

DE CASUS TIJDELIJKE HUISVESTING WILHELMINASCHOOL: OORZAKEN EN LESSEN

1. Woord vooraf

De voorliggende notitie gaat in op de oorzaken voor het gebrekkige proces van locatiekeuze en realisatie inzake de Tijdelijke Huisvesting (TH) van de Wilhelminaschool. Ondanks dat de meeste betrokken hoofdrolspelers in onze perceptie toegewijd waren om te komen tot een tijdig en goed afgewogen besluitvormingsproces, is dit proces vertraagd en is er geen sprake geweest van een vruchtbaar samenwerkingsklimaat tussen de gemeente Woerden en het betrokken schoolbestuur SPCO. Bovendien heeft het besluitvormingsproces ook voor – achteraf gezien onnodige - onrust gezorgd bij omwonenden van het parkeerterrein De Veste.

Naar aanleiding van een motie in de raadsvergadering van 25 maart 2021 heeft BMC in de maanden januari en februari van 2022 gesproken met de twee meest betrokken wethouders (de heren George Becht en Tymon de Weger), de twee meest betrokken ambtenaren (de heer [naam] en mevrouw [naam]), met de bouwkundig adviseur van het schoolbestuur (de heer [naam]) en de interim bestuurder van SPCO (de heer [naam]). Insteek van deze gesprekken was om lessen te trekken zodat herhaling van vergelijkbare situaties in de toekomst voorkomen kan worden.

Gevolgte aanpak:

- *Stap 1:* het opstellen van een eigen tijdlijnreconstructie door BMC van de gebeurtenissen tussen de start van het zoekproces naar een locatie voor de TH Wilhelminaschool op 25 juni 2019 en de intrek in de TH op 1 november 2021. Deze tijdlijnreconstructie is gebaseerd op een tijdlijnreconstructie door SPCO en vervolgens door BMC herzien, mede op basis van input van de genoemde 6 betrokkenen bij dit dossier. Deze door BMC opgestelde tijdlijnreconstructie is enkele keren teruggelegd bij de gesprekspartners en heeft uiteindelijk geleid tot een definitieve versie van de tijdlijnreconstructie (zie separaat document), die door alle betrokken functionarissen wordt onderschreven. Met het onderschrijven van de door BMC opgestelde tijdlijnreconstructie is een eerste stap gezet op weg naar het leren van de casus TH Wilhelminaschool.
- *Stap 2:* het voeren van gesprekken met de zes genoemde functionarissen om een beeld te krijgen bij **(a)** de **oorzaken** die zij zien voor de gebrekkige procesgang rondom de TH Wilhelminaschool en **(b)** de **lessen** die zij trekken voor de gemeente, SPCO en de onderlinge samenwerking om in de toekomst in vergelijkbare casussen onnodige stagnaties en teleurstellingen te voorkomen. Als voeding voor de gesprekken heeft BMC - op basis van inmiddels verzamelde indrukken- de betrokken gesprekspartners vooraf enkele overwegingen meegegeven om op te reflecteren in de lessen-trek-gesprekken met de volgende koppen: (1) definitie van bouwheerschap; (2) een keten van verrassingen of een planmatige aanpak; (3) de gemeente en schoolbestuur als team; (4) werkdruk en prioritering binnen de gemeentelijke organisatie.
- *Stap 3:* op basis van de bevindingen uit stap 2 heeft BMC voorliggende notitie opgesteld, waarin **(a)** (mogelijke) **oorzaken** benoemd worden voor de haperende procesgang

rondom de TH Wilhelminaschool, en **(b)**, belangrijker nog, waarin **lessen** geformuleerd worden om in de toekomst vergelijkbare situaties te voorkomen. De formulering van oorzaken en lessen is voor rekening van BMC. Hierbij hebben we ook gebruik gemaakt van een eerder ambtelijk opgesteld reflectieverslag.

- *Stap 4:* BMC heeft twee eerdere versies van de voorliggende notitie teruggelgd bij de zes genoemde gesprekspartners voor validering, aanvulling en aanscherping van de geformuleerde oorzaken en 'lessen'. Op grond hiervan trekken wij de conclusie dat zij zich kunnen vinden in de door ons geformuleerde oorzaken en 'lessen' inzake de casus Tijdelijke Huisvesting Wilhelminaschool.

Waardering

Als onderzoekers/adviseurs willen we onze waardering uitspreken voor de openheid en soms ook getoonde kwetsbaarheid van onze gesprekspartners. In het bijzonder zijn we onder de indruk van de betrokkenheid van de hoofdrolspelers op uitvoerend niveau in het voorliggende dossier. Dit geldt zowel voor de twee meest betrokken ambtenaren als voor de bouwkundig adviseur van SPCO. Alle betrokkenen bij SPCO en de gemeente – dat is onze stellige overtuiging – hebben als doel gehad om de tijdelijke huisvesting voor de Wilhelminaschool zo snel als mogelijk en zorgvuldig te regelen en hebben zich daar enorm voor ingezet.

