanvankelijke onduidelijkheid in de organisatie over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is (zowel gezien vanuit de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente).
- Het zoeken naar een werkwijze waarbij de gemeente als eigenaar van de gebruiksvergunningplichtige gebouwen enerzijds op volstrekt gelijke wijze behandeld wordt als particuliere eigenaren en anderzijds wordt voorkomen dat de gemeente in een positie komt dat er formeel verweer moet worden gevoerd tegen publiekrechtelijke aanschrijvingen.<sup>2</sup> Hierbij is het zogenaamde 'Haagse model' als uitgangspunt genomen.
- Het lang op zich laten wachten van het projectplan BAL (1<sup>e</sup> versie februari 2002) en de verschillende visies op de organisatorische uitwerking daarvan, waarover uiteindelijk in juli 2002 een besluit wordt genomen.<sup>3</sup>
- De aanvankelijke onduidelijkheid over de eisen die moesten worden gesteld aan de gebouwen om deze in aanmerking te laten komen voor het verlenen van een gebruiksvergunning. Uiteindelijk werd er consensus bereikt met dien verstande dat voor het aspect brandwerendheid de eisen moesten worden gehanteerd die gelden voor bestaande gebouwen en voor het aspect veilige ontvluchting de eisen die gelden voor nieuwbouw.
- De hoge geraamde kosten van de uit het BAL-programma voortvloeiende maatregelen, die moeilijk inpasbaar bleken te zijn in de begroting van de gemeente.
- Het complexe karakter van het programma BAL (niet alleen de samenvoeging van maatregelen in het kader van brandveiligheid, asbest en legionella, maar in het bijzonder ook de keuze voor een programma-aanpak met voor de organisatie allerlei nieuwe zaken als: programma-bureau, programma-dashboard, het toepassen van kennismanagement, en dergelijke).

Het is opmerkelijk dat eerst op 1 maart 2002 de door het college ingestelde stuurgroep vergadert.<sup>4</sup> Gelet op de 'hobbels' die moesten worden genomen (zie de hiervoor aangegeven oorzaken voor de moeizame totstandkoming van het Masterplan BAL) zou het voor de hand hebben gelegen dat de stuurgroep op een vroeger moment operationeel was geworden.

We concluderen verder dat het Masterplan BAL het totale programma BAL omvat (dus zowel de interim als de definitieve maatregelen), terwijl op het moment van aanbidding van dit plan aan de raad (april 2003) de fase van

---

<sup>1</sup> Dit blijkt uit de volgende reeks van documenten en besluiten: plan van aanpak voor korte termijn voor gebruikersvergunningen van een daartoe ingestelde werkgroep (12-1-01), voorstel aan college over organieke plaats in de organisatie m.b.t. uitvoering van taken in het kader van gebruikersvergunningen (9-2-01), quick scan gebruikersvergunningen door de brandweer (22-2-01), aanschrijving van de Agora (1-3-01) en besluit tot instelling van een task-force om de aanbeveling van de minister van BZK uit te voeren (23-3-01)

<sup>2</sup> zoals bij de Agora zich heeft voorgedaan

<sup>3</sup> collegebesluit 9 juli 2002

<sup>4</sup> Een instellingsbesluit is niet door de Rekenkamer gevonden.

voorbereiding en uitvoering van de interim maatregelen (lopend van juli 2002 tot oktober 2002) reeds voorbij is.

Uit hoofdstuk 7 (paragraaf 2) blijkt dat de aanvankelijke ramingen van de kosten van het BAL-programma niet erg betrouwbaar zijn geweest. De Rekenkamer heeft de oorzaken daarvan (om reden dat verder onderzoek dat daarvoor nodig zou zijn veel tijd zou hebben geveerd) niet helder kunnen krijgen. Volgens de programmanager zijn gedurende de looptijd van het programma door voortschrijdend inzicht en het zoeken naar goedkopere gelijkwaardige oplossingen besparingen gerealiseerd. Dit kan volgens de Rekenkamer geen volledige verklaring geven voor de grote verschillen tussen de ramingen in de verschillende stadia van het proces van totstandkoming van het Masterplan. Mogelijk heeft de onduidelijkheid over het uitgangspunt dat aan de te treffen maatregelen ten grondslag moest liggen (wettelijk minimum niveau: dus het hanteren van de eisen die behoren bij bestaande bouw in plaats van nieuwbouw - zie hoofdstuk 9 onder het kopje 'Tegenstrijdige maatregelen') hierbij een verwarrende rol gespeeld. In het licht hiervan is het niet laten uitvoeren van een second-opinion op de noodzaak van het treffen van de in het plan opgenomen maatregelen en de daarbij behorende ramingen een misser.<sup>5</sup> Aan het budgetrecht van de raad is hiermee afbreuk gedaan.

De gemeenteraad is op een aantal punten niet (tijdig) en compleet geïnformeerd. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van:

- De invulling van het begrip 'wettelijk minimum niveau' in het Masterplan
- Het ontbreken van een (financieel) eindverslag over de uitvoering van het programma BAL
- Het verzuimen van het aframen van het krediet met de compensatie van de BTW-compensatiefonds
- Het achterhouden van een deel van de meevaller bij de besteding van het BAL-krediet.

Binnen de gemeente beschikken verschillende afdelingen over een bestand waarin de voor hun afdeling van belang zijnde panden zijn opgenomen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat een centraal register met alle panden ontbreekt. De afdelingsbestanden verschillen van elkaar op veel punten. Dit heeft de efficiency van de uitvoering van het BAL-programma niet bevorderd.

Bij het opstellen en het uitvoeren van het programma BAL zijn veel externe deskundigen ingeschakeld geweest. Met name voor de fase 0 (voorbereiding) en 1 (interim maatregelen) is dit tot tevredenheid geweest. Voor de overige fasen (voorbereiding en uitvoering definitieve maatregelen) wordt hierover verschillend geoordeeld door betrokkenen. In ieder geval is duidelijk dat een versnelde afbouw van het programmabureau heeft plaatsgevonden, om reden dat de inzet van externen ten opzichte van de toegevoegde waarde van hun inzet te duur werd. Ook heeft de inzet van externe deskundigen niet kunnen voorkomen dat bij de uiteindelijke uitvoering van de maatregelen veel van de in het Masterplan bedachte maatregelen door andere zijn vervangen. Kennelijk is er te weinig gebruik gemaakt van de kennis van de gebouwen die intern in de organisatie aanwezig was.

Uit de gevoerde gesprekken wordt duidelijk dat de communicatie in het begin van de programma-uitvoering, mede onder de hoge tijdsdruk waaronder de uitvoering van de fase van de interim maatregelen stond en de periode waarin dit plaatsvond (zomer 2001) beter had gekund.

---

<sup>5</sup> Temeer is dit te betreuren omdat signalen uit de organisatie waarbij twijfels werden geuit over de noodzaak van de maatregelen en de kwaliteit van de ramingen het college niet hebben bereikt (verslag interview voormalig hoofd sectie Bouwkunde van 4-12-2007 en 26 maart 2008)

## 2.2 Specifieke conclusies

### *Doeltreffendheid*

1. De Rekenkamer concludeert dat de doelstellingen van het programma BAL niet (tijdig) en volledig zijn gerealiseerd, omdat:
  - a. Op 1 januari 2006<sup>6</sup> niet alle gemeentelijke gebouwen voldeden aan de wettelijke minimumeisen voor brandveiligheid. Immers een vijfde van de gemeentelijke gebouwen beschikte op 14 november 2006 niet over een gebruiksvergunning
  - b. Gemeentelijke gebouwen als het Stadhuis en de scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs ook thans (1 juni 2008) nog niet beschikken over een gebruiksvergunning.
  - c. Twee vijfde van de gemeentelijke gebouwen op 14 november 2006 wel over een gebruiksvergunning beschikte, maar bij hercontrole niet voldeed aan de eisen.
  - d. Niet alle aangebrachte verbeteringen in gemeentelijke gebouwen, waarvoor een gebruiksvergunning is verleend, duurzaam zijn gebleken, aangezien bijna de helft van de panden met een gebruiksvergunning bij hercontrole niet langer aan de eisen voldeed.
  - e. Gemeentelijke gebouwen zonder gebruiksvergunning, waar het regime van de interim-maatregelen nog steeds geldt, niet stelselmatig worden gecontroleerd op brandveiligheid door de handhavende autoriteit.
  - f. De doelstelling: "Alle opgebouwde kennis van het vastgoed is overgedragen aan de staande organisatie en is actueel en bruikbaar voor beheer en onderhoud" niet is uitgevoerd binnen het programma BAL.
  - g. De met het programma BAL geïntroduceerde werkwijze voor programmatisch en projectmatig werken niet aan de staande organisatie is overgedragen.
  - h. De bij het programma BAL gebruikte kennisinfrastructuur is niet aan de staande organisatie overgedragen.
2. Verder concludeert de Rekenkamer dat:

Er vooruitlopend op de gebruiksvergunning ten behoeve van het waarborgen van de brandveiligheid de nodige interim-maatregelen zijn getroffen, maar dat er geen formele verklaring is dat deze gebouwen daarmee op gelijkwaardige wijze voldoen aan de wettelijke eisen voor een gebruiksvergunning of van het Bouwbesluit.

Een vorm van certificering voor asbest en legionella ontbreekt en de Rekenkamer geen documenten heeft aangetroffen waaruit onomstotelijk blijkt dat de naleving van regelgeving met betrekking tot asbest en legionella op orde is. Daardoor kunnen geen onderbouwde uitspraken worden gedaan over de veiligheid van personen in de gebouwen met betrekking tot risico's van asbest en legionella.
3. De Rekenkamer heeft niet de indruk gekregen, dat er in Lelystad sprake is van bijzonder onveilige situaties in en rond de gemeentelijke gebouwen of dat onzorgvuldig met de risico's van brand, asbest en legionella wordt omgegaan. Niemand, ook het gemeentebestuur niet, kan echter verklaren, dat alle gemeentelijke gebouwen voldoen aan de wettelijke eisen ten aanzien van brandveiligheid, asbest en legionella.

---

<sup>6</sup> Geplande einddatum uitvoering BAL

De beoogde voorbeeldfunctie van de gemeente is niet gerealiseerd, aangezien:

- niet alle gemeentelijke gebouwen binnen de gestelde termijn over een gebruiksvergunning beschikken
- het waarborgen van een veilige ontvluchting in de segment 1 gebouwen (stadhuis en de scholengemeenschappen) door het stoppen van de controle daarop in 2004/2005 niet kan worden aangetoond.

Het is onduidelijk of het college beleid heeft geformuleerd met betrekking tot het stellen van eisen aan bestaande gebouwen voor brandveiligheid, in casu dat voor brandwerendheid de eisen gelden voor bestaande bouw en voor ontvluchting de eisen voor nieuwbouw, hoewel dit uitgangspunt wel wordt gehanteerd voor de gemeentelijke gebouwen in het Masterplan BAL.

#### *Doelmatigheid*

De rekenkamer concludeert dat er ten aanzien van de doelmatigheid van (de uitvoering) van het programma BAL vraagtekens gezet kunnen worden, onder andere ten aanzien van de volgende punten:

Bij het dossieronderzoek en de gevoerde gesprekken is er weliswaar geen kennis genomen van tegenstrijdige maatregelen in de uitvoering van de BAL-maatregelen, maar wel was er sprake van elkaar tegensprekende deskundigen bij de opstelling van het Masterplan, zodat het erg lang duurde voordat een keuze gemaakt wordt voor een bepaald pakket van BAL-maatregelen.

De feitelijke bestedingen maken duidelijk dat de algemene kosten afgezet tegen de uitvoeringskosten ruim 45% hebben bedragen. Dit is uitzonderlijk hoog en lijkt de indruk te wekken dat er geen sprake is geweest van een goede verhouding tussen ingezette middelen en geleverde prestaties. Dat er sprake was van een topzware aanpak wordt eveneens duidelijk uit het gegeven dat het programmabureau voortijdig is opgeheven.

#### *Sturing, verantwoording en informatievoorziening*

De Rekenkamer concludeert dat er ten aanzien van de sturing, verantwoording en informatievoorziening bij het programma BAL een aantal tekortkomingen zijn vast te stellen. Hierbij noemen we de volgende zaken:

- a. In maart 2003 wordt aan de Raad (aanvullend op het al beschikbare krediet van € 2.400.000) een overbruggingskrediet gevraagd van € 214.000. Meerdere raadsleden geven aan de onderbouwing hiervan mager te vinden. Uit de feitelijke uitgaven tot en met 2002 blijkt dat er in totaal aan uitgaven is gedaan een bedrag van € 1.862.973 (exclusief de post van € 150.000 wegens voorfinanciering van een brandveiligheidsonderzoek, waarvoor eerst bij het Masterplan krediet is gevraagd). Zie tabel 8. De noodzaak van het vragen van dit overbruggingskrediet was niet aanwezig. Dit toont aan dat er op dat moment geen actueel inzicht in de werkelijke bestedingen aanwezig was.
- b. Door de raad is in totaal aan kredieten beschikbaar gesteld een bedrag van € 8.414.000. Dit is niet gespecificeerd naar maatregelen voor Brandveiligheid, Asbest en Legionella, zoals in de aanvankelijk opgestelde ramingen wel het geval was. Het college heeft in een eerder stadium besloten dat de kosten van asbestverwijdering gedekt moeten worden uit de budgetten voor groot onderhoud. Onduidelijk is of de kosten van asbestverwijdering wel of niet in de kredietramingen zijn begrepen. In ieder geval is in het dekkingsplan van dit krediet geen bijdrage uit onderhoudsbudgetten en/of voorzieningen opgenomen. Het is derhalve de vraag óf en zo ja voor welk bedrag er sprake is van een te hoog beschikbaar gesteld krediet.

- c. Onduidelijk is waarop het bedrag van € 136.551 is gebaseerd dat voor BTW-compensatie is afgetrokken in het krediet van € 7 miljoen dat de raad op 10 april 2003 beschikbaar heeft gesteld. Op basis van onze berekeningen schatten we dit bedrag in op ruim € 900.000. In feite is met een bedrag in orde van grootte van het verschil tussen beide bedragen het krediet te hoog vastgesteld.
- d. De werkelijke bestedingen ten laste van het totaalkrediet kunnen niet exact worden vastgesteld. Dit omdat de bij de beëindiging van het BAL-programma nog resterende maatregelen zijn uitgevoerd ten laste van andere begrotingsposten. Bij benadering kunnen de werkelijke kosten worden bepaald op een bedrag van ruim € 5.5 miljoen. Ten opzichte van het krediet is er sprake van een bestedingspercentage van 66%. In het licht van het naarstig zoeken door de stuurgroep naar mogelijkheden om de kosten te verlagen is het opmerkelijk dat de ramingen in zo'n sterke mate te hoog blijken te zijn.
- e. De rapportages over het verloop van het programma en de frequentie daarvan zoals deze in het Masterplan zijn afgesproken zijn voor wat betreft het college, de stuurgroep, de programmamanager en projectleiders conform uitgevoerd. De gemeenteraad is slechts eenmaal en wel na afloop in de Bestuursrapportage van 24 november 2005 summier geïnformeerd. De gemeenteraad heeft zich overigens ook niet actief getoond door om deze informatie te vragen.
- f. De kwaliteit van de tussentijds rapportages aan de stuurgroep voldeed aan de daaraan te stellen eisen. Dat geldt niet voor de slotrapportage die via de stuurgroep aan het college is voorgelegd in augustus 2004. Met name de verschillenanalyse die daarin voorkomt is niet compleet te noemen.
- g. De programmanager heeft van het programma BAL een eigen projectenadministratie bijgehouden, welke volledig los stond van de financiële administratie. Dit omdat zijns inziens (de inrichting van) het financiële systeem niet voldoende mogelijkheden bood om een programma als BAL daarin op een goede wijze financieel te volgen. In de financiële administratie zijn de uitgaven niet zodanig vastgelegd dat daaruit (achteraf) een overzicht kan worden samengesteld dat een goed inzicht geeft van de werkelijke uitgaven op het niveau van de verschillende clusters dan wel objecten binnen het BAL-programma. Er is dan ook geen goede relatie te leggen met het door de Raad beschikbare gestelde krediet op dat niveau. Ook is er geen inzicht in de kosten van Brandveiligheid, Asbest en Legionella afzonderlijk. Een en ander is te wijten aan het ontbreken van een goede afstemming tussen de programmamanager en de financiële administratie, aangezien volgens de huidige teamleider Planning en Control wel degelijk overzichten vanuit het financiële systeem kunnen worden samengesteld die voldoen aan de eisen voor een project, mits dit van tevoren goed met elkaar wordt door- en afgesproken.

### 3. Aanbevelingen aan de Raad

#### Ten aanzien van de kaderstellende rol van de Raad

1. Stel bij (zeker bij omvangrijke en complexe) projecten of programma's duidelijke kaders (en handhaaf deze) ten aanzien van:
  - a. Doelen en effecten
  - b. Prestaties
  - c. Financiële middelen
  - d. Momenten en frequentie van rapportage door het college en laat deze aansluiten op doelen, effecten, prestaties en financiën.
2. Stel een kader vast (bijvoorbeeld in de financiële verordening) met betrekking tot het vragen van een second-opinion bij projecten en programma's waarmee substantiële financiële middelen zijn gemoeid of waarbij (mogelijk) goedkopere maatregelen ook tot de gewenste doelen en/of oplossingen kunnen leiden, zulks om twijfelachtige ramingen dan wel ongewenste maatregelen te voorkomen.

#### Ten aanzien van de controlerende rol van de Raad

Maak met het college afspraken over de kwaliteit van de informatievoorziening, niet alleen met betrekking tot de vaste programma's uit de Program-mabegroting, maar ook ten aanzien van incidentele programma's en projecten, zulks met het oog op een adequate invulling van uw controlerende rol.

Breng het college de volgende aanbevelingen onder de aandacht:

1. Kies in het vervolg bij een project of programma van een omvang en complexiteit als het BAL-programma, voor een aanpak met duidelijke start en afsluitingsmomenten van de verschillende delen of fases, waarbij op de afsluitingsmomenten van een deel of fase op basis van een goede evaluatie een bestuurlijk fiat (afhankelijk van de afspraken door de raad of het college) voor het volgende deel of fase wordt gevraagd, een en ander volgens de principes van modern project en – programmamanagement.
2. Knip omvangrijke en complexe en projecten en programma's bij voorkeur op in meerdere projecten of programma's (inclusief de kredieten daarvoor), zodat voorkomen wordt dat projecten en programma's te lang doorlopen en het zicht daarop vermindert.
3. Zorg er voor dat tijdens de uitvoering een project of programma geen onduidelijkheden blijven bestaan, bijvoorbeeld ten aanzien van (bestuurlijke en/of ambtelijke) bevoegdheden en verantwoordelijkheden, wettelijke eisen, informatievoorziening en rapportage en dat in de voorbereidingsfase deze zaken helder zijn gemaakt.
4. Sta niet langer toe dat 'stand-alone' (project)administraties worden gevoerd die 'los' staan van de gemeentelijke financiële administratie.
5. Zorg er voor dat (de condities worden geschapen dat) de financiële administratie adequate informatie kan genereren voor projecten en programma's (bijvoorbeeld door gebruikmaking van een module 'projecten' binnen het financiële systeem, dan wel - als dit niet mogelijk is - door het zodanig inrichten van de financiële administratie dat zoveel als mogelijk is tegemoet wordt gekomen aan de eisen die ter zake vanuit de projecten en de programma's worden gesteld).
6. Zorg voor een adequate verslaglegging (tussentijds en aan het eind) van een project of programma en voor een goede archivering.
7. Versterk de sturing (zowel bestuurlijk als ambtelijk) op projecten en programma's in relatie tot doelen, effecten, prestaties en financiën.

**Met betrekking tot de brandveiligheid van de gemeentelijke gebouwen**

Draag het college op om met een rapportage over de brandveiligheidssituatie in de gemeentelijke gebouwen te komen, waarin tevens voorstellen worden gedaan die er in moeten resulteren dat op korte termijn voor alle gebouwen een gebruiksvergunning kan worden verleend, dat de aan de verleende gebruiksvergunningen verbonden eisen worden gehandhaafd en dat - gedurende de periode dat voor sommige gebouwen de interim maatregelen nog gelden - de handhaving van deze interim maatregelen wordt gecontroleerd.

## 4. Reactie van het college



De rekenkamer van de gemeente Lelystad.  
Stadhuisplein 2  
8200 AB LELYSTAD

uw brief van  
3 december 2008

uw kenmerk

behandeld door  
T.J. Caldenhoven

doorkiesnummer  
0320-278470

onderwerp

Reactie op rekenkameronderzoek programma BAL



ons kenmerk  
U08-42093

bijlagen

15 JAN. 2009  
datum

9 JAN. 2009  
dossiernummer

pr-nummer  
P08-13118

Geachte leden van de rekenkamer,

Van uw onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma BAL hebben wij met belangstelling kennis genomen. Met name uw aanbevelingen hebben wij beoordeeld in de context van de door ons college in gang gezette verandering van de bedrijfsvoering, waarbij wij een consistente lijn hebben uitgezet en volgen. Ook nu willen we lering trekken uit uw rapportage en de aanbevelingen gebruiken bij de ingezette ontwikkeling, die gericht is op voortdurende kwaliteitsverbetering.

### **Aanbevelingen**

Uw aanbevelingen kunnen wij in grote lijnen volgen en sluiten aan bij onze beleving. Het gros van de aanbevelingen gaat over projectmatig en programmatisch werken, waarvoor inmiddels al verbeteracties zijn uitgezet en doorgevoerd. Met name in de opleiding van projectleiders en projectmedewerkers is stevig geïnvesteerd. Ook in het kader van Sturen en Beheersen komen diverse aanbevelingen terug. Over de gewenste kwaliteit van de informatievoorziening is inmiddels een proces met de raad gestart, dat moet leiden tot nadere afspraken.

Uw aanbeveling tot het opstellen van een financiële verordening ten behoeve van het kunnen vragen van een second opinion is naar de mening van het college een reflex op de conclusies van het onderzoek van het zeer complexe programma BAL. Het is bovendien de vraag of zo'n complexe situatie zich überhaupt opnieuw voor gaat doen.

