

DEFINITIEF

**Binnenklimaat in Clusterschool
Eemnes**

Korte toets

Rekenkamercommissie BEL-gemeenten

project Binnenklimaat in Clusterschool Eemnes
versie Definitief
datum 22 mei 2013

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doel- en vraagstelling	3
2. Het proces in beeld	4
3. Besluitvorming, informatievoorziening en opdrachtgeverschap	6
3.1 Uitwerking bouwplannen en bouw Clusterschool (2005-2006)	6
3.2 Herstelwerkzaamheden aan ventilatiesysteem (2010)	7
3.3 Onderhoud (2012-2013)	9
3.4 Enkele beschouwingen	10
4. Conclusies en lessen	12
4.1 Conclusies	12
4.2 Lessen	14
Bijlagen	16
Bijlage I – Normenkader	16
Bijlage II – Werkwijze	16
Bijlage III – Geïnterviewde personen	17
Bijlage IV – Deelnemers gespreksbijeenkomst raadscommissie BSM	17
Bijlage V – Bestudeerde documentatie	17

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2007 vindt de oplevering van de Clusterschool in Eemnes plaats. Kort na de oplevering blijken er klachten te zijn over het binnenklimaat van het gebouw. Om de problemen te verhelpen stelt de gemeenteraad van Eemnes een aanvullend krediet van 1 miljoen euro beschikbaar. Hiermee worden in de zomer van 2010 herstelwerkzaamheden uitgevoerd. De klachten over het binnenklimaat blijven echter bestaan.

Aan de rekenkamercommissie (RKC) van de BEL-gemeenten is gevraagd een korte toets uit te voeren naar de gang van zaken rond de bouw, oplevering en het herstellen van het ventilatiesysteem in de Clusterschool in Eemnes. Deze notitie beschrijft de belangrijkste bevindingen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van de korte toets is het bieden van inzicht in de gang van zaken rondom het ventilatiesysteem in de Clusterschool in Eemnes. De vraagstelling luidt:

“Hoe is proces rond het binnenklimaatstelsel van de Clusterschool in Eemnes verlopen: wat zijn de knelpunten en welke lessen zijn er voor de korte en lange termijn?”

De bijbehorende deelvragen zijn:

1. Wat waren de doelstellingen, uitgangspunten en overwegingen bij de bouw van (en later: het verhelpen van de problemen met) het binnenklimaatstelsel in de Clusterschool van Eemnes?
2. Wat waren de problemen met het binnenklimaatstelsel en hoe zijn deze te verklaren? En in hoeverre voldoet de geboden oplossing aan de geconstateerde knelpunten in het functioneren van het binnenklimaatstelsel?
3. Hoe heeft besluitvorming over het (verhelpen van de problemen met het) binnenklimaatstelsel plaatsgevonden, wie heeft welke rol gehad en wat had beter gekund?
4. Hoe heeft de informatievoorziening over het (verhelpen van de problemen met het) binnenklimaatstelsel plaatsgevonden, wie heeft welke rol gehad en wat had beter gekund?
5. Hoe is het ambtelijke en politieke opdrachtgeverschap voor het (verhelpen van de problemen met het) binnenklimaatstelsel vormgegeven en wat had beter gekund?
6. Wat zijn voor de gang van zaken rondom het binnenklimaatstelsel de risico's voor de korte en lange termijn? En hoe zijn die risico's zo goed mogelijk te beheersen?

Het onderzoek richt zich dus op het proces rond het ventilatiesysteem, met bijzondere aandacht voor de aspecten besluitvorming, informatievoorziening en opdrachtgeverschap/ sturing. In deze korte toets is geen bouwkundige of technische analyse en beoordeling gemaakt van (de bouwplannen voor of het functioneren van) het ventilatiesysteem. De periode waarop het onderzoek betrekking heeft loopt vanaf de instemming van de raad met de bouw van de Clusterschool tot begin 2013, wanneer opdracht wordt gegeven voor het nogmaals onderzoeken en doormeten van het binnenklimaat in de Clusterschool.

2. Het proces in beeld

Dit hoofdstuk geeft de belangrijkste momenten in het proces rondom het ventilatiesysteem in de Clusterschool in Eemnes weer.

Wanneer?	Wat?
2003	
26 mei 2003	De raad van Eemnes stemt in met de bouw van een Clusterschool in Eemnes, op basis van een Programma van Eisen.
2005	
31 augustus 2005	Aanvraag bouwvergunning Clusterschool 2 ^e Fase
Augustus – November 2005	Het Bouwteam bespreekt mogelijkheden om de kosten voor de bouw van de Clusterschool te verlagen. Het Bouwteam besluit tot een goedkoper alternatief voor het ventilatiesysteem.
2006	
Maart 2006	Start bouw Clusterschool Eemnes.
2007	
September 2007	Oplevering Clusterschool Eemnes
2008	
18 april 2008	In opdracht van de Beheercommissie van de Cluster levert de firma Earth een onderzoek op, waarin wordt geconstateerd dat de ventilatie-installatie in de Clusterschool niet naar behoren functioneert.
Zomer 2008	De installateur voert naar aanleiding van het rapport van Earth op verzoek van de gemeente diverse kleine aanpassingen aan de ventilatie-installatie uit.
2009	
30 juni 2009	Het college van B&W geeft Atrivé de opdracht om een historisch onderzoek uit te voeren naar de besluitvorming rondom het ventilatiesysteem in de Clusterschool en naar mogelijke oplossingen voor de knelpunten met het ventilatiesysteem.
December 2009	Oplevering rapport Woon Advies Commissie. Het rapport geeft de resultaten van een enquête over de gebruikskwaliteit weer, uitgezet onder gebruikers en omwonenden van de Clusterschool.
2010	
13 januari 2010	Oplevering rapport Atrivé: "Onderzoek naar klachten gebruikers Clusterschool Eemnes". De belangrijkste conclusies luiden: <ul style="list-style-type: none">- Het ventilatiesysteem is op een te laag aantal kinderen per klas berekend.- Er zijn minder WTW-installaties geplaatst dan het richtlijnenbestek stelt.- De klachten vanuit de scholen zijn grotendeels te herleiden tot een slechte ventilatie en hoge concentraties CO².- De oplossing voor de geconstateerde klachten ligt in het aanleggen van