2. Uitgangspunt organisatie- en procesfactoren centraal

Bij het zoeken naar oorzaken en het formuleren van lessen hebben we één belangrijk uitgangspunt gehanteerd. Dat is dat we gezocht hebben naar:

- (a) omstandigheden ('oorzaken') die het verklaarbaar maken dat betrokkenen gehandeld hebben zoals ze gehandeld hebben, en
- (b) naar oplossingen ('lessen') op het gebied van werkwijzen, aanpakken en organisatie, die bijdragen aan een optimaal besluitvormings- en realisatieproces, waarbinnen betrokkenen in staat gesteld worden om ieder, vanuit eigen rollen en verantwoordelijkheden, op constructieve wijze bij te dragen aan een optimaal procesverloop.

We zijn vanuit de opdracht uit de raadsnotie van 25 maart 2021 (lering trekken) bewust weggebleven bij het zoeken naar falend gedrag, schuldigen, omdat we ervan overtuigd zijn dat alle betrokkenen toegewijd waren aan het bewerkstelligen van een zorgvuldig en tijdig besluitvormingsproces. Onderweg heeft iedere betrokkene wel eens een keer een uitglijder gemaakt, onhandig gereageerd, iets te laat gecommuniceerd et cetera, maar hierin ligt niet de kern besloten van de oorzaak voor het gebrekkige besluitvormingsproces rondom de TH Wilhelminaschool. Dat zit met name in condities met betrekking tot de organisatie van het besluitvormingsproces en de daarbij gehanteerde werkwijzen. De focus ligt dus op institutioneel-organisatorisch handelen, niet op het soms tekortschietende gedrag van individuen.

We zijn in dit verband in het bijzonder terughoudend geweest daar waar de rol van de bestuurder van SPCO sinds 1 januari 2020 aan de orde is. Hij zit sinds december 2021 in de ziektewet. Principes van hoor en wederhoor zijn in zijn geval niet toepasbaar. Terughoudendheid met uitspraken is om die reden geboden.

Hoewel we het betreuren dat we de bestuurder van SPCO niet hebben kunnen spreken, zijn we van mening dat de door ons benoemde oorzaken voor de haperende procesgang en de getrokken lessen uit de casus in de kern hetzelfde zouden zijn geweest wanneer we de bestuurder van SPCO wel hadden kunnen spreken. De bestuurlijke invalshoek vanuit SPCO is binnen ons onderzoek vertegenwoordigd en gewaarborgd door de heer Rien van Wijngaarden. Hij heeft geen kennis gehad van de feitelijke gang van zaken (voor zijn tijd), maar heeft vanuit zijn brede bestuurlijke ervaring goed kunnen reflecteren op oorzaken en lessen naar aanleiding van de door BMC opgestelde tijdlijnreconstructie.

3. Oorzaken

Op grond van de gevoerde gesprekken en geanalyseerde documenten zien we de volgende oorzaken voor een haperende procesgang rondom de Tijdelijke Huisvesting van de Wilhelminaschool:

Hoofdoorzaken:

1. Ontbreken van helderheid over bouwheerschap

In de casus TH Wilhelminaschool lag het bouwheerschap bij SPCO als bestuur van de Wilhelminaschool. E.e.a. op grond van afspraken in het kader van het IHP 2019-2033, en meer specifiek in het Reglement Onderwijshuisvesting gemeente Woerden, dat per 1 augustus 2019 van kracht was geworden. Met de kennis van nu concluderen de betrokkenen dat bij de start van het proces TH Wilhelminaschool onvoldoende helder gedefinieerd was wat er onder 'bouwheerschap' verstaan diende te worden en hoe dit vertaald zou moeten worden in taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen voor het schoolbestuur SPCO en de gemeente Woerden. Artikel 8 van het reglement (zie bijlage 1) bevat enkele bepalingen inzake het bouwheerschap, maar deze zijn globaal geformuleerd en geven onvoldoende houvast voor concreet handelen in concrete situaties.

2. Ontbreken van een integrale, planmatige aanpak

Wat opvalt in de gesprekken en tijdlijnreconstructie is dat er in de periode van ruim 2,5 jaar voortdurend 'verrassingen voor het schoolbestuur', maar ook voor ambtenaren onderling lijken 'op te poppen', die voortvloeien uit de veelheid van aspecten die in acht genomen dienen te worden bij een locatiekeuze en vervolgens het bijbehorende bouwproces (parkeren, rugstreepjad, monumentenbeleid, vastgoedbeleid, bestemmingsplan et cetera).