De aanbeveling met betrekking tot de brandveiligheid van de gemeentelijke gebouwen staat op zich los van het programma BAL. Een opdracht om opnieuw tot een brandveiligheidssituatie van de gemeentelijke gebouwen te komen is op zich mogelijk maar achten wij vanuit het huidige handhavingregime onnodig. Alle vergunningplichtige gemeentelijke gebouwen zijn na afloop van het programma BAL opgenomen in het handhavingprogramma, waarin tevens alle overige gebouwen zijn opgenomen. Gebouwen die niet meer aan de vergunning voldoen worden via een handhavingtraject gecorrigeerd.

Gemeente Lelystad  
Postbus 91  
8200 AB Lelystad  
Stadhuisplein 2  
T 0320 27 89 11  
F 0320 27 82 45  
www.lelystad.nl  
gemeente@lelystad.nl





Eventuele verhoging van de controlefrequentie om de voorbeeldfunctie te versterken kan altijd. Wel zullen wij meer aandacht gaan schenken aan onze privaatrechtelijke rol als eigenaar van de gebouwen.

Door als eigenaar/gebruiker meer te letten op het naleefgedrag kan strijdigheid met de gebruiksvergunning, en dus handhaving, worden voorkomen.

#### **Context bij ontstaan programma BAL**

Het college hecht eraan om in zijn algemeenheid de omstandigheden tijdens het programma BAL nog eens kort naar voren te brengen.

Naar aanleiding van de Volendambrand en de Enschederamp is er een hoge bestuurlijke sense of urgency om de brandveiligheid van het gebouwenbestand binnen onze gemeente op het vereiste niveau te brengen. Dit geldt zowel voor de gemeentelijke gebouwen alsmede de particuliere overige gebouwen. Daarnaast ontstond er de maatschappelijke discussie/beeldvorming rond brandveiligheid en de rol die de gemeentelijke overheid hierin speelt. Er ontstond een grote bestuurlijke bereidheid tot het aanpakken van de problematiek. Om de uiteindelijke doelmatigheid te vergroten is het onderwerp brandveiligheid uitgebreid met de componenten asbestverwijdering en legionella (een eveneens maatschappelijk spelend onderwerp). Op deze wijze is het programma BAL ontstaan. Vanuit deze context volstrekt uniek in zijn kenmerken.

Het is dan ook bijna vanzelfsprekend dat er snel interim maatregelen zijn getroffen, terwijl gelijktijdig daarnaast de gestructureerde aanpak via BAL kon worden opgetuigd. Werken vanuit deze omstandigheden leiden tot eerste hoge ramingen, die naarmate het programma vorderde fors naar beneden zijn bijgesteld. Op zich een logisch gevolg van het van grof (programmaniveau) naar fijn (projectniveau) werken. Uit die tijd stamt ook het gezegde "Lelystads maximum is wettelijk minimum". Niet het aanvankelijke beoogde niveau uit het Bouwbesluit nieuwbouw maar het reeds verkregen niveau is uiteindelijk als wettelijk minimum gehanteerd. Alleen bij de gemeentelijke gebouwen is bij de veilige ontvluchting van personen de nieuwbouweis gehanteerd. De eerste prioriteit bij brandveiligheid is immers de ontvluchting van personen. De verwachting was namelijk dat de door de regionale brandweer aangezwengelde discussie om alleen voor de veilige ontvluchting van personen een hogere eis op te nemen zou worden vastgelegd in een beleidslijn. Vanuit dit perspectief is er vanaf het begin door de stuurgroep volgens die lijn gehandeld. Zou dit namelijk niet gedaan zijn en de beleidslijn zou volgens verwachting wel zijn vastgesteld dan had opnieuw actie ondernomen moeten worden voor het verkrijgen van de beoogde brandveiligheid bij ontvluchting.

Vanuit deze dynamiek onder hoge tijdsdruk waarbij er bestuurlijk en ambtelijk intensief in de stuurgroep werd samengewerkt is het niet verwonderlijk dat er ook zaken minder goed zijn uitgekapt.

#### **Conclusies**

Ons college hecht eraan om de energie te richten op de aanbevelingen en dus op de verbetering van de bedrijfsvoering. Wij willen daarom volstaan met een enkele algemene constatering.

In onze overtuiging zijn alle vergunningplichtige gemeentelijke gebouwen met uitzondering van de segment 1 gebouwen daadwerkelijk voorzien van een gebruiksvergunning. Zoals toen ook aan de raad gerapporteerd speelden er voor deze segment 1 gebouwen (Stadhuis en de drie scholengemeenschappen) omstandigheden, die rechtvaardigden dat er op dat moment werd afgezien van ingrijpende bouwkundige aanpassingen en dus van de eis van een formele gebruiksvergunning. Zo speelden voor het Stadhuis renovatieplannen en voor de scholengemeenschappen de wens om tot een onderwijskundige fusie te komen met mogelijke gevolgen voor de drie gebouwen. Voor deze segment 1 gebouwen zijn derhalve interim maatregelen getroffen zodat ook hier sprake was van een brandveilige situatie. In de kern de opdracht voor het programma BAL.

Inmiddels vorderen de plannen rond de renovatie van het Stadhuis gestaag en zijn bij de scholengemeenschappen de vereiste maatregelen getroffen en bevindt de formele procedure om tot een vergunde situatie te komen zich in de afrondende fase.

Dat vervolgens in het dagelijks gebruik van een gebouw sprake kan zijn van een met deze vergunning strijdige situatie doet daar niet aan af. Dat dit de voorbeeldfunctie van de gemeente niet ten goede komt spreekt voor zich.

Het verheugt ons dan ook dat u als rekenkamer niet de indruk heeft gekregen, dat er in Lelystad sprake is van bijzonder onveilige situaties in en rond gemeentelijke gebouwen of dat er onzorgvuldig met risico's van brand, asbest en legionella wordt omgegaan.

ons kenmerk  
U08-42083

datum  
15 JAN. 2009

pagina  
3



**Relatie onderzoek naar budgetrecht van de raad.**

Het onderzoek naar het budgetrecht betreft een vrij recente periode. De conclusies en aanbevelingen hebben vaak een sterke overeenkomst met die van het onderzoek over het programma BAL. De onderzoeken door uw kamer liggen qua tijd nog in een redelijk aaneengesloten periode. Van de onderzochte onderwerpen kan gezegd worden dat hier ca. 5 jaar tussen zit. Wij vinden het dan ook niet vreemd dat bijv. de aanbeveling over een geïntegreerde projectadministratie in de financiële administratie uit het rapport over het budgetrecht ook in het BAL-onderzoek naar voren komt. Wellicht dat onderzoeken uit een eerdere periode derhalve een minder positief beeld kunnen oproepen.

Tot slot constateert ons college dat tezamen met de directie de ingeslagen weg moet worden vervolgd en vastgehouden, waarbij de aanbevelingen van de rekenkamer een essentiële bijdrage kunnen leveren aan het cyclisch proces, dat gericht is op voortdurende kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering. Voor een lerende organisatie de focus voor een juiste bedrijfsvoering!

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester

D.J. Vulliamis

M. Meesterhoff

## 5. Nawoord van de Rekenkamer

Het college is, in het kader van het bestuurlijk horen aangaande het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma BAL, in de gelegenheid gesteld te reageren op het rapport van bevindingen van de Rekenkamer. Het college heeft bij brief van 15 januari 2009 gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Het verheugt de Rekenkamer dat de uitkomsten en aanbevelingen zoals weergegeven in het rapport van bevindingen, grotendeels aansluiten bij de beleving van het college. De Rekenkamer is content dat het college ook nu lering wil trekken uit de aangeboden rapportage. Desalniettemin leidt de bestuurlijke reactie op het rapport van bevindingen tot enkele kanttekeningen van de Rekenkamer.

In haar bestuurlijke reactie veronderstelt het college dat onze aanbeveling een kader vast te stellen voor het vragen van een second opinion, een reflex is op de conclusies van het onderzoek naar het zeer complexe programma BAL. Het college vraagt zich daarbij af, of zich zo'n complexe situatie überhaupt opnieuw voor gaat doen.

Wij tekenen hierbij aan dat onze aanbeveling niet alleen complexe situaties betreft, maar ook programma's en projecten waarmee een substantiële hoeveelheid middelen is gemoeid. Hetzelfde geldt voor die gevallen, waarin twijfels bestaan over de vraag of er mogelijk goedkopere maatregelen zijn te bedenken om het doel te bereiken.

Ten aanzien van onze aanbeveling met betrekking tot de brandveiligheid van de gemeentelijke gebouwen, merkt het college op dat dit op zich losstaat van het programma BAL. Een opdracht om opnieuw tot een brandveiligheidssituatie van de gemeentelijke gebouwen te komen is naar de mening van het college op zich mogelijk, maar acht zij vanuit het huidige handhavingregime niet nodig. De motivering van het college is, dat alle vergunningplichtige gemeentelijke gebouwen na afloop van het programma BAL zijn opgenomen in het handhavingprogramma, waarin tevens alle overige gebouwen zijn opgenomen. Gebouwen die niet meer aan de vergunningseisen voldoen worden via een handhavingtraject gecorrigeerd. Eventuele verhoging van de controlefrequentie om de voorbeeldfunctie te versterken kan volgens het college altijd. Het college geeft aan meer aandacht te zullen gaan schenken aan haar privaatrechtelijke rol als eigenaar van de gebouwen. Door als eigenaar/gebruiker meer te letten op het naleefgedrag kan strijdigheid met de gebruiksvergunning, en dus handhaving, worden voorkomen.

Wij wijzen er op dat onze aanbeveling gaat over het aan de raad rapporteren over de resultaten van de handhavingcontroles en de te treffen maatregelen, die nodig zijn om aan de verleende vergunning te blijven voldoen.

Het college geeft in de bestuurlijke reactie een schets van de omstandigheden ten tijde van en onder welke het programma BAL tot stand is gekomen en is uitgevoerd. Daarbij wordt aangegeven dat van 'grof' (programmiveau) naar 'fijn' (projectniveau) is gewerkt. Het werken vanuit deze omstandigheden zou eerst hebben geleid tot hoge ramingen, die naarmate het programma vorderde fors naar beneden zijn bijgesteld.

Wij wijzen erop dat onze bezwaren niet zijn gericht op deze werkwijze, maar op het niet transparant rapporteren van afwijkingen in maatregelen en kosten. Ter illustratie: het college legt de Raad een Masterplan BAL ter vaststelling voor met een geraamd bedrag aan maatregelen voor € 30,5 miljoen, terwijl tegelijkertijd een uitvoeringskrediet wordt gevraagd van € 7 miljoen, waarbij met uitzondering van de segment 1 gebouwen (stadhuis en de scholengemeenschappen) geen verklaring wordt gegeven voor de rest van het verschil van ongeveer € 9.5 miljoen.

Verder beschrijft het college hoe het is gekomen tot de keuze om prioriteit te geven aan ontluchting van personen.

Wij merken hierbij nadrukkelijk op dat onze kritiek niet is gericht op deze keuze, maar op het niet helder vastleggen van en het niet communiceren van deze keuze naar de raad.

Naar overtuiging van het college zijn alle vergunningplichtige gemeentelijke gebouwen met uitzondering van de segment 1 gebouwen (stadhuis en scholengemeenschappen) daadwerkelijk voorzien van een gebruiksvergunning. Aangezien dit niet door de Rekenkamer is onderzocht, laten wij dit graag in het midden. De Rekenkamer constateert in haar rapport van bevindingen echter, dat 17 gemeentelijke gebouwen inclusief de vier segment 1 gebouwen, bijna een jaar na de beoogde einddatum van het programma BAL nog geen gebruiksvergunning hebben. Bovendien constateert de Rekenkamer dat, ten tijde van de beoogde einddatum, 33 van de wel vergunde gebouwen na hercontrole niet aan de eisen voldeden.

Het college is van mening dat voor de zogenaamde segment 1 gebouwen (stadhuis en scholengemeenschappen) door het treffen van interim maatregelen, sprake was van een brandveilige situatie.

Onze kanttekening hierbij is dat, vanwege het vroegtijdig stoppen van controles op de handhaving van de interim maatregelen, de Rekenkamer geen uitspraak kan doen over de al dan niet brandveilige situatie in deze gebouwen.

Het college geeft aan waarom het naar haar mening niet vreemd is dat bijvoorbeeld de aanbeveling over een geïntegreerde projectadministratie in de financiële administratie zowel in het rapport over het budgetrecht van de raad als ook in het rapport inzake het BAL-onderzoek voorkomt.

Wij plaatsen daarbij de volgende kanttekening: ten tijde van de uitvoering van het BAL-programma (2002-2006) was de financiële bewaking gebrekkig als gevolg van het niet op elkaar aansluiten van de financiële administratie en de stand alone projectadministratie. Deze problematiek was in 2008, ten tijde van het onderzoek naar het budgetrecht van de raad, nog steeds niet opgelost.

Tot slot constateert het college dat zij, tezamen met de directie, de ingeslagen weg wil vervolgen en vasthouden. De aanbevelingen van de Rekenkamer kunnen volgens het college een essentiële bijdrage leveren aan het cyclisch proces, dat gericht is op voortdurende kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering. Het college ziet dit als dé focus voor een lerende organisatie voor een juiste bedrijfsvoering.

Wij onderschrijven dit standpunt van het college. Met deze inzet is dit onderzoek door de Rekenkamer uitgevoerd, het rapport geschreven en zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Wij zien met belangstelling tegemoet in welke mate en op welke wijze de aanbevelingen worden geïmplementeerd en wat het effect daarvan over enige tijd zal blijken te zijn.

De Rekenkamer van Lelystad,

J.Bonhof, voorzitter.

## 6. Aanleiding tot en doel van het onderzoek

### 6.1 Aanleiding en achtergronden

De gemeenteraad van Lelystad heeft op 10 april 2003 ingestemd met het Masterplan BAL. Dit Masterplan houdt een programma in van door te voeren maatregelen die er in moeten resulteren dat het gemeentelijk vastgoed in de periode 2003-2005 duurzaam veilig is ten aanzien van de aspecten brandveiligheid, asbestverwijdering en legionellapreventie.

Het een en ander zal op het niveau van het totale programma volgens de principes van programmamanagement en op het niveau van de onderliggende projecten volgens de principes van projectmanagement worden aangestuurd en gemanaged.

Uit onderzoek is gebleken dat Lelystad in een achterstandspositie verkeerde ten aanzien van de verlening van de wettelijk vereiste gebruiksvergunningen voor openbaar toegankelijke gebouwen.

Tevens is gebleken dat een groot deel van de gemeentelijke panden niet of niet geheel voldeed aan de wettelijke minimumeisen op het gebied van brandveiligheid, asbest en legionella. Dit onderzoek<sup>7</sup> is uitgevoerd naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de cafébrand in Volendam in 2001. Voor geen enkel gemeentelijk pand was op dat moment een gebruiksvergunning afgegeven, hoewel op grond van de gemeentelijke bouwverordening gebruiksvergunningen deze reeds lange tijd waren vereist.

In het collegeprogramma 2002-2006 is integraal veiligheidsbeleid vervolgens hoog op de agenda geplaatst. Dit programmapunt vormt, naast de feitelijke constatering dat de veiligheid in de openbare gebouwen te wensen overlaat, de aanleiding om prioriteit te geven aan het uitvoeren van een inhaalslag voor de verstrekking van en controle op gebruiksvergunningen.

De gemeente heeft in dit verband een tweezijdige rol. In de eerste plaats is zij vanuit haar publiekrechtelijke rol verantwoordelijk voor het handhaven van de brandveiligheid. Vanuit die verantwoordelijkheid is een drie jaar lopend handhavingstraject gestart. In het aanvankelijke projectplan gebruiksvergunningen waren de gemeentelijke gebouwen opgenomen. Kort na de vaststelling daarvan op 19 maart 2002 heeft het college besloten deze gebouwen daarbuiten te laten. In feite werd daarmee een scheiding aangebracht in de handhaving van de gebruiksvergunningplicht van enerzijds de niet-gemeentelijke objecten en anderzijds de gemeentelijke objecten. De gemeente verschaftte zich meer ruimte in de tijd gezien dan voor de niet-gemeentelijke objecten in dit projectplan is voorzien.

In de tweede plaats heeft de gemeente vanuit haar privaatrechtelijke rol voor de gemeentelijke openbare gebouwen, zoals stadhuis, werkplaatsen, culturele centra, scholen, sport- en andere accommodaties de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat dit vastgoed aan de wettelijke minimumeisen voldoet en dat voor elke accommodatie een gebruiksvergunning aanwezig is.

De gemeente heeft zich in het Masterplan BAL op het standpunt gesteld, dat de wijze van uitwerking van de regelgeving en uitvoering ervan voor haar vastgoed als een voorbeeldfunctie moet dienen voor de overige gebouwen in de stad waarvoor een gebruiksvergunning benodigd is (normstellend in rechtsgelijkheid).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Rapport PRC Bouwcentrum BV van 22 februari 2002

<sup>8</sup> Masterplan BAL pag. 4

In dezelfde tijdsperiode als waarin de vorengenoemde rampen zich voordeden werd ook duidelijk, dat er op het terrein van asbestsanering en bestrijding van legionella nog het nodige te doen was. De asbestsaneringsproblematiek in Schouw-Oost Lelystad en de legionellabesmetting in Bovenkarspel kunnen als voorbeelden hiervan worden beschouwd.

De gemeente heeft er om verschillende redenen (kostenbesparing en beperking hinder gebruikers) voor gekozen de maatregelen die voor haar vastgoed ten aanzien van asbest en legionella noodzakelijkerwijze getroffen moesten worden (hoewel deze geen rol spelen bij het wel of niet verlenen van een gebruiksvergunning) in combinatie met de maatregelen die voortvloeien uit de wettelijke minimumeisen voor de brandveiligheid te programmeren en uit te voeren.

Om deze reden is het Masterplan BAL (Brandveiligheid, Asbest en Legionella) opgesteld.

Overigens is voorafgaand aan de opstelling en vaststelling op 10 april 2003 door de raad van het Masterplan BAL voor de gemeentelijke gebouwen reeds een groot aantal interim-maatregelen getroffen die er voor moesten zorgen, dat deze gebouwen op korte termijn zo goed mogelijk aan de wettelijke vereisten voor brandveiligheid zouden voldoen. Deze interim-maatregelen waren hoofdzakelijk van organisatorische aard en om die reden op langere termijn kwetsbaar (omdat ze sterk afhankelijk zijn van de discipline en alertheid van personen) en werden daarom niet duurzaam geacht. De uitvoering van het Masterplan BAL moet er voor zorgen dat deze interim-maatregelen worden vervangen door meer duurzame maatregelen van hoofdzakelijk bouwkundige en/of installatietechnische aard.

Vermeldenswaardig is, dat in de slotfase van het opstellen van het Masterplan door het college ervoor gekozen is (welke keuze door de raad is overgenomen) om voor een aantal belangrijke accommodaties voorshands nog met (eventueel extra) interim-maatregelen te volstaan en de definitieve maatregelen uit te stellen tot een later moment. Hiervoor voerde het college twee redenen aan:

- a. Voor het in z'n geheel uitvoeren van het programma BAL werden de kosten geraamd op € 30,5 miljoen. Dit bedrag kon in de periode 2003-2005 naar de mening van het college niet ingepast worden in de begroting.
- b. Er moet eerst een studie worden uitgevoerd naar het toekomstbeeld van deze gebouwen en een daarop gebaseerd beleid moest worden geformuleerd.

Het betreft de volgende gebouwen: het Stadhuis en de scholengemeenschappen De Rietlanden, SGL Lelystad en de Arcus.

Door deze ingreep in het Masterplan konden de geraamde kosten teruggebracht worden tot € 7 miljoen (inclusief bijna € 0,9 miljoen voor de onder b vermelde studie en de extra interim-maatregelen voor deze gebouwen). Bij het nemen van de extra interim-maatregelen (Lange Termijn Interim-maatregelen, afgekort LIM's) zal maatwerk worden geleverd in die zin dat de uitwerking zal worden afgestemd op de toekomstverwachtingen van deze gebouwen (rekening houdend met levensduurverwachting en/of verbouwingen).

Naast de in het voorgaande aangegeven doelstellingen van het programma BAL (gemeentelijk vastgoed duurzaam veilig ten aanzien van de aspecten brandveiligheid, asbest en legionella) is tevens als doelstelling opgenomen de overdracht en borging van activiteiten, informatie, kennis en ervaringen in de staande gemeentelijke organisatie, zodat de veiligheid van het gemeentelijke vastgoed ook op lange termijn gehandhaafd blijft.

## 6.2 Doel van het onderzoek

Het eerste doel van het onderzoek betreft het inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid (effectiviteit) van het programma BAL.

Het tweede doel van het onderzoek is na te gaan hoe doelmatig het programma BAL is uitgevoerd.

Als derde onderdeel van het onderzoek kijken we naar de kwaliteit van de sturing en verantwoording en de daarbij behorende informatievoorziening van het programma BAL op de verschillende niveaus, zoals: gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders / stuurgroep, programmamanager, projectmanager, projectleiders, lijnorganisatie en daarnaast de gebruikers van de gemeentelijke gebouwen.

## 6.3 Werkwijze bij het onderzoek

### *Wat wil de Rekenkamer weten?*

De doelstellingen van het onderzoek worden bereikt als het antwoord wordt gevonden op drie centrale vragen en een groot aantal deelvragen.

- a. Het onderzoek BAL gaat uit van drie hoofdvragen:
- b. Zijn de met het programma Masterplan BAL beoogde effecten behaald?
- c. Is de uitvoering van het programma efficiënt verlopen?
- d. Was er sprake van een goede sturing en verantwoording door respectievelijk aan raad, college en programmamanager?

Voor de deelvragen die bij het onderzoek zijn gehanteerd wordt korthedshalve verwezen naar bijlage 2.

### *Hoe komen we dat te weten?*

Het onderzoek is hoofdzakelijk uitgevoerd door het bestuderen en analyseren van de beschikbare documenten. Dit documentenonderzoek heeft op veel van de gestelde vragen een (voorlopig) antwoord kunnen geven. Aansluitend daarop zijn aan de hand van vragenlijsten interviews afgenomen bij de sleutelfiguren in dit programma, alsmede bij een aantal gebruikers (gespreid over de verschillende categorieën accommodaties).

De rekenkamer heeft op basis van het rapport van bevindingen de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

### *Organisatie van het onderzoek*

Het onderzoek is onder regie van de rekenkamer uitgevoerd door de voorzitter van de rekenkamer J.Bonhof samen met de tijdelijk secretaris / onderzoeker H.C.F.Beukers.