	een nieuw ventilatiesysteem.
22 februari 2010 / 31 mei 2010	Raad van Eemnes stemt in met het beschikbaar stellen van een krediet van respectievelijk € 83.700 en € 916.300 voor het verbeteren van de klimaatbeheersing van de Clusterschool.
Zomer 2010	Onder verantwoordelijkheid van Atrivé wordt een nieuw ventilatiesysteem gebouwd en geplaatst in de Clusterschool. Ook worden er diverse andere maatregelen genomen, zoals het plaatsen van aanvullende WTW-installaties en aanpassingen in het licht van brandveiligheidseisen.
Eind 2010	De gemeente onderzoekt de mogelijkheden van aansprakelijkheidsstelling voor de gebreken aan het ventilatiesysteem in de Clusterschool.
2011	
Begin 2011	De klachten over het binnenklimaat in de Clusterschool blijven aanhouden. De klachten lijken te herleiden naar een gebrekkig onderhoud van en een onjuiste afstemming met de CV in het gebouw.
Maart 2011	Het college besluit af te zien van een aansprakelijkheidsstelling voor de gebreken aan het ventilatiesysteem in de Clusterschool.
November 2011	De gemeente Eemnes ontvangt opnieuw een overzicht van klachten over het binnenklimaat van de Clusterschool.
2012	
Februari 2012	De Beheercommissie van de Clusterschool en de Lomans Groep ondertekenen een onderhoudscontract.
17 oktober 2012	De Beheercommissie, de Lomans Groep en wethouder Wondergem spreken met elkaar over het niet nakomen van in februari 2012 gemaakte afspraken over het organiseren van een instructiemiddag voor medewerkers van de Clusterschool en het uitvoeren van binnenklimaatmetingen.
13 december 2012	De Beheercommissie en de Lomans Groep maken de afspraak dat: <ul style="list-style-type: none"> a. de Lomans Groep een instructiemiddag over het gebruik van (een gebouw met) WTW-installatie organiseert, b. de Lomans Groep de WTW-installatie doorloopt en waar nodig aanpast, c. na het doorlopen van de WTW-installatie er binnenklimaatmetingen zullen plaatsvinden door Search BV.
2013	
Februari – Maart 2013	Uitvoering binnenklimaatmetingen door Search BV.
8 april 2013	De commissie BSM van Eemnes bespreekt de resultaten van het onderzoek naar het binnenklimaat van Search BV.

3. Besluitvorming, informatievoorziening en opdrachtgeverschap

In dit hoofdstuk geven wij een beschrijving en beoordeling van de besluitvorming, de informatievoorziening en het opdrachtgeverschap rond de bouw, de oplevering en het herstellen van het ventilatiesysteem. Wij gaan daarbij in op de drie belangrijkste ijkmomenten in het proces vanaf 2003 tot en met 2013, namelijk:

1. De uitwerking van de bouwplannen en de bouw van de Clusterschool (2005-2006): paragraaf 3.1.
2. De naar aanleiding van het onderzoek door Atrivé geïnitieerde en uitgevoerde herstelwerkzaamheden aan het ventilatiesysteem in de Clusterschool (2010): paragraaf 3.2.
3. Het onderhoud aan de binnenklimaatssystemen in de Clusterschool (2012-2013): paragraaf 3.3.

In paragraaf 3.4 geven wij tot slot enkele beschouwingen weer. Deze beschouwingen hebben tot doel om de conclusies en lessen in het volgende hoofdstuk in de juiste context te kunnen beoordelen.

3.1 Uitwerking bouwplannen en bouw Clusterschool (2005-2006)

Besluitvorming

De besluitvorming rondom de bouwplannen en bouw van de Clusterschool in Eemnes kenmerkt zich als volgt:

- De raad besluit over de komst van een Clusterschool in Eemnes, stelt daarvoor een Programma van Eisen op en stelt (in twee fasen) het benodigde krediet beschikbaar.
- De Stuurgroep Clusterschool Eemnes heeft het mandaat om besluiten te nemen over de uitwerking van de bouwplannen voor de Clusterschool. De Stuurgroep bestaat uit: de (toenmalige) burgemeester van Eemnes (in de rol van voorzitter), een ambtelijk medewerker namens de gemeente, AREC projectmanagement en de architect.
- De Stuurgroep wordt geadviseerd door:
 - o het Bouwteam, bestaande uit: AREC (in de rol van voorzitter), een ambtelijk medewerker namens de gemeente, de installateur, de aannemer, de architect en de constructeur;
 - o een Projectgroep, bestaande uit: AREC (in de rol van voorzitter), een ambtelijk medewerker namens de gemeente, de schooldirecteuren en afgevaardigden namens de schoolbesturen.
 - o Werkgroepen, die ad hoc worden ingesteld en adviseren over een specifiek onderwerp.
- De gemeente besluit positief over de aanvraag voor een bouwvergunning voor de Clusterschool.