Ontbreken integrale, planmatige aanpak

Wat vooral ontbroken heeft, is een integrale, projectmatige aanpak, waarin vanuit de einddatum wordt terug geredeneerd via een soort programma van eisen voor een integrale uitvoering van het werkproces (aan welke wet- en regelgeving en wellicht ook welke participatienormen van de gemeente dient de aanpak te voldoen?). Er was bij de start geen Plan van Aanpak dat het hele proces van locatieverkenningen via besluitvorming tot en met realisatie van de TH Wilhelminaschool omvatte. Zaken als projectleiding, planning, fasering, projectorganisatie, budgetten, rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn nergens in samenhang beschreven aan de voorkant van het proces en nergens gezamenlijk vastgesteld. Omdat een dergelijk samenhangend, integraal plan er niet was, kon er ook geen commitment door betrokken partijen (B&W, ambtelijke organisatie, SPCO, maar ook partijen als ODRU, Stedin en Ziggo) worden afgegeven aan een planning en kon ook niemand ergens aan gehouden worden. Wat overbleef was een aaneenschakeling van ad hoc kwesties op aspectniveau (parkeren, rugstreepjad, bewoners, diverse vergunningen) en het voortdurend weglopen van het locatiebesluit in de tijd.

Rolvervaging

Door deze rolonduidelijkheid zien we nu dat het schoolbestuur taken op zich heeft genomen (het vinden van een geschikte locatie), waarvan betrokkenen nu zeggen dat dit een gemeentelijke taak is, omdat een locatiekeuze een integrale afweging vraagt van allerlei belangen waarover ook gecommuniceerd moet worden met omwonenden, bedrijven en maatschappelijke organisaties in de omgeving. Een dergelijke afweging hoort bij het gemeentebestuur, niet bij een belanghebbende partij als een schoolbestuur. Ook de ambtenaar onderwijshuisvesting heeft vanuit de intentie om het schoolbestuur te helpen taken op zich genomen, die eerder thuishoren in het domein van collega's uit de hoek van ruimtelijke ordening.

Geen regie

Door het ontbreken van een Plan van Aanpak was er ook geen duidelijke regisseur voor de uitvoering en niet één helder aanspreekpunt voor het procesverloop voor SPCO, betrokken wethouders en de ambtelijke organisatie.

Geen mogelijkheden voor monitoring en bijsturing

Een ander belangrijk effect van het ontbreken van een goed Plan van Aanpak is dat er voor het gemeentebestuur en het schoolbestuur geen heldere mijlpalen waren waaraan afgemeten kon worden of er sprake was van stagnatie en om te bepalen of en hoe er bijgestuurd moest worden in het proces.

Artikel 9 Reglement Onderwijshuisvesting niet adequaat

Overigens was SPCO op grond van het Reglement Onderwijshuisvesting gemeente Woerden in formele zin verantwoordelijk voor het opstellen van een projectplan (zie bijlage 2: Artikel 9 'Plan van Aanpak (Projectplan)'). Het opstellen van het vereiste projectplan is pas later gebeurd, nadat de locatiekeuze bepaald was. Dit gegeven is niet verwonderlijk, omdat het Reglement Onderwijshuisvesting zich impliciet richt op (nieuw)/(ver)bouw van scholen (anders gezegd: wanneer de locatiekeuze al vaststaat), niet op tijdelijke huisvesting. Over tijdelijke huisvesting en de verantwoordelijkheden daarbij hebben schoolbesturen en gemeente niets met elkaar afgesproken in het reglement: het woord 'tijdelijke huisvesting' komt niet voor in het reglement, evenals het 'zoeken en bepalen van een locatie voor al dan niet tijdelijke huisvesting'. Voor een eventueel op te stellen Plan van Aanpak in de fase van locatieverkenning/bepaling zou SPCO overigens een fors beroep hebben moeten doen op inbreng van diverse disciplines van de gemeente Woerden in een periode dat de gemeente zelf aangaf weinig capaciteit beschikbaar te hebben.

3. Het ontbreken van partnerschap tussen gemeente en SPCO

Onduidelijkheden en verrassingen zijn niet bevorderlijk voor de samenwerking. Wat we waarnemen is een ingewikkelde opdracht (locatie tijdelijke huisvesting niet op bestaande schoolterrein), waar beide partijen vooral individueel mee aan de slag gaan. Er was weinig gezamenlijkheid, geen partnerschap. Er is geen gezamenlijk plan aan de voorkant gemaakt, geen gezamenlijk team geformeerd dat vanuit een gedeelde missie ('we gaan samen op zoek naar een geschikte locatie voor de TH Wilhelminaschool') en samen gemaakte werkafspraken aan de slag ging. Mogelijk heeft dit te maken met de 'nieuwheid' van het type opdracht (tijdelijke huisvesting buiten bestaande schoolterrein) en het nieuwe IHP-regime, waarin het bouwheerschap bij de schoolbesturen werd belegd.

Gezamenlijkheid ontbreekt ook in het Reglement Onderwijshuisvesting. Dit is vooral een juridisch model, dat de verantwoordelijkheden van individuele partijen regelt en aangeeft in welk soort situaties overleg gevoerd wordt. Het is in ieder geval geen document waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid van schoolbesturen en gemeente Woerden voor bouwprojecten wordt benadrukt.

Wat tenslotte ook niet heeft geholpen bij het creëren van een gevoel van gezamenlijkheid zijn de Coronamaatregelen vanaf maart 2020. Daardoor is er minder ruimte geweest voor persoonlijke ontmoetingen en is veel contact verlopen via mail en digitale bijeenkomsten.