### *Hulp bij het lezen*

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en hoofdstuk 3 de aanbevelingen van de Rekenkamer. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten respectievelijk de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en het nawoord van de Rekenkamer.

In hoofdstuk 7 wordt een beknopt overzicht gegeven van de beleidsgeschiedenis van het programma BAL (inclusief financiën). In hoofdstuk 8 wordt het algemene normenkader beschreven. In de hoofdstukken 9, 10 en 11 worden de bevindingen van de Rekenkamer weergegeven en wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 12 wordt aandacht gegeven aan de Agora en de zogenaamde segment 1 gebouwen.

## 7. Beleidsgeschiedenis

### 7.1 Schets van het beleid

#### *De gebruiksvergunning*

Kort na de cafébrand in Volendam heeft de brandweer de lokale horeca geïnterviewd en is tot de ontdekking gekomen, dat een groot aantal inrichtingen niet over een gebruiksvergunning beschikte en dat zich brandgevaarlijke situaties voordeden<sup>9</sup>. Met spoed wordt een aanvang gemaakt met het brandveilig maken van de horeca. Een Taskforce Horeca wordt ingericht. Een inventarisatie van de gemeentelijke gebouwen maakt eveneens duidelijk, dat voor deze gebouwen evenmin over een gebruiksvergunning werd beschikt. Achteraf kan men zich er over verbazen, dat er zo weinig aandacht was voor de gebruiksvergunning. Lelystad was een nieuwe stad met nieuwe gebouwen, die gebouwd zijn volgens alle eisen van het bouwbesluit. Zeker de gemeentelijke gebouwen werden volgens het boekje gebouwd, zo was de vooronderstelling. De gebruiksvergunningen hadden niet de hoogste prioriteit, de focus lag op het zo veel mogelijk afgeven van bouwvergunningen.

Geconstateerd kan worden dat er in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw nog al wat bestuurlijke en ambtelijke partijen betrokken waren bij de verlening van de gebruiksvergunning. De burgemeester, de wethouder vergunningen, de wethouder gemeentelijke gebouwen, de wethouder onderwijs, de afdeling bouw- en woningtoezicht, de brandweer en de afdeling juridische zaken.

Er is heel wat papier vol geschreven en na een jaar en een reeks van nota's waren de taken en bevoegdheden van de burgemeester, de collegeleden, de afdelingen en de verschillende medewerkers duidelijk vastgesteld en vastgelegd. Verder was er een plan van aanpak opgesteld dat er toe moest leiden dat alle daarvoor in aanmerking komende gebouwen over een gebruiksvergunning zouden beschikken. Het college stelde extra middelen beschikbaar om de werkzaamheden uit te voeren die de verlening van ± 450 gebruiksvergunningen met zich mee zouden brengen. Daarbij komt men tot de ontdekking dat er tussen de 90 en 115 gemeentelijke gebouwen zijn, die eveneens voor een gebruiksvergunning in aanmerking moeten komen.

#### *Asbest en Legionella*

In reactie op de berichten over asbest en legionella uit de Schouw in Lelystad en Bovenkarspel (West-Friese Flora) heeft de toenmalige afdeling bouwkunde een inventarisatie gemaakt van de risico's van asbest en legionella in gemeentelijke gebouwen. Deze inventarisaties resulteerden in plannen van aanpak en twee voorstellen aan het college. De raad stelde respectievelijk in 2000 en 2001 f 6,4 en f 1,0 mln beschikbaar voor het uitvoeren van de werkzaamheden om de gemeentelijke gebouwen veilig te maken voor de risico's van asbest en legionella. Met de werkzaamheden is toen een aanvang gemaakt.

#### *Het project en programma BAL*

Toen duidelijk werd dat er naast een asbest- en een legionellaprobleem ook sprake was van een probleem met de brandveiligheid van de gemeentelijke gebouwen, stelde het toenmalige hoofd van de afdeling bouwkunde zijn directie voor om alle drie problemen in één projectmatige aanpak voor de gemeentelijke gebouwen duurzaam op te lossen. Deze aanpak werd in eerste instantie het project, later het programma BAL genoemd. Het project BAL

---

<sup>9</sup> een gebruiksvergunning is een vergunning van burgemeester en wethouders om een bouwwerk in gebruik te hebben en te houden, waarbij voorwaarden kunnen worden gesteld in het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het beperken van ongevallen bij brand.



werd als een grootschalig project opgestart met een stuurgroep om sturing te geven aan de uitvoering van het project. In de loop van het project wordt een stuurgroep ingesteld. Deze kwam vanaf 1 maart 2002 samen.

De stuurgroep BAL was breed samengesteld, zowel bestuurlijke als ambtelijke vertegenwoordigers van de toezichthouders, zowel handhavers als uitvoerenden waren in de stuurgroep aanwezig.

In de stuurgroep heeft de projectleider (later programmamanager) voorstellen gedaan voor de aanpak van het project, zijn er keuzes gemaakt voor de aanpak en is het Masterplan voorbereid. Als de stuurgroep het nodig achtte, werd er teruggekoppeld naar het college. In de stuurgroep heeft de projectleider BAL regelmatig over de voortgang gerapporteerd en verantwoording afgelegd.

Met de vaststelling van het Masterplan BAL door de raad werd het project een programma BAL. Het waarom van deze wijziging is de Rekenkamer niet geheel duidelijk geworden. Op de werkwijze heeft de naamswijziging weinig invloed gehad.

#### *De voorbereiding van het Masterplan*

Opvallend is de lange periode die er ligt tussen het verschijnen van het rapport van PRC Bouwcentrum in februari 2002, waarin de resultaten van de inventarisatie van de noodzakelijke maatregelen in de gemeentelijke gebouwen zijn neergelegd en de gereedkoming van het definitieve versie van het Masterplan BAL (maart 2003). De twee belangrijkste oorzaken hiervan zijn:

- a. De worsteling van de organisatie en het college over de organisatorische aanpak.

Na aanvankelijk op de lijn gezeten te hebben om het totale programma te laten voorbereiden en uitvoeren door een speciaal hiervoor in te richten programmabureau (met ondersteuning van derden) wordt uiteindelijk gekozen voor een oplossing waarbij de regie over het programma en de voorbereiding van de projecten aan dit programmabureau worden opgedragen en de uitvoering van de projecten aan de staande organisatie wordt overgelaten.

De zware opgave voor het college om de kosten van het programma, waarvan de hoogte van de ramingen ook nog eens moeilijk konden worden vastgesteld en in de tijd nogal varieerden, in de passen in de begroting.

- b. Voor de kosten van de voorbereiding en uitvoering van het Masterplan werd in eerste instantie een bedrag geraamd van ± € 38 miljoen. Dit bedrag wordt zowel door het College als de Raad als zeer hoog beoordeeld. Het college oordeelde dat dit teruggebracht kon worden naar ± € 32 miljoen. In de risicoparagraaf van de voorjaarsnota van 2002 werd gemeld door het College dat er een risico bestaat dat de Raad vier jaar achtereen (2002-2006) een bedrag van € 8 miljoen moet worden gevraagd om voor de gemeentelijke gebouwen maatregelen te treffen. Met de beschikbaarstelling door de Raad bij de voorjaarsnota 2003 van een voorbereidingskrediet van € 2.400.000 kon met de voorbereiding van het programma BAL een start worden gemaakt. Omdat dit bedrag te weinig bleek te zijn werd op 13 maart 2003 ter overbrugging naar het definitieve krediet dat bij de vaststelling van de Raad van het Masterplan zou beschikbaar worden gesteld nog een extra krediet van € 214.000 hieraan toegevoegd.

Tegelijk met het vaststellen van het Masterplan op 27 maart 2003 werd door de Raad op voorstel van het College een uitvoeringskrediet gevoteerd van € 7.000.000. Voor het stadhuis en de scholengemeenschappen SGL, De Rietlanden en Arcus was hierin een bedrag van € 400.000 begrepen voor het treffen van tijdelijke (extra) maatregelen in afwachting van de gereedkoming van een studie naar de toekomstwaarde van deze gebouwen. Op het mo-

ment dat de Raad het Masterplan vaststelt is reeds de fase van de interim-maatregelen, die onderdeel uitmaakt van dit plan, uitgevoerd.

#### *Aanbesteden en indalen*

Het College stelt de Raad voor (welke dit heeft overgenomen<sup>10</sup>) om voor de aanbesteding van uit het programma BAL voortvloeiende projecten af te wijken van het nog maar kort daarvoor (oktober 2002) vastgestelde gemeentelijke aanbestedingsbeleid, omdat hiermee een financieel voordeel zou kunnen worden behaald (i.c. afzien van Europese aanbesteding), met name ten aanzien van de kosten van engineering.

Van belang is het verder om op te merken dat op aandringen van de raad het college bij de behandeling van het Masterplan BAL toegezegd heeft dat het programmabureau BAL binnen een jaar na de start 'ingezakt' zou zijn in de staande gemeentelijke organisatie.

#### *Handhaving*

Vanuit de publiekrechtelijke rol is het college in maart 2002 gestart met een handhavingstraject van drie jaar met betrekking tot brandveiligheid. Waarbij het resultaat moet zijn dat alle openbare gebouwen voldoen aan de eisen van de gebruiksvergunning. Dit handhavingstraject maakt geen deel uit van dit onderzoek, hoewel er in het rapport wel naar zal worden verwezen.

#### *Segmenten*

Het college heeft op 4 maart 2003 besloten het gemeentelijke gebouwenbestand te verdelen in een aantal segmenten, die elk een andere aanpak zouden krijgen. Het theatergebouw de Agora kreeg overigens reeds eerder een apart traject, omdat de vervanging van dat gebouw op dat moment in discussie was. Dit gebouw werd buiten het Masterplan BAL gehouden. De gebouwen van de scholengemeenschappen, en het stadhuis werden weliswaar in het Masterplan BAL opgenomen, maar de uitvoering hiervan werd uitgesteld, omdat er de nodige onzekerheid was over de toekomstwaarde van deze gebouwen. Tegelijkertijd is besloten voor het stadhuis en de drie scholengemeenschappen (de zogenaamde segment 1 gebouwen) met tijdelijke maatregelen de veilige ontvluchting van personen in deze gebouwen te borgen.

#### *Vergunning op hoofdlijnen*

Er is onderzoek gedaan door de afdeling Bouw- en Woningtoezicht naar de mogelijkheid om voor de segment 1 gebouwen te komen tot een vervangende vergunningsvorm, een zogenaamde interim-vergunning op hoofdzaken. Naar aanleiding van een notitie die op maart 2003 aan de stuurgroep is voorgelegd is besloten deze uit te werken tot een voorstel aan het college. Aan het college is op 7 mei 2003 een voorstel gedaan aan welke voorwaarden moest worden voldaan om een dergelijke vergunning te kunnen verlenen. Het ging hierbij om extra interim maatregelen (ook wel Lange Termijn Interim Maatregelen genoemd). Deze vergunning kan worden beschouwd als een soort certificering dat de tijdelijke maatregelen voldoende zijn (geborgd) om te spreken van een situatie waarin wordt voldaan aan twee doelen, te weten:

- a. een veilige ontvluchting van de gebruikers (primair doel);
- b. de beheersbaarheid van een brand (secundair doel).

De consequentie hiervan voor deze gebouwen is dat voor wat betreft het deelaspect 'veilige ontvluchting' een aantal organisatorische maatregelen (gedragsvoorschriften) zal moeten worden vervangen door bouwkundige en installatietechnische voorzieningen en voor wat betreft het deelaspect 'beheersbaarheid brand' de voor de verlengde interim-periode de huidige organisatorische maatregelen niet zonder meer aanvaardbaar zijn, maar gezocht moet worden naar een pakket maatregelen die voor de langere interim-

<sup>10</sup> Raadsvergadering 10 april 2003 agendanr. 20

periode uit oogpunt van beheersbaarheid aanvaardbaar zijn. Hoewel het college met het advies heeft ingestemd en opdracht heeft gegeven om de voorgestelde acties uit te voeren is het nooit tot afgifte van een dergelijke vervangende vergunning op hoofdzaken gekomen. De reden hiervan ligt in het feit dat uit calculaties is gebleken dat dit zeer hoge kosten met zich mee zou brengen, zulks gezien in relatie tot de kosten van de definitieve maatregelen<sup>11</sup>.

#### *Toezicht en handhaving*

Naast toezicht en handhaving met betrekking tot de gemeentelijke gebouwen was de gemeente ook belast met toezicht en handhaving van regelgeving voor gebouwen van andere eigenaren dan de gemeente. De werkdruk die hierdoor werd veroorzaakt, lost het college op met behulp van het aantrekken van tijdelijk personeel.

#### *De overdracht aan de lijnorganisatie*

De activiteiten van het programma BAL werden in de loop van 2005 overgedragen aan de lijnorganisatie. De programmamanager heeft in de stuurgroep verantwoording afgelegd over de tot dan toe bereikte resultaten. Na 2005 wordt de situatie rondom BAL steeds minder duidelijk.

Een finale verantwoording aan de raad over het programma heeft, voor zover bekend, niet plaats gevonden. Het programma BAL verdwijnt dan geleidelijk uit beeld.

## **7.2 Financiën**

In deze paragraaf wordt een schets gegeven van de activiteiten en ramingen die hebben geleid tot het door de Raad beschikbaar stellen van een krediet voor de uitvoering van het programma BAL. Tevens wordt aangegeven wat de (vermoedelijke) uitgaven van dit programma zijn geweest en wordt het verschil tussen het beschikbaar gestelde krediet en de feitelijke bestedingen verklaard.

#### *Asbest*

Op 13 april 2000 besluit de Raad op voorstel van het college een bedrag van f 261.000 beschikbaar te stellen voor het uitvoeren van een asbestinventarisatie. Op basis van de drie gevraagde offertes wordt aan Bravenboer en Scheers opdracht gegeven deze inventarisatie uit te voeren voor een bedrag van f 78.000 (excl. BTW). Begin 2001 ontvangt dit bureau nog enkele aanvullende opdrachten die nodig zijn om de inventarisatie af te ronden tot een totaal bedrag van in totaal € 19.500 (excl. BTW). Blijkens een kostenoverzicht van de dienst SW van 24 april 2001 (kennelijk opgesteld naar aanleiding van de door Bravenboer en Scheers uitgevoerde inventarisatie) worden de kosten voor de uitvoering van de asbestsanering geraamd op f 6.427.514 (incl. BTW en kosten van voorbereiding en toezicht). Dit is ruim € 2.9 miljoen.<sup>12</sup>

Bravenboer en Scheers onderscheiden 3 categorieën:

- Categorie 1: sanering dringend noodzakelijk
- Categorie 2: uitvoeren van concentratiemeting c.a. sanering op korte termijn
- Categorie 3: geen directe risico

Naar aanleiding van een voorstel aan het college van 24 juli 2001 besluit het college

---

<sup>11</sup> Gespreksverslag 1 april 2008 met K.Visser

<sup>12</sup> Onduidelijk is of dit heeft geleid tot het beschikbaar stellen van een krediet door de Raad en wanneer dit het geval is wat daarvan is besteed.

- om f 8.086 beschikbaar te stellen voor de asbestsanering van het enige pand in categorie 1 (noodgebouw SWAF) ten laste van het voorbereidingskrediet;
- de werkzaamheden voor de 11 gebouwen in categorie 2 in te plannen in de werkplannen van het komende jaar (uit de bespreking op 20 augustus 2001 in commissie 5 blijkt dat de kosten geraamd op € 237.532 ten laste van de onderhoudsreserve dienen te komen);
- de werkzaamheden voor de overige (categorie 3) gebouwen mee te laten lopen in het kader van het groot onderhoud.

In het kader van de vaststelling van het Masterplan BAL wordt door het college (in afwijking van de formuleringen ter zake in het Masterplan) gesteld dat bij de uitvoering van dit plan uitgegaan zal worden van incidentele verwijdering van asbest. Dat wil zeggen: uitsluitend asbest verwijderen indien dit voor andere werkzaamheden in het kader van BAL benodigd is. Het overblijvende asbest zal verwijderd worden in het kader van groot onderhoud conform het collegebesluit van 24 juli 2001<sup>13</sup>.

#### *Legionella*

Op 3 april 2001 heeft het college in het kader van de voorjaarsnota besloten een eenmalig bedrag van f 995.000 (ruim € 450.000) beschikbaar te stellen voor de uitvoering van het plan van aanpak 'legionellabeheersing'<sup>14</sup>. Volgens dit plan van aanpak zullen de risico-inventarisaties en de eventueel daaruit voortvloeiende maatregelen, alsmede de beheersplannen op 15 oktober 2001 gereed zijn.

<sup>13</sup> Zie blz 11 voorstel aan het college m.b.t. Masterplan BAL van 17 februari 2003. De daar genoemde datum van het collegebesluit is overigens niet correct. Dit moet 7 augustus 2001 zijn.

<sup>14</sup> Voor zover kan worden vastgesteld heeft dit niet tot een krediet of budget geleid, maar zijn de kosten van legionellabeheersing meegenomen in het Masterplan BAL.

**Tabel 1. Geraamde kosten brandveiligheid in euro's. PRC Bouwcentrum 2002**

Categorie	Aantal	Organisatorisch	Installaties	Bouwkundig	Totaal
<b>Scholen</b>					
SG Lelystad	1	8.000	2.477.000	186.000	2.671.000
SG Arcus	1	0	0	0	0
SG Rietlanden	1	109.050	1.654.260	203.600	1.966.910
Overige	43	259.165	885.161	267.984	1.412.310
<i>subtotaal</i>	<i>46</i>	<i>376.215</i>	<i>5.016.421</i>	<i>657.584</i>	<i>6.050.220</i>
<b>Sportcompl.</b>	15	29.858	97.390	28.012	155.260
<b>Buurtcentra</b>	6	53.088	87.479	41.835	182.402
<b>Kinderdagopvang</b>	3	16.309	65.988	17.318	99.615
<i>subtotaal</i>	<i>24</i>	<i>99.255</i>	<i>250.857</i>	<i>87.165</i>	<i>437.277</i>
<b>Kantoren</b>					
Stadhuis	1	13.000	6.607.000	415.000	7.035.000
Wigstraat 1	1	159.962	77.828	12.615	250.405
Schroefstraat 2	1	170.726	83.065	13.465	267.256
Overige	2	10.242	2.408	11.077	23.727
<i>subtotaal</i>	<i>5</i>	<i>353.930</i>	<i>6.770.301</i>	<i>452.157</i>	<i>7.576.388</i>
<b>Cultuur</b>					
CKV De Kubus	1				272.500
De Agora	1				1.016.126
Noodlokalen	1	8.829	6.170	14.947	29.946
<i>subtotaal</i>	<i>3</i>	<i>8.829</i>	<i>6.170</i>	<i>14.947</i>	<i>1.318.572</i>
<b>Bijz. gebouwen</b>	15	0	7.450	48.368	55.818
<i>subtotaal</i>	<i>15</i>	<i>0</i>	<i>7.450</i>	<i>48.368</i>	<i>55.818</i>
<b>Totaal</b>	<b>93</b>	<b>838.229</b>	<b>12.051.199</b>	<b>1.260.221</b>	<b>15.438.275</b>

In opdracht van het college heeft PRC Bouwcentrum een inventarisatie uitgevoerd naar de noodzakelijk te treffen maatregelen in het kader van brandveiligheid.

Uit het rapport van 22 februari 2002 van PRC Bouwcentrum blijkt dat zij de inventarisatie hebben uitgevoerd voor 111 gemeentelijke panden (op de lijst van 115 objecten zijn er twee geschrapt, te weten het zwembadcomplex aan de Schoener en het Vormingscentrum aan het Kofschip en bestaat SG De Rietlanden uit drie objecten). De door PRC Bouwcentrum in dit rapport vermelde maatregelen worden geraamd op een totaal bedrag van € 15.438.275 (excl. BTW). Voor 18 objecten blijken er geen maatregelen nodig te zijn. De geraamde kosten voor de overige objecten worden in tabel 1 gespecificeerd. Bij de bovenstaande ramingen gaat het om de investeringskosten. De programmamanager heeft in een nota van 3 april 2002 - na afstemming met PRC Bouwcentrum - aangegeven wat de bijkomende kosten zijn.

*De voorbereiding van het Masterplan.*

In de volgende tabel wordt het overzicht van de totaal geraamde kosten weergegeven:

**Tabel 2. Geraamde kosten BAL in euro's, incl. bijkomende kosten en BTW. Programmamanager 3 april 2002**

Omschrijving	Brand- veiligheid	Asbest	Legionella	Totaal
Investering	15.491.853	2.916.679	500.000	18.908.532
Onzekerheidsmarge	3.098.371	583.336	100.000	3.781.707
Advieskosten	3.718.045	700.003	120.000	4.538.048
Bijkomende kosten (w.o. leges)	325.447	70.000	60.000	455.447
Secundaire bouw- kundige kosten	6.026.858	0	0	6.026.858
BTW	4.109.129	811.303	148.200	5.068.632
<b>Totaal</b>	<b>32.769.703</b>	<b>5.081.321</b>	<b>928.200</b>	<b>38.779.224</b>

Wat betreft de hoogte van de investeringen voor brandveiligheid valt een klein verschil te constateren met tabel 1. De onzekerheidsmarge wordt op 20% gesteld. De advieskosten hebben betrekking op de kosten van de externe bureaus die voor dit programma zijn ingehuurd, terwijl de secundaire bouwkundige kosten bedoeld zijn voor het opvangen van gevolgschade bij het treffen van de onder de investeringen vermelde maatregelen. De raming van de kosten voor de sanering van asbest is overgenomen van de eerder (24-4-01) door SW opgestelde kostenraming. Wel valt op dat ook hierover een onzekerheidsmarge van 20% wordt toegepast en dat geen aftrek is toegepast voor de op dat moment reeds uitgevoerde of in uitvoering zijnde maatregelen bij de Agora (zie hoofdstuk 12). De raming voor maatregelen in het kader van legionellabeheersing zijn kennelijk gebaseerd op de eerder (april 2001) gemaakte inschatting, hoewel deze nu iets hoger wordt gesteld en ook hierover de 20% onzekerheidsmarge gaat. Hieruit kan worden afgeleid dat het collegebesluit nog niet is uitgevoerd, namelijk dat de risico-inventarisaties en de eventueel daaruit voortvloeiende maatregelen, alsmede de beheersplannen op 15 oktober 2001 gereed dienden te zijn.