De besluitvorming in deze fase is te beoordelen als:

Beoordeling besluitvorming

- ± Door de relatief uitgebreide projectorganisatie (met een Stuurgroep, een Bouwteam, een Projectgroep en Werkgroepen) zijn de belangen divers en de verantwoordelijkheden op het gebied van besluitvorming niet altijd helder.
- Tijdens de uitwerking van de bouwplannen worden enkele keuzes gemaakt die afwijken van het Programma van Eisen en de oorspronkelijke bouwplannen, zonder dat wordt vastgelegd op basis waarvan deze keuzes zijn gemaakt.

Informatievoorziening

De informatievoorziening rondom de bouwplannen en bouw van de Clusterschool kenmerkt zich als volgt:

- De raad wordt over de bouwplannen geïnformeerd in de vorm van voorstellen voor het Programma van Eisen en voor kredietverstrekking.
- De Stuurgroep Clusterschool komt circa tweemaandelijks bijeen om de voortgang van de bouwplannen en de bouw te bespreken en relevante besluiten te nemen.
- Het Bouwteam Clusterschool komt circa maandelijks bijeen om de voortgang van de bouwplannen en de bouw te bespreken.
- De drie betrokken scholen kunnen in de Projectgroep hun ideeën en wensen ten aanzien van de bouw van de Clusterschool kenbaar maken.

De informatievoorziening in deze fase is te beoordelen als:

Beoordeling informatievoorziening

- + De raad wordt over de bouw van de Clusterschool geïnformeerd in de vorm van kredietvoorstellen en kan daarmee zijn kaderstellende rol voldoende uitoefenen.
- De raad wordt niet geïnformeerd over de keuzes die afwijken van het Programma van Eisen en de oorspronkelijke bouwplannen.
- ± De projectorganisatieonderdelen komen periodiek samen om de voortgang te bespreken en besluiten te nemen over de bouw. De informatie-uitwisseling tussen de projectorganisatieonderdelen wordt door de deelnemers soms als te beperkt ervaren: voorstellen en besluiten zijn niet altijd volledig overgedragen.

Oprichtingschap

Het oprichtingschap rondom de bouwplannen en bouw van de Clusterschool kenmerkt zich als volgt:

- De gemeente Eemnes is de opdrachtgever voor de bouw van de Clusterschool in Eemnes. De gemeente is daarmee eindverantwoordelijk voor de bouw en de oplevering van de school. Ook stelt de gemeente de benodigde expertise en uitvoeringscapaciteit aan..
- De gemeente Eemnes heeft de projectbegeleiding bij de uitwerking van de bouwplannen en de bouw van de Clusterschool gedelegeerd aan AREC projectmanagement.
- Naast opdrachtgever is de gemeente Eemnes ook de controleur en toezichthouder van de bouw van de Clusterschool. De gemeente moet de aanvraag voor de bouw- en gebruiksvergunning beoordelen en op basis van de wettelijke voorschriften besluiten over de aanvraag. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de bouwwerkzaamheden.

Het oprichtingschap in deze fase is te beoordelen als:

Beoordeling oprichtingschap

- ± De gemeente Eemnes heeft de projectbegeleiding van de bouw uitbesteed aan AREC en neemt actief deel aan de Stuurgroep en het Bouwteam. Daarmee is een zuivere opdrachtgeversrol verwaterd.
- De gemeente Eemnes voert geen adequaat toezicht of handhaving uit op de bouwwerkzaamheden: zo onderneemt de gemeente geen maatregelen bij de afwijkingen van de verleende bouwvergunning, waar dit conform de bouwregelgeving wel had moeten.

3.2 Herstelwerkzaamheden aan ventilatiesysteem (2010)

Besluitvorming

De besluitvorming rondom de herstelwerkzaamheden in de Clusterschool kenmerkt zich als volgt:

- Het college besluit tot het aan Atrivé verlenen van de opdracht om een historisch onderzoek uit te voeren naar de besluitvorming rondom de bouw van het ventilatiesysteem in de Clusterschool en naar mogelijke oplossingen voor de knelpunten met het ventilatiesysteem.
- De raad besluit over de benodigde herstelwerkzaamheden en stelt het benodigde krediet beschikbaar.
- Het college besluit tot het gunnen van de opdracht aan Atrivé voor de procesbegeleiding bij het uitwerken en uitvoeren van de herstelwerkzaamheden.
- Het college besluit over de aanvullende maatregelen die tijdens het herstel aan het ventilatiesysteem volgens Atrivé ook noodzakelijk blijken te zijn, zoals brandwerende maatregelen.

De besluitvorming in deze fase is te beoordelen als:

Beoordeling besluitvorming

- + Het college geeft een duidelijke onderbouwing van de keuze om aan Atrivé de opdracht te verlenen een historisch onderzoek naar de bouw van het ventilatiesysteem uit te voeren.
- De raad moet op basis van een concreet voorstel voor het soort herstelwerkzaamheden aan de Clusterschool onder hoge tijdsdruk en in een besloten vergadering besluiten over kredietverstrekking. Er worden geen alternatieve soorten herstelwerkzaamheden gepresenteerd en de raadsleden hebben geen tijd gekregen om het voorstel extern te toetsen of te laten verduidelijken.
- + Het college geeft een duidelijke onderbouwing van de afwijking van het reguliere aanbestedingsbeleid ten aanzien van de keuze voor de organisaties die de herstelwerkzaamheden uit moeten voeren.
- ± Het college besluit over de aanvullende maatregelen die tijdens het herstel aan het ventilatiesysteem volgens Atrivé ook noodzakelijk blijken te zijn, zonder daarover de raad in te lichten.