4. Werkdruk en onvoldoende prioritering binnen de gemeente Woerden

Uit de tijdlijnreconstructie, de gevoerde gesprekken en het ambtelijk opgestelde reflectieverslag tekent zich een beeld af van een gemeentelijke organisatie waarin de werkdruk hoog was, waarin op meerdere plekken binnen de organisatie sprake was van vacatures en waarin het in belangrijke mate aan individuen werd overgelaten om prioriteiten te stellen. Onze indruk is dat individuele medewerkers het moeilijk vinden om die prioriteiten te stellen en vervolgens uit loyaliteit naar alle opdrachtgevers proberen om alle ballen in de lucht te houden, wat vervolgens – in ieder geval in de casus TH Wilhelminaschool – niet goed gelukt is.

Je kunt ambtenaren niet als boodschap geven dat 'zij alles uit zijn handen mogen laten vallen' voor een belangrijke strategische operatie (strategisch heroverwegingsproces). Dan valt er belangrijk werk tussen wal en schip. Zoiets kun je in een bouwproces bijvoorbeeld niet hebben. Ambtenaren begrijpen dat en proberen 'alle heren te dienen'. Gevolgen: grote druk, vertraging, verminderde bereikbaarheid, half werk, afhankelijkheid van andere collega's die het ook te druk hebben en onvoldoende 'leveren', ontevredenheid van anderen en medewerkers zelf over de resultaten, stress en risico op uitval.

Wat niet of te weinig is gebeurd, is het voeren van een zakelijke discussie over welk werk er dan blijft liggen en of daar maatschappelijk ongewenste effecten door optreden en/of imagoschade voor de gemeente kan ontstaan. Zowel de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers als de ambtenaren in kwestie zijn er niet in geslaagd om het thema 'werkdruk, wat gaat voor en waarom?' goed bespreekbaar te maken en te vertalen in een evenwichtig besluit (taken uitstellen, taken niet meer doen, externe capaciteit inhuren, versterken vaste formatie), dat helderheid aan alle betrokkenen zou kunnen verschaffen over wat wel/niet op welke termijn uitvoerbaar was vanuit de beschikbare ambtelijke capaciteit.

4. Lessen uit de casus Tijdelijke Huisvesting Wilhelminaschool

Welke lessen zijn er nu te trekken uit de casus Tijdelijke Huisvesting? Op grond van de bestudeerde documenten (ambtelijk reflectieverslag, diverse mails, Reglement Onderwijshuisvesting gemeente Woerden), de opgestelde tijdlijnreconstructie, de door ons gevoerde gesprekken en de door ons benoemde oorzaken voor het tekortschietende

proces voor de Tijdelijke Huisvesting Wilhelminaschool hebben we tien lessen geformuleerd (zie hieronder).

Les 1: Heldere definitie en uitwerking bouwheerschap

Uit de beschrijving van de oorzaken in paragraaf 3 wordt duidelijk dat de invulling van het bouwheerschap onvoldoende uitgewerkt was en dat over de invulling van deze rol verschillende beelden hebben bestaan. Om herhaling van de casus TH Wilhelminaschool in de toekomst te voorkomen is het nodig om de verantwoordelijkheden in relatie tot het bouwheerschap te heroverwegen en nader te concretiseren. In juridische zin is het 'bouwheerschap' weliswaar belegd bij de schoolbesturen, maar binnen dit wettelijke kader (Art.103 WPO, art.101 WEC, art.76n WVO) bestaat voldoende ruimte om het bouwheerschap bij de gemeente onder te brengen of het bouwheerschap in materiële zin anders te organiseren.

We denken dat het zal helpen om het bouwheerschap in materiële zin niet exclusief toe te wijzen aan één partij (gemeente of schoolbestuur), maar om bouwheerschap veel meer als een gezamenlijke opdracht op te vatten. Wetgeving en het Reglement Onderwijshuisvesting gemeente Woerden bieden de ruimte om los van de wettelijke toedeling van het bouwheerschap aan schoolbestuur of gemeente het bouwheerschap in materiële zin niet exclusief bij één van deze partijen te leggen.

Helder is in ieder geval dat alle gesprekspartners de mening zijn toegedaan dat bij het proces van locatiekeuze de gemeente de lead zou moeten hebben in verband met de noodzakelijke integrale belangenafweging (schoolbestuur, ouders, omwonenden, bedrijven en maatschappelijke instellingen, natuur, milieu et cetera). Die verantwoordelijkheid kun je niet beleggen bij een partij met een belang in de uiteindelijke locatiekeuze i.c. SPCO of een ander schoolbestuur.