*Vorbereidingsbudget bij de voorjaarsnota 2002*

Bij de voorjaarsnota 2002 wordt door de raad besloten een voorbereidingsbudget van € 2,4 miljoen beschikbaar te stellen voor het programma BAL. Uit het hieraan voorafgaande collegevoorstel blijkt dat dit bedrag zal worden aangewend voor de in tabel 3 genoemde gebouwen.

**Tabel 3. Vorbereidingsbudget BAL (ramingen in euro's incl. BTW) Voorjaarsnota 2002**

Gebouwen	Aantal	Maatregelen	Bedrag
Scholen	56	Organisatorische maatregelen ivm brandveiligheid	621.000
Sportcomplexen	19	Idem	49.000
Buurtcentra	6	Idem	87.500
Kinderdagopvang	4	Idem	27.000
Kantoren	4	Idem	584.000
Cultuur	3	Idem	14.500
Diverse gebouwen	23	Idem	0
Reservering voor aanv. voorzieningen			300.000
<i>Subtotaal</i>	<i>115</i>	<i>Idem</i>	<i>1.683.000</i>
Projectorganisatie		Plan van Aanpak BAL	503.000
Prioriteitsprojecten		Pl. V. Aanp. Projectuitwerking	214.000
<b>Totaal</b>			<b>2.400.000</b>

Opvallend is dat uitgegaan wordt van 115 objecten, terwijl uit de inventarisatie van PRC Bouwcentrum naar voren komt dat het om 93 objecten gaat waarbij maatregelen nodig zijn. De prioriteitsprojecten betreffen het Stadhuis, SG Lelystad, SG Rietlanden, Kantoren Wigstraat en CKV De Kubus.

#### *Overbruggingskrediet*

In de vergadering van de raad van 13 maart 2003 stelt de raad op voorstel van het college een aanvullend voorbereidingskrediet van € 214.000 beschikbaar als overbrugging naar de vaststelling van het krediet voor de definitieve maatregelen en de vaststelling van het Masterplan BAL. Dit is bestemd voor de dekking van de kosten van het programmabureau. In het daaraan voorafgaande collegevoorstel is aangegeven dat voor deze overbrugging een bedrag van € 639.000 nodig was.

#### *Het masterplan BAL*

Een jaar na het verschijnen van het rapport van PRC Bouwcentrum verschijnt het Masterplan BAL. Daarin wordt aangegeven dat er voor 115 gemeentelijke objecten een krediet nodig is van € 30,5 miljoen. In feite gaat het om 92 objecten, te weten de in tabel 1 genoemde 93 objecten minus De Agora, waarvoor inmiddels een separaat traject is gevolgd.

In het bedrag van € 30,5 miljoen zijn naast de kosten van brandveiligheid ook de kosten voor maatregelen in verband met legionella en asbest opgenomen, alsmede de algemene kosten.

Genoemd bedrag kan als volgt worden gespecificeerd:

**Tabel 4. Raming kosten BAL-maatregelen in euro's. Masterplan 2003**

Categorie	Brandveiligheid	Asbest	Legionella	Totaal
<b>Prioriteitsprojecten</b>				
CKV De Kubus				663.866
SG De Rietlanden				2.142.857
SG Lelystad				3.142.857
SG De Arcus				453.782
Kantoor Wigstraat				369.748
Stadhuis				8.605.042
<i>Subtotaal I</i>				<b>15.378.151</b>
<b>Overige objecten</b>				
Kinderopvang				67.227
Buurthuizen				285.714
Cultuur				84.034
Scholen				3.638.655
Sport				579.832
Kantoren				105.042
Overige				281.513
<i>Subtotaal II</i>				<b>5.042.017</b>
<b>Subtotaal I en II</b>	<b>16.938.697</b>	<b>2.878.908</b>	<b>602.563</b>	<b>20.420.168</b>
Algemene kosten	2.648.849	450.200	94.228	3.193.277
Prijsindex	1.672.958	284.337	59.512	2.016.807
<b>Totaal (excl. BTW)</b>	<b>21.260.504</b>	<b>3.613.445</b>	<b>756.303</b>	<b>25.630.252</b>
BTW (19%)	4.039.496	686.555	143.697	4.869.748
<b>Totaal (incl. BTW)</b>	<b>25.300.000</b>	<b>4.300.000</b>	<b>900.000</b>	<b>30.500.000</b>

Bij vergelijking van tabel 4 met tabel 1 valt op dat de raming voor brandveiligheid is toegenomen met € 1,5 miljoen<sup>15</sup>, terwijl in tabel 1 in tegenstelling tot tabel 4 de Agora nog voorkomt voor een bedrag van € 1.016.126. Er is per saldo sprake van een toename van de raming voor brandveiligheid (exclusief indexering en BTW) van € 2.516.548. Verder is in plaats van een raming voor onzekerheidsmarge van € 3.781.707 een schatting van de prijsstijging opgenomen van € 2.016.807.

De algemene kosten (te vergelijken met advieskosten in tabel 2) zijn gedaald van € 4.538.048 tot € 3.193.277. Tenslotte valt het op dat de post 'secundaire bouwkundige kosten' als afzonderlijke post niet terugkomt. Al met al wordt de raming met een bedrag van € 8.279.224 naar beneden toe bijgesteld (inclusief de niet meer opgenomen kosten voor de Agora). Hiervoor is geen verklaring gegeven in het Masterplan, evenmin in het bijbehorende raadsvoorstel en het voorafgaande collegevoorstel.

#### *Definitieve krediet voor het programma BAL*

De raad besloot op voorstel van het college vanwege het ontbreken van voldoende dekkingsmiddelen niet alle objecten in het kader van het programma BAL uit te voeren. Het college had de objecten uit het Masterplan ondergebracht in drie segmenten. Voor de objecten van segment 2 en 3 werd krediet gevoteerd, alsmede voor de interim-maatregelen van de gebouwen in segment 1.

<sup>15</sup> € 16.938.697 - € 15.438.275 = € 1.500.422



**Tabel 5. Raming kosten BAL-maatregelen in euro's. Raadsbesluit 10-4- 2003**

Categorie	Brandveiligheid	Asbest	Legionella	Totaal
<b>Segment 1</b>				
SG De Rietlanden				100.000
SG Lelystad				100.000
SG De Arcus				100.000
Stadhuis				100.000
<i>Subtotaal</i>				<i>400.000</i>
<b>Segment 2</b>				
CKV De Kubus				529.203
Kantoor Wigstraat				246.260
<i>subtotaal</i>				<i>775.463</i>
<b>Segment 3</b>				
Kinderopvang				477
Buurthuizen				146.912
Cultuur				2.162
Scholen				1.482.110
Sport				52.699
Kantoren				0
Overige				70.236
<i>Subtotaal</i>				<i>1.754.596</i>
<b>Totaal segmenten</b>				<b>2.930.059</b>
Algemene kosten				2.477.146
Prijsindex				464.032
<b>Totaal (excl.BTW)</b>				<b>5.871.237</b>
BTW (19%)				1.115.535
BTW-compensatie				- 136.551
<b>Totaal (incl. BTW)</b>				<b>6.850.221</b>
Voorgefinancierde kosten brandveiligheid				150.000
<b>Totaal krediet</b>	<b>(afgerond)</b>			<b>7.000.000</b>

Voor de gebouwen in segment 1 zal in het kader van het programma BAL een onderzoek worden uitgevoerd naar extra interim maatregelen. De na 2005 uit te voeren definitieve maatregelen voor deze gebouwen zullen worden uitgewerkt in relatie tot de studie naar en de nog te formuleren beleid omtrent het toekomstbeeld voor de ze gebouwen.

#### *Aanpassing ramingen*

Besloten werd een krediet van € 7 miljoen beschikbaar te stellen voor uitvoering van de BAL-maatregelen in de periode 2002-2005 en de definitieve maatregelen voor de gebouwen uit segment 1 na 2005 ter hand te nemen. De specificatie van de raming van het krediet van € 7 miljoen is opgenomen in tabel 5.

Bij vergelijking van de tabellen 4 en 5 valt het op dat voor de kosten van de BAL-maatregelen in de segmenten 2 en 3 de ramingen ten opzichte van het Masterplan BAL sterk naar beneden zijn bijgesteld (ruim € 3,5 miljoen lager, excl. BTW). Voor de sterke verschillen tussen de ramingen in het Masterplan en het raadsvoorstel wordt noch in het voorafgaande collegevoorstel nog in het raadsvoorstel zelf een verklaring gegeven. Wel wordt melding gemaakt van de verwachting dat door - in afwijking van het vastgestelde gemeentelijke aanbestedingsbeleid - te kiezen voor een enkelvoudige aanbesteding voor de segment 2 objecten en voor meervoudige onderhandse aanbesteding voor de segment 3 objecten financieel voordeel kan worden behaald. Niet wordt aangegeven of dit voordeel reeds in de ramingen is

verwerkt. Een vergelijking op objectniveau laat zien dat dit de reden voor het naar beneden bijstellen van de ramingen niet (ten volle) kan zijn.

#### *Integratie BAL-krediet en onderhoudsbudgetten.*

Verder valt op dat in het dekkingsplan (met uitzondering van de € 100.000 voor de interim maatregelen voor het stadhuis) geen beroep wordt gedaan op onderhoudsfondsen, ondanks de uitspraak van de stuurgroep van 22 november 2002 dat nader bekeken moet worden of grootonderhoudsbudgetten als dekkingsbron kunnen fungeren door grootonderhoud naar voren te halen. In dezelfde stuurgroepvergadering wordt melding gemaakt van een collegebesluit dat in het verleden is genomen waarbij bepaald is, dat de kosten van asbestverwijdering in het kader van groot onderhoud worden meegenomen, zodat voor de kosten van het verwijderen van asbest dus een dekkingsbron aanwezig is<sup>16</sup>.

#### *Krediet voor Asbest, Legionella en Brand*

Uit de specificatie in tabel 5 (welk overzicht afkomstig is uit de toelichting van het college bij het Masterplan) is niet duidelijk welk deel van het krediet gemoeid is met de kosten van het verwijderen van asbest. Kijken we naar tabel 2 (gebaseerd op de oorspronkelijke ramingen van PRC Bouwcentrum) dan gaat het vermoedelijk om een niet te verwaarlozen bedrag.

#### *Totaal voor BAL gevoteerd krediet*

Op 8 januari 2004 besluit de raad op voorstel van het college het gevoteerde krediet van € 7 miljoen met € 1,2 miljoen te verlagen. De reden hiervoor is dat het bij de uitwerking van het uitvoeringsplan mogelijk is gebleken de lijnorganisatie de uitvoering van de definitieve maatregelen zelf ter hand te laten nemen. Het programmabureau, dat in de oorspronkelijke opzet ook de uitvoering ter hand zou nemen, behoefde daarom slechts de regie over het programma te voeren. De omvang van het programmabureau kon in verband hiermee worden teruggebracht en tevens in het stadhuis worden gehuisvest. In het daaraan voorafgaande collegevoorstel zijn (in tegenstelling tot het raadsvoorstel waarin dit niet is terug te vinden) een aantal kanttekeningen geplaatst waarin werd aangegeven dat er op een aantal onderdelen mogelijk tegenvallers konden worden verwacht die aanleiding zouden moeten vormen om extra middelen aan de raad te vragen. Uit de verslagen van de stuurgroep BAL waarin het collegevoorstel is besproken wordt duidelijk dat de lagere kosten van het programmabureau in feite € 1,6 miljoen bedroegen. De stuurgroep besloot hiervan € 0,4 miljoen achter de hand te houden in verband met het risico op tegenvallers die zich bij de uitvoering van het BAL programma nog zouden kunnen voordoen. Hiervan werd geen melding gemaakt in het collegevoorstel en evenmin in het raadsvoorstel. Het college heeft wel het verslag van de stuurgroep van 27 juni 2003 waarin dit feit is vermeld op 23 september 2003 voor kennisgeving aangenomen. Samenvattend kan worden vastgesteld dat de raad in totaliteit een krediet voor het BAL-programma heeft beschikbaar gesteld van € 8.414.000. Dit krediet wordt in de volgende tabel gespecificeerd.

---

<sup>16</sup> Hierbij wordt waarschijnlijk bedoeld op het collegebesluit van 7 augustus 2001 waarbij besloten is dat de maatregelen in het kader van de asbestsanering dienen te worden ingepland in de werkplannen voor het komende jaar, respectievelijk mee moeten lopen met vervangingen in het kader van groot onderhoud. Uit de toelichting die het college in de commissie vergadering van 20 augustus 2001 daarbij heeft gegeven blijkt dat daarmee tevens wordt bedoeld dat de kosten ten laste van de onderhoudsbudgetten c.q. -fondsen moeten komen.

**Tabel 6. Door de raad beschikbaar gestelde middelen voor de uitvoering van het programma BAL (incl. BTW) in euro's**

	<b>Brandveiligheid</b>	<b>Asbest</b>	<b>Legionella</b>	<b>Totaal</b>
<b>A. Voorbereidingsfase</b>				
Interim maatregelen	1.683.000			1.683.000
Projectorganisatie				717.000
PvA prioriteitsprojecten				214.000
<b>Totaal</b>				<b>2.614.000</b>
<b>B. Uitvoeren masterplan</b>				
<b>Categorie</b>	<b>Brandveiligheid</b>	<b>Asbest</b>	<b>Legionella</b>	<b>Totaal</b>
<b>Segment 1</b>				
SG De Rietlanden				119.000
SG Lelystad				119.000
SG De Arcus				119.000
Stadhuis				119.000
<i>Subtotaal</i>				<i>476.000</i>
<b>Segment 2</b>				
CKV De Kubus				629.751
Kantoor Wigstraat				293.049
<i>subtotaal</i>				<i>922.800</i>
<b>Segment 3</b>				
Kinderopvang				568
Buurthuizen				174.825
Cultuur				2.573
Scholen				1.763.711
Sport				62.712
Kantoren				0
Overige				83.581
<i>Subtotaal</i>				<i>2.087.970</i>
<b>Totaal segmenten</b>				<b>3.486.770</b>
Algemene kosten				1.747.804
Prijsindex				552.197
BTW-compensatie				- 136.551
<b>Totaal</b>				<b>5.650.220</b>
Voorgefinancierde kosten brandveiligheid				150.000
<b>Totaal (afgerond)</b>				<b>5.800.000</b>
<b>Totaal A. en B.</b>				<b>8.414.000</b>

*BTW-compensatie fonds*

Onduidelijk is waarop de berekening van de compensatie uit het BTW-compensatiefonds ad € 136.551 is gebaseerd. Dit fonds is met ingang van 1-1-2003 in werking getreden, dus de BTW die drukt op de investeringen en onderhoudsuitgaven die vanaf deze datum worden gedaan komen voor compensatie in aanmerking. Aannemende dat uitsluitend (maar dan ook volledig) de kosten van de voorbereidingsfase, alsmede de voorgefinancierde kosten voor brandveiligheid voor 2003 zijn gemaakt betekent dit dat over een bedrag van € 5.650.220 de BTW wordt gecompenseerd. Dat betreft dan een compensatie van € 902.136, terwijl in de kredietaanvraag wordt uitgegaan van € 136.551.

*Tussentijdse rapportage 31-12-2003*

Door de programmamanager is op 17 februari 2004 een voortgangsrapportage uitgebracht aan het college. Deze is op 9 maart 2004 in het college vastgesteld en op 22 maart 2004 in de commissie Bestuur voor kennisgeving aan genomen. De financiële stand van zaken is per ultimo 2003 als volgt:

**Tabel 7. Bestedingsoverzicht programma BAL. Programmamanager 17-2-2004**

<b>Uitvoeren master-plan</b>			
<b>Categorie</b>	<b>Raming</b>	<b>Besteding</b>	<b>Restant krediet</b>
<b>Segment 1</b>			
SG De Rietlanden	119.000	1.190	
SG Lelystad	119.000	32.529	
SG De Arcus	119.000	80.711	
Stadhuis	119.000	34.529	
<i>Subtotaal</i>	<i>476.000</i>	<i>148.864</i>	<i>327.136</i>
<b>Segment 2</b>			
CKV De Kubus	629.751	358.765	
Kantoor Wigstraat	293.049	36.826	
<i>subtotaal</i>	<i>922.800</i>	<i>395.591</i>	<i>527.209</i>
<b>Segment 3</b>			
Kinderopvang	568	} 109.306	
Buurthuizen	174.825		
Cultuur	2.573		
Scholen	1.763.711	633.575	
Sport	62.712	93.591	
Kantoren	0	61.059	
Overige	83.581	8.489	
<i>Subtotaal</i>	<i>2.087.970</i>	<i>906.020</i>	<i>1.181.950</i>
<b>Totaal segmenten</b>	<b>3.486.770</b>	<b>1.450.474</b>	<b>2.036.296</b>
Algemene kosten	1.747.804	682.815	1.064.989
Prijsindex	552.197	0	552.197
BTW-compensatie	- 136.551	0	-136.551
<b>Totaal</b>	<b>5.650.220</b>	<b>2.133.289</b>	<b>3.516.931</b>
Voorgefinancierde kosten brandveiligheid	150.000	0	150.000
afrondingsverschillen		-221	-221
<b>Totaal</b>	<b>5.800.000</b>	<b>2.133.068</b>	<b>3.666.932</b>

*Financieel eindverslag van programmamanager*

Van de werkelijk gemaakte kosten is nimmer een overzicht aan de raad verstrekt. Wel heeft de programmamanager BAL in augustus 2004 - op basis van de gegevens in de los van de financiële administratie bijgehouden projectenadministratie - aan het college een overzicht gegeven van de besteding van het BAL-krediet (dus uitsluitend van onderdeel B van tabel 6). Van het krediet van € 5.8 miljoen is dan € 3.519.098 besteed (incl. het aan lijnorganisatie overgedragen budget van € 1.009.390 dat bestemd is voor de op het moment van opheffing van het programmabureau nog resterende te treffen maatregelen). Het college besluit naar aanleiding van deze rapportage de raad voor te stellen het resterende krediet ad € 2.280.902 terug te laten vloeien in de ROS (Reserve Ontwikkeling Stad). Een raadsbesluit hierover is niet gevonden.

Als verklaring van het niet bestede deel worden door de programmanager de volgende punten genoemd:

- a. In verband met de gunstige marktomstandigheden is de reservering voor prijsindexatie ad € 552.197 niet gebruikt.
- b. De reservering voor onvoorzien ad € 400.000 was evenmin nodig.
- c. Door het minimaliseren van het programmabureau per 1-4-2004 (op welke datum de resterende nog uit te voeren werkzaamheden volledig aan de lijnorganisatie zijn overgedragen) is € 215.362 bespaard.
- d. Bij de projecten De Kubus en Kantoren Wigstraat zijn substantiële besparingen gerealiseerd (voor de Kubus is voor een andere methode van brandveiligheid gekozen, te weten voor herstel van brandscheidingen gecombineerd met een automatische brandmeldinstallatie in plaats van een warmte-rookafvoer. De brandveiligheidsmaatregelen van de Wigstraat konden worden meegenomen in de geplande verbouwing van dit pand). Dit betreft een bedrag van € 487.950.
- e. Bij de projecten van Samenleving is € 541.493 minder besteed als gevolg van het feit dat een relatie is gelegd met de nog te realiseren voorzieningen in het kader van een "kwaliteitsimpuls" en groot onderhoud, waarvoor al middelen beschikbaar waren.

Aangezien in het beschikbare krediet ad € 5,8 miljoen geen post voor onvoorzien voorkomt wordt waarschijnlijk bedoeld het bedrag € 0,4 miljoen dat bij de verlaging van het krediet van € 7 miljoen naar € 5,8 miljoen (zoals hiervoor is aangegeven) achter de hand is gehouden en achteraf dus niet nodig bleek te zijn. In feite gaat het derhalve om lagere uitgaven voor het programmabureau.

#### *Werkelijke uitgaven ten behoeve van BAL*

Desgevraagd heeft het college ten behoeve van dit onderzoek een rapportage samengesteld van de voor BAL gedane uitgaven. Dit overzicht is gebaseerd op de financiële administratie van de gemeente. Hieruit is tabel 8 samengesteld.

**Tabel 8. Uitgaven BAL in euro's volgens opgave College van burgemeester en wethouders**

Omschrijving	Krediet	incl. BTW	Excl.BTW	Kosten	Verschil
		t/m 2002	2003-2006	Totaal	
Interim maatregelen	1.683.000	807.887	281.329	1.089.216	-593.784
Vorbereidingsfase	931.000	114.941	125.417	240.358	-690.642
Def. maatregelen	3.486.770	599.343	2.044.166	2.643.509	-843.261
Algemene kosten	1.747.804	340.802	1.122.465	1.463.267	-284.537
Prijsindex	552.197	0	0	0	-552.197
BTW-compensatie	-136.551	0	0	0	136.551
Voorfinanciering	150.000	150.000	0	150.000	0
<b>Totaal</b>	<b>8.414.220</b>	<b>2.012.973</b>	<b>3.573.377</b>	<b>5.586.350</b>	<b>- 2.827.870</b>
Waarvan eigen uren	142.748	139.489	408.154	547.643	404.895

Toelichting op tabel 8:

- In de kolom "t/m 2002" zijn de kosten inclusief BTW en in de kolom 2003-2006 exclusief BTW opgenomen, zulks in verband met het in werking treden van het BTW-compensatiefonds per 1-1-2003.
- Aangezien het beschikbare krediet inclusief BTW is geraamd worden de verschillen tussen het beschikbare krediet en de werkelijke uitgaven voor een (flink) deel veroorzaakt door het wegvallen van de compensabele BTW vanaf 2003.
- In de kolom 2003-2006 is bij de kosten van de definitieve maatregelen ervan uitgegaan dat het in 2004 aan de lijnafdelingen overgedragen krediet ad ruim € 1 miljoen volledig is besteed. De kosten hiervan zijn niet ten laste van het BAL-krediet verantwoord, maar op andere posten in de begroting (vermoedelijk onderhoudsbudgetten en kwaliteitsimpuls onderwijs). Er valt niet meer te traceren of dit bedrag ook daadwerkelijk is besteed; dit wordt wel waarschijnlijk geacht.