Informatievoorziening

De informatievoorziening rondom de herstelwerkzaamheden aan het ventilatiesysteem in de Clusterschool kenmerkt zich als volgt:

- Diverse raadsfracties stellen aan het college vragen over de klachten vanuit de scholen en de wijze waarop deze opgelost gaan worden.
- In diverse memo's en notities doet het college verslag van de gang van zaken rondom het oplossen van de klachten vanuit de scholen.
- De gebruikers van de Clusterschool (de drie scholen en de BSO) worden bij de start van de werkzaamheden geïnformeerd over de herstelwerkzaamheden aan het ventilatiesysteem.
- Atrivé voert veel overleg met de organisaties die betrokken zijn bij de herstelwerkzaamheden, zoals de installateur en de beheerder. Ook voert Atrivé regelmatig overleg met ambtelijke medewerkers namens de gemeente, over de gang van zaken en de benodigde aanvullende herstelwerkzaamheden.

De informatievoorziening in deze fase is te beoordelen als:

Beoordeling informatievoorziening

- ± Het college verstrekt naar aanleiding van vragen van raadsfracties informatie over de gang van zaken

rond het oplossen van de klachten vanuit de scholen. De informatieverstrekking aan de raad gebeurt onvoldoende proactief.

- ± De gebruikers van de Clusterschool voelen zich slechts beperkt betrokken bij de wijze van en de planning voor het herstel van het ventilatiesysteem. Daardoor voelen de gebruikers zich overvallen door de plotselinge start van de werkzaamheden.
- + Tijdens de herstelwerkzaamheden voeren Atrivé en de gemeente Eemnes veel overleg over de voortgang en aanvullende benodigde herstelmaatregelen.

Opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap rondom de herstelwerkzaamheden aan het ventilatiesysteem in de Clusterschool kenmerkt zich als volgt:

- De gemeente Eemnes is de opdrachtgever voor de herstelwerkzaamheden aan het ventilatiesysteem in de Clusterschool in Eemnes. De gemeente is daarmee eindverantwoordelijk voor de herstelwerkzaamheden. Ook stelt de gemeente de benodigde expertise en uitvoeringscapaciteit aan, zoals Atrivé, de installateur en de beheerder.
- De gemeente Eemnes heeft de procesbegeleiding bij de herstelwerkzaamheden aan het ventilatiesysteem gedelegeerd aan Atrivé.
- Naast opdrachtgever is de gemeente Eemnes ook de controleur en toezichthouder van de herstelwerkzaamheden aan het ventilatiesysteem in de Clusterschool.

Het opdrachtgeverschap in deze fase is te beoordelen als:

Beoordeling opdrachtgeverschap

- + De gemeente Eemnes stelt Atrivé aan als procesbegeleider bij het uitvoeren van de herstelwerkzaamheden. De betrokkenheid van de gemeente blijft groot door het vele overleg tussen Atrivé en de ambtelijk medewerker namens de gemeente Eemnes.
- ± Het toezicht op de herstelwerkzaamheden vindt op een relatief informele manier plaats: in overleg met de betrokken ambtelijk medewerker en portefeuillehouder van de gemeente Eemnes vinden aanvullende herstelwerkzaamheden plaats. Een formele beschrijving of beargumentering van de aanvullende maatregelen is niet voorgelegd aan de gemeente, waar dit conform de bouwregelgeving wel op zijn plaats was geweest.

3.3 Onderhoud (2012-2013)

Besluitvorming

De besluitvorming rondom het onderhoud aan de binnenklimaatssystemen in de Clusterschool kenmerkt zich als volgt:

- De gebruikers van de Clusterschool besluiten tot het contracteren van de Lomans Groep als beheerder van het ventilatiesysteem. Ook besluiten de scholen het beheer van de CV over te brengen naar de Lomans Groep, zodat de Lomans Groep beide systemen kan beheren en voor de benodigde afstemming kan zorgen.
- De Beheercommissie van de Clusterschool Eemnes wordt opnieuw ingesteld. De Beheercommissie bestaat uit de gebruikers van de Clusterschool en een ambtelijk medewerker namens de gemeente. Op uitnodiging zijn ook de portefeuillehouder en de Lomans Groep aanwezig.

- De Beheercommissie besluit tot het laten uitvoeren van binnenklimaatmetingen aangezien de klachten over het binnenklimaat blijven aanhouden.

De besluitvorming in deze fase is te beoordelen als:

Beoordeling besluitvorming

- ± De Beheercommissie contracteert de Lomans Groep als beheerder van zowel het ventilatiesysteem als de CV, zodat goede afstemming tussen beide systemen kan plaatsvinden. De definitieve contractering duurt echter lang, doordat in eerste instantie nog meerdere installatiebedrijven betrokken zijn bij het onderhoud en er onduidelijkheid bestaat over wie in de aansturing welke verantwoordelijkheden heeft.

Informatievoorziening

De informatievoorziening rondom het onderhoud in de Clusterschool kenmerkt zich als volgt:

- De Beheercommissie komt periodiek samen om de gang van zaken rond het beheer te bespreken.
- De gemeente Eemnes wordt niet bij alle afspraken tussen de scholen en de Lomans Groep betrokken.

De informatievoorziening in deze fase is te beoordelen als:

Beoordeling informatievoorziening

- In enkele gevallen maken de gebruikers van de Clusterschool afspraken met de Lomans Groep zonder medeweten van de gemeente Eemnes. Daardoor is de gemeente in die gevallen niet tijdig op de hoogte van de voortgang van en de knelpunten met het onderhoud.

Opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap rondom het onderhoud in de Clusterschool kenmerkt zich als volgt:

- De Beheercommissie is verantwoordelijk voor het aanstellen en aansturen van de Lomans Groep als beheerder van het ventilatiesysteem en de CV.
- De gebruikers van de Clusterschool zijn als opdrachtgever van de Lomans Groep verantwoordelijk voor het resultaat van het onderhoud.
- De portefeuillehouder speelt op verschillende momenten een nadrukkelijke rol in de aansturing van de Lomans Groep, met name wanneer de Lomans Groep zich niet aan de gemaakte afspraken houdt.

Het opdrachtgeverschap in deze fase is te beoordelen als:

Beoordeling opdrachtgeverschap

- De Beheercommissie is in deze fase enkele keren onvoldoende in staat om de Lomans Groep goed aan te sturen en te corrigeren in het niet nakomen van afspraken.
- + De portefeuillehouder neemt op verzoek van de Beheercommissie een rol in de aansturing van de Lomans Groep, om op die manier voor meer voortgang in het (verbeteren van het) onderhoud te zorgen.

3.4 Enkele beschouwingen

In het volgende hoofdstuk presenteren wij de conclusies en lessen. Om deze goed te kunnen duiden willen wij daaraan voorafgaand kort enkele gebeurtenissen in hun context plaatsen en interpreteren.

Nauwe samenwerking in Stuurgroep en Bouwteam

In de uitwerking van de bouwplannen kiest de gemeente Eemnes ervoor om nauw samen te werken met de diverse opdrachtnemers voor de bouw van de Clusterschool. In de periode waarin de Clusterschool is gebouwd, is die samenwerkingsvorm zeer populair. Met de 'korte lijntjes' in de Stuurgroep en het Bouwteam verwacht de gemeente Eemnes tot een snelle besluitvorming en goede afstemming te komen. Achteraf bezien is door deze intensieve samenwerking echter een rolverving opgetreden, met op alle aspecten een gedeelde en daardoor ongrijpbare verantwoordelijkheid voor de bouw van de school.

Expertise bij gemeente Eemnes

De gemeente Eemnes vaardigt een ambtelijk beleidsmedewerker af voor deelname aan het Bouwteam, in de rol van liaison tussen het Bouwteam en de toekomstige gebruikers van de Clusterschool. Hiermee hoopt de gemeente tot een goede afstemming tussen de gebruikers en de adviseurs in het Bouwteam te komen. Achteraf bezien had de beleidsmedewerker echter onvoldoende bouwkundige expertise om de plannen van het Bouwteam op kwaliteit te kunnen beoordelen en alle beslissingen op waarde te kunnen schatten.

Alternatief ventilatiesysteem

Het Bouwteam heeft in 2005 in zijn zoektocht naar het verlagen van de bouwkosten voor een alternatief ventilatiesysteem gekozen. Op dat moment presenteerde het Bouwteam het alternatieve systeem als een goedkoper systeem, dat toch aan de kwaliteitseisen op het gebied van ventilatie voldeed. Achteraf bezien is de beoordeling van het alternatieve systeem niet zorgvuldig genoeg uitgevoerd, en bleek het systeem niet aan de verwachtingen te voldoen.

Aanpassing van de ventilatie

Vanaf de oplevering van de Clusterschool zijn er klachten over het binnenklimaat. In aanvang is onvoldoende duidelijk wat de oorzaak van de klachten is. Daardoor duurt het tot in 2009 voor de gemeente daadwerkelijk in actie komt. Als dan blijkt dat er sprake is van structurele problemen, die zich niet met simpele ingrepen laten oplossen, wordt er direct doorgepakt. Het is de gemeente er veel aan gelegen om voor de start van het schooljaar de zaken op orde te krijgen. Om die reden wordt de raad om een krediet gevraagd, zonder dat de volledige details al bekend zijn. Tevens wordt besloten om direct in zee te gaan met een vertrouwde partner, om een langdurige aanbestedingsprocedure te vermijden. In deze context zijn deze beslissingen goed te begrijpen en te billijken. Tijdens de herstelwerkzaamheden blijken er verschillende aanvullende problemen te zijn. Er wordt besloten deze direct aan te pakken, aangezien zij binnen het beschikbaar gestelde budget opgelost kunnen worden. Daarmee gebeurt er veel waarop de raad nauwelijks grip heeft, maar lukt het wel om de kwaliteit van de Clusterschool als geheel te verbeteren.

Gedeelde verantwoordelijkheden in onderhoud van Clusterschool

Op papier is de Beheercommissie van de Clusterschool verantwoordelijk voor het onderhoud van de school en het sluiten van de daarvoor benodigde onderhoudscontracten. Kort na de herstelwerkzaamheden is het onderhoud nog bij meerdere installatiebedrijven belegd, en bovendien bestaat er nog regelmatig onduidelijkheid over wie welke specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van deze installatiebedrijven heeft. Daardoor verloopt de aansturing op het onderhoud nog tot twee jaar na de herstelwerkzaamheden niet goed.