Denkbaar is dat per fase in een bouwtraject de verantwoordelijkheden anders zouden kunnen liggen. Wanneer de locatie bepaald is, zou de verantwoordelijkheid meer bij het schoolbestuur belegd kunnen worden tijdens de fasen van schetsontwerp, Voorlopig Ontwerp, Definitief Ontwerp en Realisatie. Wellicht goed om in dit verband te melden is dat de processen rondom nieuwbouw van de Wilhelminaschool en de tijdelijke huisvesting van de Margrietschool (ook SPCO) beter lijken te verlopen dan in de casus TH Wilhelminaschool. Bij deze twee andere casussen was echter geen sprake van een locatievraagstuk. Er werd gebouwd op het terrein van de bestaande school.

Ook in de fasen na een locatiebepaling kunnen er overwegingen zijn om de verantwoordelijkheid bij de gemeente te leggen. In de Woerdense situatie (geen doordecentralisatie) blijft de gemeente immers economisch eigenaar van de gebouwen en vanuit die invalshoek is een zicht op de kwaliteit van bouwproces en gebouwen wenselijk.

Deze verdere concretisering van het bouwheerschap vraagt om nader overleg tussen schoolbesturen en de gemeente Woerden.

'Verantwoordelijk zijn voor' wil overigens nog niet in alle gevallen zeggen dat de gemeente of een schoolbestuur ook zelf de projectleiding moet voeren na de fase van locatiekeuze (indien aan de orde). Die operationele verantwoordelijkheid kan desgewenst ook bij een gespecialiseerd bureau belegd worden ('onder verantwoordelijkheid van').

Les 2: opstellen van draaiboeken

Binnen het Woerdense onderwijs zal in de komende jaren nog meer gebouwd worden. Het helpt alle betrokkenen wanneer er bij de start van een bouwproject de beschikking is over een draaiboek, dat alle stappen beschrijft van start tot ingebruikneming schoolgebouw. Voor grote evenementen (kermis, stadsfeest, popfestival et cetera) beschikken alle gemeenten over draaiboeken. Die manier van werken kan ook buitengewoon nuttig zijn bij bouwprocessen vanuit het IHP. We denken dat er voor verschillende huisvestingsscenario's draaiboeken nodig zijn:

- a. nieuwbouw op bestaande schoollocatie;
- b. nieuwbouw op een andere locatie;
- c. tijdelijke huisvesting op bestaande schoollocatie;
- d. tijdelijke huisvesting op een andere locatie.

Ieder van deze scenario's kent een eigen procesverloop en bijbehorende planning. Daarom is het goed om voor alle vier de scenario's te beschikken over een draaiboek.

Het opstellen van de draaiboeken zou in onze optiek belegd kunnen worden bij een gezamenlijke werkgroep van gemeente en schoolbesturen. Dit vraagt van gemeentezijde dan wel om voldoende beschikbare capaciteit.

Les 3: samenwerking en partnerschap als fundament

Doe het samen:

- Wanneer op grond van het IHP en gemeentelijke besluitvorming helder is dat er gebouwd kan worden op basis van één van de vier geschetste scenario's beleg dan een gezamenlijke startbijeenkomst met de meest betrokken disciplines onder leiding van een projectleider.
- Stel met elkaar (in ieder geval schoolbestuur en gemeente, mogelijk soms ook andere partijen) onder leiding van een projectleider op basis van het meest passende draaiboek een projectplan op.
- Inventariseer waar mogelijke knelpunten en dilemma's zitten en denk na op welke manier hierover knopen doorgehakt kunnen worden (ambtelijk, B&W?).
- Creëer een 'één team-één taak'-gevoel: 'samen gaan we iets belangrijks doen voor onze inwoners'.

- Bespreek in deze bijeenkomst ook hoe je met elkaar om wil gaan, op welke manier je wil samenwerken ('cultuur van samenwerking'). Denk hierbij aan zaken als: bij moeilijkheden liever bellen dan mailen; dilemma's en knelpunten eerst binnen projectteam bespreken; niet achter iemands rug om naar een leidinggevende of bestuurder stappen; hoe vieren we onze successen et cetera.
- De geest van samenwerking zou ook veel sterker zichtbaar moeten zijn in het Reglement Onderwijshuisvesting gemeente Woerden. Het huidige document voorziet vooral in het beschrijven van rechten en plichten van individuele partijen en heeft weinig oog voor de wederzijdse afhankelijkheden in bouwprojecten en het belang van een gezamenlijke aanpak als succesvoorwaarde voor de realisatie van deze projecten.

Les 4: werk planmatig en projectmatig onder leiding van een projectleider.

Een goed procesverloop bij complexe projecten, zo weten we uit de wereld van Ruimtelijke Ordening, is gebaat bij een onafhankelijke, boven de partijen en disciplines staande projectleider. Deze projectleider bewaakt de voortgang en de integrale uitvoering van het project. Anders dan teamleden heeft de projectleider geen aandelen in 'onderwijs', 'parkeren', 'milieu' of 'vergunningen'. De projectleider stuurt op voortgang, integraliteit, budget en eindresultaat.