De tabel geeft aan dat er per saldo ruim € 2,8 miljoen van het beschikbaar gestelde krediet is overgebleven. Dit verschil kan als volgt worden verklaard:

Niet benodigd bedrag voor prijsindexatie	€ 0,5 miljoen
Lagere algemene kosten (programmabureau)	€ 0,3 miljoen
Lagere kosten interim-maatregelen	€ 0,6 miljoen
Lagere kosten voorbereidingsfase	€ 0,7 miljoen
Lagere kosten definitieve maatregelen	<u>€ 0,8 miljoen</u>
	€ 2,9 miljoen
Geraamde BTW-compensatie	-/ - <u>€ 0,1 miljoen</u>
Totaal	€ 2,8 miljoen

Zoals reeds opgemerkt wordt een deel van deze lagere kosten veroorzaakt door de niet meer ten laste van het BAL-krediet komende BTW vanaf 2003. Met het daarmee gemoeide bedrag zou het krediet verlaagd moeten worden. Feitelijke aframing heeft niet plaatsgevonden. Het bedrag van de compensabele BTW kan geschat worden op ca € 600.000, zodat de feitelijke onderschrijding van het krediet € 2,2 miljoen bedraagt. Dit komt overeen met het door de programmamanager in augustus 2004 aan het college gemelde bedrag.

Uit de beschikbare gegevens valt niet vast te stellen bij welke objecten of segmenten de besparingen zijn gerealiseerd. Evenmin kan worden vastgesteld of dit plaatsgevonden heeft bij de maatregelen in het kader van de brandveiligheid, de asbestverwijdering of voor de bestrijding van legionella. De eerder vermelde verklaring van de programmamanager (in een nota aan het college van 4 augustus 2004) geeft in relatie tot de hiervoor genoemde specificatie van de onderschrijding geen sluitende analyse van de verschillen tussen het krediet en de werkelijke uitgaven. De door hem genoemde elementen in de verklaring van de onderschrijding zijn op zich wel plausibel, maar zijn incompleet en wat betreft de vermelde bedragen niet geheel correct.

## 8. Algemeen normenkader

### 8.1 Doelstellingen BAL

Om op de onderzoeksvragen een helder antwoord te kunnen te geven is het noodzakelijk de normen te formuleren die worden gehanteerd bij het toetsen van de resultaten van het uitgevoerde programma BAL. Deze worden ontleend aan het Masterplan BAL en zoveel als mogelijk is meetbaar gedefinieerd.

#### *Doelstellingen Masterplan BAL*

Zijn de doelstellingen met betrekking tot het voldoen aan de minimum wettelijke eisen ten aanzien van brandveiligheid, asbest en legionella gerealiseerd? Om een antwoord te geven op deze vraag zullen we in de eerste plaats moeten weten welke doelstellingen het college met het Programma BAL nastreeft. De centrale doelstelling zoals opgenomen in het Masterplan BAL luidt:

“De gemeente heeft zich voorgenomen om vanuit de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheid die zij heeft voor wat betreft brandveiligheid, asbest en legionella, alle gemeentelijke panden op een wettelijk minimum veiligheidsniveau te brengen.”

De te nemen maatregelen moeten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen:

- a. Het zoveel mogelijk voorkomen van doden en/of gewonden met blijvend letsel en het zoveel mogelijk beperken van het aantal gewonden zonder blijvend letsel bij brand.
- b. Een brand in een gebouw moet zodanig beheersbaar zijn, dat zowel direct als indirect, zo weinig mogelijk nadelig effect buiten een vooraf bepaald gebied ontstaat.
- c. Met betrekking tot legionella zoveel mogelijk beperken van de mogelijkheid tot het ontstaan van situaties in gemeentelijke gebouwen welke gevaar op kunnen leveren voor de volksgezondheid.
- d. Met betrekking tot asbest direct voorkomen van het ontstaan van situaties welke gevaar op kunnen leveren voor de volksgezondheid of milieu bij sanering van asbest.”<sup>17</sup>

#### *Asbest en legionella*

Volgens het Masterplan BAL zijn er al eerder inventarisaties uitgevoerd op de risico's van asbest en legionella en zijn er waar noodzakelijk reeds maatregelen genomen<sup>18</sup>.

#### *Voorbeeldfunctie gemeente*

In het Masterplan wordt gesteld, dat de wijze van uitwerking van de regelgeving en uitvoering ervan door de gemeente voor haar vastgoed als een voorbeeldfunctie zal dienen (normstellend in rechtsgelijkheid) voor de overige gebouwen waar een gebruiksvergunning voor benodigd is<sup>19</sup>.

Maatregelen ten aanzien van asbestsanering en legionellapreventie leiden niet tot een vergunningstraject maar vallen onder de onderhoudsverplichting als eigenaar. Deze heeft daarbij de verantwoordelijkheid en is aansprakelijk voor de volksgezondheid van gebruikers van openbare gebouwen en zal daartoe maatregelen conform de wettelijke kaders (AMVB's) moeten uitwerken<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Masterplan BAL 19 februari 2003, pag. 9

<sup>18</sup> Masterplan BAL 19 februari 2003, pag. 20

<sup>19</sup> Masterplan BAL 19 februari 2003, pag. 19

<sup>20</sup> Masterplan BAL 19 februari 2003, pag. 9

In het collegevoorstel van 27 maart 2003 behorend bij het Masterplan stelt het college, daar waar het gaat om de veiligheid in de openbare gebouwen, dat de gemeente met het realiseren van de definitieve maatregelen in 110 van de 115 gemeentelijke gebouwen binnen de gestelde termijn van twee jaar en het waarborgen van de veilige ontvluchting voor personen van de overige vier gebouwen, op een maatschappelijk verantwoorde wijze invulling heeft gegeven en een voorbeeldfunctie heeft gesteld. Verschillende raadsleden gaan bij de behandeling in de raad op 10 april 2003 in op de voorbeeldfunctie van de gemeente en plaatsen daar kanttekeningen bij. Met het vaststellen van het Masterplan aanvaardt de raad deze stelling van het college. Echter niet dan nadat de wethouder benadrukt dat het college voor de vier gebouwen waarvoor de definitieve maatregelen worden uitgesteld (stadhuis en de drie scholengemeenschappen) aanvullende interim-maatregelen wil treffen en aanvullende borgingen wil hebben, zodat de ontvluchting van personen beter gegarandeerd is en de organisatorisch maatregelen volgehouden kunnen worden.

## **8.2 Verwachte resultaten programma BAL**

Het Masterplan BAL geeft naast de doelstellingen aan welke resultaten gerealiseerd dienen te zijn na afloop van het programma BAL. De volgende resultaten worden in het Masterplan genoemd:

- a. Wettelijke norm  
Het vastgoed in eigendom van de gemeente Lelystad voldoet aan de geldende wettelijke minimale normen op de gebieden brandveiligheid, asbest en legionella.
- b. Overdracht kennis  
Alle opgebouwde kennis van het vastgoed is overgedragen aan de staande organisatie en is actueel en bruikbaar voor beheer en onderhoud. Een éénmalige inhaalslag m.b.t. veiligheid, waarbij verankering van de werkwijze in de staande organisatie plaatsvindt, voorkomt dat een dergelijke situatie zich nogmaals voordoet.
- c. Waardevermeerdering: alle gemeentelijke panden zijn in waarde vermeerderd omdat ze voldoen aan de wettelijke eisen.
- d. Veiligheid personen: de veiligheid van personen in de gebouwen is gegarandeerd.
- e. Certificering: alle panden beschikken over een gebruiksvergunning en/of voldoen aan het Bouwbesluit.
- f. Looptijd programma BAL. In het Masterplan BAL wordt gesteld:  
“De looptijd van het programma BAL bedraagt 4 jaar, van 2002 tot eind 2005. De realisatie van de gemeentelijke objecten zal dus gedeeltelijk buiten de door het College vanuit de publiekrechtelijke rol in het kader van projectplan handhaving vastgestelde termijn van 3 jaar plaatsvinden.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Masterplan BAL 19 februari 2003, pag. 9



## 9. Doeltreffendheid

### 9.1 Wettelijke eisen

#### Normenkader

Bij het toetsen of de doelen en resultaten zijn bereikt gaat de rekenkamer er van uit dat dit het geval is indien:

- a. Voor wat betreft de brandveiligheid: per 31 december 2005 voor alle gemeentelijke panden een gebruiksvergunning is afgegeven en bij hercontrole is gebleken dat nog steeds aan de daarvoor gestelde eisen wordt voldaan.
- b. Voor wat betreft legionellabestrijding: dat er een inventarisatie is opgesteld van te nemen maatregelen die voor het voldoen aan de wettelijke eisen moeten worden uitgevoerd en dat deze uiterlijk op 31 december 2005 zijn uitgevoerd en de handhaving daarvan is geborgd.
- c. Voor wat betreft asbest: dat er vóór 31 december 2005 aantoonbaar maatregelen zijn getroffen die garanderen dat geen situaties kunnen ontstaan welke gevaar op kunnen leveren voor de volksgezondheid of het milieu als gevolg van de aanwezigheid dan wel bij de sanering van asbest.
- d. Voor het stadhuis en de drie scholengemeenschappen zodanig interimmaatregelen zijn getroffen en dat deze gedurende de periode tot aan de realisatie van de definitieve maatregelen (op basis waarvan een gebruiksvergunning kan worden verkregen) geborgd zijn, zodat de veilige ontvluchting van personen is gewaarborgd.
- e. Ten aanzien van de voorbeeldfunctie van de gemeente als binnen de periode van twee jaar (dus uiterlijk per 31-12-2005) de definitieve maatregelen voor de niet segment 1 gebouwen zijn uitgevoerd en de veilige ontvluchting voor personen in de segment 1 gebouwen (stadhuis en de drie scholengemeenschappen) is gewaarborgd.

#### Bevindingen

##### *Gebruiksvergunningen*

Het aantal panden met en zonder gebruiksvergunningen per 31 december 2005 geeft in eerste instantie het resultaat aan van het programma BAL ten aanzien van brandveiligheid. Uit een overzicht dat de Rekenkamer op 14 november 2006 van de afdeling Ruimtelijke Dienstverlening heeft ontvangen blijkt dat er gebruiksvergunningen voor gemeentelijke gebouwen zijn afgegeven en dat er bij veel gebouwen een hercontrole heeft plaats gevonden. Dit is bijna een jaar na de toetsingsdatum 31-12-2005.

Dit overzicht is door de Rekenkamer gecontroleerd.<sup>22</sup> Van ieder pand waaraan, volgens het beschikbaar gestelde overzicht, een gebruiksvergunning is verleend, is deze gecontroleerd in het archief. De Rekenkamer heeft geconstateerd, dat de documenten in het archief en het overzicht met elkaar overeenstemmen. De bevindingen van de Rekenkamer worden samengevat in tabel 8.

In de praktijk kunnen zich de volgende situaties voordoen:

- a. Een pand heeft een gebruiksvergunning en voldoet bij de hercontrole aan de eisen.
- b. Een pand heeft een gebruiksvergunning en heeft geen hercontrole gehad.
- c. Een pand heeft een gebruiksvergunning en voldoet bij de hercontrole niet aan de eisen.

<sup>22</sup> Archief afdeling Ruimtelijke Dienstverlening team Vergunningen 14 november 2006.

- d. Een pand heeft op 14 november 2006 geen gebruiksvergunning.
- e. Een pand behoeft geen gebruiksvergunning.

De laatste categorie behoeft enige toelichting. Panden die zijn gesloopt gedurende de looptijd van het BAL-traject staan wel op de lijst en behoeven dus na de sloop geen gebruiksvergunning. Er komen ook dierenhokken en rioolgemalen voor op de lijst. Dit soort objecten behoeft evenmin een gebruiksvergunning. Het Masterplan BAL noemt het getal van 115 objecten. In feite betreft het programma BAL 92 panden (excl. de Agora). Zoals uit tabel 1 blijkt gaat het bij de gebruiksvergunningen om 92 panden. De percentages in tabel 1 zijn dan ook gebaseerd op een aantal van 92 panden.<sup>23</sup>

**Tabel 9. Overzicht panden naar status gebruiksvergunning 14 november 2006** <sup>24</sup>

	Aantal	Procent
a. Gebruiksvergunning en voldoet aan eisen na hercontrole	37	40 %
b. Gebruiksvergunning en géén (uitkomst van) hercontrole	5	5 %
c. Gebruiksvergunning en voldoet <b>niet</b> aan eisen na hercontrole <sup>25</sup>	33	36 %
a+b+c: Subtotaal met gebruiksvergunning	75	82 %
d. <b>Geen</b> gebruiksvergunning	17	18 %
Totaal	92	100 %
e. Gebruiksvergunning niet nodig of niet van toepassing	9	
Totaal	101	

Ongeveer een vijfde (18%) van de gemeentelijke panden beschikt bijna een jaar na afloop van de planningsperiode op 31 december 2005 niet over een gebruiksvergunning.

Bijna de helft (44%) van de panden met een gebruiksvergunning voldoet na hercontrole niet meer aan de eisen. De reden, waarom een pand niet meer aan de eisen voldoet, kan erg uiteenlopen. Het gaat in de meeste gevallen om zaken, die op eenvoudige wijze zijn op te lossen, maar soms worden ernstiger situaties aangetroffen. De belangrijkste panden zonder gebruiksvergunning zijn het Stadhuis, kantoren en werkplaats aan de Schroefstraat en de scholengemeenschappen Arcus, Lelystad en Rietlanden. In deze panden zijn interim-maatregelen getroffen. Deze beogen een aanvaardbaar niveau van veiligheid te waarborgen. Omdat voor deze panden geen gebruiksvergunning is verleend of aangevraagd, vinden door of vanwege de handhavende instantie (de afdeling Ruimtelijke dienstverlening van de gemeente Lelystad) geen controles plaats<sup>26</sup>.

#### *Interim-maatregelen*

Het is niet voor alle panden bekend of de interim-maatregelen inderdaad zijn/worden uitgevoerd. Voor de borging van de interim-maatregelen zouden logboeken moeten worden bijgehouden en periodieke controles uitgevoerd.

<sup>23</sup> De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er verschillen zijn tussen de overzichten welke aan het college zijn gepresenteerd en het overzicht van de afdeling Ruimtelijke Dienstverlening. Er doen zich in een dynamische stad als Lelystad nu eenmaal de nodige mutaties in een pandenbestand voor. De in tabel 8 opgenomen resultaten betreft die panden, die op alle beschikbare overzichten voorkomen.

<sup>24</sup> In tabel 9 gepresenteerde uitkomsten zijn ontleend aan het overzicht van team RD-VG van 14 november 2006.

<sup>25</sup> Peildatum 14 november 2006.

<sup>26</sup> Gesprek met afdelingshoofd Ruimtelijke dienstverlening dd.: 4 december 2007.

Wat er met de resultaten van die logboeken en de controles wordt gedaan, is de rekenkamer niet duidelijk geworden. Uit het gegeven dat er geen aanschrijving is geweest en dat er geen gemeentelijke gebouwen in opdracht van het bevoegd gezag - de gemeente - zijn gesloten, mag echter niet de conclusie worden getrokken, dat alle gemeentelijke gebouwen brandveilig zijn. Immers voor de gemeentelijke gebouwen wordt het zogenaamde Haagse Model toegepast, waarbij het instrument van aanschrijving en sluiting niet wordt gebruikt<sup>27</sup>. Verder is hiervoor al geconstateerd dat een vijfde van de gemeentelijke panden ultimo 2006 nog steeds geen gebruiksvergunning had.

#### *Interim-maatregelen segment 1 gebouwen*

Het college heeft voor deze gebouwen tot interim-maatregelen besloten voor de periode tot aan het treffen van de definitieve maatregelen. Gesteld kan worden, dat deze maatregelen minder ver gaan dan de in het collegevoorstel met betrekking tot het fenomeen van de vervangende vergunning op hoofdzaken gestelde eisen. Het is derhalve discutabel of de beoogde (bestuurlijke acceptabel geachte) interim-maatregelen sowieso voldoende zijn om de veilige ontvluchting van personen en de beheersbaarheid van brand te waarborgen (conform de beoogde doelen bij de vervangende vergunningsvorm). Verder is er het risico dat de maatregelen met verloop van tijd verslappen, waardoor de veiligheid onvoldoende kan worden gewaarborgd.

Wat betreft de controles op deze interim maatregelen is vastgesteld aan de hand van de dossiers dat deze hebben plaatsgevonden voor het stadhuis tot 26 oktober 2004, voor de SGL tot 6 juli 2005, voor De Rietlanden tot 18 juni 2004 en voor De Arcus tot 3 juni 2005. Volgens mededeling van de Brandweer werd het controleren louter op het handhaven van de interim maatregelen in de loop van de tijd steeds minder zinvol, omdat de feitelijke situaties zich wijzigden (onder andere zouden er reeds gedeeltelijk definitieve maatregelen zijn uitgevoerd).

Uit een rapportage van de Brandweer aan het hoofd van de afdeling gebouwenbeheer van 24 november 2006 blijkt, dat zij in de week daarvoor de drie scholengemeenschappen hebben bezocht. De aanleiding hiervoor vormden de uitkomsten van het onderzoek naar de Schipholbrand. De Brandweer constateert dan, dat de naleving van de (organisatorische) interim-maatregelen over het algemeen nog voldoende is, maar zij constateert tevens dat er lang geen sprake is van een brand- en vluchtveilige situatie. Tevens vermeldt de Brandweer in dit rapport dat door de VROM-inspectie bij de afdeling Ruimtelijke Dienstverlening een inspectie is uitgevoerd naar een aantal gebruiksvergunningdossiers, waaronder een van de scholengemeenschappen en het Stadhuis. De VROM-inspectie gaf naar aanleiding daarvan aan absoluut niet gecharmeerd te zijn van de onveilige en ongewenste (lange) termijn gedoogsituatie. De VROM-inspectie zou daar op korte termijn bestuurlijk op terugkomen. De Brandweer dringt er op aan om structurele oplossingen in gang te zetten.

Volgens de Brandweer zijn verder bij de scholengemeenschappen controles uitgevoerd in het kader van de aanvragen voor een gebruikersvergunning (in 2007). Deze controles zijn echter niet gericht geweest op de (handhaving van de) interim-maatregelen.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Dit door de gemeente Den Haag voor het eerst toegepaste model houdt in dat de gemeente ten aanzien van de eigen gebouwen de publiekrechtelijke rol en de privaatrechtelijke verantwoordelijkheden via een afgesproken stelsel van overleg op een evenwichtige manier probeert invulling te geven.

<sup>28</sup> In een brief van de facilitair manager van SGL van 31 augustus 2007 wordt gewag gemaakt van een tweede rondgang van de Brandweer langs de drie scholengemeenschappen om definitief vast te stellen welke permanente bouwkundige voorzieningen moeten worden getroffen.

De in het verbeterplan VROM-taken, dat naar aanleiding van de VROM-inspectie is opgesteld, gedane bewering dat nauwlettend wordt toegezien op een gebruik overeenkomstig de voorgeschreven interim-maatregelen om de brandveiligheid te waarborgen, zolang er nog geen gebruiksvergunningen kunnen worden verleend, wordt niet ondersteund door schriftelijk vastgelegde rapporten en evenmin door de hiervoor vermelde mededelingen van de zijde van de Brandweer.

#### *Asbest en Legionella*

De A en de L van BAL hebben betrekking op Asbest en Legionella. Er bestaat geen certificaat voor het voldoen aan de wettelijke eisen voor asbest en legionella van (gemeentelijke) gebouwen. Er zijn wel wettelijke eisen ten aanzien van asbest en legionella. Voor wat betreft Asbest betreft dit eisen die gesteld worden aan de verwijdering en verwerking van asbest.

Er is echter geen sprake van één of andere vorm van certificering waarbij er een officieel document is, dat aangeeft dat het bewuste pand met betrekking tot asbest en legionella aan de eisen voldoet, zoals de gebruiksvergunning dat aangeeft voor brandveiligheid.

Voor aanvang van het project BAL zijn de nodige inventarisaties op het terrein van asbest en legionella uitgevoerd. Kennelijk werkt de controle op de aanwezigheid van legionella goed; in ieder geval in één gemeentelijk gebouw.<sup>29</sup> Het Sportcomplex De Koploper komt niet voor op de overzichten van gemeentelijke gebouwen. Het gebouw is immers eigendom van een honderdprocentdochteronderneming van de gemeente Lelystad. Omdat het gebouw een zwembad bevat, wordt het door waterleidingbedrijf en provincie regelmatig gecontroleerd op onder meer legionella.

Enige jaren voor aanvang van het programma BAL heeft een inventarisatie van de aanwezigheid van asbest in de verschillende gemeentelijke gebouwen plaatsgevonden. Aanwezigheid van asbest kan aanleiding zijn tot:

- a. direct ingrijpen en saneren of
- b. het asbest onder bepaalde voorwaarden in het gebouw laten zitten, omdat het geen gevaar voor bezoekers en gebruikers oplevert.

Het college heeft ervoor gekozen pas bij groot onderhoud of renovatie over te gaan tot verwijdering van asbest.

Er is slechts één situatie aangetroffen waarbij men direct heeft moeten ingrijpen. Voor het overige mocht het asbest blijven zitten en wordt het asbest verwijderd tijdens bepaalde onderhoudswerkzaamheden. Toekomstige verwijdering van asbest is (nog) niet opgenomen in de meerjarige onderhoudsplannen - zoals het integraal huisvestingsplan onderwijs - evenals de daarvan te verwachten kosten<sup>30</sup>.

Voor legionella wordt per locatie, waarvoor is vastgesteld dat de installatie gevoelig is voor legionella en er nog geen aanpassing aan de installatie is gerealiseerd, een logboek bijgehouden op de locatie waarin het spoelen en de monsternamen worden bijgehouden. Ook hier geldt, dat bij groot onderhoud of renovatie de installatie zonedig wordt aangepast.

Er is tijdens de gesprekken echter van verschillende kanten de verzekering uitgesproken, dat alle gebouwen aan de eisen met betrekking tot asbest en legionella voldoen. De Rekenkamer heeft dat echter niet zelf kunnen consta-

<sup>29</sup> Onlangs werd in de damesdouche van het stadhuis een lichte legionellabesmetting geconstateerd. Publicatie en de inhoud van het bericht wekken de indruk, dat er regelmatig op legionella wordt gecontroleerd en dat men volgens bepaalde protocollen werkt als er een besmetting is geconstateerd. Tegelijkertijd wordt door dit geval duidelijk dat de preventie nog niet in alle gevallen op orde is.