4. Conclusies en lessen

4.1 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *“Hoe is proces rond het binnenklimaatstelsel van de Clusterschool in Eemnes verlopen: wat zijn de knelpunten en welke lessen zijn er?”* Deze algemene vraag is uiteengelegd in de volgende zes deelvragen:

1. Wat waren de doelstellingen, uitgangspunten en overwegingen bij de bouw van (en later: het verhelpen van de problemen met) het binnenklimaatstelsel in de Clusterschool van Eemnes?
2. Wat waren de problemen met het binnenklimaatstelsel en hoe zijn deze te verklaren? En in hoeverre voldoet de geboden oplossing aan de geconstateerde knelpunten in het functioneren van het binnenklimaatstelsel?
3. Hoe heeft besluitvorming over het (verhelpen van de problemen met het) binnenklimaatstelsel plaatsgevonden, wie heeft welke rol gehad en wat had beter gekund?
4. Hoe heeft de informatievoorziening over het (verhelpen van de problemen met het) binnenklimaatstelsel plaatsgevonden, wie heeft welke rol gehad en wat had beter gekund?
5. Hoe is het ambtelijke en politieke opdrachtgeverschap voor het (verhelpen van de problemen met het) binnenklimaatstelsel vormgegeven en wat had beter gekund?
6. Wat zijn voor de gang van zaken rondom het binnenklimaatstelsel de risico's voor de korte en lange termijn? En hoe zijn die risico's zo goed mogelijk te beheersen?

Hieronder worden onder verwijzing naar de zes deelvragen de conclusies weergegeven, waarbij wij in het bijzonder ingaan op de aspecten besluitvorming, informatievoorziening en opdrachtgeverschap.

Conclusies

Doelstellingen zijn op voorhand duidelijk, maar verdwijnen gedurende de uitwerking van de bouwplannen te veel op de achtergrond (deelvraag 1)

In 2003 stemt de raad van Eemnes in met de bouw van een Clusterschool in Eemnes, op basis van een Programma van Eisen. De doelstellingen en uitgangspunten voor de Clusterschool zijn daarmee op voorhand duidelijk en vastgelegd. Het spreekt voor zich dat de doelstelling is om een werkbaar en aangenaam binnenklimaat te realiseren. Tijdens de uitwerking van de bouwplannen blijken met name de financiële omstandigheden alsook de relatief beperkte bouwoppervlakte zich echter niet goed te verhouden tot de hoge ambities met de bouw van de Clusterschool. Dit leidt tot een aantal aanpassingen in de oorspronkelijke bouwplannen, die achteraf bezien niet zorgvuldig genoeg zijn beoordeeld en uiteindelijk niet aan de verwachtingen voldoen.

De problemen met het binnenklimaat worden veroorzaakt door een ventilatiesysteem dat niet aan de gestelde verwachtingen voldoet. Het is aannemelijk dat na de aanpassingen in 2012 de gewenste kwaliteit wordt gerealiseerd (deelvraag 2)

Vanaf de oplevering van de Clusterschool zijn er klachten over het binnenklimaat. In eerste instantie ziet de gemeente dit als aanloopproblemen met de oplevering van een nieuw gebouw. Wanneer de klachten blijven aanhouden en diverse metingen laten zien dat het ventilatiesysteem niet aan de gestelde verwachtingen

voldoet, onderneemt de gemeente in 2009 actie. Op advies van Atrivé worden ingrijpende verbetermaatregelen genomen om de problemen structureel aan te kunnen pakken. Na nog enige tijd van een onjuiste inregeling van het ventilatiesysteem lijken de klachten nu inmiddels minder te zijn geworden. Deze veronderstelling is mede gebaseerd op metingen die begin 2013 zijn uitgevoerd. Van belang is nog wel om te monitoren of de resultaten van deze meting een 'momentopname' is geweest.

De besluitvorming is complex door gedeelde of onduidelijke verantwoordelijkheden (deelvraag3)

In de fase van de uitwerking van de bouwplannen en de bouw van de Clusterschool (2005-2006) wordt een uitgebreide projectorganisatie opgericht, waarin niet altijd duidelijk is wie welke besluiten neemt of mag nemen. Bovendien wordt er afgeweken van het oorspronkelijke Programma van Eisen en bouwplannen, zonder dat duidelijk wordt vastgelegd op basis van welke argumenten.

In de fase van herstelwerkzaamheden (2010) moet raad op basis van een concreet voorstel voor het soort herstelwerkzaamheden aan de Clusterschool onder hoge tijdsdruk en in een besloten vergadering besluiten over kredietverstrekking. Er worden geen alternatieve soorten herstelwerkzaamheden gepresenteerd en de raadsleden hebben geen tijd gekregen om het voorstel extern te toetsen of te laten verduidelijken. Vervolgens gaat het College akkoord met aanvullende herstelwerkzaamheden, die afwijken van de oorspronkelijke plannen voor het herstel.

In de fase van het onderhoud van de binnenklimaatssystemen (2012-2013) contracteert de Beheercommissie de Lomans Groep als beheerder van zowel het ventilatiesysteem als de CV, zodat goede afstemming tussen beide systemen kan plaatsvinden. De definitieve contractering duurt echter lang, doordat in eerste instantie nog meerdere installatiebedrijven betrokken zijn bij het onderhoud en er onduidelijkheid bestaat over wie in de aansturing welke verantwoordelijkheden heeft.

De informatievoorziening is regelmatig te beperkt (deelvraag 4)

In de fase van de uitwerking van de bouwplannen en de bouw van de Clusterschool (2005-2006) wordt de raad in zijn kaderstellende rol over de bouw geïnformeerd in de vorm van de vaststelling van een Programma van Eisen en de terbeschikkingstelling van een krediet. Binnen de projectorganisatie voor de uitwerking van de bouwplannen en de bouw van de Clusterschool is regelmatig periodiek overleg, maar met een beperkte afstemming en overdracht. De toekomstige gebruikers van de Clusterschool kunnen hun wensen voor de bouw van de school inbrengen, maar hebben het gevoel dat er nauwelijks naar hen wordt geluisterd.