Daarnaast is de projectleider een duidelijk aanspreekpunt voor alle betrokkenen op ambtelijk en bestuurlijk niveau, binnen en buiten de gemeente. Tevens is de projectleider de eerstverantwoordelijke wanneer het gaat om opschalen naar hogere niveaus (ambtelijk en bestuurlijk) binnen de gemeente en bij de schoolbesturen, wanneer een projectteam er niet in slaagt of niet bevoegd is om zelf knelpunten en dilemma's in de uitvoering op te lossen.

De aanwezigheid van een projectleider vanaf de start van het proces TH Wilhelminaschool had – samen met toepassing van andere lessen - veel ruis en vertraging kunnen voorkomen.

Les 5: organiseren en financieren ambtelijke capaciteit huisvestingsvraagstukken

In de casus TH Wilhelminaschool is meerdere keren sprake geweest van onvoldoende ambtelijke capaciteit. Het verdient daarom aanbeveling om de benodigde capaciteit voor onderwijshuisvestingsprojecten niet meer afhankelijk te maken van beschikbare, reguliere, ambtelijke capaciteit.

Om meer planmatig te kunnen werken is randvoorwaardelijk:

- om een goede inventarisatie te maken van jaarlijks benodigde ambtelijke inzet (projectleiding, vastgoed, RO, onderwijshuisvesting etc.) op basis van het IHP;
- de benodigde extra capaciteit vanwege het IHP te kapitaliseren;

- de benodigde investeringen voor extra inzet van ambtelijke capaciteit te financieren uit de investeringen in het kader van het IHP;
- op basis van de geraamde extra investeringen voor uitvoeringscapaciteit de benodigde extra ambtelijke capaciteit te organiseren. Dat kan vertaald worden in vaste formatie, tijdelijke formatie en/of externe inhuur.

Een dergelijke benadering voorkomt discussies over de financiële dekking van een projectleider en de inzet van andere ambtelijke disciplines en is randvoorwaardelijk voor een planmatige benadering van projecten in het kader van het IHP. Een dergelijke benadering is gebruikelijk binnen bouwprojecten die gemeenten samen met projectontwikkelaars opzetten voor bedrijventerreinen, nieuwbouwwijken of winkelcentra. Hiervan kan geleerd worden. Deze benadering vraagt nadrukkelijk om extra investeringsruimte binnen het IHP en zou betrokken moeten worden in het herijkingsproces van het lopende IHP tussen gemeente en schoolbesturen. Medio maart 2022 wordt een onderzoeksrapport verwacht over deze materie. Op 28 maart wordt het rapport besproken tussen gemeente en schoolbesturen.

Een dergelijke financiering van extra uitvoeringscapaciteit ten behoeve van het IHP biedt ook de mogelijkheid om meer te investeren in 'vaste formatie' en daarmee in kennisontwikkeling en kennisborging van dit type complexe processen binnen de gemeente Woerden.

Les 6: gemeentelijk projectenbureau met brede taakstelling

Denk na over een gemeentelijk projectbureau, waar alle complexe, interdisciplinaire projecten (ruimtelijk, sociaal, ict) bij ondergebracht kunnen worden. Op het gebied van ruimtelijke ordening zijn bijna alle gemeenten gewend om projectmatig te werken met een daarop afgestemde financieringsstructuur en beschikken gemeenten over een pool van ervaren projectleiders. Deze werkwijze kan ook heel behulpzaam zijn voor complexe projecten op het gebied van ict of binnen het Sociaal Domein, en zeker voor projecten in het kader van het Integraal Huisvestingprogramma (IHP) voor het onderwijs.

Les 7: opstellen en bijhouden grote projectkalender

In het verlengde van les 6: denk na als gemeente over een 'Grote Projecten'-kalender op gemeentelijk niveau. Ook wanneer de lessen 1-6 in praktijk gebracht worden, is het denkbaar dat niet alle beoogde gemeentelijke projecten (inclusief onderwijshuisvesting) conform planning uitgevoerd kunnen worden. Een dergelijke kalender maakt een integrale afweging en prioritering door directieteam en B&W mogelijk, uiteraard in samenspraak met belanghebbende maatschappelijke partijen. Maak één wethouder en één directeur verantwoordelijk voor het projectbureau bij les nummer 6 en de 'Grote Projecten'-kalender.

Les 8: ga eerder in gesprek met omwonenden en benut hun kennis van de wijk

De uiteindelijk door B&W aangewezen locatie voor de Tijdelijke Huisvesting Wilhelminaschool – de bouwkavels bij het Thijssepad – lijkt achteraf een min of meer vanzelfsprekende keuze. Wanneer omwonenden in het begin van het zoekproces betrokken waren geweest, hadden zij heel eenvoudig kunnen uitleggen waarom de locatie De Veste niet geschikt zou zijn en was hun voorkeur voor de locatie ‘bouwkavels’ inclusief de bijbehorende argumentatie snel duidelijk geweest. In dat geval had een luisterende gemeente hiermee zijn voordeel kunnen doen en had dit alle betrokkenen veel tijd en energie kunnen besparen. Het is verstandig om bij toekomstige bouwprojecten – zeker in de fase van locatiekeuze – tijdig omwonenden en, specifiek in het geval van basisscholen met een wijkfunctie, ouders te betrekken. Ook de gebiedskennis van wijkplatforms en wijkambtenaren – de gemeente zit zelf ook in de wijken! – kan veel beter benut worden aan de voorkant van besluitvormingsprocessen. De kennis van bewoners, bewonersorganisaties en wijkambtenaren van het gebied en het gebruik daarvan door allerlei partijen kan dan in een vroeg stadium leiden tot betere locatiekeuzes en niet te vergeten: door omwonenden gedragen besluiten.