<sup>30</sup> Gesprek met de heren J. Wissink en G. Kraft.

teren wegens het ontbreken van enige vorm van certificering en van relevante overzichten of rapportages (bijvoorbeeld van interne controle op de logboeken).

#### *Voorbeeldfunctie gemeente*

Gelet op de bevindingen die vermeld zijn in de vorige paragrafen kan gesteld worden dat de gemeente er niet volledig in is geslaagd de voorbeeldfunctie waar te maken (slechts 40% heeft in november 2006 een gebruiksvergunning en voldoet tevens aan de eisen bij hercontrole) c.q. aan te tonen dat deze voorbeeldfunctie goed is ingevuld (van de belangrijke segment 1 gebouwen is de –borging van de - veilige ontvluchting niet aangetoond).

## **9.2 Balans tussen doelstellingen BAL en de verplichtingen voor de gebruikers**

### **Normenkader**

Er is sprake van een balans tussen doelstellingen van BAL en de verplichtingen voor de gebruiker, indien:

- a. de interim-maatregelen voor de gebruikers begrijpelijke en organisatorisch haalbare maatregelen betreffen;
- b. bij het uitvoeren van de definitieve maatregelen zoveel als mogelijk rekening is gehouden met het doorgang kunnen vinden van het regulier gebruik van de panden;
- c. er aan deze maatregelen geen onhaalbare organisatorische verplichtingen zijn verbonden.

### **Bevindingen**

Om een voldoende niveau van brandveiligheid te bereiken dienen de nodige maatregelen te worden genomen. In principe zijn er drie soorten maatregelen:

- organisatorische maatregelen;
- installatietechnische maatregelen;
- bouwkundige maatregelen.

Welke maatregelen genomen dienen te worden, hangt af van het gebouw en van het gebruik van het gebouw. Er kunnen eisen worden gesteld vanuit de bouwregelgeving, maar ook bijvoorbeeld vanuit de arbeidsomstandigheden. In een advies zal worden gestreefd naar de ideale mix van de drie genoemde typen maatregelen. PRC Bouwcentrum<sup>31</sup> adviseert voor de interimperiode prioriteit te geven aan organisatorische maatregelen, omdat deze op korte termijn zijn uit te voeren en direct al een behoorlijk veiligheidsniveau tot stand brengen. Organisatorische maatregelen hebben direct invloed op de bedrijfsvoering van de gebruiker van het gebouw en bevorderen daardoor het veiligheidsbewustzijn. Veel organisatorische maatregelen kunnen met behulp van bestaande middelen worden uitgevoerd. Een ontruimingsoefening bijvoorbeeld wordt met bestaande middelen uitgevoerd: er zijn hoeven geen externe kosten te zijn.

Installatietechnische en bouwkundige maatregelen vergen over het algemeen een langdurige voorbereidingstijd en dienen “out-of-pocket” te worden gefinancierd.

Voor de uitvoering van de definitieve BAL-maatregelen zijn verschillende keuzes mogelijk. Het Masterplan kiest voor een werkwijze<sup>32</sup>

<sup>31</sup> PRC Bouwcentrum = ingehuurd adviesbureau BAL: Eindrapport brandveiligheid Gemeentelijk Vastgoed Lelystad.

<sup>32</sup> Masterplan BAL pag. 39.

#### **Maatregelen A1 – H3 Checklist**

*De Springplank, Kempenaar 15.02*

- A4: Brandveiligheidsinstructie en ontruimingsplan opstellen.
- A5: Bordje “Rookverbod” ophangen.
- D4: Uitgang vrij maken van opgeslagen spullen.
- D5: Noodverlichtingsinstallatie aanbrengen.
- G1: Stabiele houders voor kaarsen.
- G3: Register onderhoud gebouw en installatie.
- G4: Gebruiksvergunning ontbreekt.
- H2: Gebruiksvergunning aanvragen.

waarbij de doelmatigheid van de uitvoerders van de maatregelen voorop staat. Met de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de gebruikers is niet zichtbaar rekening gehouden, hoewel het uitgangspunt van het Masterplan (blz. 36) is dat het bedrijfsproces van de huurder en gebruiker zo minimaal mogelijk en bij voorkeur slechts eenmaal wordt verstoord door een gecombineerde aanpak van brandveiligheid, asbest en legionella.

Daarnaast wordt prioriteit gegeven aan de zogenaamde “kortlopende opdrachten”. Dit zijn veelal de projecten waarbij met betrekkelijk eenvoudige maatregelen een voldoende niveau van veiligheid kan worden bereikt. Daarnaast onderscheidt men de zogenaamde “lange termijn projecten”. Dit betreft meer complexe situaties, waar men meer tijd of geld behoeft ten behoeve van voorbereiding en uitvoering. Onderkend is dat in deze projecten sprake is van een langduriger voortduren van onveilige situaties.

De vraag doet zich voor wat de BAL-maatregelen hebben betekend voor de bedrijfsvoering van een gebruiker van een gebouw. Wij hebben als voorbeeld de voormalige basisschool De Springplank gekozen om een indruk te geven van de verschillende maatregelen. Hierbij hebben wij onderscheid gemaakt in eenmalige en terugkerende maatregelen. Er zijn in totaal acht maatregelen voorgeschreven: organisatorische maatregelen zijn geraamd op € 18.933, bouwkundige op € 825 en installatietechnische op € 14.612, totaal € 34.370. Van de acht genoemde maatregelen zijn er twee die aandacht vergen van de gebruiker van het pand, twee die met enige regelmaat aandacht vergen van de beheerder van het pand, de andere maatregelen zijn eenmalig en worden meestal uitgevoerd door of namens de beheerder van het pand. Het beslag op de gebruiker lijkt beperkt. Natuurlijk is dit gebouw niet representatief, maar het geeft wel een indruk van wat er heeft kunnen gebeuren.

De rekenkamer heeft op grond van de gevoerde gesprekken en de onderzochte dossiers kunnen constateren, dat vooral in de routinefase van de uitvoering is voldaan aan het normenkader.

### **9.3 Tegenstrijdige maatregelen en hoe hier mee is omgegaan**

#### **Normenkader**

Van tegenstrijdige maatregelen is sprake wanneer - al dan niet op grond van wettelijke of gemeentelijke voorschriften - maatregelen beoogd en/of getroffen zijn die elkaar tegenspreken of uitsluiten.

#### **Bevindingen**

Van tegenstrijdige eisen bij de uitvoering van de maatregelen is de rekenkamer niets bekend. Kennelijk heeft men dat tijdens de uitvoering opgelost of hebben deze zich niet voorgedaan.

Wel is duidelijk geworden uit het onderzoek dat het niet voor alle partijen die betrokken waren bij de opstelling van het Masterplan en de uitvoering daarvan voldoende duidelijk was aan welke eisen een gebouw minimaal moet voldoen.

De Woningwet regelt:

- het bouwen, waaronder het brandveilig bouwen (dit is uitgewerkt in het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening)
- het gebruik van gebouwen en bouwwerken, waaronder brandveilig gebruik (dit is uitgewerkt in de gemeentelijke bouwverordening)

Ingevolge artikel 2 van de Woningwet bevat het Bouwbesluit, dat in 1992 in werking is getreden, voor nieuw te bouwen bouwwerken de minimum bouw-

technische voorschriften omtrent veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Voor de bestaande bouw zijn de voorschriften beperkt tot de onderwerpen veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid. Het Bouwbesluit bevat voor de bestaande bouw minder vergaande voorschriften dan voor nieuw te bouwen bouwwerken. De eisen voor bestaande bouw zijn in bepaalde gevallen van een lager niveau dan de eisen voor nieuw te bouwen gebouwen.

Een gemeente heeft beleidsvrijheid om voor bestaande bouw een eigen gemeentelijk brandveiligheidsniveau, met als maximum het geldende nieuwbouwniveau, vast te stellen. In 2002 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan alle gemeenten de Handreiking Brandpreventiebeleid bestaande bouw toegezonden. Deze is bedoeld als hulpmiddel om invulling te geven aan de gemeentelijke beleidsruimte om een acceptabel brandveiligheidsniveau voor de bestaande bouw te realiseren. Op basis van deze handreiking is door de Hulpverleningsdienst Flevoland op 12 februari 2003 aan het college een advies ter zake uitgebracht.

Het college heeft de raad geen voorstellen gedaan om aan de beleidsruimte invulling te geven. Dit impliceert, dat bij het toetsen aan de eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen voor het verlenen van een gebruiksvergunning, het zogenaamde rechtens verkregen niveau moet worden gehanteerd. Het bouwbesluit stelt ten aanzien van brandveiligheid hogere en dus duurder eisen aan nieuwbouw dan aan bestaande bouw.

De eisen die voor het verlenen van een gebruiksvergunning aan bestaande bouw mogen worden gesteld, hangen derhalve af van de vraag welke eisen golden ten tijde van de bouw van het pand of ten tijde van een eventuele verbouwing van (een deel van) dit pand.

Er bestaan dus geen standardeisen voor een bestaand gebouw. Dat heeft tot gevolg dat voor elk gebouw andere eisen gesteld worden om in aanmerking te komen voor een gebruiksvergunning, afhankelijk van de datum van de (her)vergunning. Het is duidelijk dat doorgaans de eisen die voor bestaande bouw gelden minder kosten met zich meebrengen dan de eisen die gelden voor nieuwbouw.

Bij de behandeling van het Masterplan BAL heeft de raad duidelijk gemaakt, dat hij grote moeite heeft met de hoge uitgaven die voor het programma BAL in dit plan zijn geraamd. Alle fracties binnen de raad waren het er over eens dat de BAL-maatregelen op het wettelijk minimumniveau uitgevoerd dienden te worden. De gemaakte opmerkingen over het wettelijk minimumniveau hebben echter niet geleid tot een kaderstellend raadsbesluit. In het Masterplan is invulling gegeven aan het wettelijk minimumniveau door uit te gaan van eisen ten aanzien van brandwerendheid gebaseerd op het rechtens verkregen niveau, alsmede van eisen ten aanzien van veilige ontvluchting van personen gebaseerd op het niveau Nieuwbouw.<sup>33</sup> De gemeenteraad is niet expliciet geïnformeerd, dat hiermee in feite uitgegaan werd boven het voor Lelystad geldende formele minimumniveau van eisen die aan bestaande bouwwerken kunnen worden gesteld.

In gesprekken met betrokkenen hebben wij geen duidelijkheid kunnen krijgen over het gehanteerde wettelijk niveau van de benodigde maatregelen om tot een gebruiksvergunning te komen.

In het Projectplan 'gebruiksvergunningen'<sup>34</sup> geeft het college aan dat alleen een hoger (dan wettelijk minimum) brandveiligheidsniveau wordt vereist op

---

<sup>33</sup> masterplan blz 11.

<sup>34</sup> Nota 6 maart 2002 Projectplan gebruiksvergunningen, B&W-vergadering. 19-03-'02 nr. II-3 blz. 14 § 7.

grond van een gemotiveerd advies van de brandweer. In hetzelfde projectplan wordt aangekondigd dat op korte termijn een beleidsstuk zal worden opgesteld, waarin invulling wordt gegeven aan de beleidsruimte van de gemeente op het gebied van brandveiligheid. Een dergelijk beleidsadvies is op 12 februari 2003 verkregen van de Hulpverleningsdienst Flevoland. Op 11 maart 2003 besluit het college naar aanleiding van dit ontvangen advies dit te betrekken bij het opstellen van het gemeentelijk brandpreventiebeleid voor bestaande gebouwen en tevens dat door de afdeling BWT een beleidsstuk wordt opgesteld, waarbij deze nota als uitgangspunt dienst zal doen.

Het is de Rekenkamer niet bekend waar dit collegebesluit toe heeft geleid. Zoals hiervoor reeds is aangegeven heeft dit in ieder geval niet geleid tot een voorstel aan de Raad tot aanpassing van de bouwverordening, als gevolg waarvan er geen bindende werking van dit advies uitgaat voor de aanvragers van een gebruiksvergunning. Dit laat onverlet dat de gemeente voor de eigen gebouwen hier wel vanuit mag gaan. Het zou dan wel voor de hand hebben gelegen de raad hiervan, in het kader van de vaststelling van het Masterplan, op de hoogte te stellen. In de stuurgroep BAL heeft over de vereiste veiligheidsniveaus in de laatste fase van de totstandkoming van het Masterplan BAL een discussie plaatsgevonden. Een aantal stuurgroepleden geeft aan dat zij in de veronderstelling verkeerden, dat het gehele programma BAL uitgevoerd zou worden op het wettelijk minimumniveau, dus ook ten aanzien van de veilige ontvluchting van personen. Dit heeft geen aanleiding gevormd om het Masterplan aan te passen. In het collegevoorstel van 17 februari 2003 wordt hierop niet ingegaan. Evenmin wordt aan het college voorgesteld dit expliciet aan de raad voor te leggen.<sup>35</sup>

Het is echter de bevoegdheid van het college nadere beleidsregels voor de uitvoering van de bouwverordening vast te stellen. Deze beleidsregels krijgen algemene geldingskracht als zij gepubliceerd zijn.<sup>36</sup>

De rekenkamer heeft niet onderzocht of deze beleidsrichtlijn ook is toegepast bij de beoordeling van gebruiksvergunningen van niet-gemeentelijke gebouwen. Uit een advies van de Brandweer blijkt, dat de Brandweer bij inspecties uitgaat van het minimum niveau bestaande bouw voor brandveiligheid en van het veiligheidsniveau voor nieuwbouw voor ontvluchting. Op zich acht de Rekenkamer de gekozen beleidslijn (eisen bestaande bouw voor technische maatregelen en hogere eisen nieuwbouw voor ontvluchting) alleszins redelijk. De rekenkamer heeft geen informatie kunnen vinden waaruit blijkt dat de raad over de gekozen beleidslijn is geïnformeerd.

#### **9.4 Zijn de gebruiksvergunningen in alle gevallen afgegeven?**

##### **Normenkader**

De doelstelling van het programma BAL is bereikt als op 1 januari 2006 voor alle gemeentelijke panden een gebruiksvergunning is afgegeven en bij hercontrole is gebleken dat nog steeds aan de daarvoor gestelde eisen wordt voldaan.

##### **Bevindingen**

De gebruiksvergunningen zijn niet in alle gevallen afgegeven. De rekenkamer constateert dat 17 panden eind 2006 nog niet over een gebruiksvergunning beschikken, waaronder enkele zeer grote met veel gebruikers en be-

<sup>35</sup> Besluit B&W dd. 23 december 2002, agendanr. II – 14 .

<sup>36</sup> informatie van concernjurist.



zoekers (Stadhuis, drie scholengemeenschappen. Verder voldeden 33 panden (44%) bij hercontrole niet aan de eisen voor de gebruiksvergunning (Tabel 8).

## **9.5 Afstemming getroffen maatregelen met de gebruikers van de gebouwen en het gebruikersoordeel over de effectiviteit van de maatregelen**

### **Normenkader**

Afstemming heeft tot doel dat gebruikers zich een oordeel hebben kunnen vormen over de aard van de maatregelen en de gevolgen daarvan voor het gebruik van het gebouw, alsmede over de te verwachten effectiviteit van de maatregelen en zonodig de gelegenheid bieden om alternatieven aan te dragen.

### **Bevindingen**

Het masterplan BAL gaat er van uit, dat gebruikers zitting nemen in een projectgroep, die een bepaald pand voorbereidt op de gebruiksvergunning. Ook in de raadscommissie is nadrukkelijk aangedrongen op goed overleg en op een zorgvuldige afstemming met de gebruikers.

Na een eerste fase van schrik en boosheid bij de gebruikers en weinig diplomatiek optreden van medewerkers van BAL in de fase van de interim-maatregelen, zijn er in een latere fase (van de definitieve maatregelen) van het programma weinig klachten van gebruikers bij de Rekenkamer bekend. Het is de rekenkamer niet bekend of er na afronding van de werkzaamheden een gebruikersoordeel is gevraagd of dat de gebruikersoordelen op systematische wijze zijn verzameld. De rekenkamer heeft geen systematisch onderzoek gedaan naar het gebruikersoordeel over de effectiviteit van de BAL-maatregelen.

## **9.6 Uitvoerbaarheid en effectiviteit organisatorische maatregelen**

### **Normenkader**

Zijn de in samenhang met de getroffen bouwkundige en installatietechnische maatregelen ingevoerde organisatorische maatregelen en voorwaarden uitvoerbaar en effectief? De organisatorische maatregelen zijn uitvoerbaar, indien er geen verhinderingen zijn om deze uit te voeren (bijvoorbeeld geen personele capaciteit of te hoge kosten in relatie tot het belang ervan). De organisatorische maatregelen zijn effectief, indien deze gedurende de voorgeschreven periode conform de voorschriften uitgevoerd worden en aantoonbaar gehandhaafd worden.

### **Bevindingen**

De Rekenkamer heeft geen signalen ontvangen, dat de in samenhang met de getroffen bouwkundige en installatietechnische maatregelen ingevoerde organisatorische maatregelen en voorwaarden niet uitvoerbaar en effectief zijn. Er zijn in sommige gebouwen (bijvoorbeeld het Stadhuis) tijdelijke medewerkers aangetrokken voor de uitvoering van organisatorische maatregelen

## **9.7 Is het nevendoeel van BAL (overdragen en borgen van programma-tisch en projectmatig werken in respectievelijk aan de gemeentelijke organisatie) gerealiseerd?**

### **Normenkader**

Als nevendoeelstelling kent het programma BAL de overdracht en de borging van activiteiten, informatie en kennis en ervaringen aan de staande organisatie, zodat de veiligheid van het gemeentelijk vastgoed ook op langere termijn gehandhaafd blijft. Deze nevendoeelstelling wordt binnen het programma als volgt vormgegeven:

- **Programmadaashboard:** het programmadaashboard richt zich mede op frequente betrouwbare rapportage van de voortgang, nieuwe inzichten en ervaringen, zodat bekend is wat waar gebeurt en ervaringen kunnen worden vastgelegd en geborgd.
- **Onderhoudslasten:** in de engineeringfase van elk project wordt ook een raming gemaakt van de structurele onderhoudslasten. De staande organisatie kan hier dus in een vroeg stadium van het project rekening mee houden.
- **Kennisinfrastructuur:** de kennisinfrastructuur heeft een toegevoegde waarde voor de organisatie omdat zij het mogelijk maakt de uitkomsten van het programma BAL over te dragen aan de staande organisatie. Het heeft daarmee tevens een archieffunctie. Daarnaast maakt de kennisinfrastructuur het pro-actief opereren bij nieuwbouw en verbouw mogelijk in plaats van het achteraf doorvoeren van preventieve maatregelen. Tot slot kan de kennisinfrastructuur ingezet worden bij vergelijkbare projecten.
- **Vergunningen en handhavingstraject:** Er wordt cyclisch gecontroleerd door de Brandweer onder de verantwoordelijkheid van BVM. De verguningsverplichtingen worden daarbij gecontroleerd en er vindt rapportage plaats aan de onderhoudsverantwoordelijke.
- **Gestandaardiseerde werkwijze:** in de programma-aanpak is voorzien in een gestandaardiseerde manier van werken bij de voorbereiding en uitvoering van projecten. Projectdeliverables, zoals een plan van aanpak, ontwerpen en projectdossier moeten aan bepaalde standaards en kwaliteitseisen voldoen. De informatie die aan de staande organisatie wordt overgedragen is daarmee eenduidig en voldoet aan de kwaliteitseisen van de programmaorganisatie.
- **Evaluaties:** elk project dient minimaal afgesloten te worden met het invullen van een standaard evaluatieformulier door de projectleider. Het programmabureau maakt hieruit analyses om de 'lessons learned' en 'best practices' over te dragen op andere projecten en de staande organisatie. Bij grote projecten kan gekozen worden voor een evaluatieonderzoek, waarbij interviews, workshops, e.d. toegepast worden, hetgeen uitmondt in een evaluatierapport.
- **Binnen de staande organisatie moeten voorwaarden worden gecreëerd om de projecten bij de overdracht van BAL te ontvangen.**

### **Bevindingen**

Uit de gesprekken met de programmamanager en verschillende met de uitvoering belaste functionarissen komt naar voren dat er in het kader het programma BAL het nodige is ontwikkeld (met name ten aanzien van de bovenstaande onderdelen rapportage, kennisinfrastructuur en gestandaardiseerde werkwijze), maar van een overdracht aan de staande organisatie is geen sprake geweest. Men was zich zelfs niet bewust, dat de overdracht van deze kennis tot de doelstellingen van het programma BAL behoorde. De Rekenkamer heeft de hiervoor genoemde aandachtspunten verder niet ge-

toetst wat betreft de functionaliteit en kwaliteit ervan voor het programma BAL.

### **Samenvatting bevindingen doeltreffendheid**

#### **1. Voldoen aan wettelijke minimum eisen**

- a. Viervijfde van de gemeentelijke gebouwen heeft op enig moment voor 14 november 2006 voldaan aan de eisen van de gebruiksvergunning.
- b. Voor de segment 1 gebouwen zijn de Rekenkamer geen documenten bekend waarin wordt aangegeven, op basis van objectieve gegevens, dat deze gemeentelijke gebouwen voldoen aan de bestuurlijk acceptabele geachte eisen voor veilige ontvluchting van personen en brandbeheersing. Deze gebouwen voldoen niet aan de eisen die gesteld zijn door het college voor het in aanmerking komen van een vervangende vergunning op hoofdzaken.
- c. Voor legionella en asbest kunnen geen uitspraken worden gedaan omdat enige vorm van certificering en handhavingscontroles ontbreken.
- d. Er zijn de Rekenkamer geen documenten bekend waarin wordt aangegeven, op basis van objectieve gegevens, dat gemeentelijke gebouwen voldoen aan de wettelijke minimumeisen ten aanzien van asbest en legionella. Er is tijdens de gesprekken echter van verschillende kanten de verzekering uitgesproken, dat alle gebouwen aan de eisen met betrekking tot asbest en legionella voldoen.
- e. De beoogde voorbeeldfunctie van de gemeente, welke met het waarborgen van de veilige ontvluchting van personen in de segment 1 gebouwen en het realiseren van de definitieve BAL-maatregelen in de overige daarvoor in aanmerking komende gemeentelijke gebouwen binnen twee jaar op een maatschappelijk verantwoorde wijze invulling zal zijn gegeven is niet gerealiseerd.

#### **2. Balans tussen doelstellingen BAL en de verplichtingen voor de gebruikers**

- a. Er zijn geen tegenstrijdige wettelijke of gemeentelijke voorschriften geconstateerd.
- b. De eisen te stellen aan een gebouw om in aanmerking te komen voor een gebruiksvergunning kunnen sterk variëren, afhankelijk van de (ver)bouwdatum.
- c. Een overzicht ontbreekt waarin wordt aangegeven welke gebouwen voldoen aan de wettelijke eisen voor brandveiligheid, asbest en legionella.

#### **3. Tegenstrijdige maatregelen en hoe hier mee is omgegaan**

- a. Van tegenstrijdige eisen bij de uitvoering van de maatregelen is de rekenkamer niets bekend.
- b. Bij de behandeling van het Masterplan BAL heeft de raad duidelijk gemaakt, dat zij grote moeite heeft met de hoge uitgaven die voor het programma BAL in dit plan zijn geraamd. Alle fracties binnen de raad waren het er over eens dat de BAL-maatregelen op het wettelijk minimumniveau uitgevoerd dienden te worden. De gemaakte opmerkingen over het wettelijk minimumniveau hebben echter niet geleid tot een kaderstellend raadsbesluit.
- c. Het is onduidelijk of het College heeft om eisen te kunnen stellen aan bestaande gebouwen voor brandveiligheid een algemeen beleidskader

heeft geformuleerd, zoals in het Masterplan als uitgangspunt is neergelegd voor de gemeentelijke gebouwen (brandwerendheid: wettelijk minimum bestaande bouw en ontvluchtingmogelijkheden nieuwbouwniveau). De raad is hierover niet geïnformeerd.

**4. Afgeven gebruiksvergunningen**

- a. Niet alle gemeentelijke gebouwen beschikken over een gebruiksvergunning. Bij hercontrole is gebleken dat niet alle gemeentelijke gebouwen met een gebruiksvergunning aan de eisen voldoen.
- b. De gebruiksvergunningen zijn niet in alle gevallen afgegeven. De Rekenkamer constateert dat 17 panden eind 2006 nog niet over een gebruiksvergunning beschikken, waaronder enkele zeer grote met veel gebruikers en bezoekers (Stadhuis, drie scholengemeenschappen). Verder voldeden 33 panden (44%) bij hercontrole niet aan de eisen voor de gebruiksvergunning (Tabel 8).

**5. Afstemming getroffen maatregelen met de gebruikers van de gebouwen en het gebruikersoordeel over de effectiviteit van de maatregelen**

Na een eerste fase van schrik en boosheid bij de gebruikers en weinig diplomatiek optreden van medewerkers van BAL in de fase van de interim-maatregelen, zijn er in een latere fase (van de definitieve maatregelen) van het programma weinig klachten van gebruikers bij de Rekenkamer bekend.

**6. Uitvoerbaarheid en effectiviteit organisatorische maatregelen**

De Rekenkamer heeft geen signalen ontvangen, dat de in samenhang met de getroffen bouwkundige en installatietechnische maatregelen ingevoerde organisatorische maatregelen en voorwaarden niet uitvoerbaar en effectief zijn.

**7. Realisatie van het nevendoeel van BAL (overdragen en borgen van programmatisch en projectmatig werken in respectievelijk aan de gemeentelijke organisatie)**

Uit de gesprekken met de programmamanager en verschillende met de uitvoering belaste functionarissen komt naar voren dat er in het kader het programma BAL het nodige is ontwikkeld (met name ten aanzien van de onderdelen rapportage, kennisinfrastructuur en gestandaardiseerde werkwijze), maar van een overdracht aan de staande organisatie is geen sprake geweest. Men was zich zelfs niet bewust, dat de overdracht van deze kennis tot de doelstellingen van het programma BAL behoorde.

## 10. Doelmatigheid

### 10.1 Is er sprake van een goede verhouding tussen ingezette middelen en gerealiseerde prestaties?

#### Normenkader

We willen om tot een (voorzichtige) beantwoording van deze deelvraag te komen een aantal aspecten bezien:

- Hoe hoog zijn de algemene kosten geweest ten opzichte van de uitvoeringskosten (op begrotingsbasis en op basis van de werkelijke kosten) en hoe verhouden zich deze uitkomsten met de standaardnormen voor algemene kosten van projecten die min of meer vergelijkbaar zijn met dit programma?
- Welk deel van de algemene kosten zijn gemaakt voor de 1<sup>e</sup> en welke voor de 2<sup>e</sup> fase en hoe verhouden de voor de 2<sup>e</sup> fase gemaakte algemene kosten met de norm kosten van voorbereiding en toezicht voor dergelijke projecten?

#### Bevindingen

Uit tabel 8 in hoofdstuk 3 blijkt dat de algemene kosten € 1.463.267 hebben bedragen. Naast de algemene kosten zijn er ook kosten onder noemer van voorbereidingsfase geweest, met name voor het opzetten van de projectorganisatie en een plan van aanpak voor de prioriteitsprojecten.

In feite horen deze ook bij de algemene kosten van het programma. Deze komen dan uit op € 1.703.625. Deze dienen te worden afgezet tegen de kosten van de interim-maatregelen en de definitieve maatregelen ad in totaal € 3.732.725. Dan blijkt dat deze gelijk zijn aan ruim 45% van de uitvoeringskosten.<sup>37</sup> Dit is uitzonderlijk hoog ten opzichte van de opslag van 14 à 16% voor de kosten van voorbereiding en toezicht die de gemeente Lelystad normaliter toepast bij investeringen. Ondanks dat het programma BAL qua complexiteit en noodzakelijke kosten voor engineering niet vergelijkbaar is met een gemiddeld project van de gemeente, kan - gelet op deze uitkomsten aanzien van de uitvoering van dit programma worden geconstateerd dat er geen sprake is van een efficiënte inzet van middelen.

### 10.2 Is bij de planning van de projecten een goede match met het meerjarig onderhoudsprogramma tot stand gebracht?

#### Normenkader

Er is sprake van een goede match wanneer de in het kader van BAL te treffen maatregelen meegenomen zijn bij de uitvoering van het onderhoud dan wel andersom. Dus dat het geen op zichzelf staand project is geweest.

#### Bevindingen

Uit de gesprekken komt naar voren dat het in een aantal gevallen gelukt is BAL-maatregelen en onderhoud in gezamenlijkheid uit te voeren. Deze aanpak lijkt vooral te hebben gewerkt, nadat het programmabureau de uitvoering heeft overgedragen aan de staande organisatie. Vanuit de administratie is niet na te gaan of deze combinatie van activiteiten daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of dit tot lagere uitgaven heeft geleid.

---

<sup>37</sup> Beter zou zijn voor de interim-maatregelen en de definitieve maatregelen afzonderlijke percentages te geven, maar dat is niet mogelijk omdat de algemene kosten niet in relatie tot deze beide uitvoeringsmaatregelen kunnen worden gesplitst.

### **10.3 Heeft de gekozen werkwijze bij de uitvoering van de projecten zo weinig mogelijk storende invloed gehad op de activiteiten van de gebruikers?**

#### **Normenkader**

Er is geen storende invloed op het gebruik wanneer het gebruik van de gebouwen onbelemmerd voortgang heeft gevonden, dan wel wanneer niet te voorkomen beperkingen in het gebruik in voldoende mate zijn gemotiveerd. Verder dienen de maatregelen voor brandveiligheid, asbest en legionella gecombineerd te zijn uitgevoerd.

#### **Bevindingen**

In de gesprekken met gebruikers van gebouwen zijn weinig klachten geuit over de storende invloed van de werkzaamheden. De rekenkamer neemt dan ook aan dat de werkzaamheden mogelijk enige last, maar geen overlast hebben veroorzaakt. Maatregelen voor brand, asbest en legionella zijn niet altijd gecombineerd uitgevoerd. Het aanschrijven van schooldirecteuren over de te treffen interim-maatregelen tijdens de zomervakantie heeft op enig moment tot de nodige wrijvingen geleid.

### **10.4 Zijn de verschillende projecten binnen de kostenramingen en het totaal van de projecten binnen het beschikbare budget uitgevoerd?**

#### **Normenkader**

Het normenkader wordt gevormd door het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde krediet (na wijziging), alsmede door de verdeling van dit krediet over de verschillende projecten, zoals is vermeld in het Masterplan.

#### **Bevindingen**

Er is een substantieel verschil te constateren tussen de aanvankelijke ramingen van ± € 38 miljoen en het gevraagde krediet van € 8,4 miljoen. Er is een onderschrijding vast te stellen van het BAL-krediet ad € 8,4 miljoen dat uiteindelijk (na verwerking van de wijzigingen in de verschillende deelenkredieten) is beschikbaar gesteld door de raad. De werkelijke uitgaven zijn bijna 34% lager uitgevallen dan de genoemde kredieten van € 8,4 miljoen. Overigens is dit niet helemaal zeker, omdat niet bekend is hoeveel geld er via andere kanalen (onderhoudsbudgetten, kwaliteitsimpuls onderwijs) is uitgegeven aan BAL-projecten.

Bij de vaststelling van het Masterplan was er voor de Raad geen andere informatie dan dat – als dit programma volledig zou worden uitgevoerd en derhalve de segment 1 objecten, het stadhuis en de drie scholengemeenschappen niet buiten het programma zouden worden gelaten – dit een bedrag van € 30,5 miljoen zou vergen. De vraag rijst of wanneer er op het moment van vaststelling van het Masterplan meer reële ramingen hadden voorgelegen er door de Raad wellicht een hogere prioriteit zou zijn gegeven aan deze in een eerdere stadium als prioriteitsprojecten aangeduide objecten.

## Samenvatting bevindingen doelmatigheid

### 1. **Goede verhouding tussen ingezette middelen en gerealiseerde prestaties**

Ondanks dat het programma BAL qua complexiteit en noodzakelijke kosten voor engineering niet vergelijkbaar is met een gemiddeld project van de gemeente, kan - gelet op deze uitkomst - ten aanzien van de uitvoering van dit programma worden geconstateerd dat er geen sprake is van een efficiënte inzet van middelen.

### 2. **Goede match met het meerjarig onderhoudsprogramma tot stand gebracht bij planning van projecten**

Uit de gesprekken komt naar voren dat het in een aantal gevallen gelukt is BAL-maatregelen en onderhoud in gezamenlijkheid uit te voeren. Deze aanpak lijkt vooral te hebben gewerkt, nadat het programmabureau de uitvoering heeft overgedragen aan de staande organisatie. Vanuit de administratie is niet na te gaan of deze combinatie van activiteiten daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of dit tot lagere uitgaven heeft geleid.

### 3. **Gekozen werkwijze bij de uitvoering van de projecten en een eventuele storende invloed op de activiteiten van gebruikers**

In de gesprekken met gebruikers van gebouwen zijn weinig klachten geuit over de storende invloed van de werkzaamheden. De rekenkamer neemt dan ook aan dat de werkzaamheden mogelijk enige last, maar geen overlast hebben veroorzaakt. Maatregelen voor brand, asbest en legionella zijn niet altijd gecombineerd uitgevoerd. Het aanschrijven van schooldirecteuren over de te treffen interim-maatregelen tijdens de zomervakantie heeft op enig moment tot de nodige wrijvingen geleid.

### 4. **Zijn de verschillende projecten binnen de kostenramingen en het totaal van de projecten binnen het beschikbare budget uitgevoerd?**

Er is een substantieel verschil te constateren tussen de aanvankelijke ramingen van ± € 38 miljoen en het gevraagde krediet van € 8,4 miljoen. Er is een overschrijding vast te stellen van het BAL-krediet ad € 8,4 miljoen dat uiteindelijk (na verwerking van de wijzigingen in de verschillende dealkredieten) is beschikbaar gesteld door de raad. De werkelijke uitgaven zijn bijna 34% lager uitgevallen dan de genoemde kredieten van € 8,4 miljoen. Overigens is dit niet helemaal zeker, omdat niet bekend is hoeveel geld er via andere kanalen (onderhoudsbudgetten, kwaliteitsimpuls onderwijs) is uitgegeven aan BAL-projecten.

Bij de vaststelling van het Masterplan was er voor de Raad geen andere informatie dan dat – als dit programma volledig zou worden uitgevoerd en derhalve de segment 1 objecten, het stadhuis en de drie scholengemeenschappen niet buiten het programma zouden worden gelaten – dit een bedrag van € 30,5 miljoen zou vergen.

# 11. Sturing, verantwoording, informatievoorziening, projectenadministratie en overige.

## 11.1 Sturing, verantwoording en informatievoorziening

### 11.1.1 Is de voorgenomen frequentie van rapporteren gerealiseerd?

#### Normenkader

Het normenkader is te vinden in het Masterplan. Daarin is de volgende frequentie van rapporteren te vinden:

Het bestuur:	1 x per jaar een financiële rapportage
Stuurgroep:	1 x per kwartaal m.b.v. programmadashboard
Programmamanager:	maandelijks, zowel door projectleiders als de projectcontrollers
Projectmanager uitvoering:	maandelijks

Verder wordt gesteld dat bij budgetoverschrijdingen onmiddellijk aan het naast hogere niveau moet worden gerapporteerd. Daarnaast gelden uiteraard de normale regels voor het melden van afwijkingen via de maraps.

#### Bevindingen

De rapportages aan de projectleiders, de programmamanager en de stuurgroep hebben regelmatig plaatsgevonden. Rapportage aan het college heeft plaatsgevonden via de reguliere rapportages over de begrotingsuitvoering. Bij nota van 9 augustus 2004 van de programmanager heeft het college een slotrapportage over de financiële uitkomsten van het programma BAL met een analyse van de verschillen ontvangen. Op 28 september 2004 is dit in het college behandeld.

Op 24 november 2005 bericht het college in zijn bestuursrapportage: "Krediet BAL: Het krediet is volledig afgesloten, omdat de voorgenomen maatregelen uitgevoerd zijn. De totale kosten zijn fors lager dan het toegekende budget, zodat de kapitaallasten ook lager zijn. Er wordt vanaf medio 2005 afgeschreven, zodat het voordeel in 2005 € 97.000 bedraagt. Het structurele voordeel van 2006 bedraagt dan jaarlijks € 44.000".<sup>38</sup>

In de overige bestuursrapportages die gedurende de looptijd van dit programma aan de raad zijn uitgebracht, zijn geen bijzonderheden gemeld over het programma BAL.

Aan de raad is geen aparte slotrapportage over de besteding van het krediet voor het programma BAL uitgebracht, noch wordt verantwoord waarom de kosten "fors" lager zijn uitgevallen. Wat het college bedoelt met "fors" is niet helder. Evenmin wordt de raad gerapporteerd welk deel van de gemeentelijke gebouwen op dat moment beschikt over een gebruiksvergunning.

---

<sup>38</sup> 2<sup>e</sup> bestuursrapportage 2005 blz. 15.



### 11.1.2 Voldeed de rapportage aan de gestelde kwaliteitseisen?

#### **Normenkader**

Hierover vermeldt het Masterplan:

Ten aanzien van de stuurgroep: Binnen het programmadaashboard wordt de voortgang van het programma BAL vanuit een negental invalshoeken be- waakt. Per invalshoek worden kritische succesfactoren benoemd (KSF's). Elke KSF wordt gemeten via meeteenheden: de kritische prestatie- indicatoren (KPI's).

#### **Bevindingen**

De enige aangetroffen specifieke rapportage aan het college over de uitvoe- ring van het BAL-programma betreft de nota van 9 augustus 2004 inzake besteding BAL-krediet. Hiervan kan gezegd worden dat deze op zich een helder inzicht biedt, maar op het punt van de verschillenanalyse is deze niet geheel compleet en evenmin correct. Voor iedere marap of burap wordt tel- kens richtlijnen uitgevaardigd met betrekking tot de daaraan te stellen eisen. Het programma BAL strekt zich uit over meerdere jaren. Vanaf de 1<sup>e</sup> marap in 2001 (verving burap) tot de 2<sup>e</sup> bestuursrapportage in 2005 heeft het colle- ge slechts summier gerapporteerd over de brandveiligheid van de gemeen- telijke gebouwen.

### 11.1.3 Is de voorgenomen kennisinfrastructuur tijdig en op het goede niveau geïmplementeerd?

#### **Normenkader**

De ontwikkelde kennisinfrastructuur (BALIS) is zodanig operationeel ge- maakt dat:

- daarmee een voorwaarde is gecreëerd voor een succesvolle, beheers- bare en betrouwbare uitvoering van het programma BAL;
- dat de staande organisatie hiermee een nuttig en bruikbaar instrument heeft verkregen zodat in de toekomst een dergelijk programma niet meer nodig is en pro-actief opereren bij nieuwbouw en verbouw moge- lijk is in plaats van het achteraf doorvoeren van preventieve maatrege- len;
- deze in de toekomst tevens kan worden ingezet bij vergelijkbare uitvoe- ringsprojecten waarbij meerdere interne en externe partijen betrokken zijn.

#### **Bevindingen**

De ontwikkelde kennisinfrastructuur is bij de uitvoering van het programma BAL gebruikt door het programmabureau. Volgens de programmamanager heeft de kennisinfrastructuur ook naar tevredenheid gewerkt. De overdracht aan de staande organisatie van deze kennisinfrastructuur heeft onvoldoende plaatsgevonden. Dit komt enerzijds omdat het programmabureau vrij snel werd opgeheven en anderzijds omdat er een weinig receptieve attitude in de staande organisatie bestond.

De programmamanager maakt in zijn huidige functie van projectleider nog steeds gebruik van de kennisinfrastructuur BALIS. Volgens het hoofd van de afdeling Project- en wijkmanagement gebruikt de afdeling thans een andere werkwijze voor het projectmatig werken c.q. is deze bezig te implementeren.

## 11.2 Projectenadministratie

*11.2.1 Was de (financiële) projectenadministratie toereikend en was er een goede koppeling met de financiële administratie van de gemeente ten behoeve van een goede budgetbewaking?*

### Normenkader

De projectenadministratie is toereikend indien:

- a. daarin de budgetten, de aangegane verplichtingen en de gerealiseerde kosten (waaronder bestede uren) op het niveau van kostensoorten enerzijds en voor het project van belang zijnde onderdelen anderzijds worden vastgelegd;
- b. er tijdig periodieke en incidentele rapportages voor de informatievragers (projectleider, projectcontroller, enz) uit kunnen worden samengesteld;
- c. de directe toegang van projectleiders, projectcontrollers, enzovoorts op een gebruikersvriendelijke wijze is geregeld.
- d. de koppeling van de projectenadministratie en de financiële administratie dient zodanig te zijn dat er eenduidige gegevens in beide administraties zijn vastgelegd;
- e. Dit bij voorkeur met behulp van een geïntegreerd geautomatiseerd systeem, waarbij eenmalige vastlegging plaatsvindt, op basis waarvan zowel op projectniveau als op kredietniveau transparante rapportages zijn te verkrijgen.

### Bevindingen

Er is door de programmamanager een eigen projectenadministratie bijgehouden, die niet gekoppeld was met de financiële administratie, omreden dat naar zijn oordeel slechts met behulp van ingewikkelde kunstgrepen de noodzakelijke overzichten uit het financiële systeem konden worden gehaald. Gelet op de kwaliteit van de rapportages aan de stuurgroep voldeed deze "stand-alone" projectenadministratie. Deze administratie is afgesloten op het moment dat de resterende deeltkredieten aan de staande organisatie bij gelegenheid van het opheffen van het programmabureau (1-4-2004) zijn overgedragen.

Het in 2002 ingevoerde financiële systeem biedt op zich goede mogelijkheden voor integratie van de projectadministratie in dat systeem. Er is vanuit de toenmalige sector SW geen overleg geweest met de financiële administratie om deze zodanig in te richten dat er voor de sturing op het programma BAL kon worden volstaan met informatie die gegenereerd werd vanuit de financiële administratie. Waarom dat niet is gebeurd, is de rekenkamer niet duidelijk geworden.

Vanwege het ontbreken van een directe koppeling met de financiële administratie werd het correct vastleggen van de uitgaven (dat wil zeggen één op één) op de in de financiële administratie opgenomen subposten van het krediet uiterst ingewikkeld. Daar komt nog bij dat er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt waarop de kosten van de maatregelen die verband houden met legionella-beheersing en asbestsanering moesten worden verantwoord. Gelet op het feit dat de kosten daarvan begrepen zijn in het BAL-krediet ligt het voor de hand dat deze ten laste van dit krediet worden gebracht en dat voor de dekking van het BAL-krediet voor deze uitgaven de meerjarige onderhoudsvoorzieningen zouden worden aangesproken. De uitgaven daarvoor zijn mogelijk rechtstreeks ten laste van deze voorzieningen gebracht (dat geldt zeker voor de uitgaven die gedaan zijn na opheffing van het programmabureau), maar of dit consequent gebeurd is en de mate waarin dit het geval is kan niet worden vastgesteld.

Al met al moet de financiële administratie als ontoereikend worden aangemerkt voor een goede kredietbewaking en –verantwoording. Er is geen sprake geweest van een koppeling door middel van een geïntegreerd geautomatiseerd systeem van de projectadministratie en de financiële administratie. Het gevolg daarvan is geweest dat het uiterst moeizaam is geweest en lang heeft geduurd om de in hoofdstuk 7 vermelde gegevens te verkrijgen.

#### *11.2.2 Zijn er tijdens de uitvoering van het programma bijstellingen in dit programma doorgevoerd en/of in het beschikbaar gestelde budget?*

Tijdens de looptijd van het programma BAL hebben zich enige malen op voordracht van de stuurgroep wijzigingen voorgedaan. Deze wijzigingen betreffen onder andere de prioritering van gebouwen en de voortgang van de uitvoering. Voor wat betreft de wijzigingen in het budget, zie hoofdstuk 11.

### **11.3 Overige bevindingen**

Naast de hierboven behandelde vragen komen uit de geraadpleegde documenten en uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met betrokkenen een aantal bevindingen naar voren, die volgens de stellers voldoende interessant zijn om te vermelden.

#### *De rolverdeling binnen het bestuur en de ambtelijke organisatie*

De onderwerpen Brand, Asbest en Legionella spelen in ieder geval sinds 2000. Tijdens de beleidsontwikkeling rond de BAL-onderwerpen werd geconstateerd dat er veel onduidelijk was ten aanzien van de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zowel binnen het college als binnen de ambtelijke organisatie.