In de fase voorafgaand en tijdens de herstelwerkzaamheden (2010) verstrekt het college naar aanleiding van vragen van raadsfracties informatie over de gang van zaken rond het oplossen van de klachten vanuit de scholen. De informatieverstrekking aan de raad gebeurt echter onvoldoende proactief. In deze fase vindt wel veel overleg plaats tussen Atrivé en de gemeente Eemnes. De gebruikers van de Clusterschool voelen zich echter te beperkt betrokken bij de wijze van en de planning voor het herstel van het ventilatiesysteem.

In de onderhoudsfase (2012-2013) zijn de verantwoordelijkheden tussen de scholen en de gemeente niet altijd helder. In enkele gevallen maken de gebruikers van de scholen afspraken met de Lomans Groep zonder medeweten van de gemeente Eemnes. Daardoor is de gemeente niet altijd tijdig op de hoogte van de voortgang van en eventuele knelpunten met het onderhoud.

De gemeente Eemnes heeft zijn zuivere opdrachtgeversrol laten verwateren (deelvraag 5)

In de fase van de uitwerking van de bouwplannen en de bouw van de Clusterschool (2005-2006) heeft de gemeente Eemnes de projectbegeleiding van de bouw uitbesteed aan AREC en neemt de gemeente actief deel aan de Stuurgroep en het Bouwteam. De gemeente heeft daarmee zijn zuivere opdrachtgeversrol echter laten verwateren.

In de fase van de herstelwerkzaamheden (2010) stelt de gemeente Atrivé aan als procesbegeleider bij het uitvoeren van de herstelwerkzaamheden. De betrokkenheid van de gemeente blijft groot door het vele overleg tussen Atrivé en de ambtelijk medewerker namens de gemeente Eemnes. De gemeente voert op een relatief informele manier toezicht uit op de herstelwerkzaamheden en gaat akkoord met de afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke herstelwerkzaamheden.

In de fase van onderhoud (2012-2013) is de Beheercommissie van de Clusterschool verantwoordelijk voor het onderhoud van de school en het sluiten van de daarvoor benodigde onderhoudscontracten. De Beheercommissie is in deze fase echter enkele keren onvoldoende in staat om de beheerder van de installaties goed aan te sturen en te corrigeren in het niet nakomen van afspraken. Dit hangt samen met de onduidelijkheid die er vaak is over wie welke specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de aansturing heeft.

Risico's voor het binnenklimaat in de Clusterschool zijn: onderhoud, aansturing, rolverdeling en informatie-uitwisseling (deelvraag 6)

Risico's ten aanzien van het binnenklimaat in de Clusterschool zitten nu met name in:

- het gebruik en het onderhoud van het ventilatiesysteem en de CV,
 - de aansturing van de Lomans Groep als beheerder van het ventilatiesysteem en de CV,
 - een duidelijke rolverdeling tussen enerzijds de gebruikers van de Clusterschool en anderzijds de gemeente Eemnes,
 - een goede en tijdige informatie-uitwisseling tussen alle betrokkenen bij eventuele (nieuwe) knelpunten: de gebruikers van de Clusterschool, de ambtelijke organisatie, het College en de raad.
- Het spreekt voor zich dat goede aandacht voor en afspraken over deze risico's de kans dat er (nieuwe) problemen ontstaan zullen verkleinen. In dit verband dient de wisselwerking en samenwerking tussen de beheercommissie van de scholen en de beheerder van het ventilatiesysteem en de CV de eerste prioriteit te hebben.

4.2 Lessen

Welke lessen zijn er voor de gemeente Eemnes te trekken voor een bouwproject met de omvang als de Clusterschool? Wij sommen de belangrijkste lessen hieronder op:

De gemeente moet een nadrukkelijker opdrachtgeversrol pakken

Wanneer de gemeente opdracht verleent tot het uitvoeren van een bouwproject, moet de gemeente daarin een duidelijke opdrachtgeversrol pakken. Dat betekent: taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen

duidelijk beleggen en betrokkenen wijzen op en consequenties verbinden aan het niet of niet geheel nakomen van hun taken en verantwoordelijkheden. Het is zaak om taken en verantwoordelijkheden vast te leggen voor zowel de fase voorafgaand, tijdens als na de bouwwerkzaamheden.

Goed opdrachtgeverschap vraagt overigens niet alleen om ervaring en deskundigheid op het gebied van het aansturen van organisaties en personen. In een bouwproject als de Clusterschool is ook bouwkundige expertise een vereiste voor het goed op waarde kunnen schatten en daarmee het kunnen aansturen van beslissingen.

Wees zo volledig mogelijk in het verstrekken van informatie

In een complex bouwproject als de Clusterschool is een tijdige en volledige informatievoorziening van groot belang. Voorafgaand aan, tijdens en na afloop van elke relevante beslissing is het zaak om je af te vragen: wat is de impact van de beslissing, voor wie kan deze beslissing relevant zijn en op welke manier willen we dus over deze beslissing communiceren? Op het moment dat gekozen wordt de snelheid te prefereren boven de volledigheid is het van belang dat deze keuze wordt toegelicht.

Bijlagen

Bijlage I – Normenkader

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen, in het bijzonder vragen 3 tot en met 5, is gebruik gemaakt van het volgende normenkader:

Onderzoeksaspect	Norm
Besluitvorming	<p>De besluitvorming vindt plaats op basis van een duidelijk onderbouwde analyse van het probleem, afweging van informatie, belangen en andere relevante inzichten.</p> <p>Bij de besluitvorming wordt alle relevante informatie betrokken.</p> <p>Het is duidelijk wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft in de besluitvorming en alle betrokkenen handelen daar naar.</p>
Informatievoorziening	<p>De relevante informatie(voorziening) is tijdig, juist en volledig.</p> <p>De relevante informatie is toegankelijk en beschikbaar voor raad en College; het eventueel geheim houden van informatie gebeurt op basis van duidelijk onderbouwde afwegingen.</p>
Opdrachtgeverschap/sturing	<p>In de opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie tussen enerzijds gemeente en anderzijds aannemer en bouwer is duidelijk wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft en alle betrokkenen handelen daar naar.</p> <p>Wanneer de opdrachtnemer zich niet aan de afspraken houdt, onderneemt de opdrachtgever actie en verbindt hier eventuele consequenties aan.</p> <p>Het college van B&W heeft de gang van zaken geëvalueerd en daar lessen uit getrokken.</p>

Bijlage II – Werkwijze

Voor het uitvoeren van de korte toets is de volgende werkwijze gehanteerd:

1. Stap 1: Documentanalyse. In bijlage V staat een overzicht van de bestudeerde documentatie.
2. Stap 2: Interviews met de direct bij het binnenklimaatstelsel in de Clusterschool betrokken personen en organisaties. In bijlage III staat een overzicht van de geïnterviewde personen.
3. Stap 3: Gespreksbijeenkomst met de raadscommissie Bestuur, Samenleving en Middelen (BSM) van Eemnes. Hierin is met name stil gestaan bij de rol van de raad in het proces rondom het binnenklimaatstelsel. In bijlage IV staat een overzicht van de raadsleden die bij de gespreksbijeenkomst aanwezig waren.

4. Stap 4: Analyse en opstellen (concept)notitie. De resultaten van de voorgaande stappen zijn geanalyseerd en beschreven in voorliggende notitie. De conceptnotitie is voor ambtelijk wederhoor aangeboden aan de gemeentesecretaris van de BEL-combinatie. De ambtelijke reacties hebben wij verwerkt in een definitieve notitie met conclusies en aanbevelingen.

Bijlage III – Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Organisatie
1	25 maart 2013	Mw. E. Ruizeveld- de Winter	Gemeente Eemnes
2	25 maart 2013	Dhr. R. Hendrikx	Gemeente Eemnes
3	25 maart 2013	Dhr. D. Ligter	Gemeente Eemnes
4	25 maart 2013	Dhr. H. van Papendrecht	Voorheen: Atrivé
5	25 maart 2013	Dhr. B. Wondergem	Gemeente Eemnes
6	26 maart 2013	Dhr. P. Lomans	Lomans Groep
7	27 maart 2013	Dhr. H. Humblet	Humblet Beheer
8	29 maart 2013	Dhr. G. Meijering	AREC Projectmanagement
9	3 april 2013	Mw. M. Rigter	OBS De Zuidwend
10	3 april 2013	Mw. A.M. Zeillemaker	BSO De Blauwe Gorilla
11	3 april 2013	Dhr. W. Kleine Deters	Gemeente Eemnes

Bijlage IV – Deelnemers gespreksbijeenkomst raadscommissie BSM

#	Datum	Naam	Fractie / functie
1	8 april 2013	Mw. W. de Boer- Leijnsma	PvdA
2	8 april 2013	Dhr. J. de Bruijn	Raadsgriffier
3	8 april 2013	Dhr. F. Hagens	CDA (burgerlid)
4	8 april 2013	Dhr. N. Rood	D66
5	8 april 2013	Dhr. B. Schreur	Dorpsbelang
6	8 april 2013	Dhr. H. Zoetman	Plv. voorzitter commissie BSM
7	8 april 2013	Dhr. H. Zunnabeld	VVD

Bijlage V – Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Versie	Datum
	Krediet clusterschool	Raadsvoorstel	30 augustus 2005
	Klimaatbeheersing Clusterschool	Memo aan commissie BSM	27 augustus 2009
	De Clusterschool: Gebruik Kwaliteit Onderzoek	Rapport WAC Eemnes	December 2009

Onderzoek naar klachten van gebruikers van de Clusterschool te Eemnes	Onderzoeksrapport	13 januari 2010
Klimaatbeheersing Clusterschool	Raadsvoorstel	22 februari 2010
Klimaatbeheersing Clusterschool	Amendement fractie VVD	31 mei 2010
Bouwvergunning Clusterschool	Beantwoording schriftelijke vragen en verzoeken om inlichtingen van raadsleden	28 juni 2010
Klimaatbeheersing Clusterschool Eemnes	Memo aan commissie BSM	11 november 2010
Onderzoek aansprakelijkheid klimaatbeheersing Clusterschool Eemnes	Memo aan commissie BSM	24 januari 2011
Projectnummer 614	Brief dhr. G. Meijering aan college van B&W Eemnes	9 februari 2011
Klimaat Clusterschool	Beantwoording schriftelijke vragen en verzoeken om inlichtingen van raadsleden	28 maart 2011
Bouwproces en afrekening klimaatverbetering Clusterschool	Raadsvoorstel	18 april 2011
Gooi en Eemlander zaterdag 21 mei 2011	Brief dhr. J. Huizinga aan gemeenteraad Eemnes	22 mei 2011
Clusterschool	Beantwoording schriftelijke vragen en verzoeken om inlichtingen van raadsleden	23 mei 2011
Klimaat clusterschool	Memo aan commissie BSM	12 november 2012
Stand van zaken binnenklimaat Clusterschool	Memo aan commissie BSM	9 januari 2013