Les 9: behoedzame rolinvulling door de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft als belangrijke taak om het College van B&W te controleren. Daarnaast is het belangrijk dat raadsleden hun oren en ogen goed de kost geven in de samenleving. Deze twee wezenskenmerken voor het goed functioneren van de gemeenteraad willen we op geen enkele manier ter discussie stellen. Toch willen we de raad iets in overweging geven.

In de casus Wilhelminaschool is er volgens SPCO een verzoek van raadsleden uitgegaan aan het schoolbestuur om nadere informatie te verstrekken over het proces van locatiekeuze, terwijl B&W een voorstel voor een locatiebepaling in vergaande staat van voorbereiding had (voorlopig besluit op 16 maart, definitief besluit op 6 april 2021). Ware het niet beter geweest om eerst B&W te bevragen op de stand-van-zaken van het proces in plaats van informatie bij SPCO op te vragen? Bij een tekortschietend antwoord kan de stap richting schoolbestuur altijd nog gezet worden. Door het opvragen en delen van de tijdlijnreconstructie heeft de raad veel onrust in het proces gecreëerd met risico op verdere vertraging. Daarnaast zijn ambtenaren met naam en toenaam in de publiciteit gekomen, terwijl de gemeente en de stad erbij gebaat zijn dat zij hun werk in relatieve luwte kunnen doen. Tenslotte, ook zonder de tijdlijnreconstructie van SPCO had de raad B&W kunnen vragen om een reflectieverslag naar aanleiding van het procesverloop in de casus TH Wilhelminaschool.

Les 10: shoppen bij de raad kan ook voorkomen worden

De voorgaande les valt niet los te zien van les 9. Burgers en maatschappelijke organisaties beschouwen de gemeente als een geheel. Wanneer contacten met het dagelijks bestuur

en/of het ambtelijk apparaat niet of niet voldoende tot het gevoel leiden dat deze partijen gehoord worden, is het niet vreemd dat burgers en organisaties zich wenden tot vertegenwoordigers van de gemeenteraad. Benaderbaarheid, toegankelijkheid en responsiviteit (telefoons, mails en brieven tijdig beantwoorden) zijn randvoorwaardelijk om te voorkomen dat deze partijen zich uit wanhoop richten tot de gemeenteraad. Wanneer de raad les 9 toepast is het bovendien mogelijk om in voorkomende gevallen 'shoppers', die 'hun zin' niet hebben gekregen bij College en/of ambtelijke organisatie, snel te identificeren. Dat blijkt dan snel genoeg uit de beantwoording van raadvragen door B&W.

Disclaimers

Bij deze lessen gelden drie disclaimers:

1. Het zijn richtinggevende 'lessen', geen panklare recepten. Betrokkenen binnen de gemeente, bij schoolbesturen en wellicht ook andere maatschappelijke partijen moeten hier zelf hun uitwerking en invulling aan geven.
2. Bovenstaande lessen zijn gericht op het versterken van organisatorisch, institutioneel handelen. Als zodanig zal het inhoud geven aan deze lessen helpen om individuele functionarissen binnen en buiten de gemeente in hun kracht en in hun rol te zetten. Wat hiermee niet voorkomen kan worden is individuele vergissingen, fouten of miscommunicatie. Waar gewerkt wordt, worden wel eens fouten gemaakt. Waar het om gaat is dat deze dan bespreekbaar worden gemaakt en dat betrokkenen ervan willen leren.
3. Belangrijk in ons pleidooi (zie ook voorgaande punt) is om de processen rondom locatiekeuze en scholenbouw zodanig te organiseren dat betrokkenen als het ware vanzelf in de stand van samenwerking, omgevingsbewustzijn en servicegerichtheid worden gezet. Niet uit te sluiten valt dat er ook binnen een ideale, planmatige en integrale aanpak door gemeente en schoolbestuur samen zich patronen van dysfunctioneel gedrag blijven voordoen, die zich slecht laten corrigeren. In dat geval zijn uiteraard ook ingrepen nodig in de (samenwerkings)cultuur op de werkvloer. De scope van ons onderzoek rechtvaardigt geen uitspraken over de noodzakelijkheid van acties op het gebied van de werkcultuur.