#### *Veiligheid*

Tijdens de BAL-periode waren de verantwoordelijkheden van het college voor het thema veiligheid verdeeld over verschillende portefeuillehouders. Zodoende was het in ieder geval duidelijk wie verantwoordelijk was voor de handhaving van de veiligheid in gebouwen en wie er voor diende te zorgen, dat de gebouwen aan de wettelijke eisen voldoen.

Zowel de wethouder toezicht en handhaving veiligheid als de wethouder belast met het gemeentelijk gebouwenbezit hadden zitting in stuurgroep BAL. Dit in overeenstemming met de werkwijze volgens het zogenaamde Haagse Model<sup>39</sup>. Gelet op het feit dat het programma BAL vanuit de privaatrechtelijke rol van de gemeente is ingestoken, zou het voor de hand hebben gelegen dat laatstgenoemde wethouder voorzitter zou zijn geweest van de stuurgroep en in de bestuurlijke rol het voortouw zou hebben gehad. In de praktijk was dit echter de wethouder toezicht en handhaving veiligheid.

#### *Toezicht en handhaving*

De rolverdeling bij toezicht en handhaving heeft veel tijd nodig gehad om uit te kristalliseren, vooral in het kader van brandveiligheid tussen brandweer en bouw- en woningtoezicht. Uiteindelijk heeft het college een keus gemaakt. Tevens is gebleken dat veel medewerkers niet wettelijk bevoegd waren tot het doen van inspecties. Het college heeft zowel van de brandweer als van de afdeling bouw- en woningtoezicht medewerkers bevoegd verklaard tot het doen van inspecties.

De communicatie tussen de handhavers en de uitvoerders van het programma BAL over de concreet in een gebouw uit te voeren maatregelen was niet lang optimaal. Het wordt o.m. de handhavers verweten dat zij van tevoren onvoldoende duidelijk hebben aangegeven wat in een specifieke situatie aan maatregelen wordt vereist. De handhavers stellen zich op het

---

<sup>39</sup> zie noot 22.

standpunt dat vanuit de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid hun rol is beperkt tot het beoordelen, controleren en handhaven en dat daarbij het adviseren over te treffen maatregelen de onafhankelijkheid van de handhavers verstoort. De vraag is echter of deze rolopvatting wel past in het Haagse Model (zie noot 27).

#### *Taakverdeling gebouwenbeheer*

Het gebouwenbeheer in Lelystad was nogal versnipperd ingericht. Drie wethouders en verschillende medewerkers hielden zich bezig met het gebouwenbeheer<sup>40</sup>. Bij het aanschrijven in het kader van brandveiligheid werden veel dezelfde brieven gestuurd aan alle mogelijke medewerkers. Medewerkers werden verantwoordelijk gehouden voor gebouwen, terwijl zij niet wisten deze verantwoordelijkheid te hebben. Het fenomeen onderwijshuisvesting maakte het gebouwenbeheer niet minder complex. Een deel van de moeizame procesgang kan worden verklaard door de versnippering van de bevoegdheden voor het gebouwenbeheer. Met de reorganisatie van het gebouwenbeheer per 1 mei 2006 is de nodige verbetering beoogd.

#### *Communicatie*

Door veel betrokkenen is geklaagd over de nogal overdonderende aanpak in de beginfase, toen de interim-maatregelen moesten worden getroffen. De beschikbaarheid voor de stuurgroep en de programmamanager van een communicatieadviseur heeft dit niet kunnen voorkomen. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de communicatie in de beginperiode van BAL veel beter had gekund. De hoge tijdsdruk waaronder de uitvoering van de 1e fase van BAL stond heeft hierbij duidelijk parten gespeeld.

#### *Externe bureaus*

Uit de gesprekken blijkt waardering voor de inbreng van gespecialiseerde technische kennis door de externe bureaus. Onze bevinding is dat de inzet van externe bureaus niet heeft kunnen verhinderen dat veel van de bedachte maatregelen uiteindelijk niet conform de adviezen zijn uitgevoerd. Daaraan kan tevens een substantieel deel van het verschil tussen de ramingen in het Masterplan en de werkelijk gedane of nog te doene investeringen worden toegeschreven.

#### *Informatie*

Er is erg veel informatie verzameld bij de voorbereiding en uitvoering van het programma BAL. Er zijn diverse overzichten van de 115 panden gemaakt. Er is veel informatie in het veld verzameld, die al bij de gemeente (andere afdelingen) beschikbaar was. Soms komt de vraag op of er niet teveel informatie is verzameld en daarvoor onnodig kosten zijn gemaakt. Er zijn bijvoorbeeld taxaties opgesteld voor ieder gemeentelijk pand door PRC Bouwcentrum met als doel de benodigde investeringen af te wegen tegen de waarde van het pand. De gemeente beschikte echter ook over WOZ-taxaties, die voor dit doel ongetwijfeld voldoende accuraat en voldoende actueel waren.

Overigens bleek het moeilijk te zijn een actuele lijst met gemeentelijke panden op te stellen. De lijst panden waarop het programma BAL van toepassing was, bleek onvolledig en onnauwkeurig. De lijst, zoals die aan college en raad is voorgelegd bevatte dubbeltellingen, al afgebroken panden, rioolgemalen en dierenhokken.

---

<sup>40</sup> Wethouders Interne Zaken, Onderwijs, Welzijn, Sport en Burgemeester, medewerkers Bouwkunde, Onderwijs, Samenleving en Brandweer.

## 12. De Agora en de segment 1 gebouwen

Bij de uitvoering van het programma BAL heeft het college er voor gekozen bepaalde gebouwen niet in dit programma op te nemen c.q. uit dit programma te halen en hier een aparte besluitvorming op van toepassing te laten zijn. Dit betreft dan de volgende gebouwen:

- het theater Agora;
- het stadhuis en de scholengemeenschappen (segment 1 gebouwen).

### 12.1 De Agora

Het multifunctionele gebouw de Agora (theater, congrescentrum, evenementenhal, sporthal, zwembad) was het eerste grote gebouw in het stadscentrum van Lelystad. Tijdens de invoering van het programma BAL, werd er in het gemeentebestuur een discussie gevoerd over de toekomst van het gebouw. Het theatergebouw voldeed in het geheel niet aan de geldende veiligheidsregels en zou gesloten moeten worden. Aangezien de discussie over een nieuw theater nog gevoerd moest worden en nieuwbouw zeker niet binnen twee jaar te voorzien was werd het niet hebben van deze cultuurvoorziening als onacceptabel beschouwd. Hierop is besloten om direct en binnen een periode van twee maanden gedurende de zomerstop het theater te voorzien van de benodigde maatregelen om voorlopig te kunnen blijven draaien. Dit heeft overigens de discussie over een nieuw theater wel bespoedigd.

#### *De relatie met BAL*

Het college van B&W heeft het Agorabestuur aangeschreven vanwege het ontbreken van de vereiste gebruiksvergunning. In de aanschrijving werd een gebruiksbeperking opgelegd. Het Agorabestuur heeft voordat een kort geding zou dienen overleg gehad met het gemeentebestuur. Dit overleg is naar tevredenheid van partijen verlopen, aangezien de gebruiksbeperking sterk werd verruimd en het kort geding werd ingetrokken. Hierdoor kon het Agorabestuur zijn verplichtingen nakomen en kregen zowel het college (als eigenaar) en het Agorabestuur (als gebruiker) de tijd om de gebouw op orde te brengen voor het aanvragen van de gebruiksvergunning.

Het verder gevolgde traject voor de gebruiksvergunning met gedoogbeschikking en uitwisseling van standpunten wie de brandwachten mag leveren en betalen wordt hier niet verder behandeld.

#### *Op weg naar de gebruiksvergunning voor de Agora*

Het traject om te komen tot de gebruiksvergunning is wel interessant als illustratie voor de gevolgde werkwijze in het BAL-traject. Op 20 juli 2000 offreert een bedrijf <sup>41</sup> gespecialiseerd in brandpreventie om de sprinklerinstallatie van de Agora te toetsen aan de zogenaamde VAS'72 voorschriften. Hiertoe wordt een gespecialiseerd inspectiebedrijf <sup>42</sup> ingeschakeld, dat op 16 maart 2001 een rapport oplevert over de staat van de sprinklerinstallatie van de Agora. De sprinklerinstallatie van de Agora kan weer voldoen aan de VAS'72 voorschriften als er voor *f* 232.500 (= € 105.500) excl. BTW werkzaamheden worden verricht. <sup>43</sup> Op advies van de brandweer wordt opdracht <sup>44</sup> gegeven diverse brandveiligheidsvoorzieningen aan te brengen en aan te passen (noodtrappen, noodsteigers, hekwerken, trappen, vluchtpoorten, sloopwerken, geleidehekken op het dak, straatwerk, etc.). De kosten bedragen *f* 112.000 (= € 50.823) excl. BTW. De werkzaamheden waren oorspronkelijk door de afdeling bouwkunde geraamd op *f* 111.842 (excl. BTW en voorbereiding en toezicht). Op 24 juli 2001 vraagt het toenmalige hoofd

<sup>41</sup> Brief 00.006467 Van der Velde Brandpreventie.

<sup>42</sup> Bijlage bij brief 01.003922: Nagtglas Versteeg 16 maart 2001.

<sup>43</sup> Offerte brief 01.003922 dd. 18 april 2001.

<sup>44</sup> Opdrachtbrief sb1100625.gho dd. 31 mei 2001.

van de afdeling welzijn f 324.047 (= € 147.000) aan het college ten behoeve van brandveiligheidsmaatregelen voor de Agora. Op 26 juni 2001 ontvangt de afdeling stedelijk beheer een advies van PRC Bouwcentrum over de brandveiligheid van de Agora. PRC stelt voor het gebouw te verbouwen en geeft daarvoor twee alternatieven aan: brandcompartimentering (€ 1,5 mln) of sprinklerinstallatie (€ 1,8 mln).

Op 19 juni en 13 juli 2001 tracht het college richting te geven aan het zoeken van een oplossing voor het Agoracomplex. De directeur van de sector BVM krijgt opdracht om in overleg met zijn collega's van de sectoren Samenleving en Stadswerken tot een oplossing te komen.

Op 18 september 2001 beslist het college dat ingestemd wordt met een overgangsperiode en een begunstigingstermijn welke twee weken voor aanvang van het theaterseizoen eindigt. De benodigde maatregelen -zoals in de nota van 24 juli 2001 van het hoofd van de afdeling welzijn zijn aangegeven - moeten worden uitgevoerd; de kosten worden voorlopig gedekt uit het fonds "Groot onderhoud gemeentelijke gebouwen". Het betreft natuurlijk tijdelijke maatregelen, voor de langere termijn worden definitieve maatregelen geëist. De raadscommissie wordt op 24 september 2001 geïnformeerd over de stand van zaken. Ook het dilemma waar het college voor staat, wordt helder toegelicht. Het gedogen van de tijdelijke situatie kan niet langer en er worden enkele opties gepresenteerd: het verbouwen van het theater, de bouw van het nieuwe theater sterk vervroegen of Lelystad gedurende een aantal jaren zonder theatervoorziening te laten.

Op 5 oktober 2001 ontvangt de Agora een gedoogbesluit, waarin het college stelt, dat er sprake is van een verhoogd risico, maar dat het wettelijk veiligheidsniveau niet op korte termijn kan worden bereikt. Het college acht het risico aanvaardbaar, "mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, vooral gericht op het tijdig in veiligheid brengen van personen en het tijdig kunnen vluchten/ontruimen".<sup>45</sup>

#### *Aanleg sprinklerinstallatie*

Op 10 januari 2002 krijgt de raad een voorstel voorgelegd voor het aanleggen van een sprinklerinstallatie in de Agora. In de toelichting op het voorstel wordt verwezen naar rapporten van de brandweer en PRC Bouwcentrum. In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat het opwaarderen van het gebouw naar het voorgescreven veiligheidsniveau door het treffen van bouwkundige aanpassingen naar verwachting € 7 miljoen gaat kosten. Vanwege deze hoge kosten en omdat dit bovendien vanuit het oogpunt van gebruik is af te raden door het college aan de raad voorgesteld hier niet toe over te gaan, maar te kiezen voor het alternatief, namelijk het aanbrengen van een nieuwe sprinklerinstallatie. Uit het advies van PRC Bouwcentrum blijkt – zo schrijft het college – dat de aanleg van een sprinklerinstallatie (in combinatie met bouwkundige en organisatorische maatregelen) een veilige oplossing biedt. Het voorstel geeft aan, dat er de mogelijkheid bestaat "het brandveiligheidsniveau voor bestaande bouw te bereiken door gelijkwaardige oplossingen, bijvoorbeeld een combinatie van organisatorische, installatietechnische en bouwkundige maatregelen." Naast PRC is ook de brandweer om advies gevraagd en deze heeft bevestigd, dat de combinatie van maatregelen, die PRC heeft geadviseerd een veilige oplossing biedt.

De mogelijke gevolgen van sluiting van het theater voor de samenleving, niet alleen die van Lelystad, maar ook die van Oostelijk Flevoland worden aangehaald ter ondersteuning van het voorstel tot aanleg van een nieuwe sprinklerinstallatie voor € 922.957,33 (=f 2.188.190).

#### *Vraagpunten*

Natuurlijk is het een lastig bestuurlijk dilemma om te kiezen tussen een groot bedrag voor veiligheid of de sluiting van een belangrijke publieke voorziening. Ondanks vele kritische opmerkingen leidde de besluitvorming in de

---

<sup>45</sup> brief bw1107373.cbo

raad tot het unaniem aannemen van het voorstel tot aanleg van een sprinklerinstallatie.

In een periode van twee jaar lopen de ramingen voor het op het wettelijk niveau brengen van de sprinklerinstallatie van de Agora op van € 105.500 naar € 922.957. De rekenkamer heeft getracht te achterhalen, waardoor deze enorme kostenstijging is veroorzaakt. De dossiers geven hierover onvoldoende duidelijkheid. Gesprekken met betrokkenen maken duidelijk dat er sprake was van een aantal zaken. De technische uitvoering werd overgedragen van de afdeling Bouwkunde naar medewerkers van het programma BAL. De eisen die de handhavers en hun adviseurs stelden waren niet eenduidig. De verklaringen waarom men in de voorbereiding van de besluitvorming bepaalde keuzes heeft gemaakt klinken ook achteraf plausibel. Processen verliepen niet altijd gecoördineerd, waardoor sommige betrokkenen tot een bepaalde keuze werden gedwongen. "Door het voornemen tot aanschrijven heeft de gemeente Lelystad dit proces doorkruist. De exploitant en de eigenaar dienen nu invulling te geven aan de inhoud van het advies bij het voornemen tot aanschrijven".<sup>46</sup> Kennelijk waren er meer mogelijkheden om tot een veilige situatie te komen.

## 12.2 De segment 1 gebouwen

Dit segment 1 betreft het stadhuis en de drie scholengemeenschappen. Deze gebouwen zijn in het Masterplan BAL opgenomen, maar de uitvoering ervan is uitgesteld. In verband met de hoge investeringskosten en de op handen zijnde fusie van de drie scholengemeenschappen zijn de fysieke en technische maatregelen uitgesteld en is een apart programma opgestart om met de langere termijn interim maatregelen de veiligheid te kunnen borgen. Het stadhuis is niet direct in uitvoering genomen vanwege de op handen zijnde verbouwing, waarbij de maatregelen konden worden meegenomen. Ook voor dit gebouw zijn er lange termijn interim maatregelen op maat ontworpen.

De VROM-inspectie heeft een rapportage uitgebracht over de wijze waarop de gemeente de VROM-taken in 2005-2006 heeft uitgevoerd. In het onderdeel gebruiksvergunningen wordt opgemerkt dat het ontbreken van gebruiksvergunningen voor het stadhuis en de drie scholengemeenschappen onacceptabel is. Zij dringen er dan ook bij het college op aan met spoed dit op orde te brengen. Het college heeft naar aanleiding van dit rapport een verbeterplan opgesteld waarin staat aangegeven hoe en op welke termijn er gebruiksvergunningen zullen zijn verleend voor deze gebouwen. Dit verbeterplan is aan de raad ter informatie aangeboden en op het Opinieplein van 14 februari 2008 besproken.

Van het stadhuis was al geruime tijd bekend, dat men het voornemen heeft om stedenbouwkundige redenen een aantal ingrepen te doen in het gebouw. Daarnaast was het tijd voor een majeure onderhoudsbeurt, waarbij het gebouw aangepast zou worden aan de eisen des tijds. Op 7 december 2006 besloot de raad op voorstel van het college tot renovatie van het stadhuis. In het daarvoor uitgetrokken krediet van € 11.600.000 is een bedrag van € 2.200.000 begrepen voor het treffen van BAL-maatregelen. Het is opvallend dat dit bedrag substantieel afwijkt van de in hoofdstuk 3 vermelde bedrag dat in het Masterplan terzake van het stadhuis is geraamd (€ 8,6 miljoen, excl. BTW). Door voortschrijdend inzicht en het combineren van de maatregelen met de renovatie van het stadhuis vallen de kosten kennelijk een stuk lager uit.

De scholengemeenschappen waren eveneens toe aan een onderhoudsbeurt. Daarnaast werden gesprekken gevoerd over een besturenfusie van de scholengemeenschappen. Deze fusie is inmiddels afgerond en het nieu-

<sup>46</sup> PRC Bouwcentrum: Advisering brandveiligheid gebouw "De Agora" te Lelystad dd. 26 juni '01.

we bestuur heeft de gemeente gevraagd geld beschikbaar te stellen voor het treffen van BAL-maatregelen. Bij de voorjaarsnota 2006 is daarvoor € 1.511.919 onttrokken aan de Reserve Ontwikkeling Stad. Op 8 april 2008 stuurt de gemeente een brief waarin gemeld wordt, dat een bedrag van € 1.339.844,80 wordt overgemaakt en dat men verwacht, dat de werkzaamheden na de zomervakantie zijn afgerond. In het Masterplan was voor de drie schoolgebouwen nog een bedrag geraamd van € 5.739.496 (excl. BTW).

Gelet op de bovenstaande gegevens en mede gezien de bewegingen in de ramingen - zoals die in hoofdstuk 3 zijn weergegeven - kunnen er vraagtekens worden gezet bij de kwaliteit van de ramingen in het Masterplan BAL.

Verder kan geconstateerd worden dat de scholengemeenschappen vele jaren in gebruik geweest zijn zonder gebruiksvergunning. Door het uitvoeren van de zogenaamde interim-maatregelen ging en gaat men er van uit, dat er geen sprake is (geweest) van een onveilige situatie. In dit verband verwijzen we naar onze bevindingen in hoofdstuk 9.

Voor de drie scholengemeenschappen is de aanvraag voor een gebruikersvergunning ingediend en op dit moment nog in behandeling. In het kader van het integraal huisvestingsplan Stadhuis is het voornemen om de BAL-maatregelen in de 1<sup>e</sup> fase uit te voeren. Deze zullen naar verwachting in oktober 2010 afgerond zijn. Daarna kan de gebruiksvergunning worden verleend.



## Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen

Banken, Aloys	voormalig directeur sector stadswerken
Boot, Marlou	teamleider preventie
Dombroek, John	opzichter gebouwenbeheer
Hofstra, Harold	beleidsmedewerker sport
Kaijen, Frits	huisvestingscoördinator facilitaire zaken
Kees Visser	hoofd afdeling ruimtelijke dienstverlening
Kelhout, Menno	hoofd afdeling project- en wijkmanagement
Kraft, Gerard	technisch beheer schoolgebouwen
Maris, Anton	hoofd afdeling advies en beheer
Meuleman, Frits	Medew. technische installaties gebouwenbeheer
Oosterloo, René	teamleider planning en control
Rentenaar, Ed	programmamanager BAL
Stralen, Marcel van	medewerker Sportbedrijf NV
Uil, Uko	teamleider juridische zaken en veiligheid
Verlinden, Michiel	commandant brandweer
Wijk, Hans van	medewerker beheer accommodaties welzijn
Wissink, Jaap	beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Yntema, Marcel	medewerker planning en control

## Bijlage 2: Deelvragen

### *Ten aanzien van doeltreffendheid (effectiviteit):*

- A. Zijn de doelstellingen met betrekking tot het voldoen aan de wettelijke minimumeisen ten aanzien van brandveiligheid, asbest en legionella gerealiseerd?
- B. Is er een goede balans gevonden tussen de doelstellingen en de verplichtingen voor de gebruikers?
- C. Was er sprake van tegenstrijdige maatregelen die uit de regelgeving voortvloeiden en hoe is hiermee omgegaan?
- D. Zijn de gebruiksvergunningen in alle gevallen afgegeven?
- E. Zijn de getroffen maatregelen afgestemd met de gebruikers van de gebouwen en wat is hun oordeel over de effectiviteit daarvan?
- F. Zijn de in samenhang met de getroffen bouwkundige en installatietechnische maatregelen ingevoerde organisatiegerichte maatregelen en voorwaarden uitvoerbaar en effectief?
- G. Is het neven doel met betrekking tot het overdragen en borgen van programmatisch en projectmatig werken aan respectievelijk in de gemeentelijke organisatie en de daarbij aan de orde zijnde aspecten als activiteiten, informatie, kennis en ervaringen gerealiseerd?

### *Ten aanzien van doelmatigheid (efficiency):*

- A. Is er sprake van een goede verhouding tussen ingezette middelen en de gerealiseerde prestaties?
- B. Is bij de planning van de projecten een goede match met het meerjarig onderhoudsprogramma tot stand gebracht?
- C. Is bij de uitvoering van de projecten een werkwijze gekozen die zo weinig mogelijk storende invloed heeft gehad op de activiteiten van de gebruikers van de gebouwen?
- D. Zijn de verschillende projecten binnen de kostenramingen en het totaal van de projecten binnen het beschikbare budget uitgevoerd?

### *Ten aanzien van sturing, verantwoording en informatievoorziening:*

- A. Is de voorgenomen frequentie van rapporteren gerealiseerd?
- B. Voldeed de rapportage aan de gestelde kwaliteitseisen?
- C. Is de voorgenomen kennisinfrastructuur tijdig en op het goede niveau geïmplementeerd?

### *Ten aanzien van de projectenadministratie*

- A. Was de (financiële) projectenadministratie toereikend en was er een goede koppeling met de financiële administratie van de gemeente ten behoeve van een goede budgetbewaking?
- B. Zijn er tijdens de uitvoering van het programma bijstellingen in dit programma doorgevoerd en/of in het beschikbaar gestelde budget?