Reflectie achteraf

De lessen die wij trekken impliceren een breuk met de onderliggende denkwijzen en filosofie verbonden aan het IHP dat in 2019 in werking trad. Dit IHP, de bijbehorende 'Vaststellingsovereenkomst' en het Reglement Onderwijshuisvesting van de gemeente Woerden reflecteren een verschuiving van verantwoordelijkheden rondom onderwijshuisvestingsprocessen van gemeente naar schoolbesturen. Alle betrokken partijen waren destijds eensgezind in hun steun om het bouwheerschap bij de schoolbesturen te leggen. Dat zou nog steeds in sommige casussen – zeker wanneer daarbij geen locatiekeuzes aan de orde zijn – prima kunnen werken, mits de invulling van dat

bouwheerschap voldoende ingebed is binnen een uitvoeringspraktijk, waarin de hier geformuleerde tien lessen ter harte worden genomen.

Het is belangrijk dat de gemeente zich realiseert dat het uitbesteden van het 'bouwheerschap', ook al ligt dat wettelijk gezien bij de schoolbesturen, niet per se goedkoper is dan het 'in huis houden daarvan'. Schoolbesturen bouwen nu eenmaal niet dagelijks een nieuwe school en zeker de meer complexe bouwprocessen vragen om expertise die schoolbesturen moeten inkopen bij gespecialiseerde bureaus, die een marktconforme prijs in rekening brengen voor de inbreng van hun expertise.

Eveneens dienen schoolbesturen zich ervan bewust te zijn dat het bouwheerschap een grote verantwoordelijkheid met zich meebrengt en dat schoolbesturen ook met deskundige externe ondersteuning toch voortdurend de gemeente nodig hebben bij de realisatie van onderwijshuisvesting.

Deze overwegingen en de hiervoor gepresenteerde lessen vragen eigenlijk om een ander paradigma voor onderwijshuisvesting binnen de gemeente Woerden. Een paradigma waarin:

- gezamenlijke verantwoordelijkheid en samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten belangrijke uitgangspunten zijn;
- een planmatige uitvoering aan de voorkant wordt bevorderd door zorg te dragen voor voldoende projectleiders- en ambtelijke capaciteit, te financieren uit de planexploitatie voor onderwijshuisvesting.

Anders gezegd: goede samenwerking (tussen schoolbesturen en gemeente, tussen ambtelijke disciplines), 'bouwheerschap' en onderwijshuisvesting kunnen niet op een koopje. Zonder voldoende investeringen in projectleiders (al dan niet gemeentelijk), een planmatige aanpak en voldoende ambtelijke capaciteit is herhaling van het scenario TH Wilhelminaschool in de toekomst waarschijnlijk en kan een nieuw IHP maar een bescheiden ambitieniveau aan (beperkte uitvoeringscapaciteit).

Tenslotte, de reikwijdte van deze notitie overstijgt de casus TH Wilhelminaschool. Naar onze mening zou het verstandig zijn om de inzichten uit de voorliggende notitie te betrekken bij het herijkingsproces van het IHP, waar schoolbesturen en gemeente Woerden samen in optrekken.

[naam]

[naam]

Bijlage 1: artikel 8 Reglement Onderwijshuisvesting gemeente Woerden

1. Bouwheerschap

1. Op grond van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de Expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs, bekleedt het betrokken schoolbestuur het bouwheerschap.
2. Op het initiatief van het schoolbestuur kunnen schoolbestuur en gemeente gezamenlijk besluiten dat het bouwheerschap bij de gemeente berust.
3. De bouwheer draagt de verantwoordelijkheid voor die onderdelen van het bouwproces, waarop als bouwheer zelf invloed kan worden uitgeoefend, een en ander conform de actuele wet- en regelgeving en jurisprudentie.

Bijlage 2: artikel 9 Reglement Onderwijshuisvesting gemeente Woerden

2. Plan van Aanpak (Projectplan)

1. Twee jaar voorafgaande aan het startjaar neemt de bouwheer het initiatief een Plan van Aanpak op te stellen. Het Plan van Aanpak behoeft de goedkeuring van zowel de gemeente als het (de) betrokken schoolbestu(u)r(en).
2. De kosten van het Plan van Aanpak worden opgenomen als onderdeel van het toe te kennen bouwbudget.
3. Het Plan van Aanpak behandelt ten minste de hierna onder a t/m k genoemde thema's:
 - a. Doel en resultaten;
 - b. Fasering en aanpak;
 - c. Organisatie, procedures en kwaliteitsborging;
 - d. Rol gemeente in bouwproces;
 - e. Omgevingsanalyse;
 - f. Communicatieplan;
 - g. Risicoparagraaf;
 - h. Fiscale optimalisatie;
 - i. Businesscase Duurzaamheid en Businesscase "In Woerden doet iedereen mee", bedoeld in artikel 3, 5^e lid, onder d, van de Vaststellingsovereenkomst;
 - j. Eventueel benodigde aanvullende gemeentelijke middelen op grond van het schema in bijlage 1 van dit reglement;
 - k. De eigen bijdrage van het schoolbestuur, bedoeld in artikel 3, 7^e lid, van de Vaststellingsovereenkomst.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

P.O. box 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl