Rekenkamer
ROTTERDAM

Meent 94
t 010 • 267 22 42

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
d.t.k.v. de griffie
Coolsingel 40
3011 AD ROTTERDAM

datum
12 november 2020

ons kenmerk
RR/20.082/PH/YF/EL

pagina
1 van 1

betreft
R.O.18.08 rapport gefundeerd bouwen

Geacht raadslid,

Hierbij zend ik u het door de Rekenkamer Rekenkamer vastgestelde rapport 'Gefundeerd bouwen. Onderzoek naar nieuwbouw en renovatie van scholen'. Het rapport is digitaal beschikbaar. Een exemplaar inclusief het persbericht treft u aan in de bijlage.

Uiteraard ben ik bereid en stel ik het op prijs om zoals gebruikelijk het rapport bij de behandeling in de betreffende vakcommissie nader toe te lichten en op vragen en opmerkingen van commissieleden in te gaan.

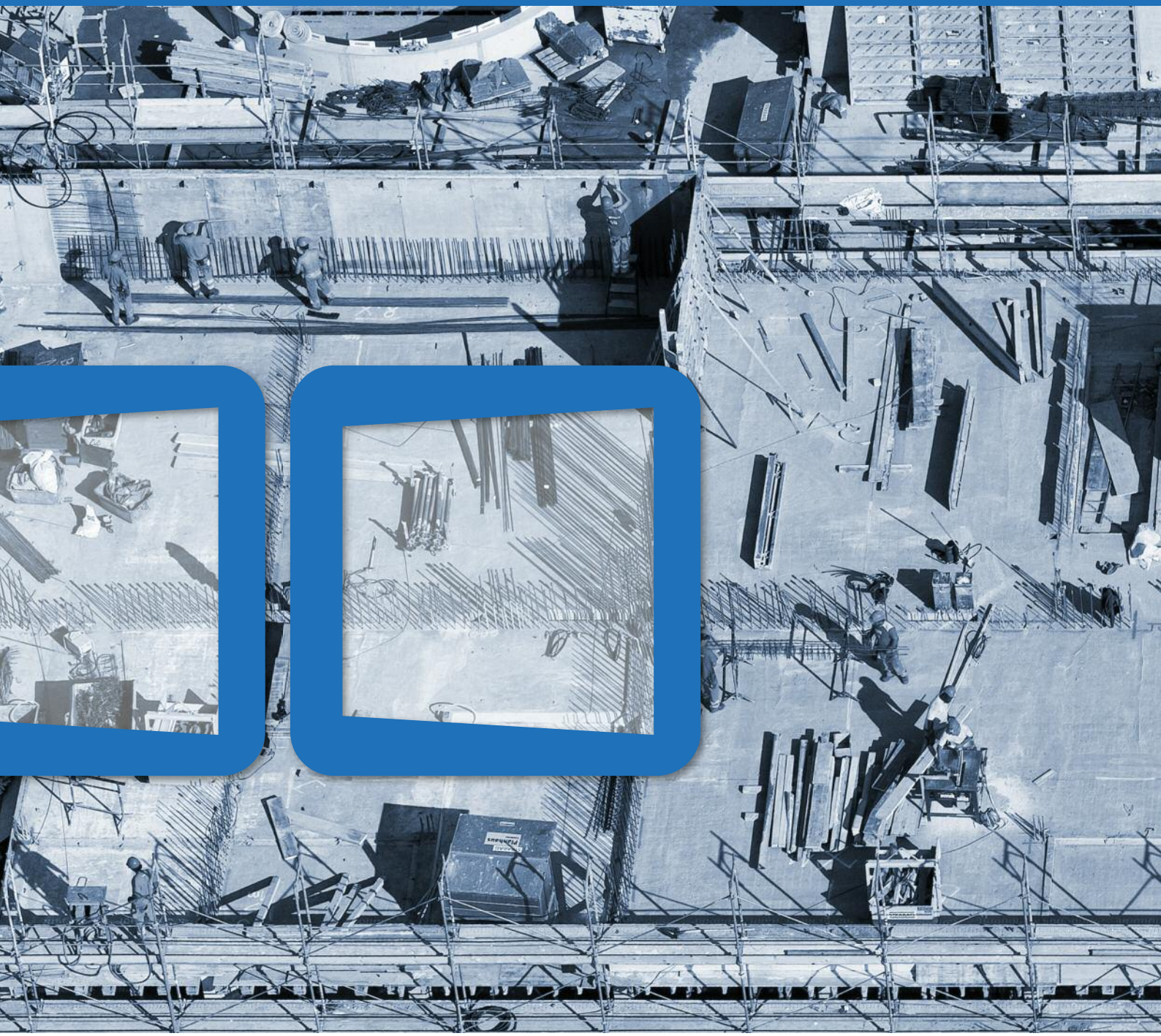
Met vriendelijke groet,

Drs. P. Hofstra RO CIA
Directeur

bijlagen
2

gefundeerd bouwen

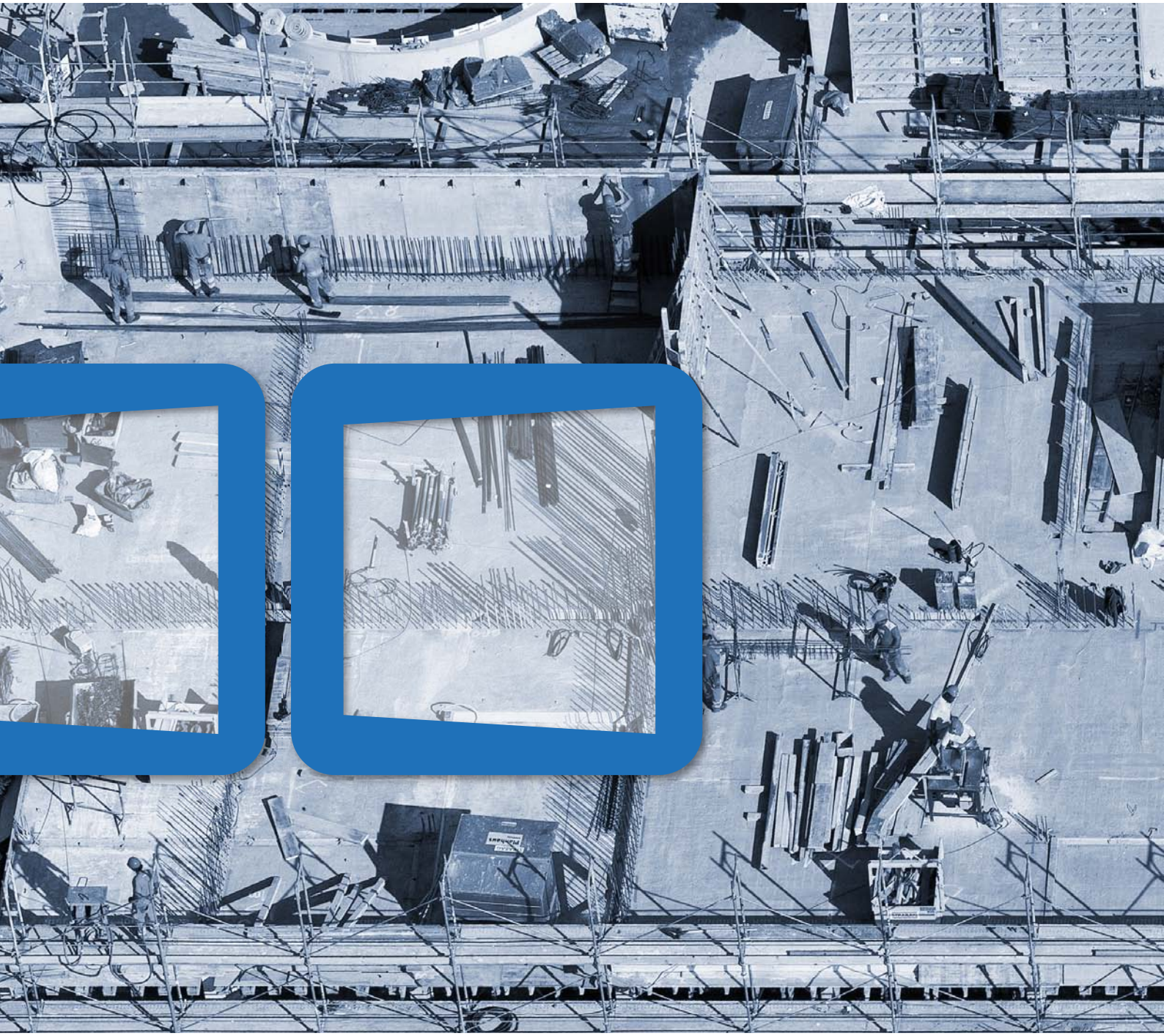
onderzoek naar nieuwbouw en renovatie van scholen



Rekenkamer
ROTTERDAM

gefundeerd bouwen

onderzoek naar nieuwbouw en renovatie van scholen



Rekenkamer
ROTTERDAM

Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

In een stad als Rotterdam, waarin de sociaaleconomische verschillen relatief groot zijn, kan onderwijs vaak een serieuze bijdrage leveren om die tegenstellingen te overbruggen. Goed onderwijs vereist echter ook goede huisvesting. En op dat punt heeft Rotterdam met het Open Venster in het achterhoofd wel een zekere reputatie.

Gezegd moet worden dat het gemeentebestuur er alles aan heeft gedaan om bouwprojecten sinds het debacle rond het Open Venster beter te laten lopen. In onderhavig onderzoek blijkt gelukkig dat de genomen maatregelen de projectbeheersing aanzienlijk heeft verbeterd. Toch blijft er een aantal grote zorgpunten bestaan, waardoor het uiteindelijke maatschappelijke effect voor de stad wel eens behoorlijk achter kan blijven.

In de eerste plaats betreft dit het tempo waarin nieuwbouw en renovatie van schoolgebouwen plaatsvindt. Dit tempo is veel te laag, waardoor er risico's (blijven) bestaan ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Dit is niet alleen onwenselijk maar ook onnodig, temeer daar de budgettaire middelen wel beschikbaar zijn.

In de tweede plaats is het college nogal terughoudend in haar toezichthoudende rol met betrekking tot bouwprojecten waar het schoolbestuur opdrachtgever is. De rekenkamer vindt dit onbegrijpelijk tegen de achtergrond van de in haar ogen onrechtmatige aanbesteding van de renovatie van Avicenna. Het louter terugvallen op een goedkeurende controleverklaring van de accountant is een veel te smalle basis voor het metatoezicht van de gemeente. Een conclusie die de rekenkamer in het verleden al meerdere malen heeft moeten constateren. Het wordt tijd dat het gemeentebestuur van Rotterdam daar nu eindelijk lering uittrekt.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Yiman Fung (projectleider), Milou Giesen en Ikram Taouanza (onderzoekers).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

Rekenkamer ROTTERDAM

voorwoord 3

bestuurlijke nota 7

1 inleiding 9
1-1 aanleiding 9
1-2 doelstelling 9
1-3 leeswijzer 10

2 conclusies en aanbevelingen 11
2-1 hoofdconclusies 11
2-2 toelichting hoofdconclusies 12
2-3 aanbevelingen 16

3 reactie en nawoord 19
3-1 reactie college van B en W 19
3-2 nawoord 27

nota van bevindingen 31

1 inleiding 33
1-1 aanleiding 33
1-2 wettelijke kaders onderwijshuisvesting 34
1-2-1 landelijke kaders 34
1-2-2 gemeentelijke kaders 35
1-3 doel- en vraagstelling 36
1-4 normenkader 36
1-5 afbakening 37
1-6 leeswijzer 39

2 beleidsmatige en financiële context 41
2-1 inleiding 41
2-2 beleid en verantwoording 41
2-2-1 vooraf 41
2-2-2 ambitie meerjarenplan onderwijshuisvesting 42
2-2-3 integraal huisvestingsplan onderwijs 2015-2019 43
2-2-4 voortgang uitvoering IHP 2015–2019 43
2-2-5 integraalhuisvestingsplan 2020-2023 46
2-3 budgetten en kredieten 47
2-3-1 begroting IHP 2015-2019 48
2-3-2 ontwikkelingen krediet 48
2-3-3 uitputting OHV-krediet 51

3 organisatie en werkwijze 53
3-1 inleiding 53
3-2 organisatie en overlegstructuren 53

Rekenkamer ROTTERDAM

3-2-1	vooraf	54
3-2-2	organisatie voor uitvoeringsteam OHV	54
3-2-3	uitvoeringsteam OHV	55
3-2-4	overlegstructuren gemeente en schoolbesturen	57
3-3	werkwijze	58
3-3-1	vooraf	59
3-3-2	oude werkwijze: school is bouwheer	60
3-3-3	oude werkwijze: gemeente is bouwheer	61
3-3-4	nieuwe werkwijze	62
4	casussen bouwheerschap bij gemeente	69
4-1	inleiding	69
4-2	procesverloop Zuidwijk en De Hazelaar	69
4-2-1	beschrijving casussen	70
4-2-2	procesbeoordeling	71
4-3	projectbeheersing GROTICK-aspecten	75
4-3-1	oordelen GROTICK-scores samengevat	76
4-3-2	toelichting Zuidwijk	77
4-3-3	toelichting De Hazelaar	80
4-4	lessen uit 'Open Venster'	82
4-4-1	vooraf	82
4-4-2	vergelijking met de tekortkomingen van het 'Open Venster'	83
5	casussen bouwheerschap bij schoolbesturen	89
5-1	inleiding	89
5-2	procesverloop Avicenna college, J.A. Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege	90
5-2-1	inleiding	90
5-2-2	korte introductie scholen	91
5-2-3	procesbeoordeling Avicenna	92
5-2-4	procesbeoordeling Jan Antonie Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege	99
5-3	projectbeheersing op GROTICK-aspecten	102
5-3-1	inleiding	103
5-3-2	oordelen GROTICK-scores samengevat	104
5-3-3	toelichting Avicenna	104
5-3-4	toelichting Jan Antonie Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege	109
5-4	lessen uit 'Open Venster'	114
5-4-1	inleiding	114
5-4-2	vergelijking met de tekortkomingen van het 'Open Venster'	115
	bijlagen	**116**
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	119
bijlage 2	lijst met gebruikte documenten	121
bijlage 3	uitgeschreven werkwijzen onderwijshuisvesting	124
bijlage 4	lijst van afkortingen	130

bestuurlijke nota

Rekenkamer ROTTERDAM

1 inleiding

1-1 aanleiding

Uit diverse onderzoeken blijkt dat schoolprestaties van leerlingen mede afhankelijk zijn van de kwaliteit en inrichting van de fysieke schoolomgeving.[1] Zowel schoolbesturen als gemeenten hebben hier een belangrijke rol in. Zo hebben gemeenten sinds 1997 een wettelijke zorgplicht ten aanzien van de huisvesting van het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs binnen hun gemeente. Dit betekent dat de gemeente onder andere zorg dient te dragen voor het bekostigen van nieuwe scholen.

Op 18 december 2014 heeft de gemeenteraad ingestemd met het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en daarbij voorlopig € 200 mln. beschikbaar gesteld (in de vorm van een krediet) als eerste investering in de onderwijshuisvesting. Dat het bouwen van een school een groot project is met vele risico's met grote financiële gevolgen wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het nieuwbouwproject het 'Open Venster'. In dit nieuwbouwproject had de gemeente besloten om de bouwwerkzaamheden te staken door gebreken in het ontwerp. De gemeente heeft dit bouwproject door een extern bureau laten evalueren, waarvan het rapport op 11 mei 2018 is verschenen.[2] In het evaluatierapport worden verschillende tekortkomingen in de werkwijze van de gemeente geconstateerd, die ertoe hebben geleid dat de gemeente startte met de bouw van een foutief ontwerp en ook forse vertraging en kostenoverschrijding opliep. De onderliggende problemen zijn volgens het evaluatierapport onder meer dat de aansturingslijn te veel schakels had, de projectadministratie niet op orde was en dat de betrokken afdelingen binnen de gemeente niet goed met elkaar samenwerkten.

Met dit onderzoek is de rekenkamer onder meer nagegaan of de gemeente (inmiddels) na de ervaringen met het 'Open Venster' in voldoende mate is toegerust om de huisvestingsprojecten tot een goed einde te brengen. Tevens wil de rekenkamer inzicht geven in hoe andere nieuwbouwprojecten verlopen en hoe daarbij de samenwerking tussen schoolbesturen en de gemeente is. Met dit rapport wil de rekenkamer inzicht bieden in het besluitvormings- en bouwproces van nieuwbouw en grondige renovatie van scholen.

1-2 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek te beoordelen in welke mate de gemeente erin slaagt om adequaat zorg te dragen voor de nieuwbouw/renovatie van scholen.

1 Burger Advies EB Management, 'Rapportages kwantitatieve relaties PGL. Verkenning naar mogelijke kwantitatieve relaties tussen investeringen in de fysieke leefomgeving en schoolprestaties.' Leiden: Burger Advies, 2009; Gids, W. F. de, Oel, C. J. van, Phaff, J.C. & Kalkman, A, 'Het effect van ventilatie op de cognitieve prestaties van leerlingen op een basisschool.' Delft: TNO Bouw en Ondergrond, 2006; Meijer, A., Hasselaar, E. & Snepvangers, C.A.M. 'Literatuurstudie scholen en kindercentra. Binnenmilieu, gezondheid en leerprestaties. Eindrapport.' Delft: TU Delft, 2007.

2 Policy research corporation, 'Evaluatieonderzoek Het Open Venster', 11 mei 2018.

De centrale onderzoeksvraag luidt:
In hoeverre slaagt de gemeente erin om adequaat zorg te dragen voor de nieuwbouw/renovatie van scholen?

leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

werkwijze en casuïstiek

1 Het college heeft de werkwijze en organisatie omtrent onderwijshuisvesting ingrijpend veranderd en verbeterd. Dit gebeurde mede naar aanleiding van de lessen uit het evaluatierapport naar het 'Open Venster'. Het college heeft hiermee lerend vermogen laten zien en door de getroffen maatregelen is het naar verwachting niet waarschijnlijk dat een casus zoals het 'Open Venster' zich de komende tijd nog een keer voordoet.

2 Door de getroffen maatregelen is het college namelijk beter toegerust om zijn zorgplicht voor onderwijshuisvesting in te vullen. Dit blijkt uit de onderzochte casussen. Sinds de genomen maatregelen is de projectbeheersing grotendeels op orde, behalve het onderdeel risicomanagement. Dit is nog niet geheel op orde.

3 In het geval van de renovatie van Avicenna heeft het college zijn verantwoordelijkheid inzake onderwijshuisvesting onvoldoende genomen. De gemeente is namelijk in haar toezichthoudende rol ernstig tekortgeschoten en heeft zich slechts beperkt tot een accountantsverklaring die niet alles dekt. Het schoolbestuur heeft het projectmanagement onrechtmatig kunnen aanbesteden en het is onduidelijk waaraan € 12,7 mln. publieke onderwijsmiddelen zijn besteed.

IHP

4 Het college heeft onvoldoende inzicht in de huidige staat van de schoolpanden, waardoor het onbekend is hoe goed de gemeente zorgdraagt voor een goede huisvesting. Dit komt doordat de staat van de schoolgebouwen in het nieuwe IHP 2020-2023 niet is herijkt, maar gebaseerd is op gedateerde gegevens uit 2006/2007.

5 Daarnaast loopt de realisatie van bouwprojecten uit het IHP 2015-2019 fors achter. Er is tot en met 2018 slechts ongeveer € 111 mln. van het totale krediet van meer dan € 500 mln. besteed aan nieuwbouw/renovatie van schoolpanden. Dit blijkt ook uit de onderzochte casussen, waarin er geen tot weinig voortgang in de projecten zat, met name in de periode 2015-2017.

informatievoorziening

6 Het college informeert de raad niet altijd volledig over het krediet voor onderwijshuisvesting en de voortgang van de bouw- en renovatieprojecten. Ten aanzien van het krediet voor onderwijshuisvesting is het oorspronkelijk bedrag van € 200 mln. meer dan verdubbeld naar ruim € 516 mln., zonder dat de financiële gevolgen inzichtelijk worden gemaakt. Met betrekking tot de voortgang van het IHP 2015-2019 heeft het college in april 2020 een vertekend beeld geschetst; het rapporteerde namelijk dat er zes panden uit de top 50 gereed zijn, terwijl dit er maar drie zijn.

2-2 toelichting hoofdconclusies

werkwijze en casuïstiek

1 *Het college heeft de werkwijze en organisatie omtrent onderwijshuisvesting ingrijpend veranderd en verbeterd. Dit gebeurde mede naar aanleiding van de lessen uit het evaluatierapport naar het 'Open Venster'. Het college heeft hiermee lerend vermogen laten zien en door de getroffen maatregelen is het naar verwachting niet waarschijnlijk dat een casus zoals het 'Open Venster' zich de komende tijd nog een keer voordoet.*

aanpassing organisatie en werkwijze

- De gemeente heeft de capaciteit voor het begeleiden van onderwijshuisvesting vergroot met het oprichten van het uitvoeringsteam OHV, dat per 1 april 2018 van start is gegaan. Dit is een zogenaamd 'dedicated' team, waarvan de functionarissen fulltime werken aan de bouwprojecten.
- Er is een duidelijke projectstructuur met duidelijke rolverdeling gerealiseerd. Tevens zijn er procesbeschrijvingen ontwikkeld, die doorlopend worden aangepast. Hierdoor is de kwaliteit van de uitvoering van de onderwijshuisvestingstaak sinds 2018 aanzienlijk verbeterd.
- Ook is er een nieuwe werkwijze ontwikkeld die voorziet in een toets op alle tussenliggende producten (zoals ontwerpproducten en bijvoorbeeld het bestek) en is het opstellen van een businesscase verplicht gesteld.
- Door middel van deze toetsen is de gemeente voor het grootste deel in opzet in staat om projecten op de zogeheten GROTICK-aspecten[3] te beheersen. Door de nieuwe werkwijze is de beheersing wat betreft geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit op orde.

lessen uit 'Open Venster'

- In vergelijking tot het bouwproject 'Open Venster' zijn de afwijkingen van de procesbeschrijving en de tekortkomingen in de projectbeheersing in de onderzochte casussen klein te noemen, op de casus Avicenna na.
- Alleen bij de casussen Zuidwijk en De Hazelaar heeft de rekenkamer in de projectbeheersing enkele tekortkomingen geconstateerd, die ook bij het 'Open Venster' speelden:
  - Bij Zuidwijk was de voorbereiding van het project matig, omdat er geen business case was opgesteld en het PvE niet is getoetst. Dat hoefde echter ook niet, omdat toen nog volgens de 'oude werkwijze' werd gehandeld.
  - Daarnaast is het RSPW bij Zuidwijk niet altijd gevolgd en zijn bepaalde onderdelen van het projectmanagement slecht uitgevoerd.
  - Bij de Hazelaar was er sprake van een rooskleurige inschatting van de planning.
- Bij de overige drie casussen Jan Antonie Bijloo, de Nicolaasschool en het Schreudercollege, die helemaal volgens de nieuwe werkwijze zijn verlopen, zijn geen tekortkomingen die bij het 'Open Venster' hebben gespeeld, aangetroffen.

2 *Door de getroffen maatregelen is het college namelijk beter toegerust om zijn zorgplicht voor onderwijshuisvesting in te vullen. Dit blijkt uit de onderzochte casussen. Sinds de genomen maatregelen is de projectbeheersing grotendeels op orde, behalve het onderdeel risicomanagement. Dit is nog niet geheel op orde.*

- In de nieuwe werkwijze is het risicomanagement nog onvoldoende uitgewerkt, waardoor de gemeente niet in staat wordt gesteld om de risico's goed te beheersen.

3 GROTICK staat voor geld, risicomanagement, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteitsmanagement.

- De OHV-manager wordt namelijk alleen op de hoogte gesteld van de risico's die bekend zijn bij de bouwheer en die volgens de bouwheer spelen. Deze risico's worden dan bijvoorbeeld via de businesscase gedeeld met de OHV-manager, maar de OHV-manager doet niet mee aan de risicosessies waarin deze risico's in kaart worden gebracht.
- De OHV-manager vervult een passieve rol, terwijl deze juist een meer proactieve rol moet vervullen.

- De rekenkamer heeft het bouwproces bij De Hazelaar, Jan Antonie Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege volledig getoetst aan de nieuwe werkwijze en stelt vast dat er volgens de procedures is gehandeld.
- Het risicomanagement als onderdeel van de projectbeheersing is in alle casussen als matig beoordeeld omdat dit onvoldoende is uitgewerkt in de nieuwe werkwijze. Dit geldt zowel voor de casussen waarbij het schoolbestuur het bouwheerschap heeft (Jan Antonie Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege) als de casus waarbij de gemeente de bouwheer is (Zuidwijk). In principe is het schoolbestuur verantwoordelijk voor de realisatie van schoolgebouwen; d.w.z. bouwheerschap ligt bij het schoolbestuur, tenzij het schoolbestuur het bouwheerschap overdraagt aan de gemeente.

3 *In het geval van de renovatie van Avicenna heeft het college zijn verantwoordelijkheid inzake onderwijshuisvesting onvoldoende genomen. De gemeente is namelijk in haar toezichthoudende rol ernstig tekortgeschoten en heeft zich slechts beperkt tot een accountantsverklaring die niet alles dekt. Het schoolbestuur heeft het projectmanagement onrechtmatig kunnen aanbesteden en is het onduidelijk waaraan € 12,7 mln. publieke onderwijsmiddelen zijn besteed.*

- Aanvankelijk was de gemeente bouwheer van het bouwproject Avicenna, wat voorzag in renovatie met uitbreiding van het schoolgebouw. Medio 2016 is het bouwheerschap op verzoek van het schoolbestuur teruggegaan naar het Avicenna college.
- Het schoolbestuur heeft twee opdrachten via een Europese aanbesteding uitgezet:
  - de (openbare) aanbesteding risicodragend projectmanagement met een opdrachtwaarde van € 254.100 incl. btw en de (niet-openbare) aanbesteding voor de realisatie van de renovatie en uitbreiding met een totale opdrachtwaarde van € 9,8 mln. incl. btw;
  - de totale opdrachtwaarden bedragen dus circa € 10,1 mln. incl. btw.
- De Europese aanbesteding van het risicodragend projectmanagement is onrechtmatig geweest. Het schoolbestuur heeft namelijk als opdrachtgever de opdrachtnemer (HEVO) bevoordeeld, omdat er sprake was van vervalste mededinging. Hiermee heeft het Avicenna college in strijd gehandeld met de Aanbestedingswet (artikel 1.10a en b):
  - HEVO had een kennisvoorsprong, voordat de opdracht werd gegund. Dit komt omdat HEVO al gewerkt had aan het Voorlopig Ontwerp en al aangewezen was door het schoolbestuur om de aanbesteding van de renovatie te begeleiden.
  - na de gunning komt de afgesloten overeenkomst voor risicodragend projectmanagement niet overeen met de oorspronkelijke opdracht bij de aanbesteding, waardoor er sprake was van een wezenlijke wijziging van de opdracht. Dit is een tweede reden waarom de aanbesteding onrechtmatig is.
- De gemeente heeft in eerste instantie haar toezichthoudende rol goed ingevuld door het schoolbestuur te wijzen op de afbreukrisico's die verbonden waren aan de aanbesteding van risicodragend projectmanagement en dat een EU-aanbesteding

nodig was. Zij heeft echter nagelaten om te monitoren hoe de aanbesteding uiteindelijk is gegund. Hierdoor heeft de gemeente haar toezichthoudende rol rondom de aanbesteding onvoldoende vervuld.

- De eindafrekening bij de controleverklaring van de accountant geeft geen inzicht in hoe het beschikte bedrag van de gemeente (€ 12,7 mln.) is besteed. Er is namelijk een verschil tussen alle termijnbetalingen aan HEVO en de gegunde opdrachtwaarden (zie berekening in paragraaf 5-2-3 van de nota van bevindingen). Het gaat om een bedrag van bijna € 2,5 mln. waarvan niet duidelijk is waar het aan gespendeerd is.
- Daarnaast is ten aanzien van het risicodragend projectmanagement de afspraak gemaakt dat een eventueel positief resultaat van de aanbesteding van de bouwopdracht verdeeld zou worden tussen de school en HEVO. Niet uitgesloten kan worden dat dit is gebeurd aangezien er geen inzicht wordt verschaft door de eindafrekening bij de controleverklaring.
- Op basis van de beschikbare documenten, zoals de eindafrekening bij de controleverklaring, is de gemeente niet in staat om te bepalen waaraan het geld precies is besteed.
- De gemeente heeft haar toezichthoudende verantwoordelijkheid over de hele linie in ernstige mate verwaarloosd.
  - Hoewel betrokken functionarissen wel op de hoogte waren van de afbreukrisico's die verbonden waren aan de aanbesteding van het risicodragend projectmanagement, hebben zij verzuimd om zich op de hoogte te stellen van de uiteindelijke afspraken in de overeenkomst tussen de school en de opdrachtnemer HEVO.
  - Ook heeft de gemeente niet toegezien op de besteding van de middelen, doordat zij akkoord is gegaan met een accountantsverklaring waarop alleen te zien is dat alle toegekende middelen aan HEVO zijn overgemaakt. Het ontbreekt aan een overzicht waaraan HEVO de middelen heeft besteed.

IHP

4 *Het college heeft onvoldoende inzicht in de huidige staat van de schoolpanden, waardoor het onbekend is hoe goed de gemeente zorgdraagt voor een goede huisvesting. Dit komt doordat de staat van de schoolgebouwen in het nieuwe IHP 2020-2023 niet is herijkt, maar gebaseerd is op gedateerde gegevens uit 2006/2007.*

- In 2014 is het IHP 2015-2019 opgesteld om meer voorspelbaarheid in de huisvestingsplannen te geven en is een investeringsagenda gemaakt voor 144 zogeheten aandachtspanden; dit zijn panden die vervangen of grondig gerenoveerd moeten worden. Hiervan is een top 50 samengesteld die als eerste aangepakt zou worden.
- Deze lijst van aandachtspanden is in 2014 gemaakt op basis van een Quick Scan van de kwaliteit van de schoolgebouwen in 2006/2007.
- De prioritering van het vervangen van de 144 panden vond mede plaats op basis van de functionele kwaliteit, ruimtelijk-visuele kwaliteit en technische kwaliteit. Deze prioritering heeft plaatsgevonden op basis van een vragenlijst. Er heeft in ieder geval geen bouwkundige keuring plaatsgevonden.
- Voor het nieuwe IHP 2020-2023 is de bestaande lijst met aandachtspanden 'opgeschoond'. Deze lijst is ook gebaseerd op de Quick Scan uit 2006/2007.
- De bouwkundige staat van de panden is dus niet opnieuw in kaart gebracht. In plaats daarvan is uitgegaan van zeer gedateerde bouwkundige gegevens.

5 *Daarnaast loopt de realisatie van bouwprojecten uit het IHP 2015-2019 fors achter. Er is tot en met 2018 slechts ongeveer € 111 mln. van het totale krediet van meer dan € 500 mln. besteed aan nieuwbouw/renovatie van schoolpanden. Dit blijkt ook uit de onderzochte casussen, waarin er geen tot weinig voortgang in de projecten zat, met name in de periode 2015-2017.*

- In de loop van de jaren is de omvang van het krediet voor onderwijshuisvesting toegenomen van aanvankelijk € 200 mln. naar meer dan € 500 mln.
- Van het bestede bedrag van € 111 mln. zijn veertien projecten bekostigd. Hiervan is slechts één project afkomstig van de top 50, de rest bestaat uit andere huisvestingsprojecten buiten de top 50 om die ten laste zijn gekomen van het onderwijshuisvesting budget. Een voorbeeld van een dergelijk project is Avicenna College.

- Hoewel het IHP 2015-2019 in 2014 is vastgesteld, is tot de zomer van 2016 niet gestart met de uitvoering van het IHP.
- In de jaren ervoor moesten schoolbesturen in opdracht van de gemeente eerst overschotten aan vierkante meters in hun andere schoolpanden wegwerken.
- De eerste tranche met projecten van de top 50 is pas halverwege 2016 bekend gemaakt.
- Uit alle onderzochte casussen blijkt dat er weinig tot geen voortgang zat in de uitvoering, totdat in 2018 een uitvoeringsteam OHV van start ging met een nieuwe werkwijze.
  - In gesprekken geven schoolbesturen aan dat de samenwerking met de gemeente in de periode voor de invoering van het uitvoeringsteam OHV matig tot slecht was en dat ze vooral last hadden van de vertraging in de bouwprojecten.
  - In vier van de zes onderzochte casussen was er sprake van een laag bouwtempo in de periode voor de invoering van het uitvoeringsteam OHV.

informatievoorziening

6 *Het college informeert de raad niet altijd volledig over het krediet voor onderwijshuisvesting en de voortgang van de bouw- en renovatieprojecten. Ten aanzien van het krediet voor onderwijshuisvesting is het oorspronkelijk bedrag van € 200 mln. meer dan verdubbeld naar ruim € 516 mln., zonder dat de financiële gevolgen inzichtelijk worden gemaakt. Met betrekking tot de voortgang van het IHP 2015-2019 heeft het college in april 2020 een vertekend beeld geschetst; het rapporteerde namelijk dat er zes panden uit de top 50 gereed zijn, terwijl dit er maar drie zijn.*

krediet onderwijshuisvesting

- De gemeente heeft in 2014 het IHP 2015-2019 opgesteld met een lijst van 144 aandachtspanden. Hiervan is een top 50 benoemd, verdeeld in tranches. Voor de nieuwbouw of renovatie van deze top 50 was een krediet van € 50 mln. per jaar beschikbaar gesteld voor de jaren 2016, 2017 en 2018, wat in totaal € 150 mln. betekent.
- Voor het huisvestingsplan 2015 was € 50 mln. beschikbaar. In totaal ging het aanvankelijk dus om een krediet van € 200 mln. voor het IHP 2015-2019 en het huisvestingsplan 2015.
- In de loop van de jaren zijn door toevoegingen het totaalbedrag aan kredieten voor onderwijshuisvesting toegenomen van € 200 mln. naar ruim € 516 mln. (zie tabel 2-1 van de nota van bevindingen).
- Het krediet is o.a. opgehoogd omdat geen rekening was gehouden met de benodigde kredieten voor bewegingsonderwijs (gymzalen). Daarnaast zijn de benodigde

kredieten in het IHP 2015-2019 te laag ingeschat en moet er bovendien meer uit het onderwijshuisvestingskrediet betaald worden dan alleen de onderwijshuisvestingsprojecten uit de top 50.
- De gevolgen van deze kredietverhogingen in de vorm van huurverhoging zijn niet met de gemeenteraad gedeeld.

informatie over de financiële gevolgen
- Het reserveren van het krediet gaat niet direct ten koste van het budget voor onderwijshuisvesting. Pas wanneer het krediet is besteed, worden de kapitaallasten (rente- en afschrijvingskosten) verwerkt in de kostendekkende huur die de afdeling Onderwijs (cluster MO) betaalt aan de afdeling Vastgoed (cluster SO).
- Deze kostendekkende huur is de afgelopen jaren niet toegenomen en bedraagt bijna € 65 mln. per jaar.
- In de periode 2015-2019 is vanwege het lage bouwtempo nog niet veel krediet geactiveerd, waardoor de kostendekkende huur min of meer op hetzelfde niveau ligt.
- Zodra het krediet wordt geactiveerd, zal dit leiden tot huurverhoging en daarmee een stijging van het budget voor onderwijshuisvesting. Hiermee dient rekening te worden gehouden in de begroting.

voortgang bouw- en renovatieprojecten
- Vanaf de zomer van 2016 heeft het college voortgangsberichten over de uitvoering van het IHP 2015-2019 aan de gemeenteraad verstuurd.
- In de wethoudersbrief van 28 april 2020 over de voortgang van IHP-projecten wordt een vertekend beeld geschetst van de voortgang doordat:
  - niet gevisualiseerd wordt hoeveel top 50 projecten nog gestart moeten worden (13);
  - gesteld wordt dat er zes top 50 projecten zijn opgeleverd, terwijl dit er drie zijn. (Bij deze optelling zijn namelijk niet alleen projecten uit het IHP 2015-2019 meegenomen, maar ook projecten uit de reguliere huisvestingsprogramma's. Deze laatste worden weliswaar ook betaald uit het krediet voor onderwijshuisvesting, maar maken geen onderdeel uit van de top 50).

2-3 aanbevelingen

Gezien de conclusies uit het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

werkwijze en casuïstiek

Hoewel door de nieuwe maatregelen de werkwijze en organisatie omtrent onderwijshuisvesting aanzienlijk zijn verbeterd, is de projectbeheersing op het onderdeel risicomanagement onvoldoende uitgewerkt. Zo is met betrekking tot het risicomanagement de rol van de OHV-manager nog te passief.

1 Neem in de nieuwe werkwijze op dat de OHV-manager door de bouwheer georganiseerde risicosessies actief bijwoont en als deze er niet zijn, dat de OHV-manager deze zelf organiseert.

De gemeente is in haar toezichthoudende rol ernstig tekortgeschoten bij de casus Avicenna.

2 Borg dat er voldoende expertise aanwezig is om toezicht te houden op de aanbestedingen in bouwprojecten waarbij het schoolbestuur bouwheer is, en zie

erop toe dat dit gemeentelijk toezicht goed wordt ingevuld door bijvoorbeeld niet alleen genoegen te nemen met een accountantsverklaring achteraf die voor het hele bedrag is afgegeven.

IHP

De staat van de schoolgebouwen (op de lijst van aandachtspanden) in het nieuwe IHP 2020-2023 is niet herijkt, maar is gebaseerd op gedateerde gegevens van een Quick Scan uit 2006/2007.

3 Laat de staat van de schoolgebouwen opnieuw herijken, zodat er inzicht komt in de huidige bouwkundige staat van deze panden. Maak op basis daarvan een nieuwe prioritering van aandachtspanden.

informatievoorziening

4 Maak de financiële gevolgen van activering van de kredieten voor onderwijshuisvesting voor het onderwijshuisvestingsbudget inzichtelijk in voortgangsrapportages aan de gemeenteraad.
5 Houd de gemeenteraad periodiek op de hoogte van de voortgang van de bouw- en renovatieprojecten en maak hierbij duidelijk onderscheid tussen projecten uit het IHP en uit reguliere huisvestingsprogramma's.
6 In het IHP 2015-2019 is geen rekening gehouden met budgetten voor bewegingsonderwijs. Stel een meerjarenplan voor gym- en sportzalen op en houd hier rekening mee met budgetbepalingen voor onderwijshuisvesting.

Rekenkamer
ROTTERDAM

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Met waardering heeft het college kennisgenomen van de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen van uw onderzoek naar onderwijshuisvesting. Net als de rekenkamer is het college van mening dat schoolprestaties van leerlingen mede afhankelijk zijn van de kwaliteit en inrichting van de fysieke schoolomgeving en dat onderwijshuisvestingsprojecten goed uitgevoerd dienen te worden. Daarom is het college blij met de conclusie van de rekenkamer dat er veel verbeterd is in de realisatie van de projecten met name door de inrichting van het Uitvoeringsteam Onderwijshuisvesting, dat de realisatie van projecten voortvarend begeleidt.

doel van het onderzoek en relatie met eerdere onderzoeken

De aanleiding van het onderzoek was de vraag of de gemeente in voldoende mate is toegerust om de onderwijshuisvestingsprojecten tot een goed einde te brengen. Aanleiding hiertoe zijn de ervaringen met het project Open Venster, waar in 2018 een evaluatierapport over uitgebracht is. Ook in 2013 heeft de rekenkamer een rapport uitgebracht ("Onderhoud in de steigers"). In het rapport van 2020 beperkt de rekenkamer zich tot zes casussen waarbij wordt ingezoomd op het huisvestingsproces (besluitvorming, planning en het daadwerkelijk bouwen of renoveren van onderwijspanden). Gekozen is voor een mix van casussen die van elkaar verschillen in fasen in proces, bouwheerschap (schoolbestuur of gemeente) en type onderwijs (primair-, voortgezet- en speciaal onderwijs).

organisatie op orde

Het college is blij dat de rekenkamer heeft vastgesteld dat er door een aantal organisatorische aanpassingen duidelijke verbeteringen aangebracht zijn in de werkwijze. Hierdoor kan de gemeente haar wettelijke taak, bekostiging van (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding, beter uitvoeren. Het college heeft bij deze verbeteringen ook de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer uit 2013 en het evaluatierapport uit 2018 betrokken. De inrichting van het Uitvoeringsteam Onderwijshuisvesting (hierna: Uitvoeringsteam OHV) in 2018 is hierbij een belangrijke stap voorwaarts gebleken. Processen zijn duidelijk beschreven en er wordt naar gehandeld. In het rekenkamerrapport blijkt uit de cijfers die de schoolbesturen aan de samenwerking met de gemeente geven dat deze als verbeterd ervaren wordt.

reactie op de hoofdconclusies

In de bestuurlijke nota trekt de rekenkamer op basis van haar onderzoek zes conclusies, die hieronder cursief worden weergegeven, met daar onder de reactie van het college.

werkwijze en casuïstiek

1 *Het college heeft de werkwijze en organisatie omtrent onderwijshuisvesting ingrijpend veranderd en verbeterd. Dit gebeurde mede naar aanleiding van de lessen uit het evaluatierapport naar het 'Open Venster'. Het college heeft hiermee lerend vermogen laten*

zien en door de getroffen maatregelen is het naar verwachting niet waarschijnlijk dat een casus zoals het 'Open Venster' zich de komende tijd nog een keer voordoet.

reactie college:
Door een aantal organisatorische aanpassingen zijn er duidelijke verbeteringen aangebracht in de werkwijze. Het college ziet in deze constatering van de rekenkamer een positieve bevestiging van de ingevoerde aanpassingen in de werkwijze en het lerend vermogen van de organisatie. De inrichting van het Uitvoeringsteam OHV in 2018, als 'dedicated' team, is hierin een belangrijke stap voorwaarts gebleken. Processen zijn nu duidelijk beschreven en er wordt naar gehandeld. Een belangrijk verschil tussen de oude en nieuwe werkwijze is dat in de nieuwe werkwijze de verantwoordelijkheden veel duidelijker belegd zijn. In de Leidraad Bouwprojecten Onderwijs (2019) wordt per projectfase aangegeven welke stappen noodzakelijk zijn en welke documenten aangeleverd moeten worden ter besluitvorming, fasering en afrekening van de bouwprojecten. De bedrijfsvoering is geprofessionaliseerd door het invoeren van standaard werkwijzen en de inrichting van het Uitvoeringsteam OHV.

2 *Door de getroffen maatregelen is het college namelijk beter toegerust om zijn zorgplicht voor onderwijshuisvesting in te vullen. Dit blijkt uit de onderzochte casussen. Sinds de genomen maatregelen is de projectbeheersing grotendeels op orde, behalve het onderdeel risicomanagement. Dit is nog niet geheel op orde.*

reactie college:
Het college is goed toegerust om zijn zorgplicht voor onderwijshuisvesting te vervullen. De rekenkamer constateert dat de GROTICK aspecten (geld, risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit) in het algemeen beheerst worden, maar maakt een kanttekening bij de risicobeheersing, met name wanneer de school bouwheer is. Op dit onderdeel geeft de rekenkamer aan dat de gemeente (de OHV manager) hier een actievere rol zou moeten innemen. Hierbij merkt het college op dat er in alle fasen en beslismomenten steeds alle onderdelen van GROTICK aan de orde komen, ook de risico's. Ook worden tijdens de verschillende fasen van een bouwproject de voortgang van het bouwproject en de risico's met betrekking tot de GROTICK- aspecten besproken en genotuleerd binnen de afgesproken overlegstructuur tussen schoolbestuur en gemeente. Over de voortgang van de GROTICK-aspecten wordt door de OHV-manager in de projectenmonitor van de gemeente aan het college gerapporteerd.

In de Leidraad Bouwprojecten en in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Rotterdam wordt omschreven:
- hoe het overleg over de wijze van uitvoering gevoerd wordt;
- welke afspraken gemaakt worden over de wijze van toetsing van bouwplan en begroting;
- hoe de controle op de besteding van de beschikbaar gestelde middelen wordt uitgevoerd en hoe deze middelen worden verantwoord;
- wat de wijze van aanbesteding is.

Zoals de rekenkamer ook in het rapport stelt, is het uitgangspunt dat het schoolbestuur de bouwheer is. Dit uitgangspunt komt ook duidelijk in de wet tot

uitdrukking.[4] Op verzoek van het schoolbestuur kan het bouwheerschap overgedragen worden aan de gemeente. Dit gebeurt in een beperkt aantal situaties, meestal als er een complexe gebiedsontwikkeling aan de orde is. Momenteel is een schoolbestuur bij circa 90 procent van de onderhanden projecten bouwheer. In de projectenmonitor staan momenteel 67 projecten benoemd, waarvan de gemeente bij 7 bouwheer is. Als het bouwheerschap bij het bevoegd bezag van een school berust, betekent dit dat het bevoegd gezag van de school de opdracht geeft de huisvestingsvoorziening tot stand te brengen. De daarbij behorende verantwoordelijkheden, zoals risicobeheersing, liggen in dat geval bij het schoolbestuur en niet bij de gemeente. Bij de aanbevelingen komen we terug op mogelijke verbeteringen bij de risicobeheersing.

3 *In het geval van de renovatie van Avicenna heeft het college zijn verantwoordelijkheid inzake onderwijshuisvesting onvoldoende genomen. De gemeente is namelijk in haar toezichthoudende rol ernstig tekortgeschoten en heeft zich slechts beperkt tot een accountantsverklaring die niet alles dekt. Het schoolbestuur heeft het projectmanagement onrechtmatig kunnen aanbesteden en het is onduidelijk waaraan € 12,7 mln. publieke onderwijsmiddelen zijn besteed.*

<u>reactie college:</u>
Zoals de rekenkamer ook geconstateerd heeft in het onderzoek is het bouwheerschap in deze casus overgedragen van de gemeente aan het schoolbestuur. Dit project is geheel uitgevoerd volgens de werkwijze die gehanteerd werd vóór de invoering van het Uitvoeringsteam OHV in 2018. Terecht merkt de rekenkamer op dat in dit proces, zeker in de initiatieffase, niet alles goed verlopen is en er onvoldoende duidelijke afspraken gemaakt zijn. Dit heeft geleid tot risico's die vermeden hadden kunnen worden. Terugkijkend kunnen we echter ook stellen dat dit niet tot schade heeft geleid: het project is binnen de afgesproken (korte) tijd en het beschikte budget gerealiseerd.

Door de opdrachtgever, het schoolbestuur, is gekozen voor risicodragend projectmanagement. In het rapport wordt opgemerkt dat risicodragend projectmanagent, zoals toegepast bij de bouw van het Avicenna College, niet wenselijk is voor de gemeente, omdat risico's daarmee voor de gemeente onbeheersbaar zouden zijn. Het college merkt hierbij op dat risicodragend projectmanagement een veel voorkomende uitvoeringsvorm is, die op vele plaatsen in het land toegepast wordt bij onderwijshuisvestingsprojecten en die het voordeel heeft dat risico's voor een groot deel uit handen van de opdrachtgever worden genomen.

De rekenkamer stelt dat het schoolbestuur een onrechtmatige aanbesteding heeft gedaan, op basis van vervalste mededinging. De gemeente heeft het schoolbestuur gewezen op de risico's bij de aanbesteding en op het feit dat er Europees aanbesteed diende te worden. Dat het schoolbestuur een andere keuze heeft gemaakt, is de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur, dat immers bouwheer was.

De rekenkamer stelt vast dat de gemeente op basis van de verstrekte en beschikbare documenten niet in staat is om met zekerheid te bepalen waaraan het geld precies is besteed. Ten aanzien van de toezichthoudende rol van de gemeente concludeert de rekenkamer daarom dat de gemeente ernstig tekort is geschoten.

4 Artikel 103 lid 1 van de WPO, artikel 101 lid 1 van de Wc en artikel 76n WVO.

Het College weerspreekt dit. De controle op de afrekening is conform de procedure, uitbesteed aan een externe accountant. De facturen bij de afrekening moeten door de accountant worden getoetst op rechtmatigheid. In dit verband is van belang op te merken dat de gemeente een controleprotocol heeft opgesteld om de gevraagde werkzaamheden van de accountant in het kader van de controle op de verantwoording te specificeren. In dat protocol staat dat de accountant een getrouw beeld moet geven van de besteding van de door de Gemeenteraad beschikbaar gestelde middelen en dat vastgesteld moet worden of het bouwproject tijdig en conform het bestek is opgeleverd. Zo waarborgt de gemeente dat door een deskundige (de accountant) gecontroleerd wordt hoe het beschikbaar gestelde overheidsgeld besteed is.

In dit geval is er een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven, die bij de verantwoording is overgelegd conform de Leidraad Bouwprojecten. Dat betekent dat verwacht mag worden dat de accountant alle uitgaven heeft gecheckt en dat de middelen op rechtmatige en doelmatige wijze zijn ingezet. De rekenkamer stelt dat onduidelijk is waaraan € 12,7 mln. publieke onderwijsmiddelen zijn besteed. Deze conclusie is naar de mening van het college onjuist. De goedkeurende accountantsverklaring toont aan dat de facturen op rechtmatigheid getoetst zijn. Hieruit blijkt dat de bedragen op de facturen optellen tot het beschikte bedrag van € 12,7 mln.

Het college merkt op dat voor het totaal beschikte bedrag van € 12,7 mln. de totale te realiseren ruimte 7779 m^2 bruto vloeroppervlak (BVO) is. Omgerekend komt dit neer op een stichtingskostenbedrag van € 1.632 per m^2 BVO. Als dit bedrag afgezet en vergeleken wordt met andere investeringen in onderwijshuisvesting dan is te zien dat het gemiddelde investeringsbedrag (stichtingskosten) per m^2 BVO voor andere investeringsprojecten binnen Rotterdam die in de jaren 2013-2016 zijn opgeleverd € 1.972 is, volgens de toen geldende kaders.

De rekenkamer meldt ten slotte in haar rapport dat er een afspraak was tussen schoolbestuur en HEVO om een eventueel voordeel na oplevering te verdelen tussen HEVO en schoolbestuur. De gemeente was niet bekend met deze afspraak. Deze is ook tegen de regels omdat een bedrag dat eventueel resteert nadat de voorziening is gerealiseerd, alleen aangewend mag worden voor de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie.[5] Het schoolbestuur en HEVO hebben de gemeente gemeld dat er geen resterend bedrag is verdeeld. Het schoolbestuur heeft dit ook aan de rekenkamer gemeld. Het college gaat met het schoolbestuur in gesprek over deze afspraak.

IHP

4 *Het college heeft onvoldoende inzicht in de huidige staat van de schoolpanden, waardoor het onbekend is hoe goed de gemeente zorgdraagt voor een goede huisvesting. Dit komt doordat de staat van de schoolgebouwen in het nieuwe IHP 2020-2023 niet is herijkt, maar gebaseerd is op gedateerde gegevens uit 2006/2007.*

reactie college:
Met het IHP 2020-2023 wordt het laatste deel van de lijst van 144 aandachtspanden opgepakt. De prioritering in de aanpak van de aandachtspanden is niet, zoals de

5 Art. 99 lid 2 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

rekenkamer stelt, gebaseerd op 'gedateerde gegevens uit 2006/2007'. De bouwkundige staat van deze 144 panden is in 2013 bepaald door een schouw en beoordeeld op functionele kwaliteit, ruimtelijk visuele kwaliteit en technische kwaliteit. Bij de schouw zijn 24 aspecten per pand onderzocht, waarvan 9 t/m 23 de technische kwaliteit (bouwkundige staat) betreffen. Dit onderzoek is uitgevoerd door een extern bureau (RPS). Dit heeft geleid tot genoemde aandachtspandenlijst, waarbij de panden op rangorde zijn gezet, met op 1 het pand dat de meeste aandacht nodig heeft (= kwalitatief het minst voldoet). Deze lijst van aandachtspanden is in 2017 geactualiseerd ('schone lijst'). Het is niet zo dat een nummer op de lijst tegelijkertijd de volgorde van uitvoering is. De concrete uitvoering hangt van allerlei factoren af. Door de afwerking van de volledige lijst wordt een kwart van het Rotterdamse scholenbestand vernieuwd. In het nieuwe IHP 2020-2023 wordt dus verder gewerkt aan panden op de lijst. Daarnaast is in dit nieuwe IHP gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. Dit kan ook leiden tot afspraken over het aanpakken van andere panden. Hierover zijn en worden uiterst transparante afspraken gemaakt.

Daarnaast merkt het college op dat de schoolbesturen sinds 2015 zelf verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van schoolgebouwen (beheer, exploitatie, onderhoud, aanpassingen) en daarvoor ook de middelen ontvangen van het rijk. De gemeente heeft de zorgplicht voor het bieden van voldoende en adequate huisvesting voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs en is verantwoordelijk voor de nieuwbouwprojecten.

5 *Daarnaast loopt de realisatie van bouwprojecten uit het IHP 2015-2019 fors achter. Er is tot en met 2018 slechts ongeveer € 111 mln. van het totale krediet van meer dan € 500 mln. besteed aan nieuwbouw/renovatie van schoolpanden. Dit blijkt ook uit de onderzochte casussen, waarin er geen tot weinig voortgang in de projecten zat, met name in de periode 2015-2017.*

<u>reactie college:</u>
Om tot een ingebruikname van een bouwproject te komen (moment van realisatie) moeten verschillende fasen worden doorlopen, waarbij een globale reële doorlooptijd 5 tot 7 jaar (van start initiatieffase tot en met oplevering) is. Dit is ook landelijk de gemiddelde doorlooptijd. In de begroting 2021 is dan ook te zien dat komende jaren (vooral in 2021, 2022 en 2023) een piek zal zitten in de ingebruikname van bouwprojecten. Naar de mening van het college is het niet reëel om de gerealiseerde investering tot en met 2018 af te zetten tegen het totale krediet van ruim 500 mln. Het totale krediet is namelijk in fasen toegekend. Zo is pas bij de voorjaarsretraite 2019 een aanvullend krediet toegekend van € 136 mln.

informatievoorziening

6 *Het college informeert de raad niet altijd volledig over het krediet voor onderwijshuisvesting en de voortgang van de bouw- en renovatieprojecten. Ten aanzien van het krediet voor onderwijshuisvesting is het oorspronkelijk bedrag van € 200 mln. meer dan verdubbeld naar ruim € 516 mln., zonder dat de financiële gevolgen inzichtelijk worden gemaakt. Met betrekking tot de voortgang van het IHP 2015-2019 heeft het college in april 2020 een vertekend beeld geschetst; het rapporteerde namelijk dat er zes panden uit de top 50 gereed zijn, terwijl dit er maar drie zijn.*

<u>reactie college:</u>

De rekenkamer concludeert dat de raad niet altijd volledig geïnformeerd is over het krediet voor onderwijshuisvesting. Het college is het met deze conclusie niet eens. De raad is over de kredieten voor onderwijshuisvesting geïnformeerd bij de jaarrekeningen, bij de begrotingen en bij de eerste herzieningen van de begroting. Daarnaast is er in juni 2017 een brief aan de raad gestuurd die toelichting geeft op de ontwikkeling in de kredieten. Ook is de raad middels technische sessies (2017, 2019, 2020) geïnformeerd over onderwijshuisvesting. Om het inzicht in de ontwikkeling en de uitputting van de kredieten voor onderwijshuisvesting verder te vergroten, wordt er momenteel gewerkt aan een nieuw dynamisch model, de Voortschrijdende Indicatieve Meerjaren Investeringsplanning (VIMIP). Hiermee wordt een meerjarenplanning voor het te investeren krediet gemaakt. Het VIMIP wordt in het laatste kwartaal van 2020 verwacht. Hierbij wordt aangesloten op de meerjarenbegroting van de gemeente. In het VIMIP wordt aangegeven welk investeringskrediet voor onderwijshuisvesting er nog beschikbaar is, en hoe de uitputting daarvan verloopt aan de hand van de planning van gereedkomende projecten.

Eén van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport 2013 was het beschikbaar stellen van voldoende budget om de zorgplicht voor de onderwijshuisvesting te kunnen realiseren op het zelf vastgestelde ambitieniveau. Ook in het rapport van 2020 komt het punt van (on)voldoende financiën terug. De rekenkamer stelt vast dat wanneer uiteindelijk al het beschikbaar gestelde krediet geactiveerd is, een forsere huurstijging wel in het verschiet ligt. Dit betekent dat de gemeente het OHV-budget waarschijnlijk de komende jaren moet verhogen.
Het college deelt dit; investeringen in panden vertalen zich terug in een stijging van de huisvestingslasten. De kosten voor de collectieve huurovereenkomst die de afdeling Onderwijs met afdeling Vastgoed van Stadsontwikkeling afsluit stijgen. Hierover heeft het college de raad geïnformeerd met de gemeentelijke meerjarenbegroting. De gemeentelijke meerjarenbegroting begroot vier jaar vooruit. Daarmee worden de veranderende OHV budgetten jaarlijks voor een nieuwe periode van vier jaar aangepast.

Bij de vaststelling van het IHP 2015-2019 is besloten dat de oplopende huisvestingslasten uit de algemene middelen worden gedekt. Andersom ook: financiële middelen die overblijven op het product onderwijshuisvesting komen ten gunste van de algemene middelen. Jaarlijks wordt er een actualisatie gemaakt van de begroting onderwijshuisvesting op basis van de reeds beschikbare kredietruimte. Hierbij merkt het college op dat er voor onderwijshuisvesting sprake is van één budget, er wordt geen onderscheid gemaakt voor IHP projecten of het huisvestingsprogramma.

Vervolgens constateert de rekenkamer dat de raad niet volledig geïnformeerd is over de voortgang van de IHP projecten. Ook deze conclusie deelt het college niet. Tweemaal per jaar wordt de raad door het college geïnformeerd over de voortgang van alle onderwijshuisvestingsprojecten door een projectenmonitor. De laatste voortgangsrapportage is van april 2020 en de volgende ontvangt de raad voor het einde van dit jaar.

De rekenkamer stelt in haar rapport dat het college de gemeenteraad met voortgangsberichten op de hoogte houdt, maar de raad krijgt daarin, zo stelt de rekenkamer vast, een vertekend beeld voorgeschoteld. Het college rapporteerde

namelijk dat in april 2020 zes panden uit de top 50 gereed zijn, terwijl dit er maar drie zijn.
Deze constatering is juist. Dit wordt door de rekenkamer ook juist uitgelegd: er zijn ook andere projecten meegenomen in deze zinssnede over de zes panden. In de genoemde brief aan de raad wordt wel melding van een diversiteit aan projecten gemaakt, maar in een latere paragraaf is dat niet consequent verwoord.

reactie op de aanbevelingen
In de bestuurlijke nota worden door de rekenkamer de volgende zes aanbevelingen aan het college gedaan die hieronder cursief worden weergegeven, met daar onder de reactie van het college.

werkwijze en casuïstiek
Hoewel door de nieuwe maatregelen de werkwijze en organisatie omtrent onderwijshuisvesting aanzienlijk zijn verbeterd, is de projectbeheersing op het onderdeel risicomanagement onvoldoende uitgewerkt. Zo is met betrekking tot het risicomanagement de rol van de OHV-manager nog te passief.

1 *Neem in de nieuwe werkwijze op dat de OHV-manager door de bouwheer georganiseerde risicosessies actief bijwoont en als deze er niet zijn, dat de OHV-manager deze zelf organiseert.*

<u>reactie college:</u>
Het college zal op basis van deze aanbeveling de Leidraad Bouwprojecten op het onderdeel risicomanagement kritisch bezien. Onderzocht wordt de mogelijkheid om samen met de schoolbesturen een handreiking of werkwijze op te stellen zodat risicosessies een nadrukkelijker onderdeel zijn van het totale proces. Hierbij wordt vooral gedacht aan de beginfase, omdat in deze fase gezamenlijk de opgave vastgesteld wordt. Wel merkt het college hierbij op dat de taakverdeling duidelijk is: als het schoolbestuur bouwheer is, ligt de verantwoordelijkheid voor de organisatie van risicosessies bij de bouwheer.

De gemeente is in haar toezichthoudende rol ernstig tekortgeschoten bij de casus Avicenna.

2 *Borg dat er voldoende expertise aanwezig is om toezicht te houden op de aanbestedingen in bouwprojecten waarbij het schoolbestuur bouwheer is, en zie erop toe dat dit gemeentelijk toezicht goed wordt ingevuld door bijvoorbeeld niet alleen genoegen te nemen met een accountantsverklaring achteraf die voor het hele bedrag is afgegeven.*

<u>reactie college:</u>
Het onderwijshuisvestingsproject voor het Avicenna College is volgens de oude werkwijze uitgevoerd, voordat het Uitvoeringsteam OHV van start is gegaan (2018). Het college is ervan overtuigd dat er in de nieuwe situatie in het Uitvoeringsteam OHV voldoende expertise aanwezig is om de toezichthoudende rol naar behoren uit te kunnen voeren en de adviserende en controlerende taak uit te kunnen oefenen. De nieuwe werkwijze borgt dat een zorgvuldige en onderbouwde raming onderdeel uitmaakt van de businesscase. Het uitgangspunt van de wet is dat het bevoegd gezag van een school de opdracht geeft om de huisvestingsvoorziening tot stand te brengen, zoals ook aangegeven bij de reactie van het college op conclusie 2. Hieruit vloeit logischerwijs voort dat de verantwoordelijkheid voor de aanbesteding dan ook bij het schoolbestuur ligt. Met het ter beschikking stellen van de financiële middelen wordt de aanbestedingsplicht doorgelegd aan het schoolbestuur.
In de Leidraad Bouwprojecten staan voorwaarden benoemd over aanbestedingsregels.

- Allereerst moet de Business case een voorstel bevatten omtrent de aanbesteding. Dat wordt gecontroleerd op correctheid. Dit voorstel voor de aanbestedingsstrategie moet in overeenstemming zijn met de Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit.
- De Leidraad bevat uitgebreide uitleg over het aanbestedingsbeleid van de gemeente en dat de aanbestedingsplicht is doorgelegd aan het schoolbestuur.
- De Leidraad bevat richtlijnen voor de accountant inzake de aanbesteding.

Alle accountantsverklaringen die de gemeente vereist moeten voldoen aan het accountantsprotocol, waarin nauwkeurig omschreven staat wat de eisen zijn die gesteld worden aan de accountantsverklaring en welke werkzaamheden de accountant daarvoor moet uitvoeren. De gemeente gaat er dan vanuit dat dit voldoende afgedekt is. Het is ongebruikelijk om een goedkeurende accountantsverklaring weer te laten controleren op juistheid. Het college heeft niet de intentie deze werkwijze aan te passen; naar de mening van het college volstaat dit.

IHP

De staat van de schoolgebouwen (op de lijst van aandachtspanden) in het nieuwe IHP 2020-2023 is niet herijkt, maar is gebaseerd op gedateerde gegevens van een Quick Scan uit 2006/2007.

3 *Laat de staat van de schoolgebouwen opnieuw herijken, zodat er inzicht komt in de huidige bouwkundige staat van deze panden. Maak op basis daarvan een nieuwe prioritering van aandachtspanden.*

<u>reactie college:</u>

Naar de mening van het college is dit niet nodig, omdat het nieuwe IHP 2020-2023 niet gebaseerd is op de Quick Scan uit 2006/2007, zoals hierboven ook is aangegeven in de reactie op conclusie 4. In het IHP 2020-2023 is de resterende lijst van aandachtspanden opgenomen als voorgenomen investeringsprojecten, zodat deze lijst conform de afspraken met de schoolbesturen wordt afgewerkt.

informatievoorziening

4 *Maak de financiële gevolgen van activering van de kredieten voor onderwijshuisvesting voor het onderwijshuisvestingsbudget inzichtelijk in voortgangsrapportages aan de gemeenteraad.*

<u>reactie college:</u>

De geactualiseerde financiële gevolgen van de activeringen van kredieten voor onderwijshuisvesting worden jaarlijks verwerkt in de meerjarenbegroting. Deze wordt voor een periode van 4 jaar vooruit, bij de begrotingsbehandeling, aan de Raad voorgelegd. Het college maakt reeds op deze manier de financiële gevolgen van de activering van de kredieten inzichtelijk aan de gemeenteraad.

Zoals ook in de reactie op conclusie 6 is aangegeven, wordt er wel gewerkt aan een nieuw dynamisch model, het VIMIP, waarmee het inzicht in de ontwikkeling en de uitputting van de kredieten verder wordt vergroot. Hierdoor zal nog duidelijker worden welk investeringskrediet voor onderwijshuisvesting er nog beschikbaar is, en hoe de uitputting daarvan verloopt aan de hand van de planning van gereedkomende projecten voor de komende jaren.

Rotterdam heeft het werken met normbedragen voor onderwijshuisvesting met ingang van 2019 ingevoerd. Voorheen werd, zoals ook in het rapport is beschreven, gerekend met werkelijke kosten. De invoering van normbedragen leidt tot betere beheersbaarheid van de kosten.

5 *Houd de gemeenteraad periodiek op de hoogte van de voortgang van de bouw- en renovatieprojecten en maak hierbij duidelijk onderscheid tussen projecten uit het IHP en uit reguliere huisvestingsprogramma's.*

reactie college:
Het college informeert de gemeenteraad twee maal per jaar over de voortgang van de onderwijshuisvestingsprojecten. Daarbij wordt door middel van een projectenmonitor een duidelijk overzicht gegeven van de stand van de projecten en aangegeven in welke fase deze zich bevinden. Ook is hierin opgenomen of het projecten betreft uit het IHP, en welke tranche daarvan of uit het huisvestingsprogramma.

6 *In het IHP 2015-2019 is geen rekening gehouden met budgetten voor bewegingsonderwijs. Stel een meerjarenplan voor gym- en sportzalen op en houd hier rekening mee met budgetbepalingen voor onderwijshuisvesting.*

reactie college:
Deze aanbeveling wordt door het college omarmd en is al in uitvoering. Voor het einde van 2020 is er een meerjarig integraal huisvestingsprogramma opgesteld voor gym. Dit programma bevat een opgave per gebied.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie, waarin het zoals verzocht, heeft gereageerd op alle conclusies en aanbevelingen. Uit de reactie van het college blijkt dat het college een groot deel van de conclusies niet onderschrijft en de bijbehorende aanbevelingen ook niet overneemt. Het college neemt alleen aanbeveling 6 over.

Het college onderschrijft een van de zes conclusies (conclusie 1). Het is onduidelijk of het college conclusie 2 onderschrijft en de bijbehorende aanbeveling overneemt. De resterende vier conclusies (conclusies 3, 4, 5, 6) worden niet of gedeeltelijk onderschreven. De rekenkamer heeft de volgende opmerkingen bij de reactie van het college.

hoofdconclusies
In de reactie op conclusie 2 geeft het college aan dat in geval het bouwheerschap bij het bevoegd gezag van een school berust, de daarbij behorende verantwoordelijkheden zoals risicobeheersing, bij het schoolbestuur liggen en niet bij de gemeente. De rekenkamer oordeelt in haar rapport echter dat het onderdeel risicomanagement niet alleen matig is in de casussen waarbij het schoolbestuur bouwheer is, maar ook in het geval dat de gemeente het bouwheerschap draagt.

In conclusie 3 oordeelt de rekenkamer dat de gemeente in haar toezichthoudende rol ernstig tekort is geschoten en dat het onduidelijk is waaraan € 12,7 mln. publieke onderwijsmiddelen zijn besteed. Het college onderschrijft deze conclusie niet, maar erkent dat in het proces niet alles goed verlopen is in de initiatieffase en dat er onvoldoende duidelijke afspraken zijn gemaakt. Ook geeft het college aan niet bekend

te zijn met de afspraak tussen het schoolbestuur en HEVO om een eventueel positief resultaat van de aanbesteding van de bouwopdracht onderling te verdelen. Dit is opvallend, omdat de rekenkamer in documenten heeft geconstateerd dat betrokken ambtelijke functionarissen wel op de hoogte waren van de afbreukrisico's van de aanbesteding van het risicodragend projectmanagement, maar toch verzuimd hebben om zich vervolgens op de hoogte te stellen van de uiteindelijke afspraken tussen de school en HEVO.

Het college stelt verder dat de goedkeurende accountantsverklaring volgens het controleprotocol aantoont dat de afrekening is getoetst op rechtmatigheid en een getrouw beeld geeft en dat de bedragen op de facturen optellen tot het beschikte bedrag van € 12,7 mln. De accountantsverklaring is inderdaad getoetst op rechtmatigheid en getrouwheid, maar geeft daarbij nog geen inzicht in hoe HEVO als uitvoerder van het risicodragend projectmanagement de overgemaakte publieke onderwijsmiddelen heeft besteed. Er is namelijk een verschil van bijna € 2,5 mln. tussen alle aan HEVO overgemaakte termijnbetalingen en de gegunde opdrachtwaarden via Europese aanbestedingen. Het blijft onzeker of het hele bedrag dat is overgemaakt aan HEVO daadwerkelijk is besteed aan onderwijshuisvesting; hierop heeft de accountant ook niet getoetst. Bovendien speelt hier ook de afspraak dat een eventueel positief resultaat van de aanbesteding tussen de school en HEVO verdeeld zou worden.

Verder meldt het college in zijn reactie dat er bij de renovatie van Avicenna voor het totaal beschikte bedrag van € 12,7 mln. een totale ruimte van 7.779 m^2 BVO is gerealiseerd en dat het project binnen de afgesproken tijd en beschikte budget heeft plaatsgevonden. Omgerekend bedraagt het investeringsbedrag € 1.632 per m^2 BVO. Ter vergelijking meldt het college dat het gemiddelde investeringsbedrag per m^2 BVO voor andere investeringsprojecten binnen Rotterdam die in de jaren 2013-2016 zijn opgeleverd, € 1.972/m^2 is.
De rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de genoemde ruimte van 7.779 m^2 BVO. In haar rapport heeft de rekenkamer namelijk aangegeven dat er onduidelijkheid bestaat over het aantal m^2 BVO in het schoolgebouw (zie paragraaf 5-3-3 van de nota van bevindingen). Gedurende bestuurlijk wederhoor heeft de rekenkamer gevraagd om opheldering op dit punt, maar het college heeft dit niet kunnen geven. De rekenkamer blijft er daarom bij dat het aantal m^2 van het Avicenna college niet bekend is. Verder meent de rekenkamer dat de vergelijking van het investeringsbedrag per m^2 BVO niet opgaat, omdat hier sprake is van een renovatieproject met een uitbouw (gedeeltelijk nieuwbouw) en niet van gehele nieuwbouw.

Ten aanzien van conclusie 4 geeft het college aan dat de bouwkundige staat van 144 panden in 2013 is geschouwd door een extern bureau en is beoordeeld op functionele kwaliteit, ruimte-visuele kwaliteit en technische kwaliteit. Het schouwrapport met uitkomsten was in eerste instantie niet bekend bij de rekenkamer en het was ook niet in het ambtelijk wederhoor aan de rekenkamer overlegd. De rekenkamer heeft het college daarom na bestuurlijk wederhoor gevraagd om het schouwrapport aan te leveren. Het door het college aangeleverde rapport van de externe partij, betreft een onderzoek naar het efficiënt gebruik van onderwijsgebouwen en niet een beoordeling van de bouwkundige staat. 'Er zijn geen onderwijsgebouwen bezocht en er zijn geen bouwkundige plattegronden, gevelaanzichten, doorsnedes en/of andere technische gegevens van de gebouwen beschikbaar gesteld aan RPS', volgens de uitgangspunten van dit onderzoek. Bovendien hebben de aangeleverde rapportages ook geen

betrekking op de onderzochte casussen. De rekenkamer blijft derhalve bij haar conclusie dat het college geen inzicht heeft in de bouwkundige staat van de schoolgebouwen.

Bij conclusie 5 heeft het college slechts gereageerd op een deel van de conclusie. Het is van mening dat het niet reëel is om de gerealiseerde investering tot en met 2018 af te zetten tegen het totale krediet van ruim € 500 mln. dat in fasen is toegekend. Het is niet duidelijk waarom dit niet reëel is. Van belang hier is de constatering dat er weinig voortgang in de bouwprojecten, met name van de top 50, zat. Van het bestede bedrag van € 111 mln. (circa 21%) zijn veertien projecten bekostigd, waarvan slechts één project afkomstig is van de top 50 uit het IHP 2015-2019. Hoewel dit IHP is vastgesteld in 2014, is tot de zomer van 2016 nog niet gestart met de uitvoering hiervan. De realisatie van bouwprojecten uit het IHP loopt dus fors achter.

Het college deelt conclusie 6 over informatievoorziening aan de raad evenmin. Het stelt dat de raad over de kredieten voor onderwijshuisvesting wordt geïnformeerd bij de jaarrekeningen en bij de (eerste herzieningen) van de begrotingen. Dit is juist, maar de financiële gevolgen van de kredietverhogingen in de vorm van huurverhoging (op den duur) zijn niet duidelijk met de raad gedeeld. Verder wordt de raad volgens het college tweemaal per jaar geïnformeerd over de voortgang van alle onderwijshuisvestingsprojecten door een projectenmonitor. Uit het gemeentelijk raadsinformatiesysteem blijkt echter dat alleen een projectenmonitor van 12 maart 2019 aan de raad is verstrekt.

aanbevelingen
Bij aanbeveling 1 geeft het college aan ‘de Leidraad Bouwprojecten op het onderdeel risicomanagement kritisch te zullen bezien’. Of het daarmee invulling aan de aanbeveling geeft (namelijk, om in de nieuwe werkwijze op te nemen dat de OHV-manager door de bouwheer georganiseerde risicosessies actief bijwoont en eventueel deze zelf organiseert), is de rekenkamer niet duidelijk.

Het college neemt aanbeveling 2 niet over. De rekenkamer beveelt aan om te borgen voor voldoende expertise om toezicht te houden op de aanbestedingen in bouwprojecten waarbij het schoolbestuur bouwheer is. Het college stelt dat in de nieuwe situatie voldoende expertise in het uitvoeringsteam OHV is om de toezichthoudende rol naar behoren uit te kunnen voeren en dat de huidige werkwijze met accountantsverklaring voldoet. De rekenkamer wijst er echter op dat de casus Avicenna heeft laten zien dat kritischer naar de accountantsverklaring dient te worden gekeken, vooral in gevallen als er sprake is van “doorgelegde” aanbestedingen bij schoolbesturen.

Aanbeveling 3 om de staat van de schoolgebouwen opnieuw te herijken neemt het college ook niet over, omdat het nieuwe IHP 2020-2023 niet gebaseerd zou zijn op de Quick Scan uit 2006/2007. Zoals eerder bij conclusie 4 is aangegeven beschikte de rekenkamer eerst niet over de door het college genoemde schouwgegevens uit 2013 en heeft de schouwgegevens alsnog opgevraagd. Het aangeleverde rapport blijkt echter geen bouwkundige metingen te bevatten. De rekenkamer blijft daarom bij haar aanbeveling om wel inzicht te verkrijgen in de bouwkundige staat van de schoolpanden. Zoals de rekenkamer ook in haar rapport betoogt (zie paragraaf 2-2-5 van de nota van bevindingen) kunnen bepaalde andere panden inmiddels hard

achteruit zijn gegaan en mogelijk slechter scoren dan de panden in de aandachtspandenlijst. Daarom is een herijking van de staat schoolgebouwen nodig.

Het college neemt de aanbevelingen 4 en 5 (over de informatievoorziening aan de raad) niet over, omdat de raad via de meerjarenbegroting wordt geïnformeerd over de financiële gevolgen van de activering van kredieten voor onderwijshuisvesting. Daarnaast wordt de raad middels voortgangsberichten en een projectenmonitor over de uitvoering van het IHP 2015-2019 geïnformeerd. De rekenkamer beveelt echter aan om zowel financiële als kwalitatieve gegevens over bouwprojecten te bundelen en deze in voortgangsrapportages aan de raad te presenteren. Dit voorkomt niet alleen versnippering van informatie, maar vergroot ook het inzicht in zowel financiële als inhoudelijke aspecten rondom onderwijshuisvesting. De rekenkamer vindt het belangrijk dat de raad periodiek op een transparante wijze wordt geïnformeerd over de voortgang van de bouw- en renovatieprojecten, zowel uit het IHP als HVP. Dit is des te meer belangrijk nu de raad het projectenmonitor niet structureel ontvangt.

bijlagen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Uit diverse onderzoeken blijkt dat schoolprestaties van leerlingen mede afhankelijk zijn van de kwaliteit en inrichting van de fysieke schoolomgeving.[6] Zowel schoolbesturen als gemeenten hebben hier een belangrijke rol in. Zo hebben gemeenten sinds 1997 een wettelijke zorgplicht ten aanzien van de huisvesting van het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs binnen hun gemeente. Dit betekent dat de gemeente onder andere zorg dient te dragen voor het bekostigen van nieuwe scholen. Eerder was de gemeente ook verantwoordelijk voor het (buiten)onderhoud van scholen. Hier heeft de rekenkamer enige tijd geleden onderzoek naar verricht. Dit onderzoek, 'onderhoud in de steigers', is in oktober 2013 gepubliceerd.[7]

Op 18 december 2014 heeft de gemeenteraad ingestemd met het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en daarbij voorlopig € 200 mln. beschikbaar gesteld (in de vorm van een krediet) als eerste investering in de onderwijshuisvesting. Dat het bouwen van een school een groot project is met vele risico's met grote financiële gevolgen wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het nieuwbouwproject het 'Open Venster'. In dit nieuwbouwproject had de gemeente besloten om de bouwwerkzaamheden te staken door gebreken in het ontwerp. De gemeente heeft dit bouwproject door een extern bureau laten evalueren, waarvan het rapport op 11 mei 2018 is verschenen.[8] In het evaluatierapport worden verschillende tekortkomingen in de werkwijze van de gemeente geconstateerd, die tot forse vertraging en kostenoverschrijding hebben geleid. De onderliggende problemen zijn volgens het evaluatierapport onder meer dat de aansturingslijn te veel schakels had, de projectadministratie niet op orde was en dat de betrokken afdelingen binnen de gemeente niet goed met elkaar samenwerkten.

De vraag dringt zich op of na de ervaringen met het 'Open Venster' de gemeente (inmiddels) in voldoende mate is toegerust om de huisvestingsprojecten tot een goed einde te brengen. Tevens is het de vraag, hoe andere nieuwbouwprojecten verlopen en hoe daarbij de samenwerking tussen schoolbesturen en de gemeente is. Dit alles is voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar het besluitvormings- en bouwproces van nieuwbouw en grondige renovatie van scholen.

6 Burger Advies EB Management, 'Rapportages kwantitatieve relaties PGL. Verkenning naar mogelijke kwantitatieve relaties tussen investeringen in de fysieke leefomgeving en schoolprestaties.' Leiden: Burger Advies, 2009; Gids, W. F. de, Oel, C. J. van, Phaff, J.C. & Kalkman, A, 'Het effect van ventilatie op de cognitieve prestaties van leerlingen op een basisschool.' Delft: TNO Bouw en Ondergrond, 2006; Meijer, A., Hasselaar, E. & Snepvangers, C.A.M. 'Literatuurstudie scholen en kindercentra. Binnenmilieu, gezondheid en leerprestaties. Eindrapport.' Delft: TU Delft, 2007.

7 Rekenkamer Rotterdam, 'Onderhoud in de steigers', 9 oktober 2013.

8 Policy research corporation, 'Evaluatieonderzoek Het Open Venster', 11 mei 2018.

1-2 wettelijke kaders onderwijshuisvesting

1-2-1 landelijke kaders

Gemeenten hebben, zoals vermeld, sinds 1997 een zorgplicht voor onderwijshuisvesting binnen hun gemeente. Dit is vastgelegd in onderwijswetgeving Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op het voorgezet onderwijs (WVO), Wet op de expertise centra (WEC)).[9]

De zorgplicht van de gemeente houdt in dat zij zorg dient te dragen voor de voorzieningen in de huisvesting van scholen in het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs op het grondgebied van de gemeente. De gemeente is verplicht om hiertoe een bekostigingsplafond in te stellen waarmee redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting. De gemeente draagt de volgende verantwoordelijkheden voor:

- nieuwe scholen en uitbreidingen(en) bekostigen;
- ingebruikname van bestaande schoolgebouwen;
- huur tijdelijke huisvesting;
- herstel van constructiefouten;
- terrein (bijvoorbeeld schoolplein) en aanschaf eerste meubilair en leermiddelen.

De schoolbesturen zijn onder meer verantwoordelijk voor:

- realisatie van gebouwen (d.w.z. het bouwheerschap ligt in principe bij schoolbesturen);[10]
- instandhouding gebouwen, inclusief binnen- en buitenonderhoud;
- schoonmaak gebouwen;
- aanpassingen aan gebouwen.

Uitgangspunt in de onderwijswetgeving is dat het juridisch eigendom van een schoolgebouw na oplevering bij het schoolbestuur ligt.[11] Het schoolbestuur kan na gebruik door de onderwijsinstelling echter niet vrijelijk over het gebouw beschikken. Bij beëindiging van het gebruik van een door de gemeente gefinancierd schoolgebouw, komt het eigendom van het gebouw namelijk weer in handen van de gemeente. Het eigendom kan uitgesplitst worden in juridisch eigendom en economisch eigendom (claimrecht). Een schoolbestuur kan het juridisch eigendom hebben of de gemeente. In het geval dat het schoolbestuur de juridische eigenaar is, heeft de gemeente doorgaans het economisch claimrecht. In de praktijk betekent dit het volgende:

- Het schoolbestuur heeft het *juridisch eigendom* van de schoolgebouwen. Dit betekent onder andere dat de exploitatiekosten voor rekening van het schoolbestuur komen.
- De gemeente heeft het *economisch eigendom* van de schoolgebouwen. Dit impliceert dat de gemeente na gebruik door het schoolbestuur volledig kan beschikken over het gebouw en dit kan verkopen of verhuren. Dit wordt ook wel het *economisch*

9 Het betreft artikel 91 WPO, artikel 76B WVO en artikel 89 WEC.

10 In de onderwijswetten (artikel 103 WPO, 101 WEC, 76n WVO) is bepaald dat het bouwheerschap wordt neergelegd bij het bevoegd gezag van de school. De wet biedt daarbij wel de mogelijkheid dat het bevoegd gezag en burgemeester en wethouders overeenkomen dat de gemeente de voorziening tot stand brengt. Het moet vooraf duidelijk vaststaan of al dan niet gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid. Wanneer de gemeente het bouwheerschap op zich neemt, wordt het (juridisch) eigendom na oplevering, overgedragen aan het schoolbestuur. Bron: https://vng.nl/artikelen/bouwheerschap-bij-realisatie-onderwijshuisvestings-voorziening, geraadpleegd op 14 juli 2020.

11 Onder andere: Wet primair onderwijs, artikel 87 lid 2, 1 augustus 2018. Voor middelbare scholen en overige scholen zoals speciaal onderwijs staat dit dan wel in de WPO dan wel in de WEC.

claimrecht genoemd. Deze schoolgebouwen worden ook wel aangeduid met de term claimrechtportefeuille.

Het bovenstaande neemt niet weg dat beide vormen van eigendom ook in één hand kunnen liggen. Dat kan de gemeente zijn, maar ook het schoolbestuur. Indien het volledig eigendom van een gebouw bij de gemeente ligt, dan is de gemeente ook volledig verantwoordelijk voor de kosten van het gebouw, zowel voor de kosten van het onderhoud als voor de exploitatielasten.[12] Ligt het volledig eigendom echter bij het schoolbestuur, dan is het schoolbestuur volledig verantwoordelijk voor de staat van de huisvesting.

1-2-2 gemeentelijke kaders

De verantwoordelijkheid van de gemeente strekt zich dus uit tot de bekostiging en (soms ook) de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding in het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs. Om invulling te geven aan haar wettelijke zorgplicht voor adequate onderwijshuisvesting heeft de gemeente een aantal kaderstellende instrumenten ter beschikking. Hieronder volgt de lijst met de relevante instrumenten:

- het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP) voor de inhoudelijke kaders;
- de concernbegroting voor de financiële kaders;
- de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam (VVHOR) (hierna: de Verordening) 2015 voor de procedurele kaders.[13]

Daarnaast is nog een aantal instrumenten belangrijk voor de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid, dit zijn onder meer:

- de Leidraad Bouwprojecten Onderwijs (hierna: de Bouwleidraad);
- afwegingskader renovatie of (ver)nieuwbouw;
- De Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW);
- nieuwe documenten zoals Procesbeschrijving en de Opdrachtgevers en projectstructuur OHV projecten na het instellen van het uitvoeringsteam OHV.

aanvraagprocedure voorzieningen in de huisvesting

In de Verordening is vastgelegd op welke wijze schoolbesturen huisvestingsvoorzieningen moeten aanvragen en aan welke criteria de aanvragen worden getoetst. In grote lijnen komt het erop neer dat schoolbesturen jaarlijks aanvragen kunnen indienen die vervolgens door de gemeente worden getoetst en beoordeeld aan de hand van de criteria en prioriteiten uit het Integraal Huisvestingsplan en aan het bekostigingsplafond. In 2014 heeft de gemeente het IHP 2015-2019 opgesteld, waarin de nieuwbouw/renovatie van schoolgebouwen in een apart beleidsplan is gepresenteerd.[14] Daarnaast is in de Verordening 2015 voor het eerst opgenomen dat er geen aanvragen meer te hoeven worden gedaan voor projecten die zijn opgenomen in het IHP. Door deze wijziging hoeven de schoolbesturen vanaf 2015 niet meer jaarlijks een aanvraag voor nieuwbouw in te dienen. De overige aanvragen blijven wel jaarlijks in stand, maar worden in dit

12 De schoolbesturen krijgen echter de middelen voor onderhoud en exploitatie van het rijk. Als de gemeente de materiële instandhouding op zich neemt, dan gaat de bijdrage ook naar de gemeente (art. 134 WPO). Er kunnen ook andere afspraken over het onderhoud gemaakt worden (bijv. gemeente is eigenaar, maar bevoegd gezag verzorgt het onderhoud, art 119 lid 4).

13 Er is tijdens dit onderzoek een nieuwe Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2019 vastgesteld.

14 Vastgesteld door de gemeenteraad op 18 december 2014.

onderzoek buiten beschouwing gelaten.[15] De uitwerking van dit gemeentelijk beleid en de organisatie rondom onderwijshuisvesting komt nader aan de orde in hoofdstukken 2 en 3.

1-3 doel- en vraagstelling

1-3-1 doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is te beoordelen in welke mate de gemeente erin slaagt om adequaat zorg te dragen voor de nieuwbouw/renovatie van scholen.

1-3-2 vraagstelling

centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre slaagt de gemeente erin om adequaat zorg te dragen voor de nieuwbouw/renovatie van scholen?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is opgedeeld in de deelvragen:

1 Hoe is het gemeentelijk beleid inzake onderwijshuisvesting opgezet en wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering?
2 Hoe heeft de gemeente haar organisatie en de werkwijze rondom onderwijshuisvesting opgezet en is dit adequaat?
3 Is binnen de geselecteerde casussen het huisvestingsproces conform beleid verlopen en wat zijn de verklaringen voor eventuele afwijkingen?
4 In hoeverre heeft de projectcontrole binnen de casussen adequaat gewerkt en wat zijn de verklaringen voor een eventueel mindere controle?
5 Komen de tekortkomingen die tot problemen hebben geleid bij het 'Open Venster' nog voor in de onderzochte casussen?

De deelvragen zijn aangepast ten opzichte van de onderzoeksopzet. Een nadere toelichting is opgenomen in bijlage 1 met de onderzoeksverantwoording.

1-4 normenkader

Tabel 1-1 geeft het normenkader weer.

15 Het was bij de casusselectie niet bekend bij de rekenkamer dat Avicenna oorspronkelijk niet opgenomen was in het IHP.

tabel 1-1: normenkader

deelvraag	norm
1 Hoe is het gemeentelijk beleid inzake onderwijshuisvesting opgezet en wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering?	Geen normen, beschrijvende vraag.
2 Hoe heeft de gemeente haar organisatie en de werkwijze rondom onderwijshuisvesting opgezet en is dit adequaat?	organisatie: • De verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot het ontwikkelen van onderwijshuisvesting zijn duidelijk belegd. • De verantwoordelijke functionarissen zijn voldoende toegerust om hun functie uit te kunnen voeren. • De gemeente heeft een overlegstructuur met de scholen waarbinnen de onderwijshuisvestingsplannen voldoende afgestemd kunnen worden. werkwijze: • De gemeente heeft de beoogde werkwijze vastgelegd. • De beoogde werkwijze stelt de gemeente in staat om de onderwijshuisvestingsprojecten te beheersen op de GROTICK-aspecten.[16]
3 Is binnen de geselecteerde casussen het huisvestingsproces conform beleid verlopen en wat zijn de verklaringen voor eventuele afwijkingen?	In de casus is conform de (destijds) geldende kaders gewerkt zoals de RSPW, de Bouwleidraad, de Procesbeschrijving en de Opdrachtgevers en projectstructuur OHV projecten.
4 In hoeverre heeft de projectcontrole binnen de casussen adequaat gewerkt en wat zijn de verklaringen een eventueel mindere controle?	De gemeente beheerst de projecten op de GROTICK-aspecten (geld, risico, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit) en maakt daarbij gedegen afwegingen.
5 Komen de tekortkomingen die tot problemen hebben geleid bij het 'Open Venster' nog voor in de onderzochte casussen?	Geen normen, analytische vraag.

1-5 afbakening

Dit onderzoek is geen uitputtend onderzoek naar alle aandachtspanden[17] en de gehele beleidsuitvoering op het gebied van onderwijshuisvesting. De rekenkamer beperkt zich tot zes casussen waarbij wordt ingezoomd op het huisvestingsproces. Met dit proces wordt bedoeld: het gehele proces van besluitvorming, planning en het daadwerkelijk bouwen of renoveren van onderwijspanden. Door deze afbakening kan de rekenkamer de diepte in gaan per casus en kan er een beeld worden verkregen van de praktijksituatie, namelijk hoe het beleid in concrete praktijkgevallen uitwerkt en/of heeft uitgewerkt.

16 GROTICK staat voor geld, risicomanagement, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteitsmanagement. Het is gebruikelijk om grote projecten op deze onderdelen te beheersen.

17 Aandachtspanden zijn schoolgebouwen waarvoor aanwijzingen bestaan dat deze panden kwalitatief niet meer voldoen en op de lijst staan om in de komende jaren vervangen en/of gerenoveerd te worden. Meer toelichting hierover volgt in paragraaf 2-2-2.

Voor dit onderzoek zijn zes casussen geselecteerd op basis van de volgende criteria:[18]

- schoolbestuur;
- type onderwijs: primair of voortgezet onderwijs (PO/VO) of speciaal onderwijs;
- soort investering;
- bouwheerschap (gemeente of schoolbestuur);
- stadsdeel en wijk (geografische spreiding binnen de gemeente);
- projectfase en actueel OHV-budget (grootte van het bedrag).[19]

In tabel 1-2 staan de geselecteerde casussen. De tabel is aangevuld met status gegevens uit de projectenmonitor van maart 2020.

tabel 1-2: overzicht geselecteerde scholen

	praktijkcollege Zuidwijk	Mytylschool De Brug / Tytylschool: De Hazelaar	Avicenna college	Jan Antonie Bijloo	Nicolaas-school	Schreudercollege
schoolbestuur	LMC	BOOR	SIVOR	BOOR	RVKO	Horizon
soort onderwijs	VO	speciaal onderwijs	VO	PO	PO	speciaal onderwijs
bouwheerschap	gemeente	gemeente	school	school	school	school
stadsdeel	Charlois	Hillegersberg/ Schiebroek	Feijenoord	Prins Alexander	Delfshaven	Kralingen/ Crooswijk
projectenmonitor d.d. 12 maart 2019						
soort investering	nieuwbouw	sloop/nieuwbouw	sloop/ nieuwbouw[20]	renovatie	sloop/nieuw-bouw	renovatie + uitbreiding
projectfase	realisatiefase	definitiefase	gereed	initiatieffase	initiatieffase	definitiefase
budget t.l.v. het OHV t/m 31 jan 2019	€ 9.219.800	€ 27.687.640	€ 12.700.000	€ 2.678.800[21]	€ 7.629.150	€ 3.062.958
projectenmonitor d.d. 19 maart 2020						
soort investering	nieuwbouw	sloop/nieuwbouw	sloop/ nieuwbouw	nieuwbouw	sloop/nieuw-bouw of renovatie	sloop/nieuwbouw
projectfase	uitvoeringsfase	ontwerpfase	opgeleverd	ontwerpfase	initiatieffase	ontwerpfase
budget t.l.v. het OHV t/m 5 maart 2020	€ 9.219.800	€ 31.402.871	€ 12.700.000	€ 4.910.100[22]	€ 7.629.150	€ 3.062.958[23]

18 De selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van de projectenmonitor IHP/HVP van 12 maart 2019.

19 In het IHP 2015-2019 wordt uitgegaan van werkelijke kosten.

20 De rekenkamer merkt hierbij op dat in de projectenmonitor sloop/nieuwbouw staat, terwijl er sprake is geweest van grotendeels renovatie met uitbreiding.

21 Dit bedrag is een inschatting van de kosten bij renovatie bij het opstellen van de aandachtspandenlijst.

22 Dit bedrag betreft een voorlopig budget gebaseerd op de geraamde werkelijke investeringskosten zoals vermeld in de vastgestelde BC.

23 In de vastgestelde businesscase van 6 januari 2020 zijn de investeringskosten die ten laste van het IHP-budget komen, geraamd op € 7.673.000. Naar verwachting wordt het bedrag in de projectenmonitor nog aangepast.

1-6 leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee behandelt de beleidsmatige en financiële context rondom onderwijshuisvesting. In hoofdstuk drie wordt verder ingegaan op de organisatie en werkwijze. De casussen waarin de gemeente bouwheer is (Zuidwijk en De Hazelaar) komen aan bod in hoofdstuk vier. Ten slotte worden de casussen waarin het bouwheerschap bij het schoolbestuur ligt (Avicenna college, Jan Antonie Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege) in hoofdstuk 5 behandeld.

schuingedrukte teksten

Op een aantal plaatsen in de nota is aan het begin van een paragraaf een cursieve tekst opgenomen. Deze cursieve tekst vormt de conclusie van de betreffende (sub)paragraaf.

gekleurde kaders

In de nota zijn groene en gele tekstblokken te vinden. De groene tekstblokken bevatten cruciale informatie voor het interpreteren van de analyses die de rekenkamer uitvoerde. De gele tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geeft over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en documenten.

Rekenkamer
ROTTERDAM

2 beleidsmatige en financiële context

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de beleidscontext van de onderwijshuisvestingsprojecten geschetst. De onderzochte casussen vallen namelijk binnen, in de woorden van de wethouder Onderwijs, "één van de grootste investeringsopgaven die de stad dit moment kent, namelijk het renoveren en bouwen van scholen in het primair voorgezet en speciaal onderwijs."[24] De gemeente heeft hiervoor ook veel geld beschikbaar gesteld. Deze paragraaf schets deze context en behandelt daarbij de volgende onderzoeksvraag:

Hoe is het gemeentelijk beleid inzake onderwijshuisvesting opgezet en wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering?

Dit is primair een beschrijvende vraag, er zijn daarom geen normen opgesteld. Daar waar de rekenkamer opvallende zaken constateert, geeft zij echter wel een oordeel. In paragraaf 2-2 komen het beleid en de voortgang van de uitvoering aan bod. In paragraaf 2-3 staan de kredieten, budgetten en benutting daarvan toegelicht.

2-2 beleid en verantwoording

De gemeente heeft in 2014 een Integraal Huisvestingsplan (IHP) ontwikkeld om meer voorspelbaarheid in de huisvestingsplannen te brengen. Hierin is een top 50 aan projecten opgenomen, bestaande uit aandachtspanden die vervangen of grondig gerenoveerd moeten worden. In de zomer van 2016 maakte het college de eerste tranche projecten die gestart kon worden, bekend. Het college houdt de gemeenteraad met voortgangsberichten op de hoogte, maar de raad krijgt daarin, zo stelt de rekenkamer vast, een vertekend beeld voorgeschoteld. Het college rapporteerde o.a. dat in april 2020 zes panden uit de top 50 gereed zijn, terwijl dit er maar drie zijn. Een gedeelte van de lopende projecten waarover de gemeente gezamenlijk met de top 50 projecten rapporteert, is namelijk niet onderdeel van de top 50 maar bijvoorbeeld een project waarbij een school uitgebreid wordt vanwege capaciteitsgebrek. Dergelijke projecten kunnen jaarlijks aangevraagd worden door schoolbesturen en worden indien goedgekeurd, opgenomen in de jaarlijkse huisvestingsplannen en de planning.

Het college is inmiddels bezig met een nieuw IHP 2020-2023 dat in drie delen verschijnt. Hierbij valt het de rekenkamer op dat het college de staat van de schoolgebouwen niet opnieuw geijkt heeft, terwijl dit de prioritering van de vervangingsopgave wel ten goede zou komen.

2-2-1 vooraf

Zoals in paragraaf 1-2 is aangegeven, heeft de gemeente de zorgplicht voor de huisvesting van scholen en kunnen schoolbesturen hiervoor jaarlijks een aanvraag doen bij de gemeente. De gemeente is verplicht om de invulling van haar

24 Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, wethoudersbrief 'Toezegging Onderwijshuisvesting 17bb9113', 21 december 2017.

onderwijshuisvestingsverplichtingen af te stemmen met de schoolbesturen.[25] Dit doet de gemeente sinds 2016 in de 'sectorkamers'; die samen het Rotterdams Overlegorgaan Lokaal Onderwijsbeleid (ROLO) vormen. Eerder gebeurde dit in het Rotterdams Onderwijsforum (ROF). In de verschillende sectorkamers worden de zogenoemde op overeenstemming gerichte overleggen gevoerd.[26] In deze overleggen wordt ook vastgesteld welke huisvestingsprojecten dat jaar kunnen starten.

De gemeente en de schoolbesturen hebben in 2014 de wens uitgesproken om de voorspelbaarheid van de huisvestingsbehoefte te vergroten met een meerjarenplan voor onderwijshuisvesting. Hiertoe heeft de gemeente eerst een ambitiedocument voor het meerjarenplan Onderwijshuisvesting Rotterdam gepubliceerd (maart 2014) en vervolgens in november van 2014 het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP) 2015-2019. De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de uitvoering van het IHP 2015-2019. Gedurende de uitvoering van dit onderzoek, heeft het college de eerste twee delen van het nieuwe beleid 'Integraal Huisvestingsplan 2020-2023' ontwikkeld en behandeld in de gemeenteraad. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2-2-5. Planning van het college is om het derde en laatste deel van het IHP 2020-2023 ook nog in 2020 in de gemeenteraad te behandelen.

2-2-2 ambitie meerjarenplan onderwijshuisvesting

Op 25 juni 2014 is het ambitiedocument behandeld in de raadscommissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport. In het document zijn de volgende ambities vermeld:

1. Kwaliteitsverbetering van het schoolgebouwenbestand door het opstellen van een investeringsagenda voor de komende tien jaar voor de aanpak van 144 zogeheten aandachtspanden.
2. De overcapaciteit van de schoolgebouwen terugbrengen voor 2019 (de totale overcapaciteit bedraagt 83.666 m^2).[27] Hierbij wordt ook een evenredige verdeling van vierkante meters per stadsdeel nagestreefd die overeenkomt met de leerlingenprognoses per stadsdeel.
3. De investeringsagenda voor onderwijshuisvesting vastleggen, zodat de jaarlijkse cyclus waarbij scholen aanvragen kunnen doen voor nieuwbouw of grondige renovatie (en de gemeente deze in behandeling neemt) wordt vervangen.
4. 'Aanpakken' van kleine PO-scholen die langer dan drie jaar onder de opheffingsnorm staan en 'aanpakken' van kleine afdelingen in het VO.[28]

Voor het opstellen van de investeringsagenda is er een prioritering gemaakt in de 144 aandachtspanden. Deze lijst met aandachtspanden is gemaakt op basis van een Quick Scan in 2006/2007, waarbij de kwaliteit van de schoolgebouwen in kaart is gebracht. Dit leverde honderd aandachtspanden op; deze lijst is aangevuld met 44 panden die door schoolbesturen zijn aangeleverd en die als in zeer slechte staat werden

25 Artikel 102 lid 5 WPO, art. 100 lid 5 WEC, art. 76m lid 5 WVO.

26 Dit heeft de gemeente geregeld in de procedure 'Overleg lokaal onderwijsbeleid van de gemeente Rotterdam' te vinden op: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/CVDR408726.html. Functie van dit orgaan is om te komen tot een samenhangende, integrale, effectieve en te monitoren aanpak van het onderwijs aan en opvang van leerlingen. De sectorkamers hebben de functie van het Rotterdams Onderwijs Forum per 3 juni 2016 vervangen waar eerder de op overeenstemming gerichte overleggen plaatsvonden. Meer informatie over de sectorkamer staat in paragraaf 3-2. Bron: Gemeenteblad van Rotterdam 2016, nummer 94, 3 juni 2016.

27 De scholen moeten binnen de streefcapaciteit blijven die als volgt berekend wordt: max. ruimtebehoefte op basis van prognoses + ruimte voor Rotterdams Onderwijs Beleid (= +10% PO en +5% VO) + frictieruimte (10%). De leerlingen aantallen van scholen en de prognoses hierover bepalen de ruimtebehoefte.

28 Gemeente Rotterdam, ambitiedocument 'Meerjarenplan Onderwijshuisvesting Rotterdam', 13 maart 2014, p. 5-7.

beschouwd. Daarmee kwam de lijst op 144 aandachtspanden. De prioritering van het vervangen van de 144 panden heeft plaatsgevonden op basis van de functionele kwaliteit, ruimtelijk-visuele kwaliteit en technische kwaliteit.[29] Deze prioritering heeft plaatsgevonden op basis van een vragenlijst. Het is niet duidelijk aan de rekenkamer wie deze vragenlijst heeft ingevuld. Er heeft in ieder geval geen bouwkundige keuring plaatsgevonden. Daarbij is in 2014 meegewogen in hoeverre de gemeente tussen 2007 en 2014 nog in dit pand heeft geïnvesteerd. De gemeente verwachtte dat zij slechts 112 panden hoefde aan te pakken. Er was immers sprake van overcapaciteit; slechte panden konden daarom worden afgesloten, naar verwachting van de gemeente waren dit 32 panden.[30]

2-2-3 integraal huisvestingsplan onderwijs 2015-2019

Op 18 december 2014 is het IHP in de raad behandeld en unaniem vastgesteld. Het IHP is een inhoudelijk kaderstellend document, maar, zo staat in het document beschreven, moet ook flexibel zijn indien de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Om actueel te blijven moet periodiek toetsing plaatsvinden en waar nodig bijstelling van het plan. Wat betreft de kwaliteit van schoolgebouwen moet gewerkt worden aan verdere verduurzaming van het scholenbestand. Hiertoe wordt een basiskwaliteitsniveau gehanteerd dat gebaseerd is op onder andere wet- en regelgeving en gemeentelijke programma's zoals 'Programma en ambitie Frisse Scholen'.[31]

In het IHP is een indicatieve investeringsagenda opgenomen voor de jaren 2016, 2017 en 2018. In deze drie jaren wil de gemeente voor de top 50 nieuwbouw of grondige renovatie realiseren.[32] Zoals aangegeven in paragraaf 2-2-2 vervangt deze investeringsagenda de aanvragen die scholen moeten doen voor nieuwe huisvesting of grondige renovatie hiervan. Er zijn echter ook nog andere aanvragen die de scholen kunnen doen, zoals een aanvraag voor noodlokalen, uitbreiding en een eerste inrichting. Dergelijke aanvragen kunnen nog steeds jaarlijks gedaan worden. De gemeente neemt deze op in de zogenoemde jaarlijkse huisvestingsplannen.

2-2-4 voortgang uitvoering IHP 2015–2019

De wethouder heeft vanaf de zomer van 2016 voortgangsberichten over de uitvoering van het IHP 2015-2019 verstuurd aan de raad. Tot de zomer van 2016 is niet gestart met de uitvoering van het IHP. De rekenkamer heeft van de meeste schoolbesturen begrepen dat dit zo was, omdat zij eerst de overschotten aan vierkante meters bij hun andere schoolpanden moesten weg werken.[33] Vervolgens is per jaar in de op overeenstemming gerichte overleggen met de schoolbesturen een groep projecten vastgesteld, die konden starten met de uitvoering. Een dergelijke groep wordt een tranche genoemd.[34] Halverwege 2016 is de eerste tranche met projecten bekend

29 College van Burgemeester en Wethouders, raadsbrief 'Onderwijshuisvesting', 27 november 2013.

30 Gemeente Rotterdam, ambitiedocument 'Meerjarenplan Onderwijshuisvesting Rotterdam', 13 maart 2014, p. 13.

31 Gemeente Rotterdam, meerjarenplan onderwijshuisvesting 'Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2015 – 2019 Rotterdam', november 2014.

32 Gemeente Rotterdam, meerjarenplan onderwijshuisvesting 'Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2015 – 2019 Rotterdam', november 2014.

33 In het ambtelijk wederhoor heeft RVKO als volgt gereageerd: 'De RVKO had en heeft geen overschotten, maar heeft wel last gehad van de vertraging om bouwprojecten snel aan te pakken. Hoe sneller de gebouwen kunnen worden aangepast, hoe sneller het schoolgebouw fris is, (bijna) energie neutraal, de kosten voor het onderhoud dalen en de functionaliteit van het schoolgebouw kan worden aangepast aan het onderwijs dat de RVKO wilt geven'.

34 Interviews.

gemaakt.[35] In totaal is de top 50 inmiddels verdeeld over vier tranches. Deze laatste tranche staat als bijlage vermeld bij deel I van het nieuwe IHP (zie paragraaf 2-2-5).

In het laatste voortgangsbericht van de wethouder wordt het volgende beeld geschetst over de voortgang van de projecten.[36]

figuur 2-1: stand van zaken projecten maart 2020

bron: wethoudersbrief 'Voortgang projecten IHP' van 28 april 2020.

Figuur 2-1 is overgenomen uit de wethoudersbrief en geeft weer waar in het ontwikkelproces de lopende projecten zich bevinden. Zo zijn er in april 2020 dus drie projecten waarvoor een afwegingskader wordt opgesteld. Dit is een processtap waarin de gemeente en het schoolbestuur de opties renovatie en (ver)nieuwbouw afwegen en beslissen welke optie(s) uitgewerkt moet(en) worden in de businesscase (veertien projecten bevinden zich in de fase ontwikkelen businesscase). Vervolgens wordt in de ontwerpfase een Voorlopig Ontwerp (VO) en Definitief Ontwerp (DO) ontwikkeld (21 projecten bevinden zich in deze fase). Verder is bijvoorbeeld nog te zien dat vijf projecten in 'uitvoering' zijn. Dit betekent dat de school wordt gebouwd. Volgens de wethouder zijn zes projecten opgeleverd. Welke stappen er precies allemaal in het gehele ontwikkelproces genomen moeten worden, staat beschreven in hoofdstuk 3.

De rekenkamer stelt vast dat figuur 2-1 een vertekend beeld geeft. De wethouder geeft in de lopende tekst in de brief weliswaar aan dat veertien IHP-projecten nog niet zijn gestart, maar neemt deze niet op in bovenstaand figuur. Daarnaast stelt de wethouder: "Vanuit het IHP 2015-2019 zijn totaal 6 schoolgebouwen opgeleverd."[37] De rekenkamer stelt vast dat dit onjuist is. De rekenkamer stelt namelijk op basis van haar eigen analyse vast, dat er slechts drie schoolgebouwen uit het IHP 2015-2019 zijn opgeleverd. De rekenkamer heeft op basis van de ten tijde van het schrijven van deze nota meest recente projectenmonitor[38] een overzicht gemaakt van de stand van zaken van de top 50 projecten. Dit overzicht staat in het kader hieronder.

35 Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Stand van zaken onderwijshuisvesting', 7 juli 2016.

36 Wethouder Onderwijs, Cultuur en Toerisme, 'Voortgang projecten IHP', 28 april 2020.

37 Wethouder Onderwijs, Cultuur en Toerisme, 'Voortgang projecten IHP', 28 april 2020, p. 2.

38 Uit maart 2020, hierop is ook de voortgangsbrief van de wethouder uit april 2020 op gebaseerd.

stand van zaken projecten uit het IHP 2015-2019

In totaal staan er 51 scholen in de top 50. Dit komt doordat er ook een nummer 0 in de top 50 is opgenomen. De rekenkamer stelt vast dat drie van de projecten in de top 50 niet in een van de tranches zijn opgenomen. Een van deze scholen is inmiddels gesloten, een school is verhuisd waardoor de oude locatie alleen nog als wissellocatie wordt gebruikt en een school is buiten de tranches om gerenoveerd.[39] De rekenkamer komt tot het volgende totaalbeeld:

- 19 scholen staan niet op de projectmonitor:
  - dit zijn o.a. de 3 scholen die niet in de tranches zijn opgenomen, maar waarvan er één project wel opgeleverd is;
  - daarnaast bevinden 13 van deze scholen zich in de vierde tranche. Deze projecten zijn mogelijk nog niet overgedragen aan het uitvoeringsteam OHV;
  - de overige 3 scholen zijn uit de eerste, tweede en derde tranche. Navraag van de rekenkamer leert dat twee scholen 'aangehouden' worden omdat het leerlingenaantal inmiddels onder de opheffingsnorm ligt, de andere school heeft inmiddels toestemming van de gemeente gekregen om te starten.[40]
- 12 scholen bevinden zich in de initiatieffase (dit is een combinatie van de processtappen Afwegingskader en Businesscase in figuur 2-1) ;
- 16 scholen bevinden zich in de ontwerpfase;
- 1 school bevindt zich in de uitvoeringsfase;
- 2 scholen zijn opgeleverd;[41]
- en 1 school staat on hold.

In deze vergelijking is de initiatieffase (zoals aangegeven) vergelijkbaar met de businesscasefase in figuur 2-1. Gedurende de initiatieffase wordt namelijk een businesscase (BC) opgesteld. Op basis van deze gegevens kan dus gesteld worden dat 3 van de 51 IHP 2015-2019 projecten zijn opgeleverd, namelijk de 2 genoemde projecten in de opsomming hierboven en 1 school die buiten de tranches om gerenoveerd is (en niet op de projectenmonitor staat).

Het college heeft bij zijn voortgangsbericht (zie figuur 2-1) waarschijnlijk ook projecten meegenomen die in huisvestingsprogramma's zijn opgenomen, waardoor zij tot een aantal van zes opgeleverde projecten komt. De gemeente pakt namelijk niet alleen de projecten uit het IHP op, maar ook, zoals aangegeven in paragraaf 2-2-3, uitbreidingen wegens capaciteitstekort en additioneel benodigde investeringen op lopende (eerder beschikte) projecten.[42] Deze projecten worden opgenomen in de jaarlijkse huisvestingsprogramma's. Deze programma's worden op basis van het Besluit mandaat[43] vastgesteld door de directeur Jeugd&Onderwijs (J&O) en ter kennisgeving met de raad gedeeld.[44] Een voorbeeld van een dergelijk project is 'De Bergse Zonnebloem' dat is opgenomen in het huisvestingsprogramma 2018, wegens een benodigde uitbreiding van 393 m^2. Dit project is reeds opgeleverd en wordt als zodanig

39 E-mail ambtenaar, 23 januari 2020. De school die buiten de tranches om is gerenoveerd is nummer 42 Kralingse school. Dat de school gerenoveerd is, is te lezen op de website van de school: http://www.kralingscheschool.nl/.

40 Het betreft nummer 4 van de top 50 Finlandia van BOOR, nummer 22, minister Marga Klompé van RVKO en nummer 23 De Korf van BOOR. Nadere informatie van schoolbesturen per e-mail op 18 mei 2020 en 28 mei 2020 ontvangen.

41 Te weten: de nummer 0 Melanchton Kralingen en de nummer 12 Oscar Romero school.

42 Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Stand van zaken onderwijshuisvesting', 11 maart 2016.

43 Zie artikel 5.1 lid 1.b 'college mandaten' van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rotterdam, 2016.

44 Zie bijvoorbeeld de brief van het college B&W van 21 juni 2017 over het huisvestingsprogramma 2017 met het kenmerk 17bb5259.

ook benoemd door de wethouder in zijn brief en het figuur 2-1.[45] Deze school staat echter niet in de top 50 van het IHP 2015-2019. Ook staat de school niet in de top 144 met aandachtspanden.[46]
Hoewel deze uitbreidingsprojecten uiteraard ook uitgevoerd moeten worden (wettelijke taak van de gemeente) en deze projecten ook moeten worden betaald uit het OHV-krediet (zie paragraaf 2-3-2), en daarom goed is om de voortgang van deze projecten weer te geven, stelt de rekenkamer vast dat het onjuist is om stellen dat dit een IHP 2015-2019 project is.

2-2-5 integraalhuisvestingsplan 2020-2023

In 2019 zijn de raadsbehandelingen van het nieuwe IHP begonnen. Het eerste deel is op 27 juni 2019 in de gemeenteraad behandeld en unaniem vastgesteld. Het nieuwe IHP heeft als centrale ambities om een evenwichtiger onderwijsaanbod te creëren en de kwaliteit van de huisvesting te vergroten. Dit laatste wil de gemeente realiseren door "BENG"[47] te hanteren en flexibel te bouwen. Door flexibel te bouwen zijn scholen ook geschikt voor kinderopvang en voorschoolse educatie. Daarnaast draagt de reguliere vervangingsopgave ook bij aan de betere kwaliteit van de onderwijshuisvesting, omdat hiermee oude panden vervangen worden door hoogwaardige renovatie of nieuwbouw.[48]

In het kader van het doel 'evenwichtiger onderwijsaanbod' staan in deel I van het nieuwe IHP uitgebreide gebiedsanalyses, de uitkomsten van een onderzoek naar de onderwijsstromen en bevolkingsprognoses (vooral met betrekking tot kinderen) voor de gemeente Rotterdam. Hiermee kan de toekomstige vraag naar onderwijshuisvesting in kaart worden gebracht.[49] In deel twee van het IHP 2020-2023, dat de raad op 28 mei 2020 unaniem heeft vastgesteld,[50] is dit verwerkt tot een overzicht per stadsdeel waarin de schoolgebouwen staan met vermelding welke scholen nu projecten[51] zijn, welke 'aandachtspanden' er zijn (nieuwe lijst) en welke onderdeel zijn van de vierde tranche. De vierde tranche betreft dertien schoolgebouwen uit de top 50 uit het IHP 2015-2019 waarbij nog niet aangevangen is met het vervangingsproces (zie ook paragraaf 2-2-4).[52] In deel 2 van het IHP is ook, voor het eerst sinds de gemeente werkt met de IHP's, aandacht besteed aan speciaal onderwijs en de gymvoorzieningen bij scholen.

Het valt de rekenkamer op dat er in beide delen ook een lijst opgenomen is met aandachtspanden, maar dat de beide lijsten niet geheel overeenkomen en dat daarbij ook niet staat toegelicht waarom dit zo is. Wel is uitgelegd dat de lijst is ontstaan door opschoning van de oude aandachtspuntenlijst, waarbij adressen die reeds in de

45 Wethouder Onderwijs, Cultuur en Toerisme, 'Voortgang projecten IHP', 28 april 2020.

46 Overzicht van aandachtpanden die niet in de top 50 staan, staat in een brief van: Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Onderwijshuisvesting', 16 juni 2017.

47 BENG staat voor Bijna Energie Neutraal Gebouw.

48 Gemeente Rotterdam, 'Integraal Huisvestingsplan onderwijs 2020-2023, deel 1 analyse en ambitie', ongedateerd; Gemeenteraad, raadsbesluit ' Herzien Integraal Huisvestingsplan 2020 – 2023 deel 1 Analyse en ambities', 27 juni 2019.

49 Gemeente Rotterdam, 'Integraal Huisvestingsplan onderwijs 2020-2023, deel 1 analyse en ambitie', ongedateerd.

50 Op 22 april 2020 behandeld in een technische sessie in de commissie en op 13 mei 2020 inhoudelijk behandeld in de raadscommissie.

51 Dit zijn de casussen waarvoor momenteel nieuwbouw gerealiseerd wordt, omdat deze scholen onderdeel waren van de top 50 uit IHP 2015-2019 of een aanvraag hebben gedaan voor nieuwbouw/renovatie in een recentelijk huisvestingsprogramma.

52 Er is ook één school in de vierde tranche opgenomen die niet in de top 50 staat. In totaal zitten er dus veertien scholen in de vierde tranche.

projecten worden meegenomen en scholen die afgesloten zijn, van de lijst zijn gehaald.[53]

De rekenkamer stelt vast dat de lijst met aandachtspanden is gebaseerd op zeer gedateerde bouwkundige gegevens, namelijk de Quick Scan uit 2006 en 2007 die ook voor het IHP 2015-2019 is gebruikt en de in 2014 gemaakte prioritering van de 144 aandachtspanden (zie paragraaf 2-2-2). Het is niet uit te sluiten dat het ene pand sinds 2006 sneller achteruit is gegaan dan het ander. Uit geen van de stukken rondom het nieuwe IHP blijkt dat de bouwkundige staat van de panden opnieuw in kaart gebracht is. Dit zou de prioritering van de aandachtspanden wel ten goede kunnen zijn gekomen.

In het beleid staat verder dat er voor de toekomst een prioritering in het opstarten van nieuwe projecten geldt, waar de vierde tranche de hoogste prioriteit krijgt en dan de nieuwe aandachtspandenlijst en dan de huisvestingsaanvragen. Welke nieuwbouwprojecten voor scholen gestart gaan worden wordt, zoals gebruikelijk, jaarlijks vastgesteld in samenwerking met de schoolbesturen in de op overeenstemming gerichte overleggen, waarbij bovenstaande prioritering dus in acht wordt genomen.

In deel 2 van het nieuwe IHP wordt ten slotte ook nog een voortschrijdend indicatief meerjaren- investeringsplanning (VIMIP) geïntroduceerd. Doel hiervan is dat in samenwerking met de schoolbesturen ook (naast de planning van de verschillende schoolgebouwen die aangepakt gaan worden) een meerjarenplanning voor het te investeren krediet wordt gemaakt. De gemeente wil daarbij € 60 mln. aan krediet per jaar beschikbaar stellen.[54] De scholen en gemeente beslissen dan gezamenlijk waar dit krediet aan wordt besteed in de zogenaamde sectorkamers. Het laatste deel van het IHP 2020-2023, deel 3 dat over de financiële gegevens rondom de huisvestingsplannen bevat, wordt nog in 2020 verwacht.

2-3 budgetten en kredieten

Voor het IHP 2015-2019 en het huisvestingsplan 2015 was aanvankelijk een krediet van € 200 mln. beschikbaar gesteld. Gedurende de uitvoering van het IHP is dit krediet meer dan verdubbeld. Dit komt onder andere omdat uit dit krediet veel meer betaald moet worden dan alleen de vervanging van de top 50 aandachtspanden (denk aan gymzalen bij scholen en ook capaciteitsuitbreidingen bij scholen). Daarnaast zijn de werkelijke kosten veel hoger dan het uitgangspunt van de gemeente in 2014.

Het reserveren en benutten van het OHV-krediet gaat niet direct ten koste van het OHV-budget. Het benutten van het OHV-krediet wordt namelijk pas wanneer het krediet is besteed, verwerkt in de kostendekkende huur die de afdeling Onderwijs (cluster MO) uit haar OHV-budget betaalt aan de afdeling Vastgoed (cluster SO). Daarbij worden de kosten heel geleidelijk (vergelijkbaar met een hypotheek) terugbetaald aan de afdeling Vastgoed. De kostendekkende huur lijkt in de jaren 2014 tot en met 2019 redelijk binnen de begroting te blijven. Reden dat deze niet, net als de omvang van het krediet, fors is toegenomen, is dat het bouwtempo lager ligt dan

53 Gemeente Rotterdam, 'Integraal Huisvestingsplan onderwijs 2020-2023, deel 1 analyse en ambitie', ongedateerd, p. 39.

54 In het ambtelijk wederhoor heeft RVKO als volgt gereageerd: 'De RVKO heeft bij de gemeente aangegeven dat het OHV krediet van € 60 mln. onvoldoende is om de duurzaamheidstransitie 2030 en 2050 te realiseren en alle bestaande scholen fris te maken, conform het programma frisse scholen. € 60 mln. is alleen voldoende als de huidige portefeuille niet ouder is dan 40 jaar en voldoet aan de vereisten voor frisse scholen'.

aanvankelijk ingeschat. De rekenkamer stelt vast dat een forsere huurverhoging wel in het verschiet ligt op het moment dat al het beschikbaar gesteld krediet geactiveerd is. Dit betekent dat de gemeente in de toekomst haar onderwijsbudget wel moet verhogen.

2-3-1 begroting IHP 2015-2019

Voor de nieuwbouw of grondige renovatie van de 50 panden was een krediet van € 50 mln. per jaar beschikbaar gesteld voor de drie jaren waarvoor een investeringsagenda is opgesteld, in totaal dus € 150 mln. Hierbij werd uitgegaan van een gemiddelde investering van € 1.800 per m^2 bruto vloeroppervlakte (BVO). Bij de top 50 aan aandachtspanden ging het om 100.000 tot 120.000 m^2, wat een investering vroeg van € 180 tot 216 mln. De € 150 mln. die hiervoor beschikbaar is gesteld, was bij het vaststellen van het IHP 2015-2019 in 2014 dus al ontoereikend. In het IHP 2015-2019 staat dat projecten mogelijk moeten worden getemporiseerd (totdat nieuw krediet beschikbaar is gesteld). Voor het huisvestingsplan in 2015 was ook € 50 mln. beschikbaar gesteld waardoor in totaal wel een bedrag van € 200 mln. beschikbaar was gesteld.[55]

Het beschikbaar gestelde geld betreft een krediet, dat voor het grootste gedeelte pas geactiveerd wordt op het moment dat een bouwproces start (bouwvoorbereidingsmiddelen worden wel eerder toegekend). Het activeren van het OHV-krediet wordt verwerkt in de kostendekkende huur die de afdeling Onderwijs (cluster MO) uit haar OHV-budget betaalt aan de afdeling Vastgoed (cluster SO). De scholen betalen dus geen huur aan de gemeente. De afdeling Onderwijs betaalt de investeringen in onderwijshuisvesting heel geleidelijk (vergelijkbaar met een hypotheek) terug aan de afdeling Vastgoed.[56]

Volgens de begroting in het integraal huisvestingsprogramma 2015-2019 zou de huursom toenemen van € 54 mln. in 2015 naar € 70 mln. in 2024 (excl. de indexering). Bij deze begroting wordt ervan uitgegaan dat er vanaf 2019 € 10 mln. per jaar wordt geïnvesteerd in nieuwe onderwijshuisvesting of grondige renovatie hiervan. In deze begroting is geen rekening gehouden met de budgetten voor bewegingsonderwijs. In het IHP staat namelijk dat er is afgesproken dat er in samenwerking met de directie Sport en Cultuur een meerjarenplan voor gym- en sportzalen opgesteld gaat worden waarvoor ook een krediet beschikbaar gesteld wordt.[57]

2-3-2 ontwikkelingen krediet

Er zijn in de loop van de jaren kredieten toegevoegd aan de € 200 mln. die aanvankelijk beschikbaar was gesteld voor onderwijshuisvesting. Doordat deze ontwikkelingen over de jaren hebben plaatsgevonden is deze ontwikkeling nooit als zodanig besproken in de gemeenteraad. De rekenkamer heeft deze ontwikkeling daarom in kaart gebracht.

Tabel 2-1 laat de onderdelen van het krediet anno 2020 zien. De verschillende onderdelen van kredieten worden onder de tabel toegelicht. Ook geeft de rekenkamer enkele verklaringen waarom het nodig was het krediet fors op te hogen.

55 Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, wethoudersbrief 'Stand van zaken onderwijshuisvesting', 11 maart 2016.

56 In de kostendekkende huur zitten nog meer kosten verwerkt dan alleen de kapitaalslasten van de leningen die zijn afgesloten voor het bouwen van de scholen.

57 Gemeente Rotterdam, meerjarenplan onderwijshuisvesting 'Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2015 – 2019 Rotterdam', november 2014, p 24.

tabel 2-1: onderdelen IHP-krediet t/m 2020

naam krediet	omvang krediet (x € 1.000)
onderwijshuisvesting 2006-2011	75.851
onderwijshuisvesting 2014	9.919
onderwijshuisvesting 2015	49.500
onderwijshuisvesting 2016	119.954
extra krediet onderwijshuisvesting begroting 2018	60.000
extra krediet onderwijshuisvesting begroting 2019	19.600
extra krediet onderwijshuisvesting begroting 2020	114.000
krediet bewegingsonderwijs	22.000
correctie Nelson Mandela School	15.000
correctie Bloemhof	11.500
restant IHP 2014-2019	18.890
totaal	**516.214**[58]

bron: e-mail ambtenaar, 20 februari 2020.

Zoals in tabel 2-1 is te lezen telt het totale krediet op tot meer dan € 500 mln. Daarbij is het bedrag van € 200 mln. verdeeld over de posten Onderwijshuisvesting 2014, 2015, 2016 en het restant IHP 2014-2019. Vanuit de post onderwijshuisvesting 2006 – 2011 staat nog een lopende investering van bijna € 76 mln. De gemeente schrijft hierover in de begroting van 2018 dat dit krediet per abuis in 2016 is afgesloten en daarom in de begroting van 2018 opnieuw wordt gepresenteerd. Er is overigens al wel iets meer dan € 70 mln. van het bedrag gerealiseerd in de jaren t/m 2016.[59] Klaarblijkelijk is er dus nog een klein gedeelte van dit krediet beschikbaar en heeft de gemeente daarom het krediet weer toegevoegd.

Vanaf 2017 is er jaarlijks een extra krediet voor onderwijshuisvesting vrijgemaakt. In 2017 is besloten € 60 mln. vrij te maken en in de begroting van 2018 op te nemen. In het coalitieakkoord 'Nieuwe energie voor Rotterdam 2018-2022' is opgenomen dat er in 2018 weer krediet beschikbaar komt voor onderwijshuisvesting. Dit is als nieuwe investeringen van € 19,6 mln. in de begroting van 2019 opgenomen.

In de begroting van 2020 is een extra krediet van € 114 mln. opgenomen voor onderwijshuisvesting.[60] Dit is opgebouwd uit de volgende bedragen: € 66 mln. voor het starten van de vierde tranche (de top 50 uit het IHP 2015-2019 is in vier tranches opgedeeld) en € 48 mln. voor het afmaken van de overige projecten. Daarnaast is er ook nog een bedrag van € 22 mln. nodig voor bewegingsonderwijs.[61] Het bewegingsonderwijs betreft de gymzalen bij/in scholen. Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat het in het IHP 2015-2019 aangekondigde separate meerjarenplan voor gym- en sportzalen nooit is opgesteld. Voor het bewegingsonderwijs wordt

58 Er is ook nog een krediet van meer dan € 44 mln. beschikbaar voor een zogenoemd herontwerp op Zuid. Deze staat echter los van de vervangingsopgave van de gemeente Rotterdam en dit krediet is gedeeltelijk ook door de rijksoverheid beschikbaar gesteld.

59 Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2018 – 2021', vastgesteld in de gemeenteraad op 14 november 2017, p. 256.

60 Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2020' betreffende onderwijshuisvesting, geraadpleegd via: https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/apps/voorjaarsnota/programmas/onderwijs/onderwijshuisvesting/index.xml.

61 E-mail ambtenaar, 20 februari 2020.

daarom geput uit het IHP-krediet. De uiteindelijk huurlasten die hieruit voortkomen worden meestal door het Sportbedrijf betaald. Zij ontvangt op haar beurt hiervoor een vergoeding vanuit het budget van Bewegingsonderwijs.[62]

Daarnaast zijn er nog enkele correcties op het krediet uitgevoerd. Voor kredietcorrecties geldt dat het krediet weliswaar wijzigt maar dit geen gevolgen heeft voor de huurlasten die uiteindelijk betaald moeten worden. Ter illustratie, de € 15 mln. voor de realisatie van de Nelson Mandela school. Deze school zou eerst binnen het project 'Huis op Zuid' ontwikkeld worden en daarom zou het benodigde krediet niet ten laste gaan van het OHV-krediet; de huur zou vervolgens wel worden betaald vanuit het OHV-budget. Nu de plannen gewijzigd zijn, is toch krediet nodig uit het IHP. Omdat met de kapitaalslasten (dus de huur die uiteindelijk door de afdeling Onderwijs wordt betaald) van deze investering al wel rekening is gehouden, betreft het alleen een kredietcorrectie en geen kredietverhoging (omdat kredietverhogingen wel extra kapitaalslasten en dus een hogere huur veroorzaken). Verder heeft het college in het Huisvestingsprogramma 2016 besloten dat het Kindercampus Bloemhof ontwikkeld gaat worden. Dit heeft klaarblijkelijk ook een kredietcorrectie van € 11,5 mln. opgeleverd en geen kredietverhoging.[63]

verklaringen kredietverhogingen

De rekenkamer kan vier redenen noemen waardoor het krediet uiteindelijk veel hoger is dan in 2014 aangekondigd. Dit is op de eerste plaats, omdat veel meer OHV-projecten vanuit het krediet betaald moesten worden dan waarop dit krediet geënt was. Dit waren capaciteitsuitbreidingen (zoals de genoemde Bergse Zonnebloem). De tweede reden is dat tegen de verwachtingen in ook de gymvoorzieningen bij scholen uit het krediet betaald moesten worden, omdat er nooit een separaat meerjarenplan voor gymzalen is opgesteld met bijbehorend krediet. De derde reden is dat in 2014 reeds duidelijk was dat de oorspronkelijke € 200 mln. niet genoeg zou zijn (er was € 150 mln. voor de top 50 beschikbaar gesteld terwijl de vervanging naar verwachting € 180 tot 216 mln. ging kosten). De laatste reden is dat deze inschatting van € 200 mln. gebaseerd is op een prijs van € 1.800 per m^2 BVO en dat dit veel te laag gebleken is. Ter vergelijking, de (begrote) kosten voor casussen die de rekenkamer onderzocht liggen tussen de € 2.670 en € 3.546 per m^2 BVO.[64] De werkelijke kosten in 2018 en 2019 liggen dus aanzienlijk hoger dan het uitgangspunt in 2014. Dit komt doordat de bouwprijzen tussen 2014 en 2020 sterk zijn gestegen.

De gemeente betaalt de projecten uit het IHP 2015–2019 overigens op basis van de werkelijke kosten. Hierbij wordt een bijdrage van de scholen gevraagd van € 100 per m^2 (gebruikerskosten). Voor het nieuwe IHP wil de gemeente gaan werken met een normbedrag dat afhankelijk van de omstandigheden (zoals m^2 en type leerlingen) wordt vastgesteld. Dit normbedrag is opgenomen in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2019.[65]

62 Ambtelijk wederhoor.

63 Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2019' inzake lopende investeringen, geraadpleegd via: https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/apps/begroting-rotterdam.nl/paragrafen/investeringen/

64 Hier is Avicenna college niet in meegenomen omdat er twee verschillende oppervlakte berekeningen bestaan voor Avicenna waardoor de prijs per m^2 niet duidelijk is. Volgens de berekening van de rekenkamer ligt de prijs voor Avicenna tussen de € 1.482/m^2 en € 1.912 /m^2. Daarbij is wel van belang dat dit project grotendeels renovatie betrof en dus maar gedeeltelijk nieuwbouw.

65 Te raadplegen via: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Rotterdam/CVDR626443/CVDR626443_1.html

2-3-3 uitputting OHV-krediet

Van het totale krediet van meer dan € 500 mln. is tot en met 2018 ongeveer € 111 mln. besteed.[66] De rekenkamer heeft bij de gemeente een overzicht opgevraagd aan welke scholen de € 111 mln. is besteed. Uit dit overzicht blijkt dat er 14 projecten vanuit dit budget zijn bekostigd. Tussen deze projecten zit één project van de top 50. De andere 13 projecten die bekostigd zijn, hebben via een andere route dan de top 50 akkoord gekregen op het bouwen van nieuwe onderwijshuisvesting. Een van deze scholen betreft bijvoorbeeld het Avicenna college die in dit onderzoek ook nader onderzocht wordt (zie hoofdstuk 5). Dit project was opgenomen in het huisvestingsprogramma van 2015.

Uit de projectmonitor van maart 2020 blijkt dat van alle lopende projecten verwacht wordt dat zij gezamenlijk € 343 mln. van het totale IHP-krediet nodig hebben. Dit betekent dat er samen met het reeds bestede krediet in totaal voor circa € 454 mln.[67] een bestemming is gevonden.[68] Het overige krediet is waarschijnlijk nodig voor de projecten uit de vierde tranche die nog niet gestart zijn en daarom niet op de projectmonitor staan.

huurontwikkelingen ten laste van het OHV-budget

Het reserveren en benutten van het OHV-krediet gaat niet direct ten koste van het OHV-budget. Het benutten van het OHV-krediet wordt namelijk pas wanneer het krediet is besteed, verwerkt in de kostendekkende huur die de afdeling Onderwijs (cluster MO) uit haar OHV-budget betaalt aan de afdeling Vastgoed (cluster SO). Daarnaast kan het cluster MO ook nog (nood)schoolgebouwen huren van andere aanbieders, wat ook betaald wordt door de afdeling Onderwijs uit haar OHV-budget. Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat de huur de afgelopen jaren niet fors gestegen is en nog binnen de begroting ligt die anno 2020 op bijna € 65 mln. per jaar ligt.[69] Volgens de betrokken ambtenaren is de huurprijs voor onderwijshuisvesting niet zo hard gestegen, omdat het bouwtempo in de jaren 2015 tot 2019 niet zo hoog heeft gelegen en daardoor nog niet veel krediet geactiveerd is. De rekenkamer stelt vast dat wanneer uiteindelijk al het beschikbaar gestelde krediet geactiveerd is, een forsere huurstijging wel in het verschiet ligt. Dit betekent dat de gemeente het OHV-budget waarschijnlijk de komende jaren moet verhogen.

66 Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2020' inzake investeringen, geraadpleegd via https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/apps/begroting2020/paragrafen/investeringen/

67 € 343 + € 111= € 454 mln.

68 De € 12,4 mln. die in 2019 is geïnvesteerd is hier niet bij opgeteld omdat de meeste van deze projecten nog op de projectmonitor staan als 'gereed' en daarom verwerkt zijn in de € 343 mln. die daarop ten laste komt van het IHP-krediet.

69 Interviews.

Rekenkamer
ROTTERDAM

3 organisatie en werkwijze

3-1 inleiding

De gemeente heeft gedurende de uitvoering van het IHP 2015-2019 organisatorische ontwikkelingen doorgemaakt en heeft ook haar werkwijze met betrekking tot het realiseren van onderwijshuisvesting ontwikkeld. Dit betekent dat de casussen die de rekenkamer heeft onderzocht ook te maken hebben gehad met deze ontwikkelingen. Het is noodzakelijk om kennis te hebben van deze ontwikkelingen om de casussen inhoudelijk te kunnen beoordelen. In dit hoofdstuk worden daarom deze ontwikkelingen toegelicht en de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Hoe heeft de gemeente haar organisatie en de werkwijze rondom onderwijshuisvesting opgezet en is dit adequaat?

De normen die de rekenkamer hanteert bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag staan in tabel 3-1.

tabel 3-1: normen organisatie en werkwijze

onderwerp	normen
organisatie	De verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot het ontwikkelen van onderwijshuisvesting zijn duidelijk belegd. De verantwoordelijke functionarissen zijn voldoende toegerust om hun functie uit te kunnen voeren. De gemeente heeft een overlegstructuur met de scholen waarbinnen de onderwijshuisvestingsplannen voldoende afgestemd kunnen worden.
werkwijze	De gemeente heeft de beoogde werkwijze vastgelegd. De beoogde werkwijze stelt de gemeente in staat om de onderwijshuisvestingsprojecten te beheersen op de GROTICK-aspecten.[70]

In paragraaf 3-2 wordt ingegaan op de organisatie rondom onderwijshuisvesting. De werkwijze staat in paragraaf 3-3 beschreven.

3-2 organisatie en overlegstructuren

De wijze waarop de gemeentelijke organisatie rondom onderwijshuisvesting is vormgegeven is gedurende de uitvoering van het IHP 2015–2019 ten positieve veranderd. Eerder werden onderwijshuisvestingsprojecten namelijk begeleid door twee functionarissen, een assetmanager van de afdeling Vastgoed en een accountmanager van de afdeling Jeugd en Onderwijs. Hoe de taken tussen deze functionarissen precies verdeeld waren, was niet duidelijk. Ook hadden deze

70 GROTICK staat voor geld, risicomanagement, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteitsmanagement. Het is gebruikelijk om grote projecten op deze onderdelen te beheersen.

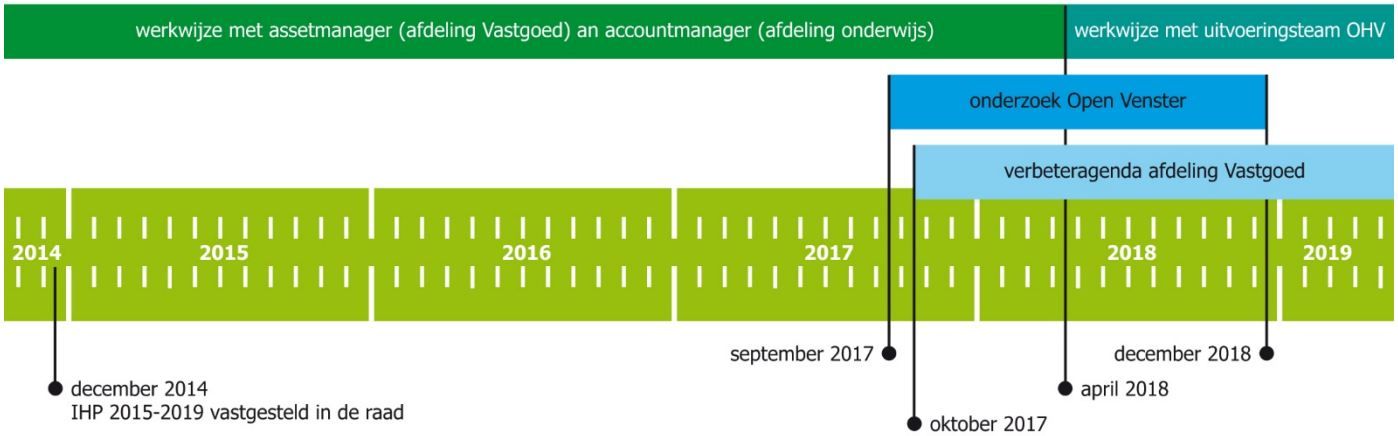
functionarissen veel meer taken dan alleen het begeleiden van onderwijshuisvestingsprojecten, waardoor de tijd die ze hieraan konden besteden en de specialistische kennis die ze op dit gebied konden ontwikkelen, logischerwijs beperkt was. Hier werd verandering in gebracht door het instellen van 'het uitvoeringsteam OHV'. Dit team is in 2018 ingesteld, onder meer naar aanleiding van het evaluatieonderzoek naar het bouwproject het 'Open Venster', en is een zogenaamd 'dedicated' team. De functionarissen van dit team, afkomstig van zowel de afdeling Vastgoed als de afdeling Onderwijs, werken fulltime aan de bouwopgave voor onderwijs. Doel van het instellen van dit team is om meer grip op en vaart in de huisvestingsprojecten te krijgen.

De gemeente overlegt met de schoolbesturen in sectorkamers, wordt geadviseerd door een stuurgroep onderwijshuisvesting die op haar beurt wordt geadviseerd door de werkgroep onderwijshuisvesting. Met instelling van deze overlegorganen heeft de gemeente geborgd dat zij de huisvestingsplannen kan afstemmen met de schoolbesturen.

3-2-1 vooraf

Sinds het vaststellen van het IHP 2015-2019 hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden met betrekking tot de gemeentelijke organisatie rondom onderwijshuisvesting. Een belangrijke ontwikkeling is het instellen van het uitvoeringsteam OHV.[71] De rekenkamer heeft een overzicht van de ontwikkelingen en gebeurtenissen in de tijd weergegeven in figuur 3-1.

figuur 3-1 gemeentelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen met betrekking tot onderwijshuisvesting



bron: figuur is opgesteld door Rekenkamer Rotterdam.

3-2-2 organisatie voor uitvoeringsteam OHV

Ten tijde van het vaststellen van het IHP 2015- 2019 hanteerde de gemeente een werkwijze waarbij de werkzaamheden rondom de nieuwbouwopgave van de scholen een gedeelde verantwoordelijkheid was van de afdeling Vastgoed en de afdeling Onderwijs (zie figuur 3-1). Over de verdeling van de verantwoordelijkheden zijn ten tijde van de oprichting van het ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, de voorloper van de afdeling Vastgoed, enkele afspraken gemaakt in het 'overdrachtsdocument'.[72] Het

71 Aanvankelijk werd dit team het programmateam IHP genoemd.

72 Gemeente Rotterdam, 'Overdrachtsdocument jeugd, onderwijs en samenleving – ontwikkelingsbedrijf Rotterdam', 12 november 2008, p. 30.

ontbrak echter aan een procesbeschrijving die duidelijk beschrijft welke stappen de gemeente diende te ondernemen en wie binnen de gemeentelijke organisatie hiervoor verantwoordelijk was. Ook was niet vastgelegd waar de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting lagen.

De rekenkamer heeft uit interviews begrepen dat een assetmanager van de afdeling Vastgoed samen met een accountmanager van de afdeling Onderwijs de huisvestingsprojecten begeleidden en dus ambtelijk betrokken waren. Ten tijde van de start van het IHP 2015- 2019 had de afdeling Vastgoed nog een gebiedsgerichte indeling. De assetmanagers moesten dan de nieuwbouw voor de scholen die in hun gebied lagen (bijvoorbeeld in het Centrum of in Feyenoord) gezamenlijk met accountmanagers bij de afdeling Onderwijs begeleiden. Assetmanagers van de afdeling Vastgoed hadden destijds meer verantwoordelijkheden dan alleen onderwijshuisvestingsprojecten begeleiden. Ze waren namelijk in hun gebied (budget)verantwoordelijk voor het leveren van adequate huisvesting voor verschillende gebruikers (denk ook aan sportverenigingen, zwembaden, buurthuizen, cultuurinstellingen etc.). Daarnaast moesten ze in hun gebied zorgen voor optimaal ruimtegebruik en ook voor de kwaliteit van (huur)contracten en de onderhoudsplannen en -contracten.[73] Tot slot waren ze ook verantwoordelijk voor klanttevredenheid van de gebruikers van de objecten in hun gebied.[74] De accountmanagers van de afdeling Onderwijs hadden ook meer verantwoordelijkheden dan alleen onderwijshuisvestingsprojecten begeleiden. Deze managers hielden zich namelijk ook bezig met het opstellen van de Verordening Onderwijshuisvesting, het onderwijshuisvestingsbeleid en de jaarlijkse huisvestingsplannen.[75]

De rekenkamer stelt vast dat de begeleiding van de onderwijshuisvestingsprojecten belegd waren bij functionarissen die deze taken ‘erbij’ deden waardoor zij hier logischerwijs niet veel tijd voor hadden. Ook zijn de betrokken functionarissen niet noodzakelijkerwijs gespecialiseerd in het begeleiden van de ontwikkeling van onderwijshuisvesting, omdat zij bijvoorbeeld ook beleid moesten opstellen of meer gericht waren op het beheren van vastgoed.

De ambtenaren werkten samen met de huisvestingsspecialist werkend voor het desbetreffende schoolbestuur (die bouwheer is, zoals beschreven in hoofdstuk 1). Indien het schoolbestuur ervoor gekozen heeft om de gemeente te verzoeken het bouwheerschap over te nemen, werd er een projectleider aangesteld bij het Project Management Bureau (PMB) van de gemeente. De werkwijze wordt in paragraaf 3-3-3 verder toegelicht

3-2-3 uitvoeringsteam OHV

Per 1 april 2018 is een uitvoeringsteam OHV gestart dat zich geheel richt op de nieuwbouwopgave zoals deze beschreven staat in het IHP. In een wethoudersbrief van eind 2017 wordt aangegeven dat de grote bouwopgave die er ligt voor onderwijshuisvesting, de aanleiding is voor het instellen van dit team. Het college

73 Bij schoolgebouwen liggen de onderhoudsverantwoordelijkheden bij de schoolbesturen. Ze krijgen hiervoor geld van de rijksoverheid. Bij andere panden, zoals zwembaden is dit niet aan orde en verzorgt de gemeente dit.

74 Rekenkamer Rotterdam, rapport ‘Een cultuur van vast goed, bedrijfsvoering en organisatie rondom beheer en onderhoud van culturele panden’, april 2017.

75 Rekenkamer Rotterdam, rapport ‘Onderhoud in de steigers, onderzoek naar de onderwijshuisvesting in het primair en speciaal onderwijs’, oktober 2013.

hoopt meer grip op de projecten en meer tempo in de uitvoering te krijgen. In het team nemen in totaal acht personen plaats, zowel vanuit het cluster MO (afdeling Jeugd en Onderwijs) als vanuit het cluster SO (afdeling Vastgoed). De leden van dit team zijn geheel vrijgesteld van andere taken om de IHP-taak te vervullen.[76] Dit maakt hen een “dedicated team”.

De ontwikkeling van het uitvoeringsteam OHV moet ook gezien worden in samenhang met het evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd naar het ‘Open Venster’ en de Uitvoeringsagenda voor de afdeling Vastgoed. Dit laatste is een verbetertraject voor de afdeling Vastgoed die is ingezet naar aanleiding van het dossier Boompjeskade[77] en het daarop volgende onderzoek van Twynstra Gudde. De verbeteragenda leidde tot een forse opgave voor het cluster SO en de afdeling Vastgoed, wat ook veel capaciteit en energie vroeg. Daarbij was een gebrek aan personeelscapaciteit juist een van de geconstateerde problemen bij de afdeling Vastgoed.[78] In de evaluatie van het nieuwbouwproces van de school het ‘Open Venster’ waarbij de gemeente bouwheer was, worden bovendien verschillende tekortkomingen in de werkwijze geconstateerd, die tot forse vertraging en kostenoverschrijding hebben geleid. Problemen waren onder andere dat de aansturingslijn te veel schakels had, de projectadministratie niet op orde was, er geen goede planningen, begrotingen en risicoanalyses werden gemaakt en de samenwerking tussen de clusters SO en MO niet goed liep. Veel van de aanbevelingen in deze evaluatie richten zich dan ook op de projectorganisatie die ‘platter’ georganiseerd moest worden, met een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden, zodat de RSPW goed kan worden nageleefd.[79]

Met het inrichten van het uitvoeringsteam OHV gaf de gemeente invulling aan veel van deze aanbevelingen en zij adresseerde daarmee bovendien een gedeelte van de geconstateerde capaciteitstekorten (in het genoemde onderzoek van Twijnstra Gudde) bij de afdeling Vastgoed. Naast het ophogen van de beschikbare capaciteit voor onderwijshuisvesting, schept de gemeente ook de mogelijkheid voor functionarissen om zich geheel in onderwijshuisvesting te specialiseren dan wel specialisten voor dit team aan te trekken. Tot slot wordt met het instellen van het team ook de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van onderwijshuisvesting verenigd en duidelijk belegd. De gemeente stelt hiertoe ook een document op waarin dit wordt beschreven.[80] Uit het document over de opdrachtgevers en projectstructuur blijkt dat OHV-managers uit het uitvoeringsteam OHV de huisvestingsprojecten gaan begeleiden. De ambtelijke besluiten worden vervolgens genomen in het DienstOverleg Nieuwe Stijl (DONS). In dit overleg zit onder andere het afdelingshoofd van Onderwijs en het afdelingshoofd van Vastgoed.

De OHV-manager begeleidt het proces dat in principe wordt uitgevoerd door de huisvestingsspecialist die werkt voor het desbetreffende schoolbestuur (die bouwheer is, zoals beschreven in hoofdstuk 1). Net als in de oude organisatiestructuur geldt dat, indien het schoolbestuur ervoor kiest het bouwheerschap over te dragen, er een projectleider wordt aangesteld bij het Project Management Bureau (PMB) van de

76 Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, wethoudersbrief ‘Toezegging Onderwijshuisvesting 17bb9113’, 21 december 2017.

77 Dit is een fraude zaak die uiteindelijk door een raadsenquêtecommissie is onderzocht in 2017. Dit heeft de verbeteragenda voor Vastgoed opgeleverd.

78 College van Burgemeester en Wethouders, raadsbrief ‘Uitvoeringsagenda doorontwikkeling vastgoed en rapport Twynstra Gudde’, 12 oktober 2017.

79 Policy Research Corperation, ‘Evaluatie onderzoek Het Open Venster’, 11 mei 2018.

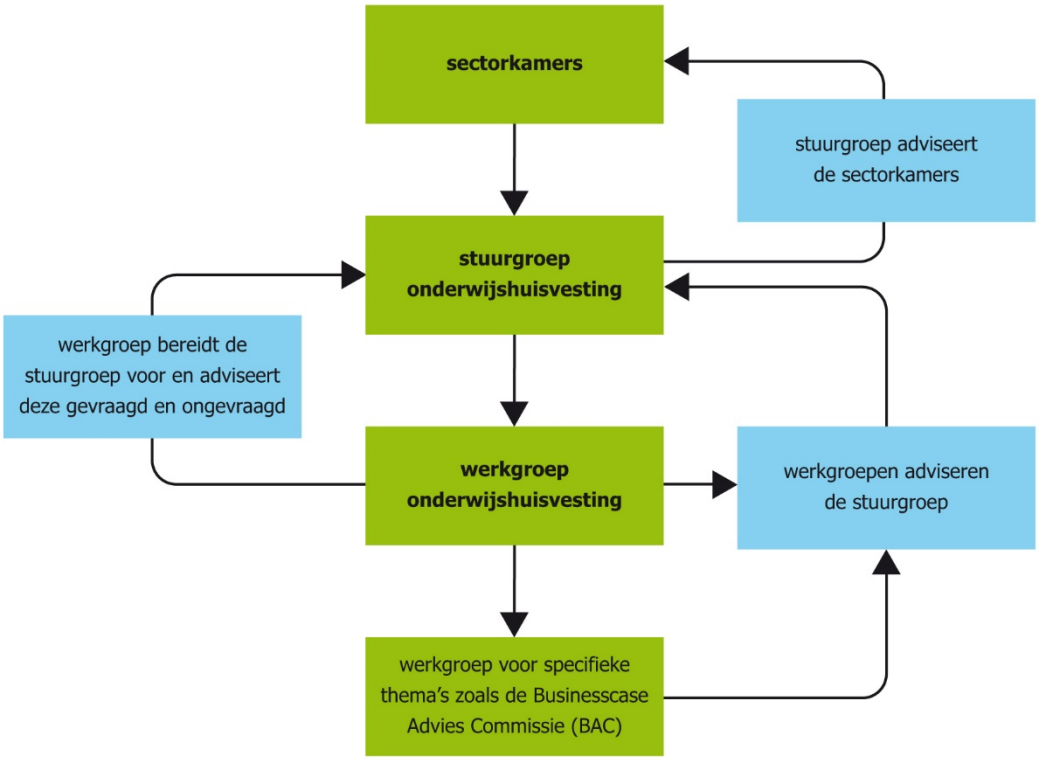
80 Gemeente Rotterdam, ‘Opdrachtgevers en projectstructuur’, 8 mei 2019.

gemeente. In dat geval begeleidt de OHV-manager de projectmanager van het PBM. In het document staat tevens dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de wethouder Onderwijs ligt. Indien de gemeente ook bouwheer is wordt deze overgedragen aan de wethouder Bouwen. Hoe de uitvoering van de onderwijshuisvestingsprojecten verder is geregeld, staat beschreven in paragraaf 3-3.

3-2-4 overlegstructuren gemeente en schoolbesturen

Er bestaan verschillende overlegorganen die zich bezighouden met onderwijshuisvesting. In figuur 3-2 heeft de rekenkamer de overlegstructuur geschetst. Onder het figuur staan de verschillende overlegorganen toegelicht.

figuur 3-2 overlegstructuur gemeente en schoolbesturen



bron: figuur is opgesteld door Rekenkamer Rotterdam.

sectorkamers

Onderwijshuisvesting is een onderwerp dat veel afstemming met de betrokken schoolbesturen vraagt. Aan de zogeheten op overeenstemming gerichte overleggen in de sectorkamers is reeds aandacht besteed in paragraaf 2-2. Er zijn verschillende sectorkamers, deze zijn ingedeeld op het type onderwijs (denk aan primair, voortgezet etc.) en er is nog een sectorkamer genaamd 'het jonge kind', waar ook kinderopvangorganisaties in zitten. In de sectorkamers wordt samengewerkt door de schoolbesturen en de gemeente en vindt ook de besluitvorming met betrekking tot het onderwijsbeleid plaats.[81] In de sectorkamers zitten vertegenwoordigende leden van de schoolbesturen, de betrokken wethouder en het hoofd Onderwijs en het hoofd Jeugd

81 Gemeente Rotterdam, onderwijsbeleid 2019-2022 'Gelijke kansen voor elk talent', januari 2019.

van de gemeente.[82] De voorzitter van een sectorkamer is niet de betrokken wethouder, maar een lid van een deelnemende schoolbestuur.

stuurgroep Onderwijshuisvesting
De stuurgroep Onderwijshuisvesting (OHV) dient, hoewel de naam anders doet vermoeden, als adviserend orgaan voor de sectorkamers VO en PO. Dit orgaan was tot 20 maart 2018 de stuurgroep IHP, maar de naam van dit orgaan is aangepast, omdat het een bredere agenda kreeg dan alleen adviseren over het (huidige) IHP. De stuurgroep werd aanvankelijk voorgezeten door de directeur van Jeugd en Onderwijs. Inmiddels is dit het hoofd Onderwijs.[83] Verder zitten verschillende bestuurders van de schoolbesturen op persoonlijke titel, als neutrale onderwijsexperts, in de groep. Deze groep opereert op strategisch en tactisch niveau. De sectorkamers PO en VO besluiten over de samenstelling van de stuurgroep.

werkgroep Onderwijshuisvesting
De werkgroep Onderwijshuisvesting is per maart 2018 de vervanger voor de werkgroep IHP en zij bereidt de stuurgroep OHV inhoudelijk voor en adviseert deze gevraagd en ongevraagd. In de werkgroep Onderwijshuisvesting zitten huisvestingsspecialisten werkend voor de schoolbesturen. Vanuit de gemeente zit hier de programmamanager van het uitvoeringsteam OHV in en de teammanager Onderwijs vanuit afdeling Vastgoed. Deze werkgroep richt zich op de meer operationele aspecten van het realiseren van onderwijshuisvesting. Deze werkgroep kan weer commissies voor specifieke thema's in het leven roepen. Een voorbeeld hiervan is de Businesscase Advies Commissie (BAC). Deze commissie adviseert rechtstreeks aan de stuurgroep OHV over haar bevindingen. In deze commissie zitten ook huisvestingsspecialisten werkend voor de schoolbesturen. Eerder bestond er ook nog een zogenaamde commissie Financiële en Materiële zaken. Deze is per maart 2018 opgeheven.

3-3 werkwijze

De werkwijze van de gemeente met betrekking tot de onderwijshuisvestingsprojecten is ten positieve veranderd. In de oude werkwijze stemde het schoolbestuur (die in principe bouwheer is) het programma van Eisen (PvE) af met de gemeente, waarna het zelfstandig het voorlopig ontwerp (VO), definitief ontwerp (DO) en het bestek ontwierp en vervolgens de bouwopdracht aanbesteedde en de bouw begeleidde. De gemeente is niet goed op de hoogte van het verloop van dit proces waardoor hij in opzet al niet in staat om het project op de GROTICK-aspecten[84] te beheersen. Ook was niet beschreven hoe de betrokken functionarissen hun werkwijze precies dienden uit te voeren. Alleen de eisen die aan het schoolbestuur werden gesteld, stonden beschreven. Met de invoering van het uitvoeringsteam OHV is er een nieuwe werkwijze ontwikkeld en vastgelegd met een toets op alle tussenliggende producten en tevens is een verplichting tot het opstellen van een businesscase (BC) ingevoerd (een BC omvat ook een PvE, maar is een veel bredere toets naar de haalbaarheid van het project en alles dat daarbij komt kijken). Door middel van deze toetsen is de gemeente in opzet in staat om projecten op de meeste GROTICK-aspecten te beheersen. Alleen de risico's worden in opzet niet goed beheerst,

82 Informatie over de overlegstructuren heeft de rekenkamer afgeleid uit een gemeentelijk advies uit april 2018 aan de sectorkamer PO en VO over aanpassingen overleggen over onderwijshuisvesting.

83 Ambtelijk wederhoor.

84 GROTICK staat voor geld, risicomanagement, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteitsmanagement. Het is gebruikelijk om grote projecten op deze onderdelen te beheersen.

omdat de gemeente zichzelf een passieve rol met betrekking tot de risicobeheersing voorschrijft. Daardoor is niet geborgd dat alle risico's op tijd geïnventariseerd worden.
In het geval dat de gemeente bouwheer is, is het de taak van de gemeente om het desbetreffende schoolgebouw te ontwikkelen. In de oude werkwijze waren hierbij, conform de RSPW, reeds enkele ambtelijk en bestuurlijke beslismomenten ingeregeld. Het was echter niet duidelijk of het PvE getoetst diende te worden. Doordat deze toets niet duidelijk in de werkwijze was geborgd liep de gemeente een risico dat de (kwaliteits)kaders van het project niet eenduidig vastgesteld werden, wat weer de kwaliteitsbeheersing bemoeilijkte. Ook ontbrak een beschrijving van de uit te voeren werkzaamheden van de betrokken ambtenaren. Met de invoering van het uitvoeringsteam OHV is ook de beoogde werkwijze vastgelegd. Ook zijn er meer ambtelijke beslismomenten aan dit proces toegevoegd, waar de toets van een businesscase een voorbeeld van is. Daardoor is de gemeente, ook wanneer zij zelf bouwheer is, in opzet in staat om de meeste GROTICK-aspecten te beheersen. Wederom geldt dat de risicobeheersing minder goed geregeld is.

3-3-1 vooraf

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, is in principe het schoolbestuur bouwheer, dit betekent dat dit bestuur het ontwerp en de bouw van het schoolgebouw moet verzorgen. De gemeente dient dit te faciliteren en haar eigen belangen te behartigen. Uiteindelijk ligt de wettelijke verantwoordelijkheid voor adequate onderwijshuisvesting namelijk bij de gemeente en wordt de ontwikkeling van het schoolgebouw door de gemeente bekostigd.

Het is gebruikelijk om bouwprojecten en bijvoorbeeld gebiedsontwikkelingen te beheersen op geld, risico's, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit, de zogenaamde GROTICK-aspecten. In het kader 'GROTICK-aspecten' worden deze nader toegelicht.

GROTICK-aspecten:

- Geld: het totaal aan financiële middelen nodig om het project te financieren. In onderwijshuisvestingsprojecten gaat het voornamelijk om budgetbewaking van investeringskosten en bouwkosten.
- Risico: hier gaat het om risicomanagement vanuit de kant van de gemeente; met name over het inzicht in en de beheersbaarheid van de risico's.
- Organisatie: hoe is het project georganiseerd vanuit de gemeente en welke stakeholders (schoolbesturen, gemeentelijke diensten etc.) zijn erbij betrokken?
- Tijd: projectbeheersing met betrekking tot de planning.
- Informatie: dossiervorming en de mate waarin het informatiebeheer structureel geborgd is in de organisatie.
- Communicatie: dit betreft de communicatie tussen het schoolbestuur en projectorganisatie (extern) en communicatie tussen gemeentelijke afdelingen en projectorganisatie (intern).
- Kwaliteit: het totaal aan kwaliteitswaarborgen, nodig om het project succesvol te laten verlopen en op te leveren.

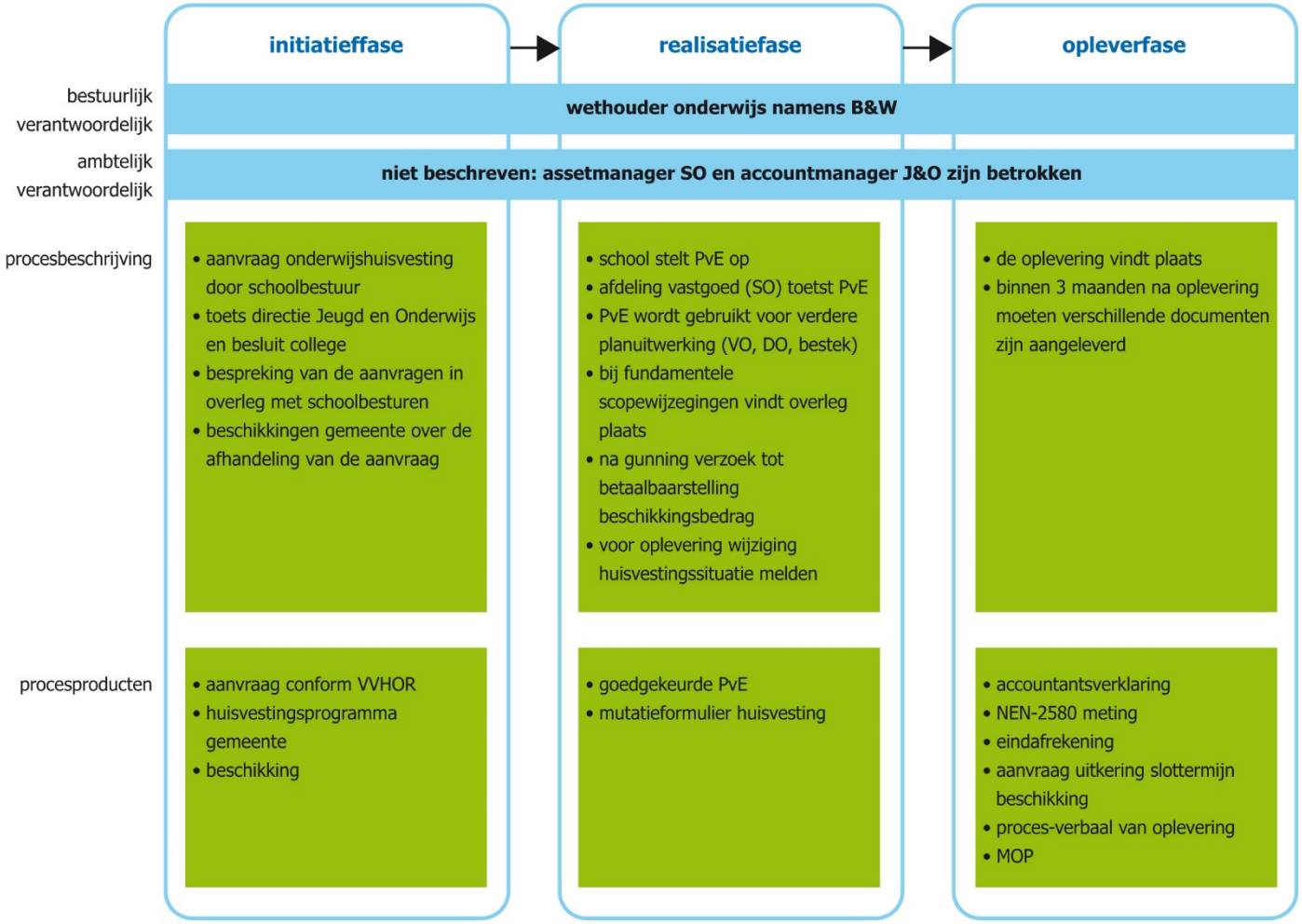
De school kan ervoor kiezen (zoals eerder beschreven) om de gemeente te verzoeken het bouwheerschap over te nemen. In dat geval verzorgt de gemeente ook het ontwerp en de bouw van het schoolpand. Dit heeft tot gevolg dat er twee typen werkwijzen zijn: school is bouwheer of de gemeente is bouwheer. Daarnaast is het zo dat met de invoering van het uitvoeringsteam OHV de werkwijze is vernieuwd; er is dus een 'oude werkwijze' en een 'nieuwe werkwijze'. In totaal zijn er daarom vier

verschillende modaliteiten. Deze worden in de paragraven 3-3-2 tot en met 3-3-3 nader toegelicht. De werkwijzen zijn in bijlage 3 meer uitvoerig beschreven. In hoofdstukken 4 en 5, waarin de bouwprojecten inhoudelijk beoordeeld worden, wordt per casus toegelicht welke organisatorische regimes en werkwijzen de casus heeft doorlopen.

3-3-2 oude werkwijze: school is bouwheer

In dit geval is de 'Bouwleidraad 2014'[85] van toepassing. Hierin staan alle eisen rondom de ontwikkeling van onderwijshuisvesting aan het schoolbestuur beschreven. De werkwijze is weergegeven in figuur 3-3. Er zijn ook nog enkele algemene eisen beschreven in de Verordening uit 2015.[86]

figuur 3-3 oude werkwijze schoolbestuur is bouwheer



bron: figuur is opgesteld door Rekenkamer Rotterdam.

In figuur 3-3 staan de verschillende fases in de oude werkwijze weergegeven met daaronder de verantwoordelijken, de procesbeschrijving en de procesproducten. Uit

85 Gemeente Rotterdam, 'Leidraad bouwprojecten onderwijs', 1 oktober 2014.

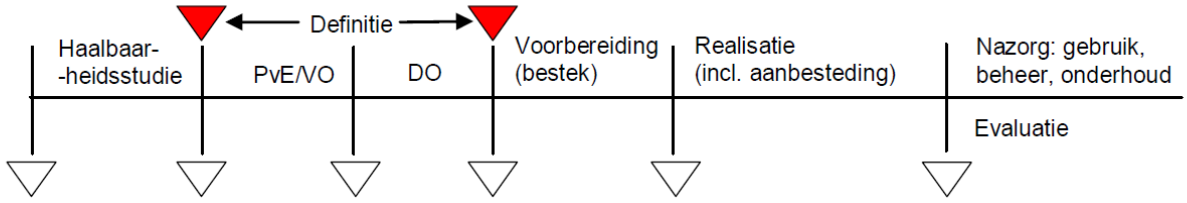
86 Gemeente Rotterdam, 'Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2015', ongedateerd.

de eisen die de gemeente aan de school stelt in de bouwleidraad, blijkt dat eigenlijk alleen voorzien is in een toets van het Programma van Eisen (PvE). In dit programma staan de eisen beschreven waaraan het gebouw moet voldoen zoals met betrekking tot de functie, de ruimtes, wettelijke eisen etc. Het verdere ontwerpproces, de aanbesteding van de bouwwerkzaamheden, gunning en realisatie worden zelfstandig door de school uitgevoerd. Er is alleen voorgeschreven dat er contact is op het moment dat er sprake is van een fundamentele scopewijziging en rondom het verzoek tot betaling van de beschikking. Voordat geld wordt toegekend, moet het college hebben ingestemd met het bouwplan en de begroting.[87] Vervolgens is er weer contact met de gemeente rondom de oplevering van het pand. De scholen dienen rondom de oplevering verschillende documenten bij de gemeente aan te leveren.[88] De gemeente is dus gedurende de ontwikkeling en de bouw van het schoolgebouw niet goed op de hoogte van de stand van zaken, laat staan dat zij het project kan beheersen op de GROTICK-aspecten. De rekenkamer stelt vast dat dit een groot hiaat is in de oude werkwijze omdat het project wel met publiek geld wordt betaald.

3-3-3 oude werkwijze: gemeente is bouwheer

Op het moment dat de gemeente bouwheer was, gold niet de Bouwleidraad maar was de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW) het referentiekader. De ontwikkeling van een school valt binnen de RSPW onder vastgoedontwikkeling. De gemeente hanteerde daarbij in het RSPW de in figuur 3-4 weergegeven fases.[89]

figuur 3-4: schematische weergave RSPW vastgoedontwikkeling



bron: Gemeente Rotterdam, RSPW – faseren en beslissen, 2015, p. 9.

De rode driehoekjes in figuur 3-4 staan voor bestuurlijke besluitmomenten (bestuurlijk opdrachtgever beslist) en de witte voor ambtelijke besluitmomenten (ambtelijk opdrachtgever beslist). Voor beslismomenten behoort een beslisdocument (ook wel fasedocument) te worden opgesteld. Op het moment dat er afgeweken wordt van de bestaande kaders, bijvoorbeeld wanneer een aanbesteding veel hoger sluit dan beoogd, dient ook bestuurlijke besluitvorming plaats te vinden.[90] Bij het ontwikkelen van vastgoed is dus van belang dat bekend is wie de ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever is.

De gemeente heeft de werkwijze die hoort bij figuur 3-4 niet uitgeschreven. De rekenkamer heeft daarom op basis van verschillende documenten[91] gereconstrueerd

87 Gemeente Rotterdam, 'Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2015', ongedateerd, artikel 14 lid 1.

88 Gemeente Rotterdam, 'Leidraad bouwprojecten onderwijs', 1 oktober 2014.

89 Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse standaard voor projectmatig werken – faseren en beslissen', 2015, p. 9.

90 Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse standaard voor projectmatig werken – faseren en beslissen', 2015.

91 Gemeente Rotterdam, stroomschema 'Doelstelling CVO herontwikkelen object', 2008; Policy Research Corperation, 'Evaluatie onderzoek Het Open Venster', 11 mei 2018; Gemeente Rotterdam, notitie 'Ondertekening samenwerkingsdocument JOS/SO', 13 juni 2012.

welke werkzaamheden gedurende de genoemde fases uitgevoerd moesten worden. Tijdens de haalbaarheidsstudie diende het nut en de noodzaak voor het project onderbouwd te worden. Hierin werd onder andere vastgesteld hoe groot de ruimtebehoefte is, welke locatie geschikt was en er werd een inschatting van de kosten gemaakt. Deze fase werd afgesloten met een bestuurlijke beschikking. In de definitiefase werden de plannen eerst uitgewerkt met een Programma van Eisen (PvE). Uit de verschillende documenten blijkt niet duidelijk of het PvE getoetst moest worden. In figuur 3-4 volgt er na het PvE geen wit of rood driehoekje, wat een toets en vervolgens beslissing daarover behelst (wit ambtelijk, rood bestuurlijk). Een samenwerkingsdocument tussen de afdeling Vastgoed en afdeling Onderwijs beschrijft wel dat het PvE getoetst moet worden.

Na het PvE moet er een Voorlopig Ontwerp (VO), inclusief kostenraming en een Definitief Ontwerp (DO) ontworpen worden. Vervolgens werd bestuurlijk besloten of de bouwmiddelen (dat wil zeggen, krediet) beschikbaar werd gesteld op basis van de raming van het DO.[92]

Gedurende 'de voorbereiding' werd het bestek ontwikkeld, dat nodig was voor het uitzetten van de opdracht in de markt. De aanbesteding was onderdeel van de realisatiefase, waarin het gebouw ook gebouwd werd.[93] Na oplevering dient de gemeente ook nog enkele zaken te regelen. De investering moet verrekend worden in de huurovereenkomst tussen de afdeling Onderwijs en de afdeling Vastgoed. De afdeling Onderwijs stelt een ingebruikgevingsovereenkomst op met de school.

In deze werkwijze valt het de rekenkamer op dat, zoals vermeld, niet duidelijk is of het PvE wel of niet getoetst moet worden. Het niet duidelijk vastliggen van deze processtap is een risico. Het niet separaat toetsen van het PvE heeft namelijk negatieve gevolgen voor de kwaliteitsbeheersing van het project. In een PvE wordt namelijk gedefinieerd aan welke kwaliteit het schoolgebouw moet gaan voldoen, denk aan de duurzaamheidseisen, het aantal vierkante meters, de gebruikerseisen, etc. Dit document is daarom cruciaal voor de kwaliteitsbeheersing en is als het ware de leidraad om later in het ontwerpproces te verifiëren of het pand nog aan de initiële uitgangspunten en kwaliteitseisen voldoet.

3-3-4 nieuwe werkwijze

Met de invoering van het uitvoeringsteam OHV zijn verschillende documenten[94] opgesteld waarin staat beschreven welke processtappen door het uitvoeringsteam OHV doorlopen moeten worden. Deze werkwijze is vormgegeven binnen de nog altijd geldende kaders van het RSPW; in andere documenten zijn de taken verder gespecificeerd voor onderwijshuisvesting.[95]

De werkzaamheden voor de functionarissen van het uitvoeringsteam OHV zijn in het geval dat de gemeente bouwheer is, gelijk aan het geval dat dit niet zo is. De ene keer wordt samengewerkt met het schoolbestuur en in het andere geval met een projectmanager van het PMB van de gemeente. Indien het schoolbestuur bouwheer is,

92 Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse standaard voor projectmatig werken – faseren en beslissen', 2015.

93 Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse standaard voor projectmatig werken – faseren en beslissen', 2015.

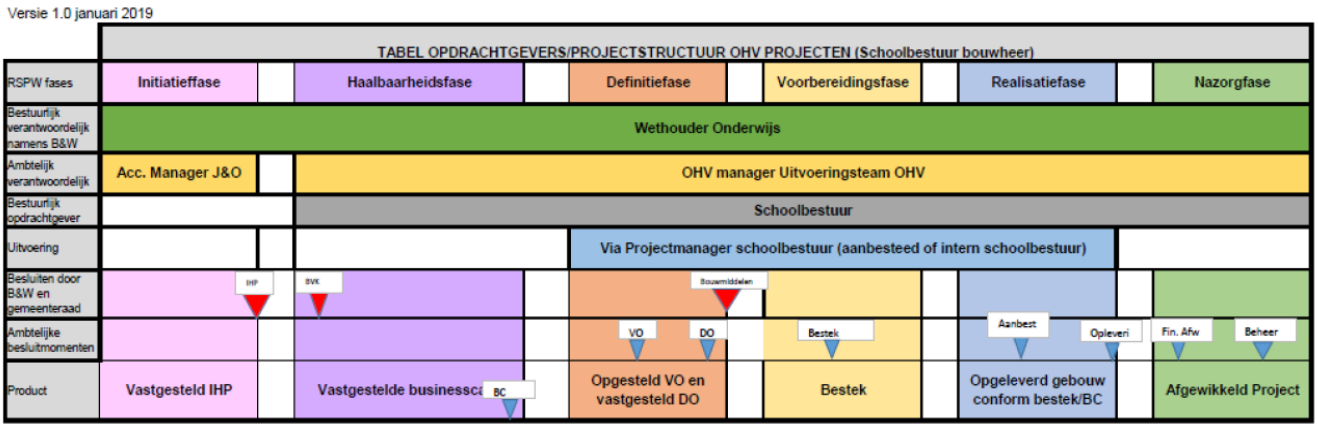
94 Gemeente Rotterdam, 'Opdrachtgevers en projectstructuur', d.d. 8 mei 2019; gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving 1e, 2e en 3e tranche projecten Uitvoeringsteam Onderwijshuisvesting', oktober 2019.

95 Interview.

staan de eisen die aan de school worden gesteld in de vernieuwde Bouwleidraad uit 2019. In deze paragraaf wordt de werkwijze van het uitvoeringsteam OHV nader toegelicht. De toevoegingen voor de gemeente, in het geval zij bouwheer is, worden beschreven onder het kopje 'aanvullende taken gemeente bouwheer'.

werkwijze uitvoeringsteam OHV
De gemeente heeft in haar beschrijving van de 'Opdrachtgevers en projectstructuur' een schematisch overzicht opgenomen met de taken en verantwoordelijkheden in de huisvestingsprogramma's. Zie figuur 3-5.

figuur 3-5: opdrachtgeverstructuur school is bouwheer



bron: Gemeente Rotterdam, 'Opdrachtgevers en projectstructuur', d.d. 8 mei 2019; bewerking Rekenkamer Rotterdam.

In figuur 3-5 is te zien dat de wethouder Onderwijs in het gehele proces bestuurlijk verantwoordelijk blijft. Het uitvoeringsteam OHV krijgt de casus op het moment dat in de sectorkamer besloten is dat het project uitgevoerd moet worden. De IHP-projecten worden jaarlijks over de tranches verdeeld, zoals beschreven in hoofdstuk 2, waarna ze overgedragen worden aan het uitvoeringsteam OHV.

Verder is in figuur 3-5 te zien dat er bestuurlijk wordt besloten over het IHP, het bouwvoorbereidingskrediet en de toekenning van de bouwmiddelen. Ambtelijk worden de BC, het VO, het DO, het bestek, de aanbesteding, de oplevering, de financiële afwikkeling en de afspraken rondom beheer vastgesteld.

De gemeente heeft de werkwijze voor de manager van het uitvoeringsteam OHV (hierna OHV-manager) in een procesbeschrijving vastgelegd. De naamgeving van de gehanteerde fases in deze procesbeschrijving komt echter niet geheel overeen met de naamgeving van deze fases in de projectstructuur zoals te zien in figuur 3-5. Tabel 3-2 laat de verschillen zien.

tabel 3-2: fasevergelijking projectstructuur (RSPW) en procesbeschrijving

fases projectstructuur	faseresultaat	fases procesbeschrijving	faseresultaat
Initiatieffase	vastgesteld IHP	bestuurlijke besluitvorming en kredieten	besluitvorming tranche
Haalbaarheidsfase	vastgestelde businesscase en beschikking voorbereidingskrediet	initiatieffase	vastgestelde businesscase en beschikking voorbereidingskrediet
Definitiefase	vastgesteld Definitief Ontwerp (DO)	ontwerpfase	vastgesteld Definitief Ontwerp (DO)
Voorbereidingsfase	Bestek	bestekfase	bestek en contract uitvoerende partij
Realisatiefase	beschikbaar stellen bouwmiddelen en opgeleverd gebouw	realisatiefase	beschikbaar stellen bouwmiddelen en werk in uitvoering
Nazorgfase	afgewikkeld project	oplevering en ingebruikneming	afsluiten project

Zoals in tabel 3-2 af te leiden is aan de kolom 'faseresultaat', doorlopen beide documenten grosso modo hetzelfde proces maar zijn er andere namen aan de fases verbonden. Welke stappen er per fase in het huisvestingsproces precies genomen moeten worden staan samengevat in tabel 3-3. De rekenkamer hanteert voor de benaming van de fases de 'procesbeschrijving' als uitgangspunt (zie de rechterkant van tabel 3-2). De uitwerking per stap is opgenomen in bijlage 3.

tabel 3-3: werkwijze uitvoeringsteam OHV

aantal stappen	fase	beschrijving acties	documenten
14	initiatieffase	Het project wordt middels een overdrachtsformulier overgedragen aan het uitvoeringsteam OHV. De opties renovatie en (ver)nieuwbouw worden in het afwegingskader afgewogen, hieruit komt een opdracht voor de businesscase. Met het eerste deel van voorbereidingskrediet gaat de bouwheer de businesscase (BC) ontwikkelen.[96] Deze wordt uiteindelijk getoetst door een ontwikkelmanager van het uitvoeringsteam OHV, verkrijgt een advies van de BAC, en moet akkoord bevonden worden door DONS. Hierna wordt het tweede deel van het voorbereidingskrediet uitgekeerd.	ondertekend overdrachtsformulier vastgesteld afwegingskader beschikking vastgesteld businesscase en bijhorende toets en advies BAC
8	ontwerpfase	In de ontwerpfase wordt door de bouwheer een architect in de armen genomen. Deze maakt in samenwerking met de gebruikers een voorlopig ontwerp. De gemeente toetst het VO aan de hand van een zogenoemd fasedocument. Vervolgens wordt een DO opgesteld die ook getoetst wordt met behulp van een fasedocument. Het DO wordt ambtelijk vastgesteld. Er wordt een uitvoeringsovereenkomst met de school opgesteld over uitvoeringsafspraken en de investeringsbijdrage van het schoolbestuur. Op basis van het DO worden de bouwmiddelen beschikbaar gesteld. De OHV-manager dient gedurende de ontwerpfase te monitoren op GROTICK-aspecten en hierover te	aanbestedingsstukken architectenselectie VO & fasedocument DO & fasedocument uitvoeringsovereenkomst school beschikking bouwmiddelen rapportages OHV-manager op GROTICK

96 De gemeente heeft hier ook een instructie voor opgesteld te weten 'instructie voor een businesscase' d.d. 20 april 2017. BC omvat ook een PvE maar is een veel bredere toets naar de haalbaarheid van het project en alles dat daarbij komt kijken.

		rapporteren aan de stuurgroep Maatschappelijk Vastgoed en de Combistaf (wethouders onderwijs en bouwen).	
5	bestekfase	In aanloop van de aanbesteding aan een aannemer wordt door de bouwheer een bestek ontwikkeld die ook weer getoetst wordt door het uitvoeringsteam OHV middels een fasedocument. Na aanbesteding en contractvorming kan het project definitief gegund worden. Met de bouwheer worden afspraken gemaakt over de doorlopende kosten van het bestaande schoolpand. De OHV-manager monitort ook tijdens de bestekfase op de GROTICK-aspecten en rapporteert hier weer over aan de eerder genoemde gemeentelijke organen.	bestek & fasedocument aanbestedingsstukken aannemer vastgelegde afspraken doorlopende kosten met schoolbestuur rapportages OHV-manager op GROTICK
3	realisatiefase	In de realisatiefase wordt de school gebouwd. De bouwheer is verantwoordelijk voor het begeleiden van dit proces, de OHV-manager heeft een faciliterende rol. De bouwmiddelen moeten conform het betaalschema uitbetaald worden. De OHV-manager dient wederom de voorgang van het project te monitoren op basis van GROTICK en hier aan genoemde partijen over te rapporten.	rapportages OHV-manager op GROTICK
10	opleveren en ingebruik-neming	Schoolbestuur dient een beschikking ingebruikneming in, het claimrecht wordt gevestigd door de gemeente. Er wordt door het onderwijsteam van vastgoed een object in het registratiesysteem aangemaakt met een kostendrager, het projectdossier wordt vanuit het uitvoeringsteam OHV overgedragen aan de afdeling Vastgoed. Het object wordt verzekerd en verwerkt in de kostendekkende huur die MO aan SO betaalt. Rondom oplevering moeten stukken aangeleverd worden. Het resultaat wordt geëvalueerd en er komt een eindafrekening vanuit de bouwheer met een goedkeuring van de accountant.	beschikking ingebruikname verzekeringsstukken proces verbaal oplevering melding van opleveringsdatum kadastrale grenzen nieuwe eigendomssituatie NEN 2580 meting eindafrekening met accountantsverklaring

Tabel 3-3 geeft ook op hoofdlijnen aan welke taken bij de bouwheer liggen. Zoals vermeld, is in principe het schoolbestuur bouwheer. Zij is dan dus verantwoordelijk voor het aanleveren van de businesscase, het VO en fasedocument, het DO en fasedocument etc. De taken voor het schoolbestuur staan verder beschreven in de Bouwleidraad uit 2019. In deze paragraaf wordt hier niet verder op ingegaan, omdat dit onderzoek zich richt op de rol van de gemeente in het ontwikkelproces van onderwijshuisvesting.

Tabel 3-3 laat ook zien dat de gemeente een veel grotere betrokkenheid en meer toetsende rol voor zichzelf heeft ontwikkeld ten opzichte van de oude werkwijze. Bij de oude werkwijze was er weinig betrokkenheid van de gemeente geregeld vanaf het vaststellen van het PvE tot de oplevering van het gebouw. Inmiddels worden dus alle fases van het bouwproces tussentijds getoetst door de gemeente. Logischerwijs vergt dit veel meer capaciteit van de gemeente en is dit mogelijk gemaakt door het instellen van een ‘dedicated’ team. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente zich met deze nieuwe werkwijze in opzet in staat heeft gesteld om de meeste GROTICK-aspecten te beheersen. Alleen voor de risicobeheersing geldt dat de gemeente met de beschreven werkwijze deze niet geheel kan beheersen. De OHV-manager, die de toetsende (gedelegeerde) rol van ambtelijk opdrachtgever uitvoert, wordt namelijk op de hoogte gesteld van de risico’s die volgens de bouwheer spelen (de bouwheer is dan wel het

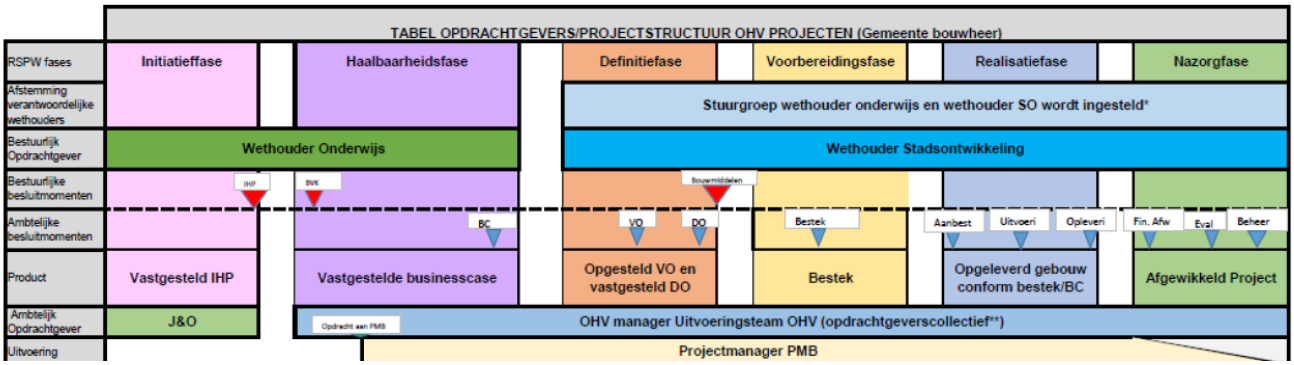
schoolbestuur dan wel een projectmanager van het PMB). De OHV-manager leest deze bijvoorbeeld in de businesscase, maar doet niet mee aan de risicosessies waarin deze risico's in kaart worden gebracht. Daarnaast staat in de procesbeschrijving wel dat de OHV-manager vanaf het ontwerpen van het VO de GROTICK-aspecten dient te monitoren en deze in de projectenmonitor dient op te nemen. De procesbeschrijving schrijft echter niet voor dat de OHV-manager ook risicosessies organiseert dan wel bijwoont.

De rekenkamer vindt dat een meer actieve en participerende rol van deze manager op dit vlak nodig is. De OHV-manager kan namelijk, door zijn/haar kennis over de ontwikkelingen in de gemeentelijke organisatie, bepaalde risico's kennen die bij andere betrokkenen in het project niet bekend zijn. Dit kunnen ontwikkelingen bij de gemeente zijn, bijvoorbeeld dat zij niet langer de huisvesting van commerciële partijen wil bekostigen waardoor het meenemen van de huisvesting van een commerciële partij als kinderopvang niet in de BC past. Of bijvoorbeeld dat bepaalde voorwaarden voor bouwvergunningen veranderen. Daarnaast kan het zo zijn dat bepaalde risico's bekend zijn bij de projectleider maar dat deze niet (in de volle breedte) gecommuniceerd worden aan de OHV-manager, waardoor de manager de kennis rondom deze risico's niet kan benutten bij het invullen van de projectenmonitor. Kortom, zo lang de risicosessies niet gezamenlijk worden uitgevoerd zijn mogelijk niet alle risico's goed in beeld, laat staan dat zij kunnen worden beheerst.

aanvullende taken gemeente is bouwheer

De in tabel 3-3 beschreven werkwijze wordt, zoals reeds aangegeven, ook gevolgd indien de gemeente bouwheer is. De projectmanager vanuit PMB voert dan de taken uit van de bouwheer. Er zijn echter wel een aantal interessante verschillen te benoemen ten opzichte van de organisatie en werkwijze wanneer de school bouwheer is. Allereerst is de opdrachtgeversstructuur iets anders. De gemeente heeft daar zelf onderstaand figuur 3-6 over opgesteld.

figuur 3-6: opdrachtgeverstructuur gemeente is bouwheer



bron: Gemeente Rotterdam, 'Opdrachtgevers en projectstructuur', d.d. 8 mei 2019; bewerking Rekenkamer Rotterdam.

In figuur 3-6 is te zien dat het bestuurlijk opdrachtgeverschap wordt overgedragen aan de wethouder die verantwoordelijk is voor SO. Dit betreft de

eindverantwoordelijkheid; in de praktijk worden de bestuurlijke beslissingen namelijk genomen in de wethouderstaf (in figuur 3-6 weergegeven als project specifieke stuurgroep) waarin zowel de wethouder Onderwijs als de wethouder Bouwen (in het figuur Stadsontwikkeling genoemd) zit. Verder is er bij de ambtelijke opdrachtgever een 'opdrachtgeverscollectief' te zien. Dit is een collectief waarin ook het schoolbestuur vertegenwoordigd is als uiteindelijke gebruiker. Tot slot staat ook de projectmanager PMB in het figuur, omdat deze manager uiteraard de taken uitvoert die anders zouden worden uitgevoerd door het schoolbestuur.

De taken die moeten worden uitgevoerd door de projectmanager van het PMB staan niet nader in het document beschreven, anders dan de RSPW die reeds in paragraaf 3-3-2 is beschreven. Wel zijn de taken van de projectmanager duidelijker geworden, omdat deze in principe hetzelfde werk moet leveren als het schoolbestuur (wanneer zij bouwheer is). Hierdoor zijn de werkzaamheden vergelijkbaar, terwijl in de oude werkwijze echt een andere werkwijze werd gevolgd wanneer de gemeente bouwheer was.

Rekenkamer
ROTTERDAM

4 casussen bouwheerschap bij gemeente

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de casussen behandeld waarbij het bouwheerschap bij de gemeente is belegd. De casussen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn:

- Zuidwijk (realisatiefase);
- De Hazelaar (ontwerpfase DO).

In tabel 4-1 staan de onderzoeksvragen en de bijbehorende normen.

tabel 4-1: onderzoeksvragen en bijbehorende normen

onderzoeksvragen	normen	paragraaf
1. Is binnen de geselecteerde casussen het huisvestingsproces conform beleid verlopen en wat zijn de verklaringen voor eventuele afwijkingen?	In de casus is conform de (destijds) geldende kaders gewerkt zoals de RSPW, de Bouwleidraad, de Procesbeschrijving en de Opdrachtgevers en projectstructuur OHV projecten.	4-2
2. In hoeverre heeft de projectcontrole binnen de casussen adequaat gewerkt en wat zijn de verklaringen voor een eventueel mindere controle?	De gemeente beheerst de projecten op de GROTICK-aspecten (geld, risico, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit) en maakt daarbij gedegen afwegingen.	4-3
3. Komen de tekortkomingen die tot problemen hebben geleid bij het 'Open Venster' nog voor in de onderzochte casussen?	Geen normen, analytische vraag.	4-4

Voor de beantwoording van de deelvragen heeft de rekenkamer elke casus beoordeeld aan de hand van de procesbeschrijving zoals die op dat moment gold. De bevindingen hiervan staan in paragraaf 4-2. De bevindingen met betrekking tot de projectcontrole, geclusterd in zogeheten GROTICK-aspecten, staan in paragraaf 4-3.[97] Tot slot wordt in paragraaf 4-4 getoetst in hoeverre de tekortkomingen die tot problemen hebben geleid bij het 'Open Venster', ook aan de orde zijn bij Zuidwijk en De Hazelaar.

4-2 procesverloop Zuidwijk en De Hazelaar

In de casus Zuidwijk zijn het PvE, VO en DO ontwikkeld onder de oude werkwijze. Het proces is gedurende de oude werkwijze niet geheel conform de voorgeschreven procedure verlopen. Zo is

97 De GROTICK-methode wordt in de praktijk vaak toegepast in het projectmanagement. Deze methode wordt vooral gebruikt in de vastgoedontwikkeling, de bouwkunde en de aannemerij. Het uitvoeringsteam OHV past ook deze methode toe in zijn projectmanagement.

er geen huisvestingsaanvraag opgesteld of een ander document waaruit de staat van het oude pand blijkt. Verder voldoet het fasedocument DO niet aan de vereisten van de RSPW. Na overgang naar de nieuwe werkwijze met het uitvoeringsteam OHV, is de procedure ook niet geheel conform voorschriften verlopen. Er is namelijk geen fasedocument bij het bestek opgesteld, waardoor er uiteindelijk een ontwerp in de markt is gezet dat niet haalbaar was voor de begrote prijs. De opdracht is uiteindelijk voor een waarde gegund die 30% boven de raming lag.

In de casus De Hazelaar is gedurende het ontwerpen van het VO, gekozen om alsnog een BC te ontwikkelen. Daardoor zijn, weliswaar in een andere volgorde, alle stappen van de nieuwe werkwijze doorlopen. De rekenkamer stelt vast dat deze casus tot nu toe (ontwerp DO) aan alle eisen van de nieuwe werkwijze voldoet.

4-2-1 beschrijving casussen

Zuidwijk
De huisvestingsopgave voor Praktijkcollege Zuidwijk betreft 2.600 m² bruto vloeroppervlake (BVO) onderwijsvoorziening ten behoeve van 190 leerlingen voor voortgezet praktijkonderwijs. De school valt onder het schoolbestuur LMC voortgezet onderwijs. Het huidige gebouw van het praktijkonderwijs op de Huismanstraat is geen onderdeel van de top 50 uit het IHP 2015-2019, maar is onderdeel van de zogenaamde 'Schuif op Zuid'.[98] Deze schuif ontstond doordat de Stichting voor Educatie en Beroepsonderwijs Zadkine uit een gebouw aan de Montessoriweg trok. In deze schuifoperatie zijn o.a. Young Business School Rotterdam, Montfortcollege en Avicenna College (deze casus is ook in dit onderzoek behandeld en staat in hoofdstuk 5) betrokken. In deze schuif wordt er voor de leerlingen van het praktijkcollege Zuidwijk een nieuw gebouw gerealiseerd aan de Schere. Voor de 'Schuif op Zuid' is in het huisvestingsprogramma van 2015 € 15 mln. vrijgemaakt aangaande Avicenna en Zuidwijk.[99]

Door de school wordt aangegeven dat het bouwheerschap bij de gemeente ligt, omdat het onderdeel is van de 'Schuif op Zuid' en de gemeente een totaalbudget heeft voor deze schuif.[100] Als de nieuwbouw van Zuidwijk wordt opgeleverd, dan betekent dit ook de afsluiting van 'Schuif op Zuid'.

De Hazelaar
De gemeente ontwikkelt voor drie verschillende instellingen een complex voor onderwijs en revalidatie ter grootte van zo'n 12.915 m² BVO. Dit wordt het Onderwijs- en Revalidatiecentrum de Hazelaar, hierna te noemen De Hazelaar. Mytylschool De Brug, Tyltylschool Rotterdam en Rijndam Revalidatie willen in het complex hun krachten bundelen en zo hun leerlingen en cliënten met specialistische zorgvragen optimaal te bedienen. De doelgroep voor het onderwijs- en revalidatiecentrum zijn lichamelijk en/of meervoudig gehandicapte kinderen en jongvolwassenen in de leeftijd van 2 tot 20 jaar. De betrokken scholen vallen onder speciaal onderwijs. Scholen voor speciaal onderwijs zijn voor leerlingen die lichamelijk, zintuiglijk of verstandelijk gehandicapt zijn en voor leerlingen die psychische problemen of

98 Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven was in het IHP 2015-2019 voorzien om pas in 2016 te starten met de top 50.

99 Gemeente Rotterdam, directeur J&O, brief 'Beschikkingen Huisvestingsprogramma 2015', 15 december 2014.

100 Interview.

gedragsproblemen hebben. Voor deze leerlingen zijn er vier clusters scholen.[101] Deze worden in het gele kader hieronder nader toegelicht.

clusterindeling speciaal onderwijs

Cluster 1: Scholen voor blinde of slechtziende leerlingen (visueel gehandicapte leerlingen).

Cluster 2: Scholen voor dove leerlingen, slechthorende leerlingen, leerlingen met ernstige spraakmoeilijkheden en leerlingen met communicatieve problemen.

Cluster 3: Scholen voor leerlingen met lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen, zeer moeilijk lerende leerlingen en langdurig zieke leerlingen met een lichamelijke handicap, leerlingen met epilepsie en meervoudig gehandicapte leerlingen die zeer moeilijk leren.

Cluster 4: Scholen voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen en/of psychiatrische problemen.

De Hazelaar richt zich op het derde cluster. De Mytylschool bedient lichamelijk gehandicapte kinderen die (regulier) onderwijs op eigen tempo volgen, afgewisseld met bepaalde therapieën (in het revalidatiecentrum). De Tyltylschool richt zich op kinderen met een meervoudige handicap, dus lichamelijk en tegelijkertijd verstandelijk beperkten.

De rekenkamer richt zich in haar onderzoek op de ontwikkeling van de school in De Hazelaar. Deze school valt onder het schoolbestuur BOOR, wordt 8.684 m^2 groot en is berekend op 327 leerlingen. Het project is gestart met een budget van € 18 mln. voor het realiseren van de school in het centrum.

4-2-2 procesbeoordeling

Om het doorlopen nieuwbouwproces van Zuidwijk te beoordelen is een combinatie van de beschreven werkwijzen in hoofdstuk 3 nodig. In het geval van Zuidwijk heeft de gemeente namelijk tot en met het opstellen van het DO de ‘oude werkwijze’ gehanteerd. Daarna is het project overgedragen aan het uitvoeringsteam OHV en diende volgens de ‘nieuwe werkwijze’ te worden gehandeld. In tabel 4-2, waarin de beoordeling van de processen staat, is deze overgang aangegeven met een horizontale stippellijn. Daarnaast staat achter het type fase ook benoemd welk document deze fase beschrijft. In de verschillende documenten worden namelijk verschillende termen voor de fases gehanteerd (zie tabel 3-2 voor een vergelijking tussen de naamgeving van de fases in de nieuwe werkwijze).

Voor het nieuwbouwproces van De Hazelaar geldt dat dit project weliswaar is gestart met de oude werkwijze, maar dat er voor gekozen is om op een later moment toch nog een businesscase (BC) op te stellen. Hierdoor heeft het project, zij het in een andere volgorde, uiteindelijk toch alle stappen van de nieuwe werkwijze doorlopen. Daarom heeft de rekenkamer ervoor gekozen om voor dit project als toetsingskader de nieuwe werkwijze te hanteren, waarbij dus de beschreven stappen in tabel 3-3 en bijlage 3 ‘nieuwe werkwijze’ van toepassing zijn.

Overigens geldt voor beide casussen dat vooruitlopend op de installatie van het uitvoeringsteam OHV al wel een opdrachtgeverscollectief is opgesteld, zoals dat

101 OCO, artikel ‘Wat is het verschil tussen speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs?’, 7 januari 2019, geraadpleegd via: https://www.onderwijsconsument.nl/speciaal-onderwijs-en-speciaal-basisonderwijs-niet-hetzelfde/.

beschreven staat in de nieuwe werkwijze (zie paragraaf 3-3-4 kopje aanvullende taken gemeente is bouwheer).

In tabel 4-2 staat aangegeven in hoeverre de gemeente de voorgeschreven stappen heeft gevolgd. Onder de tabel worden de scores nader toegelicht. De score aanduiding is weergegeven door een √ of **x**. Een √ betekent dat de voorgeschreven stappen zijn doorlopen en dat de aangetroffen document(en) bij de betreffende processtep voldoen aan de eis(en) en een **x** houdt in dat hier niet aan de eis(en) is voldaan. Indien een bepaalde vereiste niet van toepassing was, is **n.v.t.** opgenomen.

tabel 4-2: procesbeoordeling Zuidwijk en De Hazelaar

Zuidwijk			De Hazelaar		
fase	**Acties**	**documenten**	**fase**	**acties**	**documenten**
haalbaarheidsstudie (RSPW)	school dient huisvestingsaanvraag in, directie J&O keurt deze en geeft beschikking	aanvraag **X** beschikking √[102]	initiatieffase (procesbeschrijving)	project overdragen, afwegingskader opstellen, BC ontwikkelen met voorbereidingskrediet. Toets BC en akkoord.[103]	overdrachtsformulier √ afwegingskader **n.v.t.** beschikking √ BC, toets en akkoord √
definitiefase (RSPW)	PvE, VO, DO ontwikkelen en keuring door (ambtelijk) opdrachtgever	PvE, VO en DO √[104] fasedocument VO √ fasedocument DO **X**[105]	ontwerpfase (procesbeschrijving)	projectplan maken, met architect en adviseurs een VO maken en DO maken, beiden toetsen. GROTICK monitoring OHV-manager.	projectplan √ aanbestedingstukken architect en adviseurs √ VO en fasedocument √ projectenmonitor √[106] notities wethouderstaf √
eind ontwerpfase en bestekfase (procesbeschrijving)	opstellen uitvoeringsovereenkomst met de school, opdrachtbrief voor PMB, bestek ontwikkelen, en fasedocument rondom het bestek en de gunningsstukken. afspraken doorlopende kosten maken, monitoring GROTICK.	uitvoeringsovereenkomst √ opdrachtbrief **n.v.t.**,[107] bestek √[108] aanbestedingstukken √ fasedocument **X** projectmonitor √[109]			

102 De beschikking is afgegeven op basis van de 'Schuif op Zuid' en dus niet op een aanvraag.

103 Toen het uitvoeringsteam OHV startte in 2018 was het nog de werkwijze om de BC met de werkgroep en de stuurgroep te bespreken en niet met BAC. Deze oude procedure is rondom deze casus doorlopen.

104 Technisch PvE is in 2017 opgesteld terwijl het ruimtelijk en functioneel PvE's uit 2015 komen. Klaarblijkelijk is het proces niet tijdsvolgordelijk doorlopen.

105 De gemeente heeft een samengesteld document DO opgeleverd, waarvan zij aangeeft dat dit het fasedocument is. Dit document voldoet echter niet aan de in de RSPW daaraan gestelde vereisten waardoor de rekenkamer deze stap als niet voldoende uitgevoerd beschouwt.

106 Hier zijn geen achterliggende analyses van beschikbaar anders dan de notities aan de wethouderstaf en presentaties aan de stuurgroep.

107 Dit is een opdrachtbrief aan PBM. De gemeente heeft hierover in het informeel ambtelijk wederhoor aangegeven dat dit destijds nog niet de werkwijze was van de gemeente.

108 Er is alleen een geschreven bestek, er zijn geen tekeningen opgesteld.

109 Hier zijn geen achterliggende analyses of notities aan de stuurgroep Maatschappelijk Vastgoed. Dit is een overleg van de afdeling Vastgoed dat ook de schoolgebouwen in portefeuille heeft.

realisatiefase (procesbeschrijving)	bouwheer begeleidt de bouw, OHV-manager faciliteert en monitort GROTICK.	projectmonitor √[110]

haalbaarheidsstudie en initiatieffase

Zuidwijk
In tabel 4-2 is duidelijk te zien dat het voorgeschreven proces bij de casus Zuidwijk verschillende malen niet is gevolgd. Het ontbreekt in de eerste plaats aan een aanvraag vanuit het schoolbestuur voor de huisvesting. Deze processtap staat in de Verordening voorgeschreven (zie ook paragraaf 1-2). Deze processtap is niet genomen, omdat het huisvestingsproject onderdeel is van de 'Schuif op Zuid' en het op die wijze prioriteit heeft gekregen om uitgevoerd te worden. Volgens het schoolbestuur stond het oude pand al eerder dan de top 50 op de lijst om vervangen te worden.[111] Het overslaan van de voorgeschreven aanvraag, betekent echter ook dat daardoor een ander onderdeel van de aanvraag is overgeslagen, namelijk een toets dat het oude pand bouwtechnisch niet meer voldoet.[112] De gemeente heeft deze informatie wel nodig, omdat zij de verantwoordelijkheid heeft de voor de verdeling van de bouwmiddelen en logischerwijs de panden die in de slechtste staat zijn het eerst moet aanpakken. De rekenkamer heeft ook in geen van de andere stukken een bouwkundige keuring van de staat van het oude pand aangetroffen, waardoor de staat van het oude gebouw onbekend is.

De Hazelaar
Bij De Hazelaar is de processtap van de huisvestingsaanvraag niet beoordeeld, omdat het oude pand van de Tyltylschool/Mytylschool op nummer 2 in de top 50 van het IHP 2015-2019 staat. Scholen in de top 50 hoeven geen aanvraag meer bij de gemeente te doen.

Zoals is beschreven, is bij De Hazelaar gedurende het ontwikkelen van het VO besloten om alsnog een BC op te stellen. De gemeente heeft er niet voor gekozen om ook een afwegingskader op te stellen. In een afwegingskader worden verschillende scenario's afgewogen, zoals grondige renovatie en (ver)nieuwbouw. De rekenkamer vindt deze keuze te billijken, omdat de gemeente al duidelijk de keuze had gemaakt de twee scholen en het revalidatiecentrum samen te voegen. In de BC staat bovendien uitgelegd dat beide schoolpanden technisch verouderd zijn, al jarenlang op de prioriteitenlijst van de gemeente staan (en dus in de top 50) en te kampen hebben met capaciteitstekorten. Ook is er een scenarioverkenning van het revalidatiecentrum als bijlage bij de BC opgenomen, waarin staat dat de gemeente de twee speciaal onderwijsscholen wil samenvoegen en uit de verkenning blijkt dat het interessant is voor het revalidatiecentrum om zich daarbij te voegen.[113] Gelet op deze informatie acht de rekenkamer een separaat afwegingskader niet nodig en heeft deze proceseis daarom als niet van toepassing beschouwd.

110 Hier zijn geen achterliggende analyses uitgevoerd of notities verstuurd aan de stuurgroep Maatschappelijk Vastgoed.

111 Interview.

112 Dit staat in artikel 7 lid 1e.2° van de Verordening Voorzieningen Onderwijshuisvesting Rotterdam.

113 At Osborne, 'Notitie Scenario Hazelaarweg', 17 november 2014.

PvE, VO, DO, bestek en bijbehorende fasedocumenten

Zuidwijk
In tabel 4-2 is te zien dat bij de casus Zuidwijk conform de procedure een PvE, VO en DO is opgesteld. De rekenkamer plaatst hierbij de kanttekening dat het technisch PvE van Zuidwijk pas in 2017 is opgesteld, terwijl de twee andere PvE's (ruimtelijk en functioneel) uit 2015 stammen. Klaarblijkelijk is dit onderdeel pas later opgesteld en zijn de stappen dus niet in de voorgeschreven volgorde uitgevoerd. Een verklaring hiervoor is dat in de 'oude werkwijze', conform de RSPW, niet is voorzien van een toets op de PvE (zie figuur 3-3 in paragraaf 3-3-3). Doordat deze toets niet uitgevoerd is, is ook niet opgemerkt dat het technisch PvE aanvankelijk ontbrak.

Bij de casus Zuidwijk is niet voldaan aan de vereisten van de (aanwezigheid van) fasedocumenten bij het DO en het bestek. Een fasedocument, in de RSPW ook wel beslisdocument genoemd, is een belangrijk document, omdat daarin de stand van zaken wordt geschetst met betrekking tot bijvoorbeeld het VO, DO of bestek dat opgesteld is. Ook wordt in het document getoetst in hoeverre het ontwerp nog in lijn is met de uitgangspunten van het project (bijvoorbeeld het PvE). De benaming beslisdocument is hier ook toepasselijk omdat deze informatie nodig is voor een besluit. Het is dus van groot belang dat de informatie compleet, kloppend en overzichtelijk wordt genoteerd.

De rekenkamer heeft bij het DO vastgesteld dat er geen fasedocument aanwezig is, in de vorm zoals dat beschreven staat in de RSPW.[114] Er is wel een samengesteld document DO,[115] dat door de gemeente wordt beschouwd als fasedocument. De rekenkamer stelt echter vast, dat het ontbreekt aan een afzonderlijke oplegger van het DO waarin concreet wordt beschreven welke afwijkingen er van de originele kaders (PvE) gemaakt zijn en welke beslissingen gevraagd worden van de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers. Als gevolg van het ontbreken van de oplegger worden ook de afwijkingen niet nader toegelicht of verklaard. De rekenkamer constateert echter dat er grote afwijkingen zijn, bijvoorbeeld ten opzichte van de ruimtelijke staat. Ook voldoet het ontwerp niet aan de vereisten van daglicht, zoals opgenomen in Frisse Scholen. De rekenkamer heeft daarom het fasedocument DO beoordeeld als 'voldoet niet aan de eisen'.

Verder is het vereiste fasedocument van het bestek niet opgesteld.[116] Binnen de gemeente is veel gecorrespondeerd over de aanbesteding die volgde op het bestek, omdat de aanbesteding veel hoger (30%) sloot dan de directiebegroting van de gemeente (behorend bij een bestek). De gemeente heeft, naast een eigen analyse op het prijsverschil, door een bedrijf een second opinion op de directiebegroting en de inschrijving laten uitvoeren. De gemeente concludeert dat de 30% prijsstijging geheel aan de marktomstandigheden te wijten is.[117] De rekenkamer weerspreekt dit. Uit de second opinion blijkt dat de directiebegroting van de gemeente niet marktconform was. In de second opinion sluit de begroting namelijk 11% hoger dan die van de

114 Gemeente Rotterdam, format 'Beslisdocumenten RSPW', 2011.

115 De Zwarte Hond, definitief ontwerp 'Het praktijkcollege Zuidwijk', 21 januari 2018.

116 In tabel 4-2 is getoetst aan 'de nieuwe werkwijze'. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat 'de nieuwe werkwijze' nog niet van kracht was. Daar ook in 'de oude werkwijze' een fasedocument bestek opgesteld diende te worden heeft dit geen invloed op het oordeel.

117 Gemeente Rotterdam, notitie 'Tegenvallend aanbestedingsresultaat nieuwbouw HPC Zuidwijk', 21 september 2018.

gemeente.[118] Uiteindelijk wordt op directieniveau besloten de opdracht toch te gunnen voor de eerder genoemde prijs die 30% boven begroting lag.[119] Hiervoor is de juiste procedure doorlopen. De rekenkamer stelt vast dat indien de gemeente aan de hand van het fasedocument, het bestek en de directiebegroting had getoetst, zij mogelijk zelf al had kunnen vaststellen dat deze begroting niet marktconform was. In dat geval had conform de procesbeschrijving door DONS de keuze gemaakt moeten worden of dit duurdere bestek wel in de markt gezet had moeten worden.

De Hazelaar
Bij de casus De Hazelaar is alleen het opstellen van het VO en het bijbehorende fasedocument beoordeeld, omdat de gemeente ten tijde van het onderzoek nog bezig was met het DO. De stappen rondom het VO zijn voor De Hazelaar conform de procesbeschrijving verlopen.

De Hazelaar is overigens een project dat in totaal meer dan € 40 mln. gaat kosten en naast het ontwikkelen van de scholen voor speciaal onderwijs ook het ontwikkelen van een revalidatiecentrum omvat. Het is een groot en ingewikkeld project. Verder is in dit project per december 2018 een externe projectmanager aangesteld, omdat de eerdere projectmanager vanuit het PMB ging stoppen. Op dat moment had PMB geen capaciteit om een nieuwe projectmanager voor dit project te leveren. Daarvoor heeft nog een projectmanagerswissel plaatsgevonden, deze is wel binnen het PMB opgevangen.

monitoring op basis van GROTICK-aspecten
In beide casussen is er sprake van monitoring via de projectenmonitor, waarmee wordt voldaan aan de desbetreffende eisen in de procesbeschrijving. Aanvullend heeft de rekenkamer bij de gemeente gevraagd om de achterliggende risicoanalyses, maar de gemeente kon deze niet aanleveren. De rekenkamer stelt daarom vast dat monitoring slechts op hoofdlijnen plaatsvindt. Bij De Hazelaar zijn overigens wel, naar aanleiding van budgettaire overschrijdingen, enkele notities naar de wethoudersstaf verstuurd, zoals aangegeven in tabel 4-2. Het risicomanagement komt in de volgende paragraaf 4-3 nader aan bod.

4-3 projectbeheersing GROTICK-aspecten

De rekenkamer beoordeelt de projectbeheersing voor Zuidwijk op het onderdeel kwaliteitsmanagement als onvoldoende. Bij verschillende stappen in het ontwerp is namelijk geen (goede) toets uitgevoerd op de mate waarin het ontwerp nog past in de geldende projectkaders. Het niet structureel en geheel transparant toetsen van het ontwerp aan de projectkaders heeft ook negatieve gevolgen gehad voor de kosten, informatie en interne communicatie. Zo was het niet altijd bekend of het ontwerp nog aan de eisen voldeed (informatie) wat de interne communicatie hierover bemoeilijkte. Daarnaast is het beheersen van de kosten bemoeilijkt doordat dit niet altijd op tijd is getoetst. De rekenkamer beoordeelt het risicomanagement bij de casus Zuidwijk ook als matig. Dit wordt namelijk niet structureel uitgevoerd door de projectmanager van PMB en de OHV-manager, hoewel de laatste volgens de formele werkwijze hier geen expliciete taak heeft.

118 Daarbij is het wel zo dat de second opinion 4 maanden later gemaakt is dan de directiebegroting. Een gedeelte van de 11% kan daarom verklaard worden door een tussentijdse prijsstijging. Hierover staat meer in paragraaf 4-3-2. Bron: IGG Bouweconomie, second opinion HPC Zuidwijk Rotterdam, 24 augustus 2018.

119 Gemeente Rotterdam, memo 'HPC Zuidwijk', 17 december 2018.

Voor De Hazelaar geldt dat het project startte in de oude werkwijze met een slechte projectbeheersing op de aspecten geld, tijd en kwaliteit. Met de overgang naar het uitvoeringsteam OHV (nieuwe werkwijze) verbeterde de projectbeheersing aanzienlijk, behalve wat betreft het aspect tijd. In de planning worden namelijk ook na de overdacht aan het uitvoeringsteam OHV, geen goede tijdsinschattingen gemaakt. De rekenkamer beoordeelt het risicomanagement van de OHV-manager als goed. De risico's worden namelijk niet alleen op hoofdlijnen gemonitord, maar er worden ook notities hierover aan de wethouderstaf gestuurd. Ook neemt de OHV-manager deel aan de risicosessies van de nieuwe projectmanager van De Hazelaar. Het projectmanagement is in 2018 overgedragen aan een commerciële partij. Met deze overdracht is de score voor het risicomanagement van de projectmanager, naar oordeel van de rekenkamer, verbeterd van onvoldoende naar goed.

4-3-1 oordelen GROTICK-scores samengevat

De rekenkamer heeft de projectbeheersing van de gemeente beoordeeld op de onderscheiden GROTICK-aspecten met het toekennen van scores. Bij de casus Zuidwijk is er geen onderscheid gemaakt tussen de oude en nieuwe werkwijze, omdat bij Zuidwijk de overgang naar het uitvoeringsteam OHV (in de nieuwe werkwijze) plaatsvond toen het DO reeds was vastgesteld. De OHV-managers hebben vanaf de realisatiefase een kleinere rol, omdat ze het bouwproces alleen faciliteren en monitoren. Als gevolg hiervan was het niet mogelijk in de fase van na de overgang naar het uitvoeringsteam OHV op alle GROTICK-aspecten een beoordeling te geven. Daarom is de casus als geheel beoordeeld.

Bij De Hazelaar is er wel een onderscheid tussen de oude en nieuwe werkwijze gemaakt, behalve bij het aspect informatie. In de periode voor het uitvoeringsteam OHV zijn er namelijk nauwelijks stukken opgesteld. Verder is er ten aanzien van het aspect communicatie, onderscheid gemaakt tussen interne communicatie (binnen de gemeentelijke organisatie) en externe communicatie (met de schoolbesturen). Bij het aspect risicomanagement is zowel de rol van de projectmanager beoordeeld als de rol van de OHV-manager.

In tabel 4-3 zijn de scores te zien. Onder de tabel worden de scores nader toegelicht.

tabel 4-3: scores Zuidwijk en De Hazelaar

GROTICK-aspecten	Zuidwijk	De Hazelaar
Tijd	+ +	voor uitvoeringsteam OHV: - - na uitvoeringsteam OHV: + / -
Geld	+ / -	voor uitvoeringsteam OHV: - - na uitvoeringsteam OHV: + +
Kwaliteitsmanagement	-	voor uitvoeringsteam OHV: - - na uitvoeringsteam OHV: + +
Informatie	+ / -	+ +
Organisatie	+	voor uitvoeringsteam OHV: + + na uitvoeringsteam OHV: + + projectmanagement: +
Communicatie	intern + / -, extern: + +	intern + +, extern: + +
Risicomanagement	projectmanagement + / - OHV-manager: + / -	Projectmanagement PMB: + / - Projectmanagement BRINK: + + OHV-manager: +

-- = slecht; - = onvoldoende; +/- = matig; + = voldoende, ++ = goed

4-3-2 toelichting Zuidwijk

kwaliteitsmanagement
De score voor het kwaliteitsmanagement is bij de casus Zuidwijk 'onvoldoende'. Belangrijkste reden is dat het PvE[120] en het bestek in hun geheel niet zijn getoetst en dat het VO niet is getoetst aan de technische kwaliteitseisen.[121] Toetsing van deze tussenproducten is belangrijk voor de kwaliteitsbewaking vanuit de gemeente. Het is immers een controle of de plannen nog voldoen aan alle wettelijke vereisten en gebruikerseisen. Ook voor het schoolbestuur is het belangrijk dat gedurende het proces op deze gezette momenten gekeken wordt in hoeverre het ontwerp nog voldoet aan de gebruikerseisen.[122] Voorbeeld hiervan is ook het in paragraaf 4-2-2 genoemde fasedocument DO. Doordat er geen duidelijke oplegger aanwezig was van het DO, waarin bijvoorbeeld de ruimtelijke afwijkingen beschreven staan zoals een aanzienlijk grotere aula en verkleining van een praktijkruimte, wordt dit niet duidelijk gecommuniceerd.[123] Dit maakt het moeilijker om op afwijkingen van de gebruikerseisen te monitoren. Dit alles kan ook gevolgen hebben voor de hoogte van de exploitatiekosten, waarover alle betrokken partijen en zeker het schoolbestuur moeten kunnen beslissen.

informatie en externe communicatie
De bovenstaande bevinding heeft invloed op de kwaliteit van de GROTICK-aspecten 'informatie' en 'communicatie'. Omdat enkele toetsen ontbreken dan wel een oplegger met de toetsresultaten ontbreekt, is belangrijke informatie over bijvoorbeeld het voldoen aan de kwaliteitseisen en de mate waarin het project nog binnen de projectkaders past, logischerwijs minder goed verwerkt in de documenten. Daarmee is in het geval van de casus Zuidwijk de informatievoorziening als matig beoordeeld. De rekenkamer heeft niet de score 'onvoldoende' toegekend, omdat een groot gedeelte van de vereiste documenten wel is opgesteld, getuige ook de aanlevering van deze documenten door de gemeente aan de rekenkamer.

Wat betreft de externe communicatie heeft het schoolbestuur in het ambtelijk wederhoor aangegeven dat de gemeente het op de juiste momenten op de hoogte heeft gehouden en heeft geïnformeerd over het proces, organisatie en planning. Ook in het gehele ontwerpproces voelde het schoolbestuur als gebruiker betrokken geweest. De bevindingen van het schoolbestuur zijn opgenomen in onderstaand kader. De rekenkamer beoordeelt de externe communicatie als goed.

120 Zoals beschreven in paragraaf 4-2 was de toetsing van het PvE niet verplicht volgens de RSPW.

121 In de Frisse Scholen toets die bij het DO gevoegd zit, staat wel een kolom VO opgenomen. Het is niet duidelijk wanneer deze toets is uitgevoerd, omdat deze toets dus niet in het fasedocument VO staat. Bronnen: gemeente Rotterdam, notitie 'Stukken besluit voorlopig ontwerp', 19 oktober 2017 en De Zwarte Hond, definitief ontwerp 'Het praktijkcollege Zuidwijk', 21 januari 2018.

122 Gemeente Rotterdam, format 'Beslisdocumenten RSPW', 2011.

123 De Zwarte Hond, definitief ontwerp 'Het praktijkcollege Zuidwijk', 21 januari 2018.

bevindingen schoolbestuur over samenwerking met gemeente

De samenwerking met de gemeente is volgens het schoolbestuur constructief, opbouwend en is goed bevallen. Het schoolbestuur geeft de gemeente een 8. Indien mogelijk zou het bestuur in de toekomst de gemeente bouwheer laten zijn van alle bouwprojecten. Er zijn volgens het schoolbestuur geen problemen in het proces geweest; het schoolbestuur is voldoende betrokken geweest bij het DO, bestek etc. en er wordt ook in voldoende mate informatie gedeeld. Momenteel wordt het bestuur bijvoorbeeld ook op de hoogte gehouden over hoe het proces bij de aannemer loopt; er wordt ook inzicht gegeven in het proces van meer- en minderwerk. Bij dit project zijn de gebruikerswensen bovendien slechts marginaal gewijzigd, aldus het schoolbestuur.

Vanuit het schoolbestuur is geen verschil ondervonden bij de overgang naar het uitvoeringsteam OHV. Het grote voordeel van dat de gemeente zelf bouwheer is, is dat de gemeente nu zelf alle interne zaken regelt met de andere (stedenbouwkundige) afdelingen betreffende bijvoorbeeld vergunningen en bouwinspecties. Als een schoolbestuur zelf bouwheer is, is het moeilijker om de juiste contacten te vinden en in dit zoekwerk gaat veel tijd zitten.[124]

geld, interne communicatie en risicomanagement

Ook ten aanzien van de aspecten geld en risicomanagement heeft de rekenkamer in de casus Zuidwijk de projectbeheersing als matig beoordeeld. Het project is namelijk begonnen met een budget van € 7,5 mln. dat verder niet was onderbouwd. Het VO viel duurder uit en vervolgens is in het DO getracht het project binnen de financiële kaders te houden, wat volgens de DO-raming was gelukt. Na de aanbesteding blijkt echter dat er een grote budgetoverschrijding is, namelijk zo'n 30%. Uit een second opinion op de directiebegroting blijkt dat de gemeente geen marktconforme prijzen had gebruikt; zij zat gemiddeld 11% te laag.[125] Of deze 11% geheel klopt, is niet met zekerheid te zeggen. De gemeente heeft namelijk nagelaten om een goede controle op de prijzen uit te laten voeren, doordat in de second opinion niet de prijzen met dezelfde datum zijn gehanteerd als in de directiebegroting van de gemeente. Tussen de data zat namelijk een verschil van vier maanden. De rekenkamer acht het echter onwaarschijnlijk dat in vier maanden tijd de bouwprijzen met 11% stijgen. Ter vergelijking, de bouwkostenindex is in heel 2018 met 6% gestegen.[126] De rekenkamer stelt daarom vast dat de gemeente in eerste instantie al meer van de markt vroeg dan budgettechnisch mogelijk was. Daarbij is het goed om te vermelden dat het pand uiteindelijk € 3.546 /m^2 BVO (incl. btw) kost. Dit is een toename van 23% ten opzichte van het uitgangspunt en bovendien van alle casussen die de rekenkamer heeft onderzocht, de hoogste prijs per m^2.[127] Dit geeft te denken of de gemeente uiteindelijk wel voldoende een sober en doelmatig ontwerp heeft nagestreefd.
Het uitvoeringsteam OHV heeft vervolgens niet transparant aan de betrokken wethouders gecommuniceerd dat het niet marktconforme prijzen heeft gehanteerd, op het moment dat het team aan de wethouders om aanvullend budget vroeg. De budgetoverschrijding is in de wethoudersnotitie geheel weggeschreven als gevolg van marktomstandigheden.[128] Daarbij komt dat opleggers soms ontbraken (fasedocument

124 Interview.

125 IGG Bouweconomie, 'Second opinion HPC Zuidwijk Rotterdam', 24 augustus 2018.

126 Bouwkostenindex, trend (2019), geraadpleegd via: http://www.bouwkostenindex.nl/.

127 Niet in alle casussen zijn de bouwkosten al aanbesteed, dus een vergelijking van de uiteindelijke prijzen is nog niet mogelijk.

128 Gemeente Rotterdam, notitie 'Tegenvallend aanbestedingsresultaat', 21 september 2018.

DO) of niet geheel transparant waren (fasedocument VO).[129] Al met al is de score die de rekenkamer toekent aan de interne communicatie 'matig'.

Ook de kwaliteit van het risicomanagement wordt als matig beoordeeld. De betrokken projectmanager vanuit PMB past risicomanagement namelijk niet structureel toe. Structureel risicomanagement toepassen is volgens de RSPW echter wel verplicht. Op incidentele momenten worden wel bepaalde risico's besproken in bijvoorbeeld het opdrachtgeverscollectief, maar deze worden dan niet in de volle breedte doordacht. Een voorbeeld hiervan is in onderstaand kader opgenomen.

bespreking bouwtijdverkorting in het opdrachtgeverscollectief
In de casus Zuidwijk is een risico met betrekking tot de planning ter sprake gekomen in het opdrachtgeverscollectief. In het project werd namelijk voorzien dat de sloopwerkzaamheden wel eens uit zouden kunnen lopen. Het opdrachtgeverscollectief heeft toen een beheersmaatregel getroffen, namelijk het verkorten van de bouwtijd van 12 naar 11 maanden.[130] Doel van deze actie is om de planning, oplevering in augustus 2019 (op 22 december 2017 was dit nog de planning), alsnog te halen. De rekenkamer stelt vast dat bij het treffen van deze beheersmaatregel nagelaten wordt om alle gevolgen van de gekozen actie door te lichten. Dat is wel van belang, omdat er bijvoorbeeld onzekerheid is in hoeverre er asbest in het te slopen pand zit. Daardoor is ook onzeker hoe lang het duurt om het pand te slopen. Ook is er nog onzekerheid over de precieze datum waarop de huidige gebruikers van het te slopen pand, het pand gaan verlaten. Dergelijke integrale benadering van de risico's, ontbreekt nu in het project.

Zoals beschreven in paragraaf 3-3-4, voorziet de werkwijze van de gemeente niet in een goede beheersing van de risico's. Aangezien de OHV-manager conform de in opzet tekortschietende voorgeschreven werkwijze heeft gehandeld, is ook het risicomanagement van de OHV-manager als matig beoordeeld.

tijd en organisatie
De beheersing van de aspecten tijd en organisatie zijn als respectievelijk goed en voldoende beoordeeld door de rekenkamer. Binnen het project hebben namelijk alleen afwijkingen van de planning plaatsgevonden die vanuit het perspectief van de gemeente goed te billijken zijn. Het project is gedurende het opstellen van het PvE uitgelopen, maar dat is de gemeente niet aan te rekenen; deze taak is immers belegd bij het schoolbestuur. Daarnaast heeft de aanbesteding aan de aannemer langer geduurd dan gepland. Dit had met het tegenvallend aanbestedingsresultaat te maken. Dat de gemeente eerst de tijd heeft genomen om uit te zoeken waarom het resultaat tegenviel en vervolgens de tijd heeft gestoken in het verkrijgen van een bestuurlijke goedkeuring voor budgetverhoging, past binnen een goede projectbeheersing. De rekenkamer vindt het daarom te billijken dat de planning uit is gelopen.

De casus Zuidwijk is grotendeels uitgevoerd voordat het uitvoeringsteam OHV ingesteld was. Zoals toegelicht in paragraaf 3-2-2 hanteerde de gemeente toen een organisatie van onderwijsprojecten waarbij de verantwoordelijkheden niet duidelijk belegd waren en de begeleiding van het project werd uitgevoerd door functionarissen

129 In de oplegnotitie van het VO is niet benoemd dat er over 5 onderwerpen twijfels waren in hoeverre het ontwerp binnen de kaders bleef. Dat deze twijfels bestonden blijkt vervolgens wel uit de stukken van het DO.

130 Gemeente Rotterdam, verslag 'Opdrachtgeverscollectief nieuwbouw Schere 47', 22 december 2017.

die daar niet noodzakelijkerwijs in gespecialiseerd waren. De rekenkamer beoordeelt de organisatie rondom Zuidwijk toch als voldoende. Dit is omdat de gemeente voor dit project een opdrachtgeverscollectief heeft opgericht. Dat is een verbetering, omdat het project een duidelijke structuur kreeg en ook de communicatie rondom het project verbeterde. De organisatie is verder ook helder en transparant beschreven in het, volgens de RSPW verplichte, projectplan.

4-3-3 toelichting De Hazelaar

tijd, geld en kwaliteitsmanagement
De rekenkamer beoordeelt de projectbeheersing op de aspecten tijd, geld en kwaliteitsmanagement bij de casus De Hazelaar, ten tijde van voor de invoering van het uitvoeringsteam OHV, als 'slecht'. Met het instellen van het uitvoeringsteam OHV is de projectbeheersing wat betreft geld en kwaliteitsmanagement 'goed' geworden. De score op het onderdeel tijd is echter nog 'matig'.

De beheersing van het aspect tijd is voor de eerste periode (tot het instellen van het uitvoeringsteam OHV[131]) als 'slecht' beoordeeld, omdat het project toen al heel lang liep zonder dat er voortgang zat in het project. In 2010 is namelijk al een voorstudie verricht naar de mogelijkheden voor het bouwen van een nieuwe school voor het speciaal onderwijs.[132]

In de casus De Hazelaar is, zoals eerder aangegeven, gekozen om alsnog een BC op te stellen. De betrokken ambtenaren en huisvestingsspecialisten werkend voor het schoolbestuur, geven aan dat het opstellen van een BC veel structuur in het project heeft gebracht.[133] Ook de rekenkamer heeft vastgesteld dat de projectbeheersing beter is geworden doordat er een BC is opgesteld is. De afwijking die dit vervolgens op de planning had, is derhalve te billijken. Maar, de planning in de BC is vervolgens ook niet gehaald. Gepland was om medio 2019 te starten met bouwen en eind 2020 op te leveren. Medio 2019 was de gemeente echter nog bezig met het ontwikkelen van het DO. De rekenkamer stelt vast dat deze afwijking van de planning (gedeeltelijk) te voorkomen was (zie onderstaand kader). Daarom beoordeelt de rekenkamer de beheersing op het aspect tijd na het instellen van het uitvoeringteam OHV als 'matig'.

uitloop uitwerking VO
Het uitwerken van het VO heeft in de casus De Hazelaar langer geduurd dan gepland. De ontwikkeling van het VO liep tegelijkertijd met het ontwikkelen van de BC, omdat de ontwikkeling van het VO al gestart was toen besloten werd alsnog een BC op te stellen. Toen de BC gereed was in december 2017, bleek meteen dat het VO niet binnen de financiële kaders van de BC paste. Op dat moment is echter niet expliciet gemaakt waarom deze afwijkingen bestonden. Pas toen het VO gereed was (november 2018), is geëscaleerd naar DONS. Het eerder escaleren had verdere uitloop op de planning kunnen voorkomen.

131 Het uitvoeringsteam OHV is in april 2018 officieel gestart. Met de invoering van het opdrachtgeverscollectief is echter een soort pilot van dit team opgezet waarbij ook het ontwikkelen van de businesscase in de werkwijze is opgenomen. Dit is de reden dat De Hazelaar in 2017 al een BC ging ontwikkelen terwijl het 'officiële uitvoeringsteam OHV' nog niet gestart was.

132 Dit is te lezen in de BC van De Hazelaar.

133 Interviews.

Het VO en het fasedocument kwamen op 13 november 2018 bij DONS terecht. DONS gaf aan het team een bezuinigingsopdracht van € 2 mln. op het VO mee met een termijn van 4 tot 6 weken. De rekenkamer stelt vast dat dit een niet haalbare termijn is voor een bezuiniging van dergelijke omvang die goed doordacht moet worden en ook afgestemd moet worden met onder andere de gebruikers. Deze bezuinigingsronde heeft uiteindelijk dan ook 6 maanden extra doorlooptijd voor het project opgeleverd.

Geld was de reden dat het DONS niet akkoord ging met het VO.[134] Het budget is immers fors opgelopen gedurende het project. Aanvankelijk was er € 18 mln. beschikbaar (voor de ontwikkeling van de school in het centrum). Dit bedrag was niet onderbouwd. De architect heeft vervolgens een ontwerp gemaakt dat geenszins haalbaar bleek voor dit budget. Er volgden verschillende bezuinigingsrondes op het VO wat, zoals genoemd, tot veel vertraging heeft geleid.[135] De gemeente had beter moeten sturen op een haalbaar ontwerp.

Het is in deze casus voor de gemeente moeilijk om te sturen op een sober ontwerp, omdat het een uniek gebouw is en er daarmee weinig referentiemateriaal bestaat. De rekenkamer kan dit dan ook niet beoordelen. De rekenkamer stelt wel vast dat met de komst van een OHV-manager de oorzaken van alle verschillende budgetontwikkelingen goed in beeld zijn gebracht. Bij het VO is namelijk geheel uitgewerkt welke kostenverhoging het gevolg zijn van de BENG-eisen en welke van het inpassen van de liften. Ook zijn de financiële ontwikkelingen afgestemd binnen de gemeentelijke organisatie (via DONS). Het kostenmanagement wordt daarom, na het instellen van het uitvoeringsteam OHV, als goed beoordeeld.

Het kwaliteitsmanagement was aanvankelijk ‘slecht’, omdat het project startte met PvE’s en een VO die niet integraal waren en niet aan de uitgangspunten voldeden. Het PvE voldeed bijvoorbeeld niet aan de eisen van Frisse Scholen en het VO paste niet binnen het budget. Met het besluit om een BC met fasedocument op te stellen is veel orde op zaken gesteld binnen het project. De PvE’s zijn ook herijkt en er is een reviewlijst heeft opgesteld om te kijken in hoeverre het ontwerp nog voldoet aan de eisen uit het PvE.[136] Hiermee is het kwaliteitsmanagement, naar oordeel van de rekenkamer, verbeterd naar ‘goed’.

risicomanagement

Ook het risicomanagement is met het overnemen van het projectmanagement door een commerciële partij verbeterd. Deze partij voert namelijk structureel risicosessies uit en betrekt hierbij ook de OHV-manager. Daardoor voert de OHV-manager op het gebied van risicomanagement een actievere rol uit, dan is voorgeschreven in de werkwijze (zie paragraaf 3-3-4). Het risicomanagement van de OHV-manager is daarom ook goed. De rekenkamer heeft twee documenten ontvangen die aantonen dat de projectmanager van PMB risicoanalyses heeft uitgevoerd.[137] De rekenkamer heeft echter niet kunnen vaststellen dat de projectmanager vanuit PMB structureel bij de start van alle fases een risicoanalyse uitvoerde. Ook ontbrak de risicoanalyse in de

134 Gemeente Rotterdam, verslag DONS van 13 november 2018.

135 Brinkgroep, ‘Fasedocument VO’, 23 oktober 2018.

136 Brinkgroep, ‘Fasedocument VO’, 23 oktober 2018.

137 Deze zijn in het ambtelijk wederhoor toegestuurd.

BC, terwijl dit toentertijd wel de algemene werkwijze was. Derhalve beoordeelt de rekenkamer het risicomanagement vanuit PMB als matig.

informatie, communicatie en organisatie
De rekenkamer heeft de beheersaspecten informatie, interne en externe communicatie en organisatie als 'goed' beoordeeld. Voor de organisatie geldt dat er al voor het instellen van het uitvoeringsteam OHV gebruik is gemaakt van het opdrachtgeverscollectief, wat een duidelijke structuur aan de organisatie geeft en ook bijdraagt aan een goede communicatie. Daarnaast heeft de organisatie van dit project veel projectmanagerswissels gekend, zonder grote gevolgen voor het project. De communicatie is intern ook goed verlopen. Er is bijvoorbeeld ook nog een aanpassing gemaakt in de overlegstructuur in de VO-fase, waardoor deze fase volgens de betrokkenen uiteindelijk slagvaardiger is verlopen.[138] Ten slotte was het schoolbestuur positief over de samenwerking met de gemeente. De rekenkamer heeft hierin zelf ook geen tekortkomingen geconstateerd. Het schoolbestuur geeft de samenwerking met de gemeente een dikke 8 tot 9 en geeft aan dat er opbouwend is samengewerkt.

4-4 lessen uit 'Open Venster'

In vergelijking tot het bouwproject het 'Open Venster' zijn de afwijkingen van de procesbeschrijving en de tekortkomingen in de projectbeheersing in de casussen De Hazelaar en Zuidwijk klein te noemen. De projecten vertonen op enkele aspecten gelijkenissen met het 'Open Venster'. Zuidwijk heeft bijvoorbeeld net als het 'Open Venster' geen goede voorbereiding van het project, een gang van zaken die niet altijd conform de RSPW is en onderdelen van het projectmanagement zijn niet goed uitgevoerd. De Hazelaar heeft nadelige gevolgen van een 'te rooskleurige planning', net als het 'Open Venster'.

De afwijkingen van de voorgeschreven werkwijze en gebreken in de projectbeheersing zijn bij De Hazelaar en Zuidwijk van geheel andere orde dan bij het 'Open Venster'. Bij De Hazelaar en Zuidwijk doet af en toe iets voor wat gelijkenissen vertoont met de gang van zaken bij het 'Open Venster'; de projecten zijn echter nog geheel 'in control'. De belangrijkste reden dat de gebreken van het 'Open Venster' niet meer op die schaal voorkomen, is dat de gemeente meer capaciteit voor het begeleiden van onderwijshuisvesting heeft vrijgemaakt. Ook is er inmiddels zoveel structuur in de nieuwe werkwijze gebracht, dat het informatiebeheer op orde is en dat er sprake is van een zeer duidelijke rolverdeling. De interne communicatie (ook wel informatievoorziening genoemd) verloopt een stuk beter, omdat het uitvoeringsteam OHV een gedeeld team is van de afdeling Onderwijs en de afdeling Vastgoed. Bij opschaling binnen de gemeentelijke organisatie worden ook gezamenlijke overleggen benut, zoals DONS en de wethouderstaf Onderwijs en Bouwen. Op deze wijze wordt iedereen van dezelfde informatie voorzien.

4-4-1 vooraf

Zoals eerder beschreven hebben er veel ontwikkelingen plaatsgevonden met betrekking tot de gemeentelijke organisatie rondom onderwijshuisvesting. Veel van deze ontwikkelingen heeft de gemeente in gang gezet naar aanleiding van het evaluatieonderzoek van het 'Open Venster'. De rekenkamer beoordeelt daarom in deze paragraaf in hoeverre de in dat onderzoek benoemde 'achterliggende oorzaken', ook wel tekortkomingen genoemd, nog aan de orde zijn bij de twee casussen die in

138 Brinkgroep, 'Fasedocument VO', 23 oktober 2018.

deze paragraaf centraal staan. Daarbij is het bij deze analyse nog van belang dat de voorbereidingen van Zuidwijk tot en met het vaststellen van het DO volgens de 'oude werkwijze' heeft plaatsgevonden. De rekenkamer weegt daarom mee dat deze casus tot het opstellen van het bestek geen profijt kan hebben gehad van de organisatorische wijzigingen die inmiddels zijn doorgevoerd.

4-4-2 vergelijking met de tekortkomingen van het 'Open Venster'

De belangrijkste tekortkomingen van het nieuwbouwproces voor het 'Open Venster' en bijbehorende voorbeelden staan in tabel 4-4.[139]

tabel 4-4: tekortkomingen evaluatieonderzoek het 'Open Venster'

tekortkomingen	voorbeelden
1. slechte voorbereiding van het project waarbij de complexiteit van het onderwerp is onderschat	• geen haalbaarheidsstudie verricht • onvoldoende kwaliteitseisen aanbesteding en gunning op laagste prijs
2. RSPW niet gevolgd en handvatten niet benut	• afwijkingen bij invulling ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap • niet alle beslisdocumenten zijn opgesteld en nieuwe fasen werden wel gestart terwijl beslisdocumenten nog niet getekend zijn en begroting niet gedekt • projectplan werd niet 'serieus' genomen • ambtelijk opdrachtgever had geen inzicht in financiën en risico's • toezeggingen budget berusten op mondelinge toezeggingen J&O
3. problemen in de informatievoorziening en projectcontrole doordat de aansturingslijn uit te veel schakels bestond	• signalen van hoofdconstructeur over ontbreken werkplan van de aannemer kwamen niet door • rapport over mogelijke vervolgscenario's werd niet gedeeld met bestuurders • e-mail aanbestedingszaken om anders aan te besteden werd niet opgevolgd
4. onderdelen projectmanagement slecht uitgevoerd	• risico's werden niet periodiek geïdentificeerd, berekend noch beheerst • risicoclassificatie van het project te laat bijgesteld • tekort van € 6,6 mln. kwam pas heel laat aan het licht • aanbeveling Project Control niet opgevolgd
5. planning te rooskleurig ingeschat	• bij vertraging werd alles doorgeschoven zonder te herijken • communicatie ging uit van 'best case scenario's'

139 Policy Research Corperation, 'Evaluatie onderzoek Het Open Venster', 11 mei 2018.

6. onjuiste financiële inschattingen en afwegingen	• ondanks dat VO en DO niet past binnen budget wordt aanbesteed omdat verwacht wordt met een aanbestedingsvoordeel dit te kunnen compenseren, terwijl dit voor het ontwerp niet haalbaar was (te specifiek ontwerp) • kosten zijn eerst alles bepalend en worden vervolgens geheel aan de kant geschoven door tijdsdruk. Het gevolg was dat er niet zorgvuldig werd omgesprongen met gemeenschapsgeld (het uiteindelijke ontwerp is bijna twee keer zo groot als geraamd in PvE)
7. projectdocumentatie was niet op orde	• aanlevering van stukken aan externe adviseurs was niet volledig en juist (niet altijd de laatste versies van stukken) • onvolledig dossier • financiële administratie onvoldoende inzichtelijk
8. onvolledige/onjuiste informatie(voorziening aan college en raad)	• college wacht onderzoek staat houtwerk niet af en laat het demonteren (onomkeerbare maatregel) • college en raad verkeerd geïnformeerd over aantal m^2 gymzalen • projectorganisatie deelt onderzoeksrapport niet • verwijzingen naar onderzoeksrapporten in collegebesluiten zijn niet goed herleidbaar • scenario's worden niet duidelijk en onderscheidbaar beschreven • bepaalde scenario's worden niet gedeeld met de raad • niet alle relevante partijen (zoals hoofdconstructeur) worden betrokken

In tabel 4-5 wordt aangegeven in hoeverre de tekortkomingen uit tabel 4-4 aanwezig zijn bij De Hazelaar en Zuidwijk. Hierbij wordt aangegeven of de tekortkoming:

- niet aanwezig was;
- enigszins aan de orde was;
- wel aan de orde was.

tabel 4-5: overlap tekortkomingen van het 'Open Venster' bij De Hazelaar en Zuidwijk

tekortkomingen van het 'Open Venster'	Zuidwijk	De Hazelaar
1. slechte voorbereiding van het project, waarbij de complexiteit van het onderwerp is onderschat	enigszins aan de orde	niet aanwezig
2. RSPW niet gevolgd en handvatten niet benut	enigszins aan de orde	niet aanwezig
3. problemen in de informatievoorziening en projectcontrole doordat de aansturingslijn uit te veel schakels bestond	niet aanwezig	niet aanwezig
4. onderdelen projectmanagement slecht uitgevoerd	enigszins aan de orde	niet aanwezig
5. planning te rooskleurig ingeschat	niet aanwezig	enigszins aan de orde

6. onjuiste financiële inschattingen en afwegingen	niet aanwezig	niet aanwezig
7. projectdocumentatie was niet op orde	niet aanwezig	niet aanwezig
8. onvolledige/ onjuiste informatie(voorziening aan college en raad)	niet aanwezig	niet aanwezig

In tabel 4-5 is te zien dat drie van de acht vastgestelde tekortkomingen bij het 'Open Venster' enigszins aan de orde waren bij Zuidwijk en één bij De Hazelaar.

tekortkomingen die nog enigszins aan de orde zijn

Zuidwijk
Bij de casus Zuidwijk heeft een slechte voorbereiding duidelijk een rol gespeeld. Dit is omdat voor Zuidwijk, zoals voorgeschreven in de oude werkwijze, geen BC is opgesteld en tevens het PvE niet is getoetst. Zodoende zijn de kwalitatieve uitgangspunten niet duidelijk vastgesteld (zie paragraaf 3-3-3). Ook is het technische PvE vervolgens pas twee jaar later opgeleverd. Dit heeft tot gevolg dat bij het ontwikkelen van het VO deze uitgangspunten niet duidelijk waren en er bijvoorbeeld niet voldaan werd aan alle eisen van Frisse Scholen. De ernst van de tekortkoming 'slechte voorbereiding' is bij Zuidwijk echter van een andere orde dan bij het 'Open Venster'. Hier bleken de ontwerpen namelijk van een dergelijk ondermaatse kwaliteit dat het niet gebouwd kon worden. Dat is bij Zuidwijk niet aan de orde.

Het niet volgen van de RSPW is ook bij Zuidwijk aan de orde geweest. Zoals aangegeven in paragraaf 4-2 zijn verschillende fasedocumenten niet opgesteld of van ondermaatse kwaliteit. De meeste gebreken vonden plaats onder de oude werkwijze. Na de overgang naar de 'nieuwe werkwijze' is er echter ook geen fasedocument opgesteld voor het bestek, terwijl dit wel een ambtelijk beslismoment was. Mogelijk is deze toets niet uitgevoerd, omdat het uitvoeringsteam OHV net gestart was en de procesbeschrijvingen nog niet ontwikkeld waren. In vergelijking met het 'Open Venster' zijn dit echter relatief kleine punten. Het ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeversschap waren namelijk goed geregeld en er was ook een goed projectplan opgesteld. Tevens heeft alle besluitvorming gestructureerd plaatsgevonden. Hierbij heeft ook het ingestelde opdrachtgeverscollectief een positieve rol gespeeld. Dit heeft namelijk voor veel structuur en duidelijke afspraken en beslissingen gezorgd.

Een laatste overeenkomst tussen Zuidwijk en het 'Open Venster' is dat onderdelen van het projectmanagement slecht zijn uitgevoerd. In de casus Zuidwijk is gewerkt met een projectmanager vanuit PMB. Zoals beschreven in paragraaf 4-3 is er geen structureel risicomanagement uitgevoerd. Wel zijn er incidenteel risicosessies gehouden en werden bijvoorbeeld bepaalde risico's besproken in het opdrachtgeverscollectief. Met deze werkwijze wordt echter niet voorzien in een structureel inzicht in alle risico's en wordt ook niet gedegen afgewogen welke beheersmaatregelen moeten worden genomen. Daar staat tegenover dat in het project Zuidwijk wel voortdurend inzicht is geweest in de kosten en bijvoorbeeld de hoogte van het beschikbaar gestelde budget. In het geval van een tekort, zoals bij de aanbesteding, is dit via de juiste route binnen de gemeente geëscaleerd. De gevolgen van de tekortkomingen in het projectmanagement zijn daarom niet zo groot als bij het

'Open Venster', waar het lange tijd niet duidelijk was dat er een tekort was van € 6,3 mln. en er uiteindelijk allemaal keuzes zijn gemaakt waarvan de gevolgen niet goed doordacht waren (zie ook punt 6 en 8 in tabel 4-4).

De Hazelaar
Bij De Hazelaar is slechts één van de tekortkomingen van het 'Open Venster' enigszins aan de orde. Dit is het te rooskleurig inschatten van de planning. Het te rooskleurig plannen bij De Hazelaar uitte zich bijvoorbeeld in een bezuinigingsopgave, waarvoor vier tot zes weken werden gegeven, maar uiteindelijk zes maanden kostte. Ook is er in de BC een planning opgenomen die niet haalbaar is gebleken. Het lijkt erop dat de gemeente in deze casus op vergelijkbare wijze plant als bij andere scholen en daarbij onderschat welk effect de complexiteit van dit project heeft op de planning. Immers, dit is een project met een relatief groot budget en veel kwaliteitseisen vanwege het ook te ontwikkelen revalidatiecentrum. Ook moet in het ontwerp rekening gehouden worden met de uitgebreide gebruikerseisen die horen bij de doelgroep, zoals parkeergelegenheid voor alle busjes waarmee de leerlingen worden gebracht en bijvoorbeeld het aantal liften dat nodig is om alle leerlingen bij een calamiteit (zoals bijvoorbeeld brand) op tijd het gebouw uit te krijgen.

tekortkomingen die niet meer aan de orde zijn
Doordat er met het instellen van het uitvoeringsteam OHV een hele duidelijke projectstructuur is opgetuigd waarbij altijd op elk project dezelfde controle wordt uitgeoefend, is de beheersing van deze projecten meer een geoliede machine geworden. Het is niet langer iets wat de assetmanagers van afdeling Vastgoed en accountmanagers van afdeling Onderwijs erbij hoeven te doen. Hierdoor is de kwaliteit van de uitvoering van deze taken aanzienlijk op vooruit gegaan. Dit blijkt ook uit de procesbeschrijvingen die zijn ontwikkeld en blijvend aangepast worden. Het uitvoeringsteam OHV laat daarmee lerend vermogen zien. De problemen die genoemd zijn in tabel 4-4 zijn grotendeels al opgelost door de taken duidelijk te beleggen bij functionarissen die er ook tijd voor hebben en de informatie ook allemaal conform de richtlijnen in te richten. De rekenkamer heeft zelf ook kunnen zien dat het informatiebeheer nu op orde is (punt 7 uit tabel 4-4), waardoor voor elk project duidelijk is wat de stand van zaken is. Door de goede vastlegging van documentatie zijn de functionarissen die betrokken zijn in de onderwijshuisvestingsprojecten ook vervangbaar. Ook is de kans op grote misverstanden door problemen in de informatievoorziening aanzienlijk afgenomen, en is de kans op onjuiste informatievoorziening aan de raad en het college een stuk kleiner geworden (punt 8 uit de tabel 4-4). Tot slot kunnen financiële keuzes beter onderbouwd en gemaakt worden op basis van een goed informatiebeheer (punt 6 uit tabel 4-4).

In interviews hebben ambtenaren aangegeven dat binnen de gemeente zelf meer aandacht is gekomen voor (de samenwerking met) onderwijshuisvesting omdat er een duidelijk aanwijsbaar team bestaat, dat hier expliciet over gaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor gebiedsontwikkelingen waar scholen onderdeel van uitmaken. Ook is het gemakkelijker om binnen de gemeente samenwerking op te zoeken met andere afdelingen.

De rekenkamer ziet de capaciteit die is vrijgemaakt voor onderwijshuisvesting (uitvoeringsteam OHV) als belangrijke reden van de geschetste vooruitgang in de casussen De Hazelaar en Zuidwijk ten opzichte van het 'Open Venster'. Daarnaast verloopt de informatievoorziening ook een stuk beter omdat het uitvoeringsteam OHV

een gedeeld team is van de afdeling Onderwijs en de afdeling Vastgoed. Bij opschaling binnen de gemeentelijke organisatie worden ook gezamenlijke overleggen benut zoals DONS en de wethouderstaf Onderwijs en Bouwen. Zoals beschreven in paragraaf 3-2-3 is DONS een dienstoverleg tussen het hoofd van de afdeling Onderwijs en het hoofd van de afdeling Vastgoed en de betrokken ambtenaren. Op deze wijze wordt iedereen van dezelfde informatie voorzien. Dit geldt dus ook voor de wethouders die gezamenlijk worden geïnformeerd in het zogenoemde wethouderstaf overleg. In hoeverre de projectprocedures en -beheersing ook naar behoren verlopen wanneer de school bouwheer is, staat in het volgende hoofdstuk beschreven.

Rekenkamer
ROTTERDAM

5 casussen bouwheerschap bij schoolbesturen

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de casussen behandeld waarbij het bouwheerschap bij de schoolbesturen is belegd. De casussen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn:

- Avicenna college (gebruiksfase);
- Jan Antonie Bijloo (initiatieffase);
- Nicolaasschool (initiatieffase);
- Schreudercollege (initiatieffase).

In tabel 5-1 staan de onderzoeksvragen van dit onderzoek en de bijbehorende normen weergegeven.

tabel 5-1: normen

onderzoeksvragen	normen	paragraaf
1. Is binnen de geselecteerde casussen het huisvestingsproces conform beleid verlopen en wat zijn de verklaringen voor eventuele afwijkingen?	In de casus is conform de (destijds) geldende kaders gewerkt zoals de RSPW, de Bouwleidraad, de Procesbeschrijving en de Opdrachtgevers en projectstructuur OHV projecten.	5-2
2. In hoeverre heeft de projectcontrole binnen de casussen adequaat gewerkt en wat zijn de verklaringen voor een eventueel mindere controle?	De gemeente beheerst de projecten op de GROTICK-aspecten (geld, risico, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit) en maakt daarbij gedegen afwegingen.	5-3
3. Komen de tekortkomingen die tot problemen hebben geleid bij het 'Open Venster' nog voor in de onderzochte casussen?	Geen normen, analytische vraag.	5-4

Voor de beantwoording van de deelvragen heeft de rekenkamer elke casus, net zoals in hoofdstuk 4, beoordeeld aan de hand van de procesbeschrijving zoals die op dat moment gold (zie paragraaf 3-3). De bevindingen hiervan staan in paragraaf 5-2. De bevindingen met betrekking tot de projectcontrole, geclusterd in zogeheten GROTICK-aspecten, staan in paragraaf 5-3. In paragraaf 5-4 wordt, net zoals in hoofdstuk 4, getoetst in hoeverre de tekortkomingen die tot problemen hebben geleid bij het 'Open Venster' ook aan de orde zijn bij de casussen die in dit hoofdstuk centraal staan.

5-2 procesverloop Avicenna college, J.A. Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege

De casus Avicenna is getoetst aan de oude werkwijze. Het proces is niet geheel conform de voorgeschreven procedure verlopen. Zo ontbrak een huisvestingsaanvraag van het schoolbestuur en kon de gemeente de aanvraag bouwvoorbereidingskrediet niet overleggen. In formele zin zijn alle stappen in de oude werkwijze verder wel opgevolgd.

De rekenkamer stelt vast dat het aanbestedingsproces rondom het Projectmanagement (met opdrachtwaarde van € 254.100 incl. btw) onrechtmatig is geweest. Daarnaast was het aanbestedingsproces onzorgvuldig verlopen. Hierbij heeft Avicenna als opdrachtgever HEVO bevoordeeld en is de mededinging vervalst. Daar Avicenna het bouwheerschap droeg, lag de verantwoordelijkheid voor het aanbestedingsproces primair bij het schoolbestuur als opdrachtgever. De gemeente heeft haar toezichthoudende rol hier in eerste instantie goed ingevuld door te wijzen op de afbreukrisico's en dat een EU-aanbesteding nodig was, maar heeft haar toezichthoudende rol na de aanbesteding niet goed bewaakt.

Voor de realisatie van de renovatie en uitbreiding heeft Avicenna ook een EU-aanbesteding uitgeschreven. De gegunde opdrachtwaarden hiervan telden op tot een bedrag van circa € 9,8 mln. incl. btw. De rekenkamer stelt vast dat aan de hand van het kostenoverzicht bij de eindafrekening bij de controleverklaring niet mogelijk is om te bepalen hoe het beschikte bedrag van de gemeente (€ 12,7 mln.) besteed is. Er is een onverklaarbaar groot verschil van bijna € 2,5 mln., omdat de optelsom van de gegunde opdrachtwaarden niet overeenkomt met het beschikte bedrag. Bovendien was hierbij sprake van risicodragend projectmanagement, waarvan de afspraken en bepalingen zijn opgenomen in de overeenkomst Projectmanagement. Een van de afspraken is dat een eventueel positief resultaat van de aanbesteding aan de aannemer tussen de school en HEVO verdeeld zou worden. Niet uitgesloten kan worden dat dit is gebeurd. De betrokken functionarissen van de gemeente gaven echter aan niet op de hoogte te zijn van deze afspraken en bepalingen, terwijl zij al wel op de hoogte waren van de mogelijke afbreukrisico's die verbonden zijn aan het risicodragend projectmanagement.
De rekenkamer stelt vast dat de gemeente op basis van de verstrekte en beschikbare documenten niet in staat kan zijn om met zekerheid te bepalen waaraan het geld precies is besteed. Ten aanzien van de toezichthoudende rol van de gemeente concludeert de rekenkamer daarom dat de gemeente hierin ernstig tekort is geschoten.

De casussen J.A. Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege zijn beoordeeld aan de hand van de nieuwe werkwijze. Er is voldaan aan alle vereisten van de voorgeschreven procedure voor de initiatieffase.

5-2-1 inleiding

In deze paragraaf worden van elke casus de resultaten weergegeven van de toetsing aan de procesbeschrijving. Twee casussen (Jan Antonie Bijloo en Schreudercollege) hebben de initiatieffase volledig doorlopen en bevinden zich aan de start van de ontwerpfase. De Nicolaasschool zit halverwege de initiatieffase. Voor deze drie casussen wordt de nieuwe werkwijze toegepast. Voor het Avicenna college (hierna: Avicenna) geldt de oude werkwijze, omdat dit project is gestart en afgerond voordat het uitvoeringsteam OHV is opgericht. Daarom wordt de casus Avicenna apart behandeld.

5-2-2 korte introductie scholen

Avicenna college
Het Avicenna college is een school op islamitische grondslag waar VMBO, MAVO, HAVO en VWO gevolgd kan worden. Het bestuur van het Avicenna is de Stichting voor Islamitisch Voortgezet Onderwijs in Rotterdam (SIVOR). Avicenna is opgericht nadat het Ibn Ghaldoun in 2013 failliet is gegaan. Op dat moment zaten 650 leerlingen zonder een school. De school nam destijds tijdelijk intrek in twee vrijstaande gebouwen, die in slechte staat verkeerden en volgens de gemeente ook aan vervanging toe waren. De 'Schuif op Zuid' zorgde ervoor dat er ruimte vrij kwam achter het Ikazia ziekenhuis. Het schoolbestuur van Avicenna kreeg toen deze locatie (Montessoriweg 55) toegewezen. In de tussentijd was de school verspreid over twee locaties (Putsebocht 21 en de Schere 47). Na de renovatie en uitbreiding van het pand aan de Montessoriweg 55 zijn alle onderwijsrichtingen hier ondergebracht. De oplevering van het schoolgebouw Avicenna vond plaats in februari 2018. In het schooljaar 2014-2015 lag het leerlingenaantal op 534. Het project is gestart met een verwachtte groei van het leerlingenaantal tot 800 leerlingen voor het pand.

Jan Antonie Bijloo (J.A. Bijloo)
De OBS (openbare basisschool) J.A. Bijloo is een reguliere basisschool en behoort bestuurlijk tot de stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (BOOR). Op de J.A. Bijloo school is het aantal leerlingen in 2025 volgens de groeiprognose ongeveer 259. Het leerlingenaantal per 1 oktober 2017 was 241. J.A. Bijloo is opgenomen op positie 21 van de aandachtspandenlijst (derde tranche) van het IHP 2015–2019. Dit project betreft oorspronkelijk een nieuwbouw in combinatie met de ontwikkeling van een zogeheten onderwijs- en sportcampus. Hiermee wordt een vervangende nieuwbouwontwikkeling van J.A. Bijloo en het Thorbecke, die ernaast ligt, bedoeld. De middelbare school Thorbecke is evenals J.A. Bijloo onderdeel van BOOR en is ook opgenomen op de lijst van 50 aandachtpanden. Het doel van de realisatie van het onderwijspark is een onderwijsvoorziening voor 2–18 jarigen, waarin wordt samengewerkt en doorstroom mogelijk is. Vanuit BOOR is de nadrukkelijke wens om de nieuwbouwopgaven van de scholen te combineren in een soort campusachtige omgeving die verder gaat dan alleen onderwijs.[140] De campusachtige visie omvat ook herinrichting van de nabijgelegen sportvelden en een gymzaal in beheer van de gemeente. Daarnaast was het ook de bedoeling dat een organisatie die kinderopvang aanbiedt als medegebruiker onderdeel gaat uitmaken van het nieuwe gebouw van J.A. Bijloo.

Inmiddels heeft de gemeente na de beoordelingsprocedure van de BC de door het schoolbestuur gewenste ontwikkeling van sportvoorzieningen en de nieuwbouwprojecten van de beide scholen van elkaar losgekoppeld. Vanuit de gemeente wordt de ontwikkeling van een schoolgebouw als een solitaire ontwikkeling beschouwd, onafhankelijk van de andere ontwikkelingen in het gebied.[141] De reden hiervoor is omdat de planvorming rondom Thorbecke meer tijd gaat kosten. De gemeente ziet op dit moment nog geen aanleiding om de nabijgelegen sportvelden en de gymzaal ook aan te pakken. Wat de gemeente betreft wordt dit dus (vooralsnog) geen gebiedsontwikkeling. Daarnaast is de huidige staat van het schoolgebouw van J.A. Bijloo zo slecht dat het schoolbestuur ook vindt dat het onverstandig is om te wachten op de plannen van Thorbecke. Verder is de kinderopvang ook uit de plannen

140 Zoals blijkt uit de businesscase J.A. Bijloo, opgesteld door ICS adviseurs i.s.m. De ZwarteHond, van 23 mei 2019.

141 Interviews.

gehaald, omdat op directieniveau in het DONS is besloten dat de gemeente alleen een rol speelt bij de opvang waar sprake is van een voor- en vroegschoolse educatie (vve) subsidie.[142] In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat er geen financiële overeenstemming kwam tussen het schoolbestuur (bouwheer) en de kinderopvangorganisatie ten aanzien van de investering in (commerciële) BSO ruimte en vervolgens heeft de kinderopvangorganisatie zich teruggetrokken. Dit betekent dat commerciële partijen voor de kinderopvang niet worden gefaciliteerd als de (commerciële) kinderopvang zelf niet kan/wil investeren in nieuwbouwontwikkeling voor BSO (buitenschoolse opvang).

Nicolaasschool
De Nicolaasschool is een reguliere basisschool van het schoolbestuur RVKO. De school heeft ongeveer 700 kinderen. De leerlingen van de school zitten verspreid over vier locaties, namelijk het hoofdgebouw, het pand Kleine Nicolaas, de dependance 3/4 en de dependance 5/6. Dit project behelst het afstoten van drie panden (Kleine Nicolaas en de dependances) zodat er een concentratie van de school ontstaat op één locatie door realisatie van vervangende nieuwbouw of renovatie.

De Nicolaasschool is onderdeel van de top 50 en stond gepland voor start 2016 (eerste tranche). Dit project is een pioniersproject met betrekking tot het geheel integraal aanpakken van de nieuwbouw van een school in een grotere gebiedsontwikkeling; dus rekening houdend met bijvoorbeeld het verbeteren van de sociaal- maatschappelijke status van deze wijk, de speelfaciliteiten van de kinderen en de zorg rondom de kinderen.

Schreudercollege
Het Schreudercollege (Taborstraat) is een school voor Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) en valt onder het schoolbestuur Horizon. Horizon staat voor speciaal onderwijs en jeugdzorg. Horizon heeft naast het reguliere VSO programma onderwijs-zorg en zorg-onderwijs arrangementen omdat leerlingen die in het speciaal onderwijs terecht komen vaak ook zorgvragen hebben. De term die eerst wordt genoemd is leidend, d.w.z. weegt het zwaarst. Dit wordt vormgegeven met de aanbieders van jeugdzorg die de aanbesteding gegund hebben gekregen. Horizon is gehuisvest op meerdere locaties en heeft ca. 1.700 leerlingen in het onderwijs en ruim 3.000 zorgtrajecten. Aan de Taborstraat zijn cluster 4-leerlingen gehuisvest. Cluster 4-onderwijs is speciaal onderwijs bedoeld voor kwetsbare leerlingen met psychische problemen en gedragsproblemen.

Dit project is oorspronkelijk in 2015 als een reguliere aanvraag in het HVP 2016 bij de gemeente binnengekomen. Later is eind 2017 dit project toegevoegd aan de lopende projecten die het uitvoeringsteam OHV begeleidt. Dit project is ingegeven door het groeiend aantal leerlingen en niet zozeer door verval van het schoolgebouw. Het betrof aanvankelijk een uitbreidingsaanvraag van drie lokalen. Uiteindelijk is het project uitgemond in sloop/nieuwbouw met gymvoorziening voor maximaal 150 leerlingen.

5-2-3 procesbeoordeling Avicenna

De beoordeling van het proces rondom de renovatie van Avicenna heeft aan de hand van de ‘oude werkwijze’ plaatsgevonden. In tabel 5-2 staat aangegeven in hoeverre de gemeente de voorgeschreven stappen heeft gevolgd. De score aanduiding is

142 Gemeente Rotterdam, verslag DONS van 25 juni 2019.

weergegeven door een √ of x. Een √ betekent dat de voorgeschreven stappen zijn doorlopen en dat de aangetroffen document(en) bij de betreffende processtap voldoen aan de eis(en) en een x houdt in dat hier niet aan de eis(en) is voldaan.

tabel 5-2: procesbeoordeling Avicenna

fase	acties	documenten
1 initiatieffase	schoolbestuur dient huisvestingaanvraag in	geen aanvraag conform VVHOR en HVP x *
	gemeente keurt deze en geeft beschikking af	beschikkingen √
2 realisatiefase	vastleggen huisvestingsbehoefte	functioneel, ruimtelijk en technisch PvE √
	toets en goedkeuring PvE	gemeente heeft PvE getoetst en goedgekeurd[143] √
	aanvraag bouwvoorbereidingskrediet	geen document[144] x
	bouwvoorbereiding en prijs- en contractvorming	opdracht aannemer: HEVO 8 juli 2016 (risicodragend incl. uitvoering) √ realisatieovereenkomst aannemer: niet bekend, vanuit HEVO verzorgd.[145]
	aanvraag betaalbaar stellen beschikking realisatie	het schoolbestuur heeft een bevoorschottingschema aan gemeente voorgelegd. De gemeente heeft dit bevestigd en overgenomen in een betalingsschema.[146] √
	melden oplevering en nieuwe eigendomssituatie	mutatieformulier huisvesting √
3 opleverfase	opleveren	proces verbaal van oplevering √ accountantsverklaringen √ NEN 2580 meting √ eindafrekening: bij het informeel wederhoor is een eindafrekening bij de controleverklaring aangeleverd. √

*Dit is onderdeel geworden van de brief 'Schuif op Zuid', waarbij een ambtshalve opname op het HVP 2015 is opgenomen.

initiatieffase

De start van het huisvestingsproces van Avicenna speelt rond dezelfde periode als de bouwperikelen begonnen rond het 'Open Venster' en dus ruim voor het tot stand komen van het uitvoeringsteam OHV.

143 E-mail ambtenaar, 24 april 2016.

144 De gemeente geeft aan dat het schoolbestuur geen BVK heeft aangevraagd. De rekenkamer vermoedt dat dit niet nodig was omdat de opdracht in een keer is aanbesteed aan HEVO.

145 De rekenkamer heeft de overeenkomsten tussen schoolbestuur en aannemers bij het schoolbestuur opgevraagd, maar niet ontvangen. Op 19 juni 2020 is de rekenkamer op locatie gaan zoeken, maar heeft geen overeenkomsten aangetroffen.

146 SIVOR, brief aan gemeente 'Bevoorschottingsschema', 8 juli 2016.

De afdeling J&O (cluster MO) heeft in juli 2015 een opdrachtbrief aan de afdeling Maatschappelijk Vastgoed (cluster SO) gestuurd om uitvoering te geven aan de 'Schuif op Zuid'.[147] In deze brief staat dat Avicenna hiervan onderdeel uitmaakt, wat volgens de gemeente de reden is dat geen aparte huisvestingsaanvraag door het schoolbestuur benodigd is. De Bouwleidraad en de Verordening schrijven dit echter wel voor. Net zoals bij de casus Zuidwijk (zie paragraaf 4-2-2) ontbreekt hiermee ook een toets van de bouwtechnische staat van het oude pand. In de projectenmonitor (zie tabel 1-2) staat het project omtrent Avicenna opgenomen als sloop/nieuwbouw, maar in de praktijk bleek sprake te zijn geweest van renovatie met uitbreiding.

In het huisvestingprogramma 2015 is reeds een bedrag van € 15 mln. opgenomen voor de gehele schuifoperatie. Voor de renovatie en verhuizing van Avicenna is maximaal € 7,5 mln. inclusief btw als budget opgenomen.

realisatiefase

In het kader van de 'Schuif op Zuid' en omdat het schoolbestuur destijds nog in oprichting was, is het bouwheerschap in eerste instantie overgedragen aan de gemeente.[148] In juni 2016 is het bouwheerschap teruggegaan naar het schoolbestuur.[149] Dit gebeurde op verzoek van het schoolbestuur, omdat het verwachtte het project sneller en goedkoper te kunnen realiseren dan de gemeente, die als planning 2020 had.[150] De overdracht van het bouwheerschap ging samen met een verhoging van het budget. Voor Avicenna betekende dit dat er ten opzichte van de eerdere beschikking van € 7,5 mln. een aanvulling van € 5,2 mln. (HVP 2016) werd opgenomen.[151] De totale middelen bedroegen hiermee € 12,7 mln. taakstellend (inclusief alle bijkomende kosten en inclusief btw) en middels een beschikking is de overdracht bouwheerschap vastgelegd.[152] De rekenkamer stelt vast dat zowel het oorspronkelijk bedrag van € 7,5 mln. en het aanvullend budget van € 5,2 mln. niet zijn onderbouwd met een kostenberaming.[153] De rekenkamer heeft ondanks meermaals navragen bij de gemeente in ieder geval geen documenten hiervan ontvangen.

Europese aanbestedingen en betrokkenheid HEVO

Avicenna heeft de volgende opdrachten via Europese aanbesteding uitgezet:

- De (openbare) aanbesteding risicodragend Projectmanagement (hierna: aanbesteding Projectmanagement) met een opdrachtwaarde van € 254.000 incl. btw. De aankondiging vond op 13 mei 2016 plaats. Voor deze aanbesteding is een gunningsleidraad opgesteld (hierna: Gunningsleidraad).[154]
- De (niet-openbare) aanbesteding voor de realisatie van de renovatie en uitbreiding (hierna: Aanbesteding van de renovatie) met een totale opdrachtwaarde van € 9,8 mln. incl. btw. De aankondiging vond op 10 juni 2016 plaats. In de daarbij behorende

147 Gemeente Rotterdam, directeur J&O, brief 'Opdrachtbrief Schuifoperatie op Zuid', 8 juli 2015.

148 Interview.

149 Gemeente Rotterdam, college burgemeester en wethouders, e-mail 'Agendapost Bouwheerschap Avicenna', 22 juni 2016; E-mail ambtenaar, 'Uitslag B&W 28 juni 2016', 29 juni 2016.

150 Interview.

151 Gemeente Rotterdam, notitie 'Toelichting aanvullende budgetten projecten HVP 2016', 16 juni 2016.

152 Gemeente Rotterdam, directeur J&O, brief aan SIVOR 'Beschikking overdracht bouwheerschap', 28 juni 2016.

153 Interview.

154 https://www.tenderned.nl/tenderned-tap/aankondigingen/85428;section=2

Selectieleidraad uitvoerende partijen (hierna: de Selectieleidraad)[155] is de aanbesteding van de renovatie verdeeld in drie percelen.

Ten aanzien van het proces van de aanbesteding Projectmanagement merkt de rekenkamer op dat deze onzorgvuldig is verlopen. Avicenna heeft hierbij als opdrachtgever HEVO bevoordeeld en in strijd gehandeld met wet- en regelgeving (artikel 1.10 a en b Aanbestedingswet), waarbij sprake is van vervalste mededinging. De rekenkamer concludeert op basis hiervan dat deze aanbesteding onrechtmatig heeft plaatsgevonden. Hieronder volgt de onderbouwing van deze conclusie.

De rekenkamer heeft juridisch advies ingewonnen bij een advocatenbureau over het proces rondom de aanbesteding Projectmanagement. In onderstaande kader staat een toelichting over of er sprake was van bevoordeling en/of belangenverstrengeling van HEVO.

aanbesteding Projectmanagement: schijn van bevoordeling en/of belangenverstrengeling

De vragen luiden als volgt:[156]

a Heeft het Avicenna College de aanbesteding Projectmanagement ontworpen met het doel HEVO te bevoordelen en daarmee in strijd gehandeld met artikel 1.10a Aanbestedingswet 2012 (Aw)?

b Is door de betrokkenheid van HEVO bij de voorbereiding van de aanbesteding Projectmanagement en/of de aanbesteding van de Renovatie sprake van een belangenconflict als bedoeld in artikel 1.10b Aw?

Antwoorden uit onderzoek:[157]

a Het Avicenna College heeft HEVO in strijd met artikel 1.10a Aw bevoordeeld door niet vooraf de beschikbare (en bij HEVO bekend veronderstelde) gegevens te delen met de andere gegadigden. Hierdoor is geen 'level playing field' gecreëerd door het Avicenna College. Dit zou alleen anders zijn indien het Avicenna College aannemelijk kan maken dat ook HEVO niet over de betreffende beschikbare gegevens beschikte dan wel dat vóór de inschrijving de betreffende gegevens nog niet beschikbaar waren.

b Voor vraag b geldt nagenoeg hetzelfde als onder vraag a. Het Avicenna College heeft in strijd met artikel 1.10b Aw gehandeld door een belangenconflict met HEVO niet te voorkomen. Er moet worden aangenomen dat HEVO door haar betrokkenheid bij de voorbereiding van de aanbesteding Projectmanagement en haar betrokkenheid bij de voorbereiding en begeleiding van de aanbesteding van de renovatie een kennisvoorsprong had waardoor de mededinging is vervalst. Dit is alleen anders indien het Avicenna College aannemelijk kan maken dat er door de door haar getroffen maatregelen geen sprake is van een kennisvoorsprong van HEVO.

De rekenkamer stelt overigens vast dat er geen enkele aanpassing is gedaan aan de aanbesteding Projectmanagement.

155 HEVO, 'Selectieleidraad uitvoerende partijen (Europese aanbesteding)', 10 juni 2016.

156 Notitie van Ploum inzake aanbesteding Avicenna College van 6 juli 2020, randnummer 11.

157 Notitie van Ploum inzake aanbesteding Avicenna College van 6 juli 2020, randnummer 13 en 14.

Er heeft slechts één partij ingeschreven op de aanbesteding Projectmanagement, namelijk HEVO.[158] HEVO heeft de opdracht gekregen en op 11 juli 2016 is de overeenkomst Risicodragend Projectmanagement (hierna: overeenkomst Projectmanagement) gesloten tussen Avicenna en HEVO.[159] Dat Avicenna HEVO bevoordeeld heeft, blijkt onder meer uit de volgende zaken:

- HEVO heeft al voor de opdrachtverkrijging al gewerkt aan het Voorlopig Ontwerp en had hierdoor kennis van het project. Dit blijkt uit het betalingsschema van HEVO van 23 mei 2016[160] en de daarin genoemde eerste termijn van 1 mei 2016 en uit een spreadsheet van HEVO als onderdeel van de VO-stukken. Dus de eerste termijn was al beoogd voordat de opdracht gegund was.
- Voorafgaand aan de gunning van de aanbesteding Projectmanagement heeft Avicenna de Aanbesteding van de renovatie aangekondigd. In de bijbehorende Selectieleidraad is bepaald dat HEVO de aanbesteding van de renovatie zal begeleiden in opdracht van Avicenna. Daarnaast wordt vermeld dat Avicenna van plan is een risicodragend projectmanagementbureau te contracteren.[161] Hieruit blijkt al de betrokkenheid van HEVO; nog voordat de opdracht voor risicodragend projectmanagement aan HEVO is gegund.
- De overeenkomst voor risicodragend projectmanagement die HEVO met het schoolbestuur heeft gesloten komt niet overeen met de oorspronkelijke opdracht bij de aanbesteding. In de Gunningsleidraad wordt expliciet benadrukt dat de bouw geheel voor risico van de opdrachtnemer dient plaats te vinden.[162] Uit analyse van de overeenkomst Projectmanagement (artikel 6) blijkt echter dat er wel degelijk risico's zijn die Avicenna op zich heeft genomen. Hierdoor komt de gesloten overeenkomst niet overeen met de oorspronkelijke opdracht bij de aanbesteding. De uiteindelijke overeenkomst is namelijk 'voordeliger' voor HEVO (door risicoverschuiving van opdrachtnemer naar opdrachtgever) geworden in vergelijking met de voorwaarden bij de aanbesteding.[163] Dit betekent dat er wezenlijke wijzigingen zijn geweest in de voorwaarden bij de aanbesteding en de uiteindelijke overeenkomst. Geïnteresseerde partijen die wellicht hadden besloten om niet in te schrijven op deze aanbesteding onder de oorspronkelijke voorwaarden, hadden misschien wel willen inschrijven als deze wijzigingen bekend waren geweest. Dus de opdracht die HEVO heeft gekregen is eigenlijk niet als zodanig aanbesteed.

rol van de gemeente

Uit interviews blijkt dat het de bedoeling van Avicenna was om HEVO rechtstreeks opdracht te geven voor het risicodragend projectmanagement. Ook de gemeente geeft bij de rekenkamer aan dat bij de overdracht van het bouwheerschap voor hen belangrijk was dat zij wisten dat HEVO de opdracht ging uitvoeren. HEVO is namelijk een ervaren partij en de school was nog in oprichting.[164] De opdracht is vervolgens (uiteindelijk) wel in een EU-aanbesteding gegoten, nadat de gemeente Avicenna erop had gewezen dat dit niet zonder aanbestedingsprocedure aan HEVO gegund mocht

158 De gunning van de opdracht is op 5 juli 2016 gepubliceerd op TenderNed.

159 HEVO, 'Overeenkomst risicodragend projectmanagement', 5 juli 2016, ondertekend door SIVOR en HEVO.

160 HEVO, termijnschema o.b.v. Samenwerkingsovereenkomst en overallplanning (oplevering december 2017), 23 mei 2016.

161 HEVO, 'Selectieleidraad uitvoerende partijen (Europese aanbesteding)', 10 juni 2016.

162 SIVOR, 'Gunningsleidraad aanbesteding risicodragend projectmanagement herhuisvesting Avicenna College', pag. 5, 13 mei 2016. Notitie van Ploum inzake aanbesteding Avicenna van 6 juli 2020, randnummer 55.

163 HEVO, 'Overeenkomst risicodragend projectmanagement', artikel 6, 5 juli 2016. Notitie van Ploum inzake aanbesteding Avicenna College van 6 juli 2020, randnummer 58.

164 Interview.

worden (terwijl deze informeel dus al beklonken was en HEVO al aan de uitvoering was begonnen).[165] De juridisch adviseur van de gemeente heeft destijds ook opgemerkt dat er grote afbreukrisico's rondom deze aanbesteding waren. Zo stelde hij dat de betrokkenheid van HEVO bekend was bij andere marktpartijen. Daarover zijn ook vragen gesteld, wat blijkt uit de Nota van Inlichtingen bij de aanbesteding.[166] Ook is de wijze van gunning niet geheel transparant en er ontbreekt een conceptovereenkomst voor risicodragend projectmanagement. Als gevolg hiervan is er een groot risico rondom bezwaren op de gunningsbeslissing.[167]

Daar Avicenna het bouwheerschap droeg, lag de verantwoordelijkheid voor het aanbestedingsproces primair bij het schoolbestuur als opdrachtgever. De gemeente heeft zijn toezichthoudende rol hier in eerste instantie goed opgepakt door te wijzen op de afbreukrisico's en dat een EU-aanbesteding nodig was, maar dat ontslaat de gemeente niet van haar verantwoordelijkheid het bouwproces ook na de aanbesteding goed te bewaken. Het is zaak dat de gemeente blijft monitoren hoe de aanbesteding van de opdracht uiteindelijk in de markt is gezet en gegund, omdat het schoolgebouw wordt bekostigd met gemeenschapsgeld. Bovendien had de gemeente toegezegd om ondersteuning te bieden bij de aanbesteding.[168] De uiteindelijke gunning voor de opdracht is afgegeven door Avicenna en heeft (op papier) plaatsgevonden nadat het bouwheerschap was overgedragen aan Avicenna.[169]

rechtsgevolgen

Het ingehuurde advocatenbureau heeft de rechtsgevolgen in kaart gebracht. In onderstaand kader zijn de rechtsgevolgen opgenomen.[170]

rechtsgevolgen

- De overeenkomst Projectovereenkomst kan niet meer worden vernietigd door derden. Ook indien komt vast te staan dat het Avicenna College inderdaad HEVO heeft bevoordeeld, sprake is van belangenverstrengeling door de kennisvoorsprong van HEVO en/of in strijd met het transparantiebeginsel in de Projectmanagementovereenkomst is afgeweken van de uitvraag,

- Marktpartijen die in 2016 ook geïnteresseerd waren hadden destijds op basis van de toen en nog steeds geldende jurisprudentie proactief bezwaar moeten maken tegen de onjuistheden in de aanbestedingsprocedure. Voor de wijzigingen die hebben plaatsgevonden na gunning van de opdracht aan HEVO geldt dat partijen binnen zes maanden na de wijziging een vordering tot vernietiging hadden moeten instellen tegen het Avicenna College en HEVO.[171]

- Partijen die schade menen te hebben geleden door de handelwijze van het Avicenna College kunnen nog wel een vordering tot schadevergoeding tegen de school instellen. In de praktijk is het evenwel lastig aan te tonen dat indien de onregelmatigheden niet zouden hebben plaatsgevonden

165 E-mail ambtenaar, 15 april 2016.

166 Tijdens een aanbestedingsproces kunnen belangstellenden vragen stellen en de aanbestedingsdienst beantwoordt alle vragen in een Nota van Inlichtingen.

167 E-mail ambtenaar, 10 juni 2016.

168 E-mail ambtenaar, 15 april 2016.

169 SIVOR, 'Verslag van bespreking/ besluitvorming Europese aanbesteding risicodragend bouwmanagement renovatie Montessoriweg 55 Rotterdam', 1 juli 2016.

170 Notitie van Ploum inzake aanbesteding Avicenna College van 6 juli 2020, randnummer 64-66.

171 Artikel 4.15 lid 2 sub b Aw.

de opdracht naar de schadevergoeding eisende partij zou zijn gegaan, althans tenminste sprake zou zijn van kansschade. Bovendien geldt voor deze vordering een verjaringstermijn, waardoor deze vordering in beginsel volgend jaar al verjaart.

opleverfase

De oplevering van Avicenna heeft plaatsgevonden op 20 februari 2018.[172] Tevens is er door Avicenna een oppervlaktemeting uitgevoerd (NEN2580-meting)[173] en is er een accountantsverklaring opgesteld[174] waarin wordt geoordeeld dat de financiële verantwoording in overeenstemming is met de gestelde voorwaarden uit de beschikkingen. De rekenkamer constateert echter dat in de beschikking geen verdere voorwaarden zijn opgenomen. Ook ontbreken documenten betreffende de eindafrekening (uitgezonderd de accountantsverklaring). Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat de gemeente niet in het bezit is van deze documenten en deze bij het schoolbestuur moet opvragen.[175] Bij het informeel wederhoor heeft de gemeente een kostenoverzicht bij de eindafrekening bij de controleverklaring aan de rekenkamer verstrekt.[176] Hierop zijn echter alleen de termijnbedragen te zien die zijn betaald aan HEVO. Het totaalbedrag telt op tot circa € 12,7 mln. Het overzicht geeft geen inzicht in hoeveel geld daadwerkelijk is uitgegeven aan de uitvoering van bouwwerkzaamheden en hoeveel is betaald aan HEVO voor zijn verrichte diensten. De rekenkamer stelt daarom vast dat de gemeente aan de hand van dit overzicht niet kan bepalen hoe het geld precies besteed is. Er is bovendien reden om te twijfelen aan de uiteindelijke bestemming van het geld, daar de totaalsom voor de bouwwerkzaamheden lager lijkt te zijn dan die € 12,7 mln. die de gemeente heeft uitbetaald. Een nadere toelichting staat in onderstaand kader.

berekening totaalsom bouwwerkzaamheden versus taakstellend budget

De totale opdrachtwaarde van de drie percelen in het kader van de Aanbesteding van de renovatie bedraagt € 8.135.000 excl. btw ofwel € 9.843.000 incl. btw.[177] HEVO ontvangt als vergoeding voor de opdracht Risicodragend projectmanagement € 210.000 excl. btw ofwel € 254.100 incl. btw. Bij elkaar opgeteld is dat € 10.097.100 incl. btw. Op het kostenoverzicht bij de controleverklaring, zoals geaccordeerd door de accountant, staat een totaalsom van circa € 12,7 mln. als totale verantwoording van betalingen aan HEVO. Het verschil bedraagt dus circa € 2,6 mln. (12,7-10,1). Op het kostenoverzicht staan nog een paar posten van andere betrokken partijen (met name van een architect) en de uitgaven voor een gemeentelijke omgevingsvergunning. Bij elkaar opgeteld bedraagt dit € 140.924 (waaronder € 124.844 voor de omgevingsvergunning), zodat dit niet het verschil kan verklaren.

Uit de berekening blijkt dat de optelsom van de gegunde opdrachtwaarden niet overeenkomt met het beschikte bedrag; er is een groot verschil van bijna € 2,5 mln. De rekenkamer kan dit verschil op basis van de ontvangen documenten niet verklaren en

172 HEVO, 'Proces verbaal van oplevering HEVO – Avicenna College', 16 februari 2018.

173 RoosRoos Architecten, 'BVO + ruimteoppervlak', 13 april 2018.

174 Van Ree, 'Controleverklaring subsidie renovatie Avicenna', 10 juli 2018.

175 E-mail ambtenaar, 9 maart 2019.

176 Eindafrekening bij controleverklaring subsidie renovatie Avicenna, ontvangen bij informeel wederhoor van 11 mei 2020.

177 https://www.tenderned.nl/tenderned-tap/aankondigingen/83571: aankondiging van een gegunde opdracht resultaten van de aanbestedingsprocedure, gepubliceerd 15 maart 2018.

de besteding van het geld ook niet herleiden. De rekenkamer kan aldus niet vaststellen of het hele budget besteed is aan onderwijshuisvesting. Bovendien speelt hierbij nog de constructie van het risicodragend projectmanagement. Dit houdt onder meer in dat de afspraak is gemaakt dat een eventueel positief resultaat van de aanbesteding aan de aannemer tussen de school en HEVO verdeeld zou worden.[178]

Niet uitgesloten kan worden dat dit is gebeurd. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente op basis van de verstrekte en beschikbare documenten niet in staat kan zijn om met zekerheid te bepalen waaraan het geld precies is besteed. In het informeel wederhoor heeft de gemeente overigens aangegeven niets van de afspraken in het kader van risicodragend projectmanagement af te weten. Uit documentatie[179] in het bezit van de rekenkamer blijkt wel degelijk dat de betrokken functionarissen van de gemeente op de hoogte waren van de aanbesteding van het risicodragend projectmanagement. Naar het oordeel van de rekenkamer hadden zij zich moeten vergewissen van de afspraken en bepalingen die uiteindelijk in de overeenkomst tussen het schoolbestuur en HEVO zijn opgenomen. Ook omdat zij op de hoogte waren van een dergelijke constructie en de geschetste afbreukrisico's die door de juridische adviseur van de gemeente zijn aangegeven. Hierin is de gemeente in haar toezichthoudende rol ernstig tekort geschoten. In paragraaf 5-3-3 wordt bij het GROTICK-aspect risicomanagement nader ingegaan op het risicodragend projectmanagement.

5-2-4 procesbeoordeling Jan Antonie Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege

Om het doorlopen proces van J.A. Bijloo, Nicolaasschool en het Schreudercollege te beoordelen, is de rekenkamer van de nieuwe werkwijze uitgegaan, dus in principe vanaf het moment van overdracht aan de OHV-manager van het uitvoeringsteam OHV (begin 2018). Na opname in het IHP 2015-2019 moesten schoolbesturen namelijk eerst werken aan de reductie van overcapaciteit in schoolgebouwen (zie ook paragraaf 2-2-2), voordat zij mochten starten aan nieuwe bouwprojecten. Hierdoor is in de tussentijd weinig voortgang in de huisvestingsprojecten geweest.

In het geval van J.A. Bijloo was er in de periode 2014-2018 weinig gebeurd, totdat in juni 2018 een afwegingskader werd vastgesteld door het schoolbestuur en de betrokken OHV-manager. Dit geldt ook voor de Nicolaasschool. De rekenkamer heeft voor de periode eind 2014-begin 2018 geen informatie over de voortgang van het project ontvangen, al was de beschikking voor dit project in 2014 afgegeven. Toen de OHV-manager startte met dit project, waren er geen afwegingskader en BC opgesteld. De OHV-manager heeft er destijds voor gezorgd dat deze er wel kwamen en dat het project weer ging lopen. Het Schreudercollege kent een andere aanloop. Er is eerst een BC inzake renovatie en uitbreiding zonder gymzaal beoordeeld en goedgekeurd door de gemeente in oktober 2018.[180] Het project was destijds klaar om de volgende fase, de ontwerpfase, in te gaan. Maar, op verzoek van de gemeente heeft het schoolbestuur later een BC inzake sloop/nieuwbouw met gymzaal opgesteld, die uiteindelijk is vastgesteld door de stuurgroep OHV in januari 2020.[181] Nadere toelichting volgt na tabel 5-3. De rekenkamer heeft in haar procesbeoordeling de laatste BC met gymzaal gebruikt.

178 HEVO, 'Overeenkomst risicodragend projectmanagement', artikel 6 lid 3, 5 juli 2016.

179 E-mails ambtenaren over aanbesteding.

180 Gemeente Rotterdam, verslag Stuurgroep OHV van 1 oktober 2018, punt 4.1.

181 Gemeente Rotterdam, verslag Stuurgroep OHV van 30 januari 2020, punt 4.4.

In tabel 5-3 staat aangegeven in hoeverre de gemeente de voorgeschreven stappen heeft gevolgd. De scoreaanduiding is weergegeven door een √ of **x**. Een √ betekent dat de voorgeschreven stappen zijn doorlopen en dat de aangetroffen document(en) bij de betreffende processtep voldoen aan de eis(en) en een **x** houdt in dat hier niet aan de eis(en) is voldaan.

tabel 5-3: procesbeoordeling initiatieffase[182]

processtap	Jan Antonie Bijloo	Nicolaasschool	Schreudercollege[183]
1 project overdragen	overdrachtsformulier √	overdrachtsformulier √	overdrachtsformulier √
2 toetsing afwegingskader	afwegingskader √	afwegingskader √	afwegingskader √
3 beschikken voorbereidingskrediet	beschikking √	beschikking √	beschikking √
4 project in Oracle	projectformulier √	projectformulier √	projectformulier √
5 opstellen businesscase	√	√	√
6 ontvangst businesscase	concept BC √	concept BC √	concept BC √
7 beoordelen businesscase	√	√	√
8 terugkoppelen businesscase	beoordeling BC √	beoordeling BC √	beoordeling BC √
9 definitieve businesscase	√	√	√
10 BAC	adviesnotitie √		adviesnotitie √
11 akkoord DONS	n.v.t.*		n.v.t. **
12 akkoord stuurgroep OHV	√		√
13 beschikken 2e deel voorbereidingskrediet	opdracht tot betaling √		opdracht tot betaling √
14 afronding initiatieffase	√		√

*n.v.t. = niet van toepassing. De stap van accordering door DONS is opgenomen in de Procesbeschrijving van oktober 2019. De besluitvorming over de BC van J.A. Bijloo vond eerder plaats.

**n.v.t = niet van toepassing. Deze BC is geagendeerd voor DONS op 14 mei 2020, wat blijkt uit het informeel wederhoor.

Tabel 5-3 laat zien dat in de casussen J.A. Bijloo en Schreudercollege is voldaan aan alle vereisten van alle doorlopen processtappen in de initiatieffase. De Nicolaasschool heeft nog niet alle processtappen in de initiatieffase doorlopen, maar er is ook wel aan alle eisen voldaan. Hoewel de casussen alle formele processtappen goed hebben doorlopen, behandelt de rekenkamer hier nog wel enkele opmerkelijke casusspecifieke zaken die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de projectbeheersing (paragraaf 5-3).

J.A. Bijloo

Zoals eerder aangegeven is de kinderopvang bij J.A. Bijloo uit de plannen gehaald. De rekenkamer vindt dit besluit van de gemeente opmerkelijk, omdat in het nieuwe IHP 2020-2023 juist gepleit wordt voor flexibel bouwen zodat scholen ook geschikt zijn voor kinderopvang (zie paragraaf 2-2-5). De rekenkamer constateert dat hier geen rekening wordt gehouden met toekomstig beleid.[184]

182 Deze procesbeoordeling heeft betrekking op de doorlopen processtappen tot april 2020 die bekend zijn bij de rekenkamer.

183 De procesbeoordeling van het Schreudercollege is gebaseerd op de BC sloop/nieuwbouw met gymzaal.

184 In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat er geen financiële overeenstemming kwam tussen het schoolbestuur (bouwheer) en de kinderopvangorganisatie ten aanzien van de investering in (commerciële) BSO ruimte en vervolgens heeft de kinderopvangorganisatie zich

Nicolaasschool

Bij de Nicolaasschool speelt de gebiedsontwikkeling Hart van BoTu (Bospolder-Tussendijken) een rol, omdat de ontwikkeling van het schoolgebouw daar onderdeel van uit maakt. Hierbij wordt het volgende scenario voor de Nicolaasschool uitgewerkt:

- uitbreiding op de plek waar nu de gymzaal en een kerk staan. Hiertoe dient de kerk gekocht te worden en vervolgens de gymzaal en kerk gesloopt te worden;
- het oude schoolgebouw aan de Korfmakersstraat 127-129 wordt getransformeerd naar woningen met een maatschappelijke plint;
- een bredere sportvoorziening voor de school en de wijk realiseren op het Visserijplein.

Aan de uitwerking van dit scenario is een grotere gebiedsontwikkeling verbonden, waarvoor een projectteam vanuit de gemeente is opgericht. Naast een projectmanager van PMB en onderwijshuisvesting zijn hierin de volgende gemeentelijke disciplines vertegenwoordigd: gebiedsontwikkeling, grondexploitatie, stedenbouw, landschap, ruimte en wonen en sport en cultuur. Het schoolbestuur wordt op de hoogte gehouden van de voortgang door de betrokken OHV-manager. Deze verbreding tot gebiedsaanpak heeft weliswaar tot vertraging van het bouwproces geleid, maar het schoolbestuur geeft aan positief te zijn over deze ontwikkeling.[185] Volgens de betrokkenen van de school betreft dit een pioniersproject, omdat dit niet de standaard werkwijze is van de gemeente. Er wordt nu vanuit een integrale blik op wijkniveau gekeken en bezien welke gebiedsontwikkeling nodig is en wat voor rol de school daarin kan spelen. Een toelichting over deze integrale aanpak is opgenomen in onderstaand kader.

gebiedsontwikkeling BoTu

In deze aanpak is het mogelijk om integrale plannen te maken en deze te wegen in het belang van de stad en niet zozeer vanuit de belangen vanuit de clusters/afdelingen van de gemeente. De verschillende afdelingen binnen de gemeente hebben immers verschillende ambities, belangen en een verschillend winstoogmerk. Zo wilt de ene afdeling geen gebouwen meer aankopen en een andere afdeling streeft naar het bouwen van meer woningen in de stad.[186]

Om het gekozen scenario te realiseren is het nodig om gemeentelijk vastgoed te verkopen en een kerk aan te kopen. Hoewel de opbrengsten de kosten ruimschoots goedmaken is het binnen de gemeente niet gebruikelijk om deze geldstromen met elkaar te verrekenen. De opbrengsten van de verkoop van schoolpanden komen ten goede aan de afdeling Vastgoed (cluster SO). De kosten voor bijvoorbeeld het aankopen van de kerk worden in principe gemaakt door de afdeling Onderwijs (cluster MO). Er wordt daarom aan het MT GOK[187] gevraagd om de resterende kosten voor IHP te onttrekken uit de algemene middelen (en daarbij dus ook akkoord te gaan met een verwacht positief resultaat van de

teruggetrokken. Hierop is door beiden besloten de (commerciële) kinderopvang niet in de ontwikkeling mee te nemen en alleen binnen de 10% Rotterdams Onderwijs Beleid (ROB) in vve ruimte te voorzien.

185 Interview.

186 Interviews.

187 MT GOK staat voor overleg management team GebiedsOntwikkeling en -Kwaliteit, bestaande uit directeuren en afdelingshoofden van Vastgoed, Gebiedsexploitatie (GEX), Gebiedsontwikkeling (GO), Middelen & Control (M&C), Communicatie en vertegenwoordigers vanuit directie Economie en Duurzaam en vanuit directie Stadsinrichting.

gehele gebiedsontwikkeling).[188] Op 11 november 2019 heeft het MT GOK conform het adviesscenario besloten.[189]

Schreudercollege
Zoals eerder gemeld kent het Schreudercollege een andere aanloop: het schoolbestuur heeft eerst een BC inzake renovatie en uitbreiding zonder gymzaal opgesteld en later nogmaals het hele proces opnieuw moeten doorlopen met een nieuwe BC inzake sloop/nieuwbouw met gymzaal. Hierdoor is forse vertraging gekomen in het hele traject. Daarnaast heeft de gemeente bij de eerste BC een bouwvoorbereidingskrediet verstrekt aan het schoolbestuur.

Naar het oordeel van de rekenkamer was het maken van een nieuwe BC met gymzaal niet nodig geweest als de gemeente eerder werk had gemaakt van het voorgenomen meerjarenplan voor gym- en sportzalen, wat opgenomen is in het IHP 2015-2019 (zie paragraaf 2-3-1). In de casus Schreudercollege ontbrak het aan een strategische visie op het gebied van gymvoorzieningen in de wijk Kralingen, waardoor een scopewijziging in het project nodig was.[190] Daarom heeft de gemeente alsnog besloten tot een gewijzigd ontwikkelscenario sloop/nieuwbouw met een gymzaal voor het Schreudercollege.[191] Na instemming van DONS[192] en later de Stuurgroep OHV[193] met de scopewijziging heeft de OHV-manager vervolgens het schoolbestuur verzocht het project met de mogelijkheid voor de bouw van een gymzaal uit te werken.[194]

5-3 projectbeheersing op GROTICK-aspecten

Bij de casus Avicenna heeft de rekenkamer diverse onderdelen van de projectbeheersing als slecht en matig beoordeeld. Dit is voornamelijk het gevolg van de tekortkomingen in de oude werkwijze. De projectbeheersing is hierdoor wat betreft kwaliteitsmanagement en informatie onvoldoende. In het geval van de informatie speelt nog mee dat de gemeente, ondanks de lage eisen aan dossiervorming en informatiebeheer, toch niet in staat was om alle vereiste en opgevraagde documenten op te leveren.

De projectbeheersing wat betreft de organisatie is in de casus Avicenna als matig beoordeeld. Ook dit komt door de tekortkomingen in de oude werkwijze. Omdat de gemeente toch een periodiek overleg met het schoolbestuur heeft georganiseerd (terwijl dit niet voorgeschreven is), heeft de rekenkamer dit positief meegewogen in haar oordeel. De projectbeheersing ten aanzien van geld was slecht, vanwege ontoereikende budgetbewaking en ontbrekende onderbouwingen van budgetten. Uiteindelijk bleek een budgetverhoging van 69% nodig. Ook wat betreft het

188 Gemeente Rotterdam, notitie 'MT GOK Gebiedsontwikkeling- en kwaliteit', ongedateerd.

189 Gemeente Rotterdam, verslag MT GOK van 11 november 2019.

190 Gemeente Rotterdam, notitie aan Stuurgroep OHV inzake besluitvorming wijziging ontwikkelscenario Taborstraat van renovatie en uitbreiding naar sloop/nieuwbouw inclusief gymzaal, opgesteld door OHV manager d.d. 3 april 2019. In dezelfde wijk zou namelijk in een nabijgelegen school een gymzaal verdwijnen uit de nieuwbouwplannen vanwege ruimtetekort en er zou op termijn ook een gymzaal in het stadsdeel Kralingen-Crooswijk op grond van herontwikkeling verdwijnen. Het gevolg hiervan is dat er dan te weinig gymvoorzieningen op stadsdeel niveau overblijven.

191 De OHV-manager heeft direct met J&O, Vastgoed, Stedenbouw en het schoolbestuur verschillende scenario's onderzocht, waarbij een gymzaal aan de uitbreiding zou worden toegevoegd. Maar zowel op het gebied van stedenbouw, investeringskosten, functionaliteit als op toekomstbestendigheid pakten deze scenario's ongunstig uit, waardoor uiteindelijk besloten is tot sloop/nieuwbouw met gymzaal.

192 Gemeente Rotterdam, verslag DONS van 26 maart 2019, punt 4.2.

193 Gemeente Rotterdam, verslag Stuurgroep OHV van 18 april 2019, punt 4.2.

194 Interviews.

beheersingsaspect 'tijd' was de projectbeheersing onvoldoende, althans, in de initiatieffase toen de gemeente bouwheer was. Nadat het bouwheerschap weer terug was bij het schoolbestuur kwam er voortgang in het project.

Op het gebied van communicatie was de interne communicatie onvoldoende, omdat de interne afstemming en communicatie tussen gemeentelijke afdelingen gebrekkig was. Hier heeft het schoolbestuur nadelige gevolgen van ondervonden, zoals bijvoorbeeld verstoring in het bouwproces en containers op het schoolplein. De externe communicatie, dat wil zeggen de communicatie en samenwerking tussen de gemeente en het schoolbestuur, is sterk verbeterd vanaf het moment dat de school bouwheer werd.

Het gemeentelijk risicomanagement was in de casus Avicenna slecht. Door het risicodragend projectmanagement zijn er onzekerheden over de besteding van het geld en de mate waarin de risico's echt waren beperkt voor het schoolbestuur en indirect ook voor de gemeente. Uiteindelijk is de gemeente immers niet in staat om met zekerheid te bepalen waar het geld precies is aan besteed. Daarnaast loopt de gemeente onder meer het risico dat het schoolbestuur om extra budget gaat vragen bij overschrijding van de kosten.[195] *De gemeente had totaal geen zicht op de risico's die gepaard kunnen gaan met risicodragend projectmanagement. Zij heeft deze ook niet geïnventariseerd, omdat zij (naar eigen zeggen) niet bekend was met de overeenkomst risicodragend projectmanagement tussen het schoolbestuur en HEVO. Naar het oordeel van de rekenkamer had de gemeente zich moeten vergewissen van de afspraken en bepalingen die uiteindelijk in de overeenkomst tussen het schoolbestuur en HEVO zijn opgenomen. Hierin is de gemeente in haar toezichthoudende rol tekort geschoten.*

Voor de casussen J.A. Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege geldt over het algemeen dat de projectbeheersing na de instelling van het uitvoeringsteam OHV sterk verbeterd is. Dit geldt hoofdzakelijk voor de aspecten tijd, organisatie en communicatie, met positieve gevolgen voor de kwaliteit van budgetbewaking (geld), informatie en kwaliteitsmanagement. In alle gevallen heeft de rekenkamer de gemeentelijke projectbeheersing na de instelling van het uitvoeringsteam OHV als voldoende tot goed beoordeeld. Een uitzondering betreft de projectbeheersing ten aanzien van het aspect geld bij het Schreudercollege. Deze is matig, omdat de gemeente het aantal m² niet goed heeft uitgesplitst naar schoolgebouw en gymvoorziening. Bij de toetsing van de businesscase is namelijk niet duidelijk hoe het bedrag precies is opgebouwd.

Ten slotte is het risicomanagement in alle casussen beoordeeld als matig. Dit komt omdat de nieuwe werkwijze van de gemeente niet voorziet in een actieve rol van de OHV-manager waardoor niet geborgd is dat alle risico's op tijd worden geïnventariseerd en onderkend.

5-3-1 inleiding

Net zoals in hoofdstuk 4 heeft de rekenkamer de projectbeheersing van de gemeente beoordeeld op de onderscheiden GROTICK-aspecten met het toekennen van scores. De scores zijn opgenomen in paragraaf 5-3-2. Daarna volgt een nadere uitwerking van de beoordeling op elk aspect. De toelichting van Avicenna staat in paragraaf 5-3-3 en de toelichting op de overige casussen is te vinden in paragraaf 5-3-4. Hierbij zal worden ingegaan op het algemeen beeld en opvallende factoren.

195 In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan een beschikking te hebben afgegeven met daarin een taakstellend budget. Hiermee meent de gemeente het risico afgedekt te hebben dat het schoolbestuur extra budget vraagt bij overschrijdingen.

5-3-2 oordelen GROTICK-scores samengevat

Zoals aangegeven heeft de rekenkamer de projectbeheersing van de gemeente op de verschillende GROTICK-aspecten beoordeeld. Indien mogelijk en van toepassing is hierbij een onderscheid gemaakt in de situatie voor uitvoeringsteam OHV en erna. In tabel 5-4 zijn de scores voor Avicenna, J.A. Bijloo, Nicolaasschool en het Schreudercollege opgenomen.

tabel 5-4: scores Avicenna, Jan Antonie Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege

GROTICK-aspecten	Avicenna	Jan Antonie Bijloo	Nicolaasschool	Schreudercollege
Tijd	initiatieffase: -	voor uitvoeringsteam OHV: n.v.t.	voor uitvoeringsteam OHV: --	voor uitvoeringsteam OHV: --
	realisatiefase: +	na uitvoeringsteam OHV: + +	na uitvoeringsteam OHV: +	na uitvoeringsteam OHV: +
	opleverfase: +			
Geld	--	+ +	+	+ / -
Kwaliteitsmanagement	-	+	+ +	+ +
Organisatie	+ / -	+ +	voor uitvoeringsteam OHV: -	voor uitvoeringsteam OHV: -
			na uitvoeringsteam OHV: + +	na uitvoeringsteam OHV: + +
Informatie	-	+ +	+ +	+ +
Communicatie	intern: -	intern:	intern:	intern:
	extern:	voor uitvoeringsteam OHV: n.v.t.	voor uitvoeringsteam OHV: 0	voor uitvoeringsteam OHV: -
	in tijd toen gemeente bouwheer	na uitvoeringsteam OHV: + +	na uitvoeringsteam OHV: + +	na uitvoeringsteam OHV: + +
	was: + / -	extern:	extern:	extern:
	in tijd toen schoolbestuur	voor uitvoeringsteam OHV: n.v.t.	voor uitvoeringsteam OHV: 0	voor uitvoeringsteam OHV: -
	bouwheer was: +	na uitvoeringsteam OHV: + +	na uitvoeringsteam OHV: + +	na uitvoeringsteam OHV: + +
Risicomanagement	--	+ / -	+ / -	+ / -

0 = geen informatie; n.v.t. = niet van toepassing; -- = slecht; - = onvoldoende; + / - = matig; + = voldoende; + + = goed

5-3-3 toelichting Avicenna

In deze paragraaf volgt voor de casus Avicenna per GROTICK-aspect de toelichting op de oordelen.

tijd

Zoals blijkt uit tabel 5-4 heeft de rekenkamer de projectbeheersing wat betreft het aspect tijd in de initiatieffase als onvoldoende beoordeeld. Destijds was de gemeente bouwheer en de definitieve beschikking kwam in twee stappen tot stand, namelijk eerst via een beschikking van € 7,2 mln. (HVP 2015) en aanvullend een beschikking van € 5,2 mln. (HVP 2016). De periode tussen de eerste beschikking en de tweede bedraagt ongeveer een jaar. De duur en het proces voorafgaand aan de eerste beschikking is niet bekend bij de rekenkamer. Gedurende deze periode gebeurde er weinig met het project. Het schoolbestuur vond dat er geen voortgang in zat en vroeg mede daarom ook het bouwheerschap terug.

De projectbeheersing op het aspect tijd was in de realisatie- en opleverfase, toen het bouwheerschap weer terug was bij het schoolbestuur, voldoende. De reden is dat de totale doorlooptijd van het project, vanaf de definitieve beschikking tot en met de oplevering, circa anderhalf jaar bedraagt en is daarmee voortvarend.[196] Dat geldt ook

196 Het is voortvarend te noemen in vergelijking met andere bouwprojecten en volgens de ingehuurde experts van bbn adviseurs.

voor de planontwikkeling, vanaf VO gereed, tot en met de aanbesteding. Het project kon op tijd worden gerealiseerd doordat de gemeente ook voldoende heeft gefaciliteerd.

geld
Zoals eerder vermeld is het project gestart met een door de gemeente vastgesteld budget van € 7,5 mln., waarbij de gemeente geen onderbouwing heeft opgesteld. Later is er een aanvulling van € 5,2 mln. geweest, waardoor het totale budget is bijgesteld naar € 12,7 mln. incl. btw. Die extra aanvulling betekent een verhoging van ongeveer 69% van het oorspronkelijk taakstellende budget.

Omdat er geen onderbouwingen van de budgetten zijn opgesteld, kwalificeert de rekenkamer de gemeentelijke budgetbewaking in deze casus op dat moment als slecht. Dat het aanvankelijke budget niet realistisch was, blijkt alleen al uit de forse verhoging later, wat met een goede onderbouwing bij het begin voorkomen had kunnen worden. Het maken van bijvoorbeeld eerst een afwegingskader waarin de bouwtechnische staat van het pand wordt meegewogen bij de keuze voor renovatie of nieuwbouw; en het opstellen van een BC had tot een betere onderbouwing van het benodigde budget kunnen leiden. Toen eenmaal het bouwheerschap aan het schoolbestuur was overgedragen, is het budget in ieder geval toereikend gebleken omdat dit in een later stadium niet meer is aangepast en het taakstellend budget van € 12,7 mln. niet werd overschreden. Bij een goede budgetbewaking moet de gemeente kunnen vaststellen waar het geld aan besteed is. In dit geval, zo heeft de rekenkamer vastgesteld in paragraaf 5-2-3, is de gemeente hiertoe niet in staat gebleken.

De gemeente lijkt overigens te hebben geleerd van de budgetontwikkelingen in deze casus. In een notitie aan de toenmalige stuurgroep IHP is voorgesteld om in de toekomst dergelijke grote aanvullingen te voorkomen door na het vaststellen van het afwegingskader eerst een volledige businesscase uit te werken.[197] Dit is inmiddels in de procesomschrijvingen verwerkt en in casussen die later zijn opgestart ook daadwerkelijk doorgevoerd. De financiële basis van projecten is daarmee beter vastgelegd en de bewaking hiervan lijkt ook op continue basis te worden uitgevoerd.

kwaliteitsmanagement
Zoals eerder vermeld (zie paragraaf 3-3-2) voorziet de Bouwleidraad uit 2014 in geen enkele wijze in een beheersing van de kwaliteit gedurende het bouw- of renovatieproces. De rekenkamer beoordeelt de projectbeheersing op dit aspect als onvoldoende.

Een voorbeeld van de gebrekkige kwaliteitsbeheersing is de onduidelijkheid die bestaat over het aantal m^2 BVO dat het schoolgebouw kent. Het aantal m^2 vormt een belangrijk uitgangspunt in een bouwproject; hiermee wordt immers bepaald op hoeveel ruimte een schoolbestuur recht heeft voor zijn leerlingen en waarop het budget wordt gebaseerd. In de beschikking van dit bouwproject is echter het aantal m^2 niet genoemd waardoor het uitgangspunt voor een bouwproject niet eens bekend was. De NEN2580-meting[198] en de oppervlakteraming laten grote afwijkingen ten opzichte van elkaar zien (resp. 8.271 m^2 en 6.642 m^2). Uit navraag van de rekenkamer denkt de gemeente het verschil te kunnen verklaren uit het al dan niet meenemen van de

197 Gemeente Rotterdam, notitie 'Toelichting aanvullende budgetten projecten HVP 2016', 16 juni 2016.

198 De NEN2580 bevat de richtlijnen hoe te meten voor de verschillende soorten oppervlakten.

oppervlakte aan gymvoorziening en de meetlijn onder de schuine kap.[199] De gemeente heeft dit echter niet nader onderbouwd.

schoolgebouw is al te klein

Inmiddels lijkt het schoolgebouw al te klein te zijn, omdat het huidige aantal leerlingen ongeveer 930 bedraagt.[200] De oorspronkelijk inschatting voor de school was 800 leerlingen en dat leek destijds redelijk. Mogelijk is er gerekend op basis van demografische ontwikkelingen en, zoals standaard in het voortgezet onderwijs, met jaarlijkse leerlingprognoses. In het geval van Islamitisch onderwijs lijken deze leerlingprognoses niet goed toe te passen of te voorspellen.

De gemeente heeft aanvankelijk maandelijks en later iets minder frequent overleg gehad met de school en HEVO over de realisatie van het bouwproject. Door deze overleggen hebben de betrokken ambtenaren van de gemeente wel inzicht gekregen in de verschillende processtukken die zijn opgesteld zoals VO, DO en bestekken. Zij hebben hier geen toets op uitgevoerd, omdat dit nog geen onderdeel was van de oude werkwijze.[201] De betrokken ambtenaren geven ook aan dat zij niet opgeleid zijn om dit te doen.

organisatie

Na de overdracht van het bouwheerschap zijn, zoals vermeld, periodieke overleggen geweest over de realisatie van het bouwproject. Bij dit overleg zijn zowel de gemandateerde ambtelijke opdrachtgever, namelijk de assetmanager (gebiedsgericht) vanuit de afdeling Vastgoed, als de accountmanager J&O aanwezig geweest. De gemeente heeft daarmee geregeld dat zowel de afdeling J&O als Vastgoed betrokken bleef bij het bouwproject, terwijl dit niet voorgeschreven was in de oude werkwijze. Zoals eerder opgemerkt, voorziet de oude werkwijze niet in een goede projectbeheersing waardoor het opzetten van een adequate projectorganisatie niet mogelijk is. Hierdoor heeft de rekenkamer de projectbeheersing op het aspect organisatie, door het inlassen van de periodieke overleggen, beoordeeld als matig in plaats van slecht.

informatie

In de oude werkwijze zijn de eisen aan de dossiervorming en het informatiebeheer al redelijk laag te noemen, zeker in vergelijking met de nieuwe werkwijze. Toch zijn in eerste instantie niet alle vereiste en opgevraagde documenten aangeleverd door de gemeente bij de rekenkamer (zie tabel 5-2) en daarom is de beoordeling ‘onvoldoende’. De rekenkamer heeft enkele documenten pas bij het informeel wederhoor ontvangen zoals bijvoorbeeld de eindafrekening van het project. Het is niet bekend bij de rekenkamer of de gemeente deze al in bezit had of later heeft opgevraagd bij het schoolbestuur.

199 Interview.

200 Dit is aangegeven tijdens het onderzoek in een interview in 2019.

201 Interview.

communicatie

interne communicatie

De rekenkamer heeft beperkte informatie over de interne communicatie van de gemeente gedurende de periode dat de gemeente nog bouwheer was. Toch kon op basis van de verkregen stukken en interviews worden vastgesteld dat de interne afstemming en communicatie tussen de gemeentelijke afdelingen gebrekkig was. Dit heeft geleid tot de score 'onvoldoende' in tabel 5-4. In onderstaand kader wordt dit nader toegelicht.

voorbeelden van gebrekkige interne afstemming en communicatie

Het eerste geval betreft de gedeeltelijke verhuur van het schoolgebouw aan het Ikazia ziekenhuis voor opslag van apparatuur, vanwege een verbouwing van het ziekenhuis. Dit is geregeld door de assetmanager die ook betrokken was bij het bouwproces rondom Avicenna, maar deze assetmanager had onvoldoende rekening gehouden met de bouwplanning van het schoolbestuur. In het informeel wederhoor heeft de assetmanager als volgt gereageerd: "De gemeente erkent dat het schoolbestuur niet betrokken is geweest bij het besluit tot het huisvesten van Ikazia in het schoolgebouw. Het schoolbestuur heeft daar eind 2016 enig ongemak van ondervonden bij het uitvoeren van het asbestonderzoek, maar voor vertraging in de planning heeft het niet gezorgd".

Het tweede geval betreft de vergunning voor een containerpark op het schoolplein van de school aan het bouwbedrijf dat het Ikazia ziekenhuis verbouwde. Deze vergunning was door een andere afdeling van de gemeente afgegeven en die had daarbij nagelaten om te informeren naar het tijdsbestek waarin de school weer open zou gaan waardoor de containers op het schoolplein bleven staan. In het informeel wederhoor heeft de assetmanager als volgt gereageerd: "De bouwplaatsvergunning aan het bouwbedrijf is door Stadsbeheer afgegeven. SO Vastgoed heeft getracht de keten voor de opening van de school weg te hebben, maar dat is niet gelukt. De keten stonden er rechtmatig, hoe ongelukkig dat voor de school ook was".

externe communicatie

Bij de externe communicatie tussen het schoolbestuur en de gemeente wordt onderscheid gemaakt in de periode voor en nadat het bouwheerschap bij het schoolbestuur ligt. De rekenkamer constateert dat de communicatie en samenwerking in de loop der tijd verbeterde, mede dankzij de maandelijkse overleggen tussen het schoolbestuur en de gemeente. Daarom is de beoordeling van de externe communicatie gestegen van matig naar voldoende.

waardering voor samenwerking

In de periode waarin de gemeente nog bouwheer was, zou het schoolbestuur de samenwerking waarderen met een 6-. Vervolgens liep het schoolbestuur na overname van het bouwheerschap tegen de genoemde problemen aan rondom de apparatuur en het containerpark van het Ikazia ziekenhuis. Het schoolbestuur was daarom in het begin niet tevreden over de samenwerking met de gemeente. Hierna werd het volgens het schoolbestuur beter en zouden zij de gemeente een cijfer tussen de 7 en 8 voor de samenwerking geven.

Daarbij geeft de school wel aan dat binnen de gemeente de samenwerking minder goed lijkt te lopen. "Het is heel moeizaam om dingen met de gemeente te regelen."

risicomanagement
Volgens de oude werkwijze is de projectbeheersing op alle GROTICK-aspecten, waaronder dus ook het aspect risicomanagement, in opzet totaal niet ondervangen (zie paragraaf 3-3-2). De rekenkamer heeft hier de score 'slecht' toegekend, omdat de gemeente in de praktijk ook daadwerkelijk geen inzicht had in de risico's en geen beheersingsmaatregelen heeft getroffen.

Zoals eerder aangegeven is het projectmanagement middels een opdracht voor risicodragend projectmanagement door Avicenna aanbesteed, zoals is toegelicht in paragraaf 5-2-3. Door de gemeente is reeds aangegeven dat men niet bekend was met risicodragend projectmanagement.[202] De risico's van het aangaan van een dergelijke constructie zijn dus niet geïnventariseerd. Voor de gemeente kan het om risico's gaan zoals reputatieschade als het bouwproject mislukt; 'weglekken' van gemeenschapsgeld en extra budgetaanvraag door het schoolbestuur bij overschrijdingen. Voor het schoolbestuur zijn ook risico's verbonden. Hierna wordt uiteengezet om welke risico's het dan kan gaan.

risicodragend projectmanagement
De insteek van de projectmanagementovereenkomst is dat Avicenna de risico's die opdrachtgeverschap met zich mee brengen niet kan en wil dragen. Daartoe heeft Avicenna een overeenkomst gesloten met HEVO voor risicodragend projectmanagement.[203] Ten aanzien van de financiële afspraken is de volgende opmerkelijke bepaling opgenomen, namelijk dat een onderschrijding na het doorlopen van de aanbestedingsprocedure 50%-50% tussen het Avicenna en HEVO wordt verdeeld, welke verrekening plaats vindt bij oplevering.[204] Onderstaand kader illustreert wat deze bepaling in de praktijk inhoudt.

risicodragend projectmanagement: verdeling van negatief of positief projectresultaat
In de overeenkomst risicodragend projectmanagement is bepaald dat bij een overschrijding van het budget de extra kosten door HEVO zouden worden betaald en wanneer budget overblijft, dit tussen HEVO en Avicenna wordt verdeeld (50%-50%).[205] Met name de verdeling bij een positief aanbestedingsresultaat, dus een aanbesteding die lager uitvalt dan budget (d.w.z. onderschrijding), lijkt in beginsel moeilijk in te passen binnen de kaders van de gemeente. Al het huisvestingsgeld moet namelijk besteed worden aan het bouwen van een school en het is budgettechnisch niet te verantwoorden dat het restant bij de school en het projectmanagementbureau achterblijft. Daarnaast wordt als ijkpunt de aanbesteding aan de aannemer gehanteerd., Het is onduidelijk of het wel/niet geregeld is wat de verrekening nadien zal zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van meerwerk.

Fictief voorbeeld: een zeer lage inschrijving van een aannemer van een x-bedrag onder budget met als gevolg een positief aanbestedingsresultaat; hiervan gaat dus 50% naar zowel HEVO als haar opdrachtgever. Vervolgens komen er tijdens de uitvoering van de bouwwerkzaamheden hoge meerkosten aan de orde. Het is zeer de vraag hoe deze kosten dan opgevangen moeten worden.

202 Interview.
203 HEVO, 'Overeenkomst risicodragend projectmanagement', 5 juli 2016.
204 HEVO, 'Overeenkomst risicodragend projectmanagement', 5 juli 2016.
205 HEVO, 'Overeenkomst risicodragend projectmanagement', 5 juli 2016, art. 6 lid 3 en art. 7 lid 3, ondertekend door SIVOR en HEVO.

Zoals beschreven kan er dus achteraf meerwerk gefactureerd worden, terwijl het oorspronkelijke budget hier wel in had voorzien. Hierbij kan de gemeente het risico lopen dat het schoolbestuur om extra budget gaat vragen om deze kosten op te vangen, als het schoolbestuur deze kosten niet kan dekken of er met HEVO niet uit komt.

Volgens de gemeente toont de accountantsverklaring aan dat het geld allemaal is besteed aan de bouwwerkzaamheden van de school. Volgens het schoolbestuur is er geen positief aanbestedingsresultaat behaald.[206] Hoewel er een eindafrekening bij de controleverklaring beschikbaar is, kan de rekenkamer dit niet verifiëren. Er bestaan immers, onzekerheden over de besteding van het geld (zie paragraaf 5-2-3).

In de overeenkomst zijn bepalingen opgenomen waaruit blijkt dat niet alle risico's door HEVO zijn overgenomen en dus achtergebleven zijn bij het schoolbestuur.[207] Daarnaast zijn er in de overeenkomst naast de benoemde risico's voor HEVO[208] ook enkele beperkingen opgenomen in de mate waarin de extra kosten door overschrijding van het budget worden opgevangen door HEVO. Hieronder wordt een aantal voorbeelden weergegeven:

- uitsluiting aanspraak bij uitloop t.g.v. vergunning en juridische procedures (behalve door ontwerpende of uitvoerende partijen);
- gevolgschade en indirecte schade voor opdrachtgever;
- aanspraak voor maximaal 20% van taakstellend budget (d.w.z. € 2,54 mln.).

Deze beperkingen roepen de vraag op in hoeverre het risicodragend uitbesteden van het projectmanagement, echt de risico's heeft beperkt voor de opdrachtgever en indirect ook voor de gemeente. De rekenkamer kan in ieder geval concluderen dat het risicomanagement door de gemeente slecht was, omdat er grote risico's verbonden waren aan het risicodragend projectmanagement en de gemeente had hier totaal geen zicht op.

5-3-4 toelichting Jan Antonie Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege

In deze paragraaf worden voor de casussen Jan Antonie Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege de oordelen op elk GROTICK-aspect nader toegelicht:

tijd

Bij de Nicolaasschool en het Schreudercollege is sprake van een situatie voor en na instelling van het uitvoeringsteam OHV. In deze gevallen is duidelijk te zien dat de projectbeheersing wat betreft het aspect tijd na instelling van het uitvoeringsteam OHV sterk verbeterd is. Bij de Nicolaasschool zat in de periode voor de instelling van het uitvoeringsteam OHV geen voortgang in het proces. Het project was in 2014 opgenomen in de top 50 en pas in mei 2018 is het afwegingskader opgesteld[209], waarna in 2019 het uitvoeringsteam de BC beoordeelde en vaststelde. Hoewel door het

206 Interviews.

207 HEVO, 'Overeenkomst risicodragend projectmanagement', 5 juli 2016, art. 5 lid 10 en art. 6, ondertekend door SIVOR en HEVO.

208 HEVO, 'Overeenkomst risicodragend projectmanagement', 5 juli 2016, onder meer art. 4 sub b, ondertekend door SIVOR en HEVO.

209 In het ambtelijk wederhoor heeft RVKO als volgt gereageerd: 'De redenen van vertraging zijn te wijten aan onduidelijkheid t.a.v. processen en werkwijzen rondom de businesscase en wisselingen van posities van contactpersonen binnen de verschillende diensten van de gemeente. De RVKO heeft een hele grote bijdrage geleverd om dit project voortvarend en integraal op te pakken, zodat de realisatie van dit schoolgebouw een bijdrage levert aan de ontwikkelingen in de wijk. De RVKO heeft gemeentelijke diensten bij elkaar gebracht om met elkaar te werken aan een maatschappelijk verbetering voor kinderen en ouders en het herstel van de naoorlogse bouw in de wijk. Daarbij heeft de RVKO de gemeente geadviseerd hoe processen verbeterd moesten worden'.

aanstellen van een OHV-manager het nieuwbouwproces uiteindelijk snel is gegaan, was er toch enige vertraging door het verbreden van alleen een vervangende nieuwbouw van een school tot een gebiedsvisie.

Ook bij het Schreudercollege kende het project een zeer lange aanloop. Al in 2014 ging het schoolbestuur het gesprek aan met de gemeente over de benodigde uitbreiding. De inzet van het schoolbestuur is altijd geweest een gymvoorziening in of nabij de school aan de Taborstraat te krijgen, mede vanwege problemen met het leerlingenvervoer (in dit geval cluster 4 leerlingen). De eerste reguliere aanvragen in 2015 en 2016 bevatten dan ook een aanvraag voor een gymvoorziening. Bij het opnemen van dit project in het IHP (eind 2017) is de gymvoorziening echter komen te vervallen. Naar het oordeel van de rekenkamer heeft de gemeente hier te weinig rekening gehouden met de wensen van het schoolbestuur. Toen de 1e businesscase (zonder gymzaal) in oktober 2018 werd vastgesteld heeft de gemeente, naar eigen zeggen vanwege voortschrijdend inzicht, besloten alsnog een gymvoorziening aan het project toe te voegen. Dit had zoals eerder vermeld voorkomen kunnen worden als de gemeente eerder werk had gemaakt van het voorgenomen meerjarenplan voor gym- en sportzalen. Hierdoor ontbrak een strategische visie omtrent gymvoorzieningen in de wijk Kralingen. Omdat het schoolbestuur ook een belang had bij een toevoeging van een gymvoorziening, ging het akkoord met de hierdoor ontstane vertraging en heeft het eind oktober 2019 een herziene businesscase bij de OHV-manager ingediend die later is goedgekeurd.

In de casus J.A. Bijloo is sprake van een kort tijdsbestek (namelijk binnen een jaar) waarin een BC is opgesteld en is geaccordeerd door de stuurgroep OHV. Daarmee is de hele initiatieffase succesvol doorlopen.

geld

Het uitgangspunt voor de budgetbepaling in het IHP 2015-2019 is gebaseerd op de ‘werkelijke kosten’ en de gemeente betaalt uit op basis van de werkelijk gemaakte kosten in huisvestingsprojecten. Dit betekent dat in de projecten wordt uitgegaan van de geraamde werkelijke kosten, zoals is bepaald in de Verordening uit 2015. In de praktijk zijn de werkelijke kosten pas bekend wanneer onder meer het aanbestedingsresultaat bekend is.

In de huidige werkwijze wordt in de BC het kaderstellend projectbudget bepaald. De gemeente is voornemens om in de toekomst met een normvergoeding per m^2 te gaan werken en heeft dit opgenomen in de nieuwe Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Rotterdam 2019 (hierna: de Verordening uit 2019). De normbedragen zijn opgesteld door afdeling Onderwijs (cluster MO) op basis van de richtlijnen van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Door toepassing van normbedragen wordt de verantwoordelijkheid meer bij de schoolbesturen gelegd, omdat zij zich moeten houden aan de normbedragen en bij afwijkingen dit moeten uitleggen.[210] Bij de toetsing van de BC wordt al, vooruitlopend op de invoering van de Verordening uit 2019, gerefereerd aan de daarin opgenomen normen, hoewel deze nog niet gelden voor de eerste t/m derde tranche projecten uit het IHP 2015-2019.[211] Door de gemeente wordt het normbedrag alleen gebruikt als referentiekader en als middel om te toetsen of de bedragen die in de BC worden toegekend wel met elkaar in verhouding staan.[212]

210 Interviews.

211 Ook voor de vierde tranche (als onderdeel van IHP 2015-2019) gaat de Verordening uit 2019 niet gelden.

212 Interview.

Dit beschouwt de rekenkamer als een positieve ontwikkeling; de gemeente kiest ervoor om alvast de normbedragen uit de nieuwe verordening mee te wegen om een goede maatstaf te hebben bij de beoordeling van de BC.

In onderstaande kader heeft de rekenkamer ter illustratie de vergelijking tussen het normbedrag en de geraamde werkelijke kosten per casus opgenomen.

normbedragen versus kosten per m²

J.A. Bijloo:
Volgens de nieuwe Verordening uit 2019 is het normbedrag € 2.457/m² BVO voor een nieuwbouw basisschool van 1.689 m². De totale investeringskosten, gecorrigeerd voor indexering t.o.v. prijspeil 2019 en kosten die boven de norm worden vergoed, zijn € 2.670/m² BVO. Ten opzichte van de nieuwe verordening liggen de totale investeringskosten 8% hoger dan het normatieve uitgangspunt voor nieuwbouw.

Nicolaasschool:
Volgens de Verordening uit 2019 is het normbedrag € 2.470/m² voor een nieuwbouw school van 2.516 m² met 3 gymzalen. De kosten voor de Nicolaasschool zijn € 2.849/m²; gecorrigeerd voor grondkosten, indexering en rentelasten: € 2.781/m² BVO. Dit ligt dus boven de norm (12,6%).

Schreudercollege:
Volgens de Verordening uit 2019 bedragen de normkosten voor een school voor voortgezet speciaal onderwijs van 2.200 m² € 5.383.293. Dit komt neer op € 2.447/m². Voor een gymlokaal incl. kleedruimtes etc. bedraagt het normbedrag € 1.623.678. Dit is volgens de gemeente een vast bedrag per gymlokaal, onafhankelijk van het aantal m². Het totale normbedrag is dus € 7.006.971.
De totale oppervlakte volgens de BC bedraagt 2.200 m² school + 550 m² gymlokaal = 2.750 m². De investeringskosten bedragen € 7.893.380, dat komt neer op gemiddeld € 2.870/m² BVO.

In het geval van J.A. Bijloo is de prijs/kwaliteitsverhouding in orde, al liggen de kosten iets boven het normbedrag. Volgens de betrokken functionarissen is dit in de huidige markt niet ongebruikelijk en hebben veel BC's een prijs die nog niet aan de norm voldoet.[213] De gemeente heeft haar toetsende rol in de budgetbewaking goed ingevuld door een gedegen beoordeling van de BC en terugkoppeling naar het schoolbestuur.

Zoals eerder aangegeven liggen de kosten bij de Nicolaasschool circa 12,6% boven de norm. In de toets van de BC wordt opgemerkt door het uitvoeringsteam OHV dat niet geheel duidelijk is waarom de kosten boven de norm liggen.[214] In de toets wordt verder niet ingegaan op de vraag of het ontwerp wel sober en doelmatig is. Het is niet bekend bij de rekenkamer wat de achterliggende reden hiervoor is, ook in het informeel wederhoor kwam hier geen reactie op.[215] Daarom heeft de rekenkamer dit aspect de score 'voldoende' toegekend, omdat de gemeente haar toetsende rol in de budgetbewaking verder goed heeft ingevuld.

213 Interview.

214 Gemeente Rotterdam, notitie '2e beoordeling van de businesscase voor de Nicolaasschool', 24 september 2019.

215 In het ambtelijk wederhoor heeft RVKO als volgt gereageerd: 'De (maatschappelijke) baten van de herontwikkeling van de twee terug geleverde schoolgebouwen zijn niet meegenomen in deze kosten vergelijking. Een vergelijking met de huidige norm geeft derhalve een onjuist beeld van de werkelijkheid'.

Bij het Schreudercollege komt de rekenkamer bij de beoordeling van het beheersingsaspect geld op 'matig', omdat de gemeente het aantal m² niet goed heeft uitgesplitst naar schoolgebouw en gymvoorziening. In de Verordening uit 2019 is naast een normbedrag voor een nieuwbouw school, een normbedrag voor de gymvoorziening opgenomen. De gemeente geeft aan voornamelijk de totale investering te hebben beoordeeld en vergeleken met de norm. De rekenkamer is van mening dat de gemeente inzicht moet hebben in het kostenbedrag per m² voor de gymvoorziening en ook moet toetsen op het aantal m² voor gymvoorziening, omdat dit niet alleen relevant is bij een eventuele huurbetaling aan het Sportbedrijf, maar er geldt ook een ander normbedrag voor een gymvoorziening dan voor een schoolgebouw.[216] In dit geval maakt de gymzaal onderdeel uit van de sloop/nieuwbouw. Omdat het geen 'losse' gymzaal is, wordt de gymzaal na realisatie overgedragen aan het schoolbestuur. Bovendien is het IHP budget 2015-2019 tot stand gekomen exclusief gymzalen, maar gaandeweg is besloten om de bouw van een aantal gymzalen ten laste te brengen van het krediet van IHP.[217] Dit geldt voor deze casus Schreudercollege.

kwaliteitsmanagement
Bij J.A. Bijloo is het kwaliteitsmanagement van de gemeente voldoende. Het toetsingsproces van de BC is weliswaar voortvarend, zorgvuldig en volgens de richtlijnen uitgevoerd, maar de kinderopvang is achteraf uit de plannen gehaald en pas in juni 2018 is een afwegingskader vastgesteld. Daarnaast was de staat van de oude school middels een technische schouw weliswaar in kaart gebracht, maar dit is niet opgenomen in de BC.

In het geval van de Nicolaasschool en het Schreudercollege is het kwaliteitsmanagement van de gemeente goed, gelet op het toetsingsproces met name van de (concept) businesscase tot aan de vaststelling. De gemeente heeft hierbij de procedures aan de hand van de instructie en vastgestelde kaders gevolgd en inhoudelijk kritisch getoetst.

In algemene zin is het kwaliteitsmanagement ook sterk verbeterd, omdat de gemeente inmiddels een risicoanalyse in de businesscase verplicht heeft gesteld in de nieuwe werkwijze. Een goede risicoanalyse is belangrijk om grip te houden op met name de aspecten geld, tijd en kwaliteit.

organisatie
Ten aanzien van het beheersingsaspect 'organisatie' wordt bij de casussen Nicolaasschool en Schreudercollege onderscheid gemaakt in een situatie voor en na de instelling van het uitvoeringsteam OHV. In beide gevallen is duidelijk te zien dat de projectbeheersing op dit punt na de instelling van het uitvoeringsteam OHV sterk verbeterd is. Beide projecten zijn gestart met de oude werkwijze waarbij de verantwoordelijkheden niet duidelijk belegd waren binnen de gemeente en er geen

216 In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente de volgende reactie gegeven: 'Dit is in dit stadium van de planontwikkeling nog niet mogelijk. De kleedkamers, toestellenberging, sanitair en overige voorzieningen van de gymzaal zijn in het voorkeursmodel volledig geïntegreerd in de begane grond van de onderwijsvoorzieningen. Op basis van de zeer globale volumestudie die in de BC is bijgevoegd kan nog geen toerekening van kosten gemaakt worden naar school en gymvoorziening. Daarom is in dit stadium alleen getoetst op het totale normbedrag, dat voor het Schreudercollege bestaat uit een optelsom van een normbedrag op basis van het aantal m² voor de school en een vast bedrag voor de gymvoorziening. Een meer exacte uitsplitsing van de kosten is in het stadium BC nog niet relevant'.

217 Hierdoor bleef van het IHP-budget minder over voor renovatie en nieuwbouw van scholen.

voortgang zat in de projecten. Sinds de overdracht van de projecten aan het uitvoeringsteam OHV is de projectorganisatie veel duidelijker belegd en daardoor aanzienlijk verbeterd. Daarom heeft de rekenkamer dit aspect beoordeeld met goed.

In het geval van J.A. Bijloo was zoals eerder vermeld oorspronkelijk sprake van een campusachtige ontwikkeling, waardoor in dit geval gebiedsontwikkeling ook nodig was naast de opgave voor nieuwbouw. In deze casus zijn het schoolbestuur en diverse afdelingen binnen de gemeente Rotterdam (stedenbouw, gebiedsontwikkeling, sport en cultuur) bij betrokken en worden geïnformeerd over de ontwikkelingen. De afstemming en communicatie tussen de verschillende partijen gebeurt door de OHV-manager die in zijn/haar taakuitvoering deze goed uitvoert.

informatie
Voor alle onderzochte casussen is de projectbeheersing wat betreft het aspect informatie als goed beoordeeld. De rekenkamer constateert in alle gevallen dat de dossiervorming binnen de gemeente op orde is en de informatievoorziening structureel geborgd is in de organisatie.[218]

communicatie
Bij het beheersingsaspect 'communicatie' wordt onderscheid gemaakt in communicatie tussen het schoolbestuur en projectorganisatie (extern) en communicatie tussen gemeentelijke afdelingen en projectorganisatie (intern). Uit tabel 5-4 blijkt dat zowel de externe als interne communicatie na instelling van het uitvoeringsteam OHV sterk is verbeterd ten opzichte van de oude situatie. In onderstaand kader wordt ter illustratie de waardering van schoolbesturen voor de samenwerking met de gemeente en specifiek met het uitvoeringsteam OHV weergegeven.[219]

waardering voor samenwerking
Een schoolbestuur waardeert de samenwerking met de gemeente met een 8; vooral de communicatie met het uitvoeringsteam OHV wordt als zeer positief ervaren.

Een schoolbestuur geeft een laag cijfer voor de samenwerking in de periode van voor het uitvoeringsteam OHV, omdat het heel lang duurde voordat er iets gebeurde.

Een schoolbestuur waardeert de samenwerking met de gemeente met een ruime voldoende sinds de komst van de OHV-manager.

enkele opmerkingen/uitspraken uit interviews over uitvoeringsteam OHV
"De OHV-manager heeft gefunctioneerd als 'spin in het web' tussen school bestuur, businesscase schrijver en de verschillende afdelingen van de gemeente, bijvoorbeeld afdeling sport en afdeling gebiedsontwikkeling van SO."

218 De rekenkamer heeft voor een aantal casussen de mappen bekeken en stelt op basis van deze informatie en het gegeven dat de gemeente alle stukken heeft kunnen aanleveren, vast dat de processtappen rondom het ontvangen, opslaan en bevestigen hiervan goed zijn verlopen. De wijze van dossiervorming staat sinds oktober 2019 op papier beschreven, maar werd in de periode ervoor al in de praktijk toegepast.

219 Interviews.

"De OHV-manager vertegenwoordigt de ambtelijke opdrachtgever en is aanspreekpunt voor het schoolbestuur. Deze manager zorgt ervoor dat zij/hij binnen de gemeente de juiste mensen weet te bereiken."

"Met het instellen van het uitvoeringsteam OHV is er veel meer vaart in het project gekomen en ook de daadkracht is toegenomen."

Een vertegenwoordiger van een school is vol lof over de OHV-manager, wel is ze van mening dat de gemeentelijke diensten onderling slecht samenwerken. Diensten hebben verschillende ambities, belangen en een verschillend winstoogmerk. En als er gezamenlijke ambities zijn dan is er geen gezamenlijke pot met geld om deze met elkaar te realiseren.

enkele uitspraken uit interviews over samenwerking met gemeente
"Over het algemeen vindt (...) de samenwerking met de gemeente wel plezierig, maar als schoolbestuur zijnde moet je wel dingen bevechten; het gaat niet van zelf."

"Een goede afweging aan het begin van het proces schept heel veel duidelijkheden. Dit heeft de samenwerking en het verloop van het proces goed gedaan."

"Naast het feit dat de processen lang duren bij de gemeente, wisselen de ambtenaren ook vaak van functie en wordt er tussen de functionarissen onvoldoende dossier(kennis) overgedragen. Met de wisselende contactpersonen krijg je ook wisselende visie en dan kun je als school weer opnieuw beginnen. Zoals eerder aangegeven, moeten de gemeentelijke diensten onderling meer afstemmen en samenwerken."

risicomanagement
Zoals beschreven in paragraaf 3-3-4, voorziet de nieuwe werkwijze van de gemeente niet in een goede beheersing van de risico's. De rekenkamer heeft daarom het aspect risicomanagement in alle onderzochte casussen als matig beoordeeld. In het algemeen bevat de businesscase een risicoanalyse die door de OHV-manager wordt beoordeeld op de risicopunten waarvan de gemeente als risicohouder is aangewezen. De OHV-manager heeft deze taak ook wel uitgevoerd, maar naar de mening van de rekenkamer kan de OHV-manager een actievere rol gaan spelen in het inventariseren van risico's.

5-4 lessen uit 'Open Venster'

In vergelijking met het bouwproject 'Open Venster' zijn drie tekortkomingen geconstateerd bij Avicenna, bij de overige casussen is dit niet aan de orde geweest. De casus Avicenna was risicovol voor de gemeente, omdat er totaal geen zicht was op de risico's van het risicodragend projectmanagement. Hierbij was de risico-inschatting vanuit de gemeente slecht. Verder was er financieel te optimistisch geraamd. In het geval van 'Open Venster' was het toegezegde budget heel lang niet duidelijk. Bij Avicenna was alleen de hoogte van het toegezegde budget duidelijk, maar de onderbouwing hiervan ontbrak. Tot slot was de projectdocumentatie, met name voor de periode dat de gemeente bouwheer was van het project, niet op orde.

5-4-1 inleiding

Net zoals in paragraaf 4-4 beoordeelt de rekenkamer in deze paragraaf in hoeverre de in het evaluatieonderzoek van het 'Open Venster' benoemde tekortkomingen, ook een rol hebben gespeeld bij de vier casussen in dit hoofdstuk. Hierbij is het in eerste

instantie van belang om te weten dat hier het bouwheerschap bij de schoolbesturen is belegd (in tegenstelling tot het 'Open Venster'). Daarnaast zijn drie casussen (J.A. Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege) volgens de nieuwe werkwijze verlopen. Alleen de casus Avicenna is via de oude werkwijze, die dus ook van toepassing was op het project 'Open Venster', verlopen.

5-4-2 vergelijking met de tekortkomingen van het 'Open Venster'

In tabel 5-5 wordt aangegeven in hoeverre de tekortkomingen uit tabel 4-4 aanwezig zijn bij de onderhavige casussen. Hierbij wordt net zoals in hoofdstuk 4 aangegeven of de tekortkoming:

- niet aanwezig was;
- enigszins aan de orde was;
- wel aan de orde was.

tabel 5-5: overlap tekortkomingen van het 'Open Venster' bij Avicenna, J.A. Bijloo, Nicolaasschool en Schreudercollege

tekortkomingen van het 'Open Venster'	Avicenna	J.A. Bijloo	Nicolaasschool	Schreudercollege
1. slechte voorbereiding van het project, waarbij de complexiteit van het onderwerp is onderschat	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig
2. RSPW niet gevolgd en handvatten niet benut	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig
3. problemen in de informatievoorziening en projectcontrole doordat de aansturingslijn uit te veel schakels bestond	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig
4. onderdelen projectmanagement slecht uitgevoerd	wel aan de orde	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig
5. planning te rooskleurig ingeschat	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig
6. onjuiste financiële inschattingen en afwegingen	enigszins aan de orde	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig
7. projectdocumentatie was niet op orde	enigszins aan de orde	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig
8. onvolledige/ onjuiste informatie(voorziening aan college en raad)	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig

Uit tabel 5-5 blijkt dat drie van de acht vastgestelde tekortkomingen bij het 'Open Venster' alleen voorkwamen bij Avicenna en niet bij de overige casussen.

Avicenna

De rekenkamer heeft eerder vastgesteld dat het onderdeel risicomanagement vanuit de gemeente slecht is geweest in het geval van Avicenna en dit is als 'wel aan de orde' aangemerkt in tabel 5-5. Deze casus was op zich risicovol voor de gemeente, omdat er totaal geen zicht was op de risico's die gepaard kunnen gaan met risicodragend projectmanagement. Er was eigenlijk geen sprake van een risico inschatting vanuit de gemeente. Ook nu bestaan er onzekerheden over de besteding van het beschikte bedrag.

Daarnaast was er financieel te optimistisch geraamd als onderdeel van 'Schuif op Zuid' waardoor later budgetophoging van 69% van het oorspronkelijk taakstellend budget nodig was. In het geval van 'Open Venster' was het toegezegde budget heel

lang niet duidelijk, maar bij Avicenna was alleen de hoogte van het toegezegde budget duidelijk, maar de onderbouwing hiervan ontbrak. Verder is de rekenkamer van mening dat de projectdocumentatie niet op orde was, dit geldt met name voor de periode dat de gemeente bouwheer was van het project. Deze punten zijn in tabel 5-5 als 'enigszins aan de orde' aangemerkt.

overige casussen

De rekenkamer constateert dat de vastgestelde tekortkomingen bij het 'Open Venster' geen rol hebben gespeeld bij J.A. Bijloo, de Nicolaasschool en het Schreudercollege. Dat komt doordat de nieuwe werkwijze is gevolgd en de casussen zijn behandeld door het uitvoeringsteam OHV. Als er sprake is van afwijkingen van de procesbeschrijving en tekortkomingen (zoals geconstateerd in tabel 5-4), dan zijn deze heel klein in verhouding tot de gebreken in het 'Open Venster'. Bovendien bestonden ze in de periode voordat het uitvoeringsteam OHV is ingesteld en zijn ze daarna hersteld.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding
Het onderzoek naar onderwijshuisvesting is uitgevoerd in de periode juni 2019 tot en met februari 2020. Het rapport is gebaseerd op documentstudie, analyse van data en interviews met berokken functionarissen van de gemeente Rotterdam en betrokken schoolbesturen.

inhuur externe expertise

bbn adviseurs
De rekenkamer heeft het bureau bbn adviseurs ingehuurd voor ondersteuning van de onderzoekswerkzaamheden zoals een toetsing van de processtappen die zijn genomen in het bouwproces van de geselecteerde casussen. Daarbij kan gedacht worden aan het toetsen van de businesscases, bestekken, voorlopige en definitieve ontwerpen van de scholen en de bijbehorende beoordeling van de gemeente.

Ploum
De rekenkamer heeft het advocatenbureau Ploum om aanbestedingsrechtelijk advies gevraagd bij de beoordeling van de casus Avienna. Hierbij stond met name de Europese aanbesteding van het risicodragend projectmanagement centraal.

documentenanalyse
Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Dit betreft onder meer beleidsstukken en raadsstukken omtrent onderwijshuisvesting, gemeentelijke begrotingen en jaarstukken, alle documenten in de processtappen van het bouwproces die door de gemeente zijn aangeleverd en daarnaast alle stukken die de schoolbesturen hebben aangeleverd.

casusnotities
De rekenkamer heeft per geselecteerde school een casusnotitie opgesteld en op informele wijze op 20 april 2020 voor ambtelijk hoor en wederhoor teruggelegd bij de gemeente. De verkregen reacties op 11 mei 2020 zijn verwerkt in dit rapport.

geraadpleegde en geïnterviewde personen
De rekenkamer heeft verder met verschillende personen binnen de gemeente (meermaals) en betrokkenen bij de scholen gesproken. In totaal zijn 27 personen geraadpleegd dan wel geïnterviewd. Binnen de gemeente is gesproken met 17 personen en bij de scholen is gesproken met 10 personen.

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet
Op basis van de inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in juni 2019 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Centrale vraag:
- In hoeverre slaagt de gemeente erin om zorg te dragen voor de nieuwbouw/renovatie van scholen?

is vervangen door:
- In hoeverre slaagt de gemeente erin om adequaat zorg te dragen voor de nieuwbouw/renovatie van scholen?

De oorspronkelijke deelvragen 1 t/m 4 zijn vervangen door de volgende deelvragen 1 t/m 5:

1 Hoe is het gemeentelijk beleid inzake onderwijshuisvesting opgezet en wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering?
2 Hoe heeft de gemeente haar organisatie en de werkwijze rondom onderwijshuisvesting opgezet en is dit adequaat?
3 Is binnen de geselecteerde casussen het huisvestingsproces conform beleid verlopen en wat zijn de verklaringen voor eventuele afwijkingen?
4 In hoeverre heeft de projectcontrole binnen de casussen adequaat gewerkt en wat zijn de verklaringen voor een eventueel mindere controle?
5 Komen de tekortkomingen die tot problemen hebben geleid bij het 'Open Venster' nog voor in de onderzochte casussen?

De oorspronkelijke deelvraag 4 is verwijderd en is geïntegreerd in deelvraag 2 en 4; specifiek verwerkt onder het GROTICK-aspect 'communicatie'. Daarnaast zijn de oorspronkelijke normen aangepast aan de herziene deelvragen. Verder is in de oorspronkelijke casusselectie de basisschool Eduard van Beinum vervangen door basisschool Jan Antonie Bijloo. Er is geen focusgroep bijeenkomst gehouden en er zijn geen schouwen verricht op de nieuwe gebouwen.

procedure

De opzet van het onderzoek is op 18 juni 2019 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 25 augustus 2020 voor ambtelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie voorgelegd en de rekenkamer heeft de ambtelijke reactie op 14 september 2020 ontvangen. Ook de betrokken schoolbesturen hebben de gelegenheid gehad om te reageren en hebben hun reactie voor 8 september 2020 naar de rekenkamer gestuurd. Alleen het bestuur van het Avicenna college heeft, na meerdere verzoeken van de rekenkamer, op 15 oktober 2020 gereageerd.

Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 12 oktober 2020 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De rekenkamer heeft de bestuurlijke reactie op 30 oktober 2020 ontvangen. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en college van B en W openbaar.

bijlage 2 lijst met gebruikte documenten

In deze bijlage staan de documenten opgesomd, waarnaar in dit rapport wordt verwezen.

gemeentelijke documenten

- College van Burgemeester en Wethouders, raadsbrief 'Onderwijshuisvesting', 27 november 2013.
- College van Burgemeester en Wethouders, raadsbrief 'Uitvoeringsagenda doorontwikkeling vastgoed en rapport Twynstra Gudde', 12 oktober 2017.
- Gemeente Rotterdam, ambitiedocument 'Meerjarenplan Onderwijshuisvesting Rotterdam', 13 maart 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2018 – 2021', vastgesteld in de gemeenteraad op 14 november 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2019'.
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2020'.
- Gemeente Rotterdam, directeur J&O, brief 'Beschikkingen Huisvestingsprogramma 2015', 15 december 2014.
- Gemeente Rotterdam, directeur J&O, brief 'Opdrachtbrief Schuifoperatie op Zuid', 8 juli 2015.
- Gemeente Rotterdam, directeur J&O, brief aan SIVOR 'Beschikking overdracht bouwheerschap', 28 juni 2016.
- Gemeente Rotterdam, format 'Beslisdocumenten RSPW', 2011.
- Gemeente Rotterdam, meerjarenplan onderwijshuisvesting 'Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2015 – 2019 Rotterdam', november 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Integraal Huisvestingsplan onderwijs 2020-2023, deel 1 analyse en ambitie', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Leidraad bouwprojecten onderwijs', 1 oktober 2014.
- Gemeente Rotterdam, meerjarenplan onderwijshuisvesting 'Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2015 – 2019 Rotterdam', november 2014.
- Gemeente Rotterdam, memo 'HPC Zuidwijk', 17 december 2018.
- Gemeente Rotterdam, notitie '2e beoordeling van de businesscase voor de Nicolaasschool', 24 september 2019.
- Gemeente Rotterdam, notitie 'MT GOK Gebiedsontwikkeling- en kwaliteit', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, notitie 'Ondertekening samenwerkingsdocument JOS/SO', 13 juni 2012
- gemeente Rotterdam, notitie 'Stukken besluit voorlopig ontwerp', 19 oktober 2017.
- Gemeente Rotterdam, notitie 'Tegenvallend aanbestedingsresultaat nieuwbouw HPC Zuidwijk', 21 september 2018.
- Gemeente Rotterdam, notitie 'Toelichting aanvullende budgetten projecten HVP 2016', 16 juni 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Overdrachtsdocument jeugd, onderwijs en samenleving – ontwikkelingsbedrijf Rotterdam', 12 november 2008.
- Gemeenteraad, raadsbesluit 'Herzien Integraal Huisvestingsplan 2020 – 2023 deel 1 Analyse en ambities', 27 juni 2019.
- Gemeente Rotterdam, onderwijsbeleid 2019-2022 'Gelijke kansen voor elk talent', januari 2019.

- Gemeente Rotterdam, 'Opdrachtgevers en projectstructuur', 8 mei 2019.
- gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving 1e, 2e en 3e tranche projecten Uitvoeringsteam Onderwijshuisvesting', oktober 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Projectenmonitor van 12 maart 2019 en 19 maart 2020'.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse standaard voor projectmatig werken – faseren en beslissen', 2015.
- Gemeente Rotterdam, stroomschema 'Doelstelling CVO herontwikkelen object', 2008.
- Gemeente Rotterdam, 'Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2015'.
- Gemeente Rotterdam, verslag DONS van 13 november 2018.
- Gemeente Rotterdam, verslag DONS van 26 maart 2019.
- Gemeente Rotterdam, verslag DONS van 25 juni 2019.
- Gemeente Rotterdam, verslag MT GOK van 11 november 2019.
- Gemeente Rotterdam, verslag 'Opdrachtgeverscollectief nieuwbouw Schere 47', 24 april 2018.
- Gemeente Rotterdam, verslag Stuurgroep OHV van 1 oktober 2018.
- Gemeente Rotterdam, verslag Stuurgroep OHV van 18 april 2019.
- Gemeente Rotterdam, verslag Stuurgroep OHV van 30 januari 2020.
- Wethouder Onderwijs, Cultuur en Toerisme, 'Voortgang projecten IHP', 28 april 2020.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Stand van zaken onderwijshuisvesting', 11 maart 2016.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Stand van zaken onderwijshuisvesting', 7 juli 2016.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Onderwijshuisvesting', 16 juni 2017.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, wethoudersbrief 'Toezegging Onderwijshuisvesting 17bb9113', 21 december 2017.

overige gebruikte documenten

- Artikel 4.15 lid 2 sub b Aw.
- artikel 91 WPO, artikel 76B WVO en artikel 89 WEC.
- artikel 103 WPO, 101 WEC, 76n WVO.
- Artikel 102 lid 5 WPO, art. 100 lid 5 WEC, art. 76m lid 5 WVO.
- At Osborne, 'Notitie Scenario Hazelaarweg', 17 november 2014.
- Brinkgroep, 'Fasedocument VO', 23 oktober 2018.
- Burger Advies EB Management, 'Rapportages kwantitatieve relaties PGL. Verkenning naar mogelijke kwantitatieve relaties tussen investeringen in de fysieke leefomgeving en schoolprestaties.' Leiden: Burger Advies, 2009.
- CBS, artikel consumentenprijzen 1,7 procent hoger in 2018, 8 januari 2019.
- De Zwarte Hond, definitief ontwerp 'Het praktijkcollege Zuidwijk', 21 januari 2018.
- Gids, W. F. de, Oel, C. J. van, Phaff, J.C. & Kalkman, A, 'Het effect van ventilatie op de cognitieve prestaties van leerlingen op een basisschool.' Delft: TNO Bouw en Ondergrond, 2006.
- HEVO, 'Selectieleidraad uitvoerende partijen (Europese aanbesteding)', 10 juni 2016.
- HEVO, 'Overeenkomst risicodragend projectmanagement', 5 juli 2016.
- HEVO, termijnschema o.b.v. Samenwerkingsovereenkomst en overallplanning (oplevering december 2017), 23 mei 2016.
- HEVO, 'Selectieleidraad uitvoerende partijen (Europese aanbesteding)', 10 juni 2016.
- HEVO, 'Proces verbaal van oplevering HEVO – Avicenna College', 16 februari 2018.
- ICS adviseurs i.s.m. De ZwarteHond, 'Businesscase van J.A. Bijloo', 23 mei 2019.

- IGG Bouweconomie, 'Second opinion HPC Zuidwijk Rotterdam', 24 augustus 2018.
- Meijer, A., Hasselaar, E. & Snepvangers, C.A.M. 'Literatuurstudie scholen en kindercentra. Binnenmilieu, gezondheid en leerprestaties. Eindrapport.' Delft: TU Delft, 2007.
- OCO, artikel 'Wat is het verschil tussen speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs?', 7 januari 2019.
- Ploum,' Notitie inzake aanbesteding Avicenna College', 6 juli 2020.
- Policy research corporation, 'Evaluatieonderzoek Het Open Venster', 11 mei 2018.
- Rekenkamer Rotterdam, rapport 'Onderhoud in de steigers, onderzoek naar de onderwijshuisvesting in het primair en speciaal onderwijs', 9 oktober 2013.
- Rekenkamer Rotterdam, rapport 'Een cultuur van vast goed, bedrijfsvoering en organisatie rondom beheer en onderhoud van culturele panden', april 2017.
- RoosRoos Architecten, 'BVO + ruimteoppervlak', 13 april 2018.
- SIVOR, brief aan gemeente 'Bevoorschottingsschema', 8 juli 2016.
- SIVOR, 'Gunningsleidraad aanbesteding risicodragend projectmanagement herhuisvesting Avicenna College', 13 mei 2016.
- SIVOR, 'Verslag van bespreking/ besluitvorming Europese aanbesteding risicodragend bouwmanagement renovatie Montessoriweg 55 Rotterdam', 1 juli 2016.
- Van Ree, 'Controleverklaring subsidie renovatie Avicenna', 10 juli 2018.

websites

- https://vng.nl/artikelen/bouwheerschap-bij-realisatie-onderwijshuisvestings-voorziening
- https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/CVDR408726.html.
- https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/apps/voorjaarsnota/programmas/onderwijs/onderwijshuisvesting/index.xml.
- https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/apps/begroting-rotterdam.nl/paragrafen/investeringen/
- https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Rotterdam/CVDR626443/CVDR626443_1.html
- https://www.onderwijsconsument.nl/speciaal-onderwijs-en-speciaal-basisonderwijs-niet-hetzelfde/.
- https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/02/consumentenprijzen-1-7-procent-hoger-in-2018.
- https://www.tenderned.nl/tenderned-tap/aankondigingen/85428;section=2
- https://www.tenderned.nl/tenderned-tap/aankondigingen/83571
- http://www.bouwkostenindex.nl/.

bijlage 3 uitgeschreven werkwijzen onderwijshuisvesting

oude werkwijze: school is bouwheer

Het project doorloopt op basis van de leidraad de volgende projectfasen:

1. Initiatieffase
2. Realisatiefase
3. Opleverfase

In de Bouwleidraad 2014[220] zijn de volgende stappen beschreven:

Fase	Verantwoordelijke	Actie	Document(en) / resultaat
1.	schoolbestuur	indienen huisvestingsaanvraag	aanvraag conform VVHOR en HVP
De huisvestingsaanvraag wordt door het schoolbestuur ingediend bij de directie Jeugd en Onderwijs en constateert de ten gevolge van de huisvestingsbehoefte benodigde ingreep. De aanvraag wordt getoetst op onder andere realistische plannen en kosten, alternatieve mogelijkheden en of deze past binnen de financiële kaders. Voor de goedgekeurde aanvragen wordt een beschikking opgesteld. Er vindt overleg plaats met de schoolbesturen voorafgaand aan het besluit van het college en nadat het college het huisvestingsprogramma heeft vastgesteld.			
1.	directie Jeugd en Onderwijs	toets en goedkeuring aanvraag	beschikking
De toekenning van het voorbereidingskrediet vindt plaats op basis van de beschikking. De schoolbesturen kunnen een voorbereidingskrediet aanvragen. Het krediet wordt in 3 delen uitbetaald: het eerste deel (max. 5% van de investeringskosten) na het verkrijgen van de beschikking, het tweede (max. 90% van het totale beschikkingsbedrag) wanneer tot realisatie wordt overgegaan en het derde (10%) na opleveren en bij indienen van de accountantsverklaring.			
2.	schoolbestuur	vastleggen huisvestingsbehoefte	functioneel, ruimtelijk en technisch PvE
Er moet een functioneel ruimtelijk en technisch programma van Eisen opgesteld worden. Het PvE dient gebaseerd te zijn op de ingediende huisvestingsbehoefte en houdt rekening met de richtlijnen in de demarcatielijsten, het programma en ambitie Frisse Scholen en de Duurzame kwaliteitsrichtlijn huisvesting.			
2.	cluster Stadsontwikkeling, afdeling Vastgoed	toets en goedkeuring PvE	geen document genoemd. goedgekeurd PvE
Het door het schoolbestuur opgestelde PvE wordt door de afdeling Vastgoed van het cluster Stadsontwikkeling getoetst aan de in de beschikking vastgestelde kaders en regelgeving. Onder andere worden de oppervlaktes van de ruimten, de onderlinge relaties tussen ruimten, de technische installaties, de bruto/netto verhoudingen en de globale kostenopstelling getoetst.			
2.	schoolbestuur	verdere planontwikkeling	geen document beschreven
In de verdere planontwikkeling wordt het PvE gebruikt om een voorlopig en daarna definitief ontwerp op te stellen. Het definitieve ontwerp wordt vervolgens uitgewerkt in een bestek. Dit bestek bestaat uit: “de omschrijving van het werk, de bijbehorende tekeningen, de geldende voorwaarden, de nota van inlichtingen/aanvullingen en de regeling voor Social Return.			

[220] Gemeente Rotterdam, Leidraad bouwprojecten onderwijs, 1 oktober 2014.

Indien fundamentele scope wijzigingen door onvoorziene omstandigheden plaatsvinden, dient hierover overleg plaats te vinden met de directie Jeugd en Onderwijs, zodat gezocht kan worden naar alternatieven die binnen de financiële kaders passen dan wel dat besloten wordt dat een nieuwe aanvullende aanvraag moet worden gedaan.			
2.	schoolbestuur	gunning bouwproject	geen documenten beschreven
Wanneer de prijs- en contractvorming is afgerond, kan de gunning van het bouwproject plaatsvinden. Bij het constateren van problemen rond de realisatie van het bouwproject dient dit direct aan de afdeling Vastgoed te worden gemeld.			
2.	schoolbestuur	aanvraag betaalbaar stellen beschikking Realisatie	geen document beschreven beschikking over bouwbudget
Wanneer tot realisatie wordt overgegaan, kan bij de afdeling Vastgoed een verzoek worden ingediend tot het betaalbaar stellen van het beschikkingsbedrag. De betaling zal plaatsvinden conform het betalingsschema van de aannemer met een maximum van 90% van het totale beschikkingsbedrag.			
2.	schoolbestuur	melden oplevering en nieuwe eigendomssituatie	mutatieformulier huisvesting
Voor de datum van oplevering moet de wijziging in de huisvestingssituatie worden gemeld aan de afdeling Vastgoed. Procesverbaal van oplevering, melding van opleveringsdatum en de nieuwe eigendomssituatie moeten binnen drie maanden na oplevering bij de afdeling Vastgoed worden aangeleverd.			
3.	schoolbestuur	opleveren	proces verbaal van oplevering accountantsverklaringen NEN2580 meting eindafrekening
De opleverfase eindigt met de oplevering van het bouwproject. Het is van belang dat er met betrekking tot het onderhoud van de nieuwe voorziening een definitieve meerjaren onderhoudsplan opgesteld wordt. Naar aanleiding van een goedkeurende accountantsverklaring vindt de eindafrekening plaats. Ook dienen de volgende documenten opgeleverd te worden: proces verbaal van oplevering, accountantsverklaringen, NEN2580 meting en eindafrekening.			

nieuwe werkwijze: school is bouwheer

Initiatieffase

In onderstaande tabel worden de verschillende stappen van de initiatieffase voor de gemeente beschreven.

Stap	Verantwoordelijke	Actie	Document(en)
1	accountmanager J&O	project overdragen aan uitvoeringsteam OHV	ondertekend overdrachtsformulier
In het overdrachtsformulier OHV-projecten naar het Uitvoeringsteam OHV staan de kaders beschreven. Het document wordt door de accountmanager J&O ondertekend. Indien er gedurende het project afgeweken wordt van de kaders in het overdrachtsformulier zal de OHV-uitvoeringsmanager afstemmen met de accountmanager J&O.			
2	uitvoeringsteam Schoolbestuur	toetsing van de investering aan het afwegingskader	vastgesteld afwegingskader
Het afwegingskader is een vastgesteld format en de doelstelling en werkwijze worden beschreven in document 'Afwegingskader projecten onderwijshuisvesting d.d. 6 juli 2016 (ICS adviseurs)'. De bouwheer			

onderzoekt middels het afwegingskader mogelijke scenario's (renovatie, vernieuwbouw of nieuwbouw). De OHV-manager is actief betrokken bij het doorlopen van het afwegingskader. Het afwegingskader wordt vastgesteld door het schoolbestuur en de OHV-manager.			
3	uitvoeringsteam	beschikken van het voorbereidingskrediet	beschikking
De toekenning van het voorbereidingskrediet vindt door het Uitvoeringsteam OHV plaats op basis van het sub proces beschikkingen. Het voorbereidingskrediet wordt in 2 delen uitbetaald: het eerste deel (€ 50.000) na vaststelling van het afwegingskader en het tweede deel (max. 5% van het bouwkrediet minus de reeds uitbetaalde € 50.000) na vaststelling van de business case in de stuurgroep OHV.			
4	uitvoeringsteam	project openen in Oracle	projectformulier en relevante stukken naar ProSa
Het Uitvoeringsteam geeft de Projectadministratie (ProSa) de opdracht het project te openen in Oracle. Hiervoor stuurt de OHV-manager het opdrachtformulier inclusief overige de relevante stukken toe.			
5	schoolbestuur	opstellen van de businesscase	n.v.t.
6	schoolbestuur	indienen concept businesscase	concept businesscase
Het schoolbestuur stelt een businesscase op, op basis van de "Instructie voor een businesscase" d.d. 20 april 2017. De concept businesscase wordt door het schoolbestuur ingediend bij de betreffende OHV-manager. Het Uitvoeringsteam slaat de concept businesscase op de K-schijf en bevestigt de ontvangst van de businesscase.			
7	uitvoeringsteam	beoordelen businesscase	n.v.t.
De businesscase wordt technisch beoordeeld door de ontwikkelmanager en financieel beoordeeld door de programmacontroller. Controle van de concept businesscase gebeurt op basis van de genoemde instructie voor een businesscase en het afwegingskader. De beoordeling van de businesscase wordt door de OHV-manager op schrift gesteld en binnen 3 weken na ontvangst van de concept businesscase toegezonden aan het schoolbestuur. Het gesprek over de opmerkingen vindt plaats binnen 1 week nadat de beoordeling aan het schoolbestuur is verzonden. De OHV-manager regisseert dit proces.			
8	uitvoeringsteam	terugkoppelen van de businesscase	beoordeling businesscase
Het schoolbestuur past de businesscase, indien nodig, aan.			
9	schoolbestuur	indienen definitieve businesscase	definitieve businesscase
Schoolbestuur dient de definitieve versie van de businesscase in bij de OHV-manager.			
10	uitvoeringsteam	advies Businesscase Adviescommissie	adviesnotitie businesscase OHV-manager
De definitieve businesscase wordt door de OHV-manager samengevat in een notitie en voorzien van een advies en wordt voorgelegd aan de Businesscase Adviescommissie (BAC) die namens de werkgroep OHV adviseert op de inhoud van de businesscase.			
11	uitvoeringsteam	akkoord DONS	geen documenten genoemd
Na positief advies van de BAC worden de notitie en het advies voorgelegd aan DONS.			
12	uitvoeringsteam	akkoord stuurgroep OHV	vastgestelde businesscase, geen documenten genoemd
Na positief advies van de BAC en akkoord van het DONS wordt de businesscase inclusief een notitie ter advisering voorgelegd aan de stuurgroep OHV			

-	uitvoeringsteam	ambtelijk besluitmoment[221] vaststellen businesscase	onbekend
Na positief advies van de stuurgroep wordt de businesscase vastgesteld. Volgens het schema in het document 'Opdrachtgevers en projectstructuur' d.d. 8 mei 2019 (versie 4) is het vaststellen van de businesscase een ambtelijk besluitmoment. Met de vaststelling van de businesscase wordt de initiatieffase afgerond.			
13	uitvoeringsteam	beschikken van het 2e deel van het voorbereidingskrediet	conform de beschikking
Nadat de businessclass is vastgesteld wordt het tweede deel van het bouwvoorbereidingskrediet uitbetaald. Dit betreft het restant van 5% van de geraamde stichtingskosten uit de BC met aftrek van de reeds betaalde bedragen.			
14	uitvoeringsteam	afronding initiatieffase	onbekend
De ontwerpfase wordt gestart. De risico's van het bouwproject op de GROTICK-aspecten worden door de OHV-manager gemonitord met als doel om maatregelen te nemen of voorstellen te doen om die risico's te beperken. De voortgang op de aspecten wordt in de projectenmonitor vastgelegd en gerapporteerd aan de stuurgroep Maatschappelijk Vastgoed en de combistaf.			

ontwerpfase

In onderstaande tabel worden de verschillende stappen van de ontwerpfase voor de gemeente beschreven.

Stap	Verantwoordelijke	Actie	Document(en) / resultaat
1	uitvoeringsteam	formeren projectorganisatie	geen document beschreven
De projectorganisatie staat beschreven in de businesscase en treedt in werking. Indien de gemeente overigens bouwheer is wordt er een opdrachtgeverscollectief opgericht			
2	schoolbestuur/PMB	architectenselectie	geen document beschreven
Het schoolbestuur of PMB is verantwoordelijk voor het selecteren van een architect die het VO en DO gaat ontwikkelen.			
3	schoolbestuur/PMB	VO	VO en fasedocument
VO moet door de architect ontworpen worden binnen de vastgestelde investeringskosten (ook wel stichtingskosten genoemd) planning, kwaliteit en kaders. Het VO wordt door de bouwheer voorzien van een fasedocument (op basis van RSPW of bouwleidraad) en beoordeeld door het OHV-team en in goed overleg vastgesteld.			
4	schoolbestuur/PMB	DO	DO en fasedocument
De verwerking van de beoordeling van het OHV-team op het VO levert het DO op. Het DO inclusief kostenraming dient door de bouwheer ook te worden voorzien van een fase document en dient goed-gekeurd te worden door het Uitvoeringsteam. Indien er afwijkingen zijn van de projectkaders moet er geëscaleerd worden naar DONS.			
5	uitvoeringsteam	vaststellen DO	vastgesteld DO (bij gemeente bouwheer is dit een bestuurlijk besluit)
Het DO wordt met fase document naar DONS verstuurd. Zij krijgt deze ter kennisgeving indien de school bouwheer is. Indien de gemeente bouwheer is keurt DONS als gemandateerde bestuurlijk opdrachtgever het DO goed.			

221 Volgens het schema in het document 'Opdrachtgevers en projectstructuur' d.d. 8 mei 2019 (versie 4) is het vaststellen van de businesscase een Ambtelijk besluitmoment.

6	uitvoeringsteam	uitvoeringsovereenkomst opstellen	getekende uitvoeringsovereenkomst
Nadat het DO is vastgesteld, wordt de uitvoeringsovereenkomst opgesteld. In de uitvoeringsovereenkomst worden de overeengekomen afspraken m.b.t. de uitvoering, de investeringsbijdrage van het schoolbestuur en afwijkingen ten opzichte van het standaardproces opgenomen. De uitvoeringsovereenkomst wordt altijd (dus onafhankelijk wie het bouwheerschap heeft) opgesteld.			
7	uitvoeringsteam	beschikking bouwmiddelen / opstellen opdrachtbrief	beschikking bouwmiddelen / opdrachtbrief
School bouwheer: bouwmiddelen worden met een beschikking toegekend. In de beschikking staat het totale bedrag, het object, het aantal BVO's, soort investering, bouwheerschap, projectnaam, project startdatum en mogelijk verwachte datum van ingebruikname en de eigen bijdrage van de school. Gemeente bouwheer: de totale bouwmiddelen worden via de opdrachtbrief op grond van de ambtelijke opname beschikbaar gesteld. De beschikking en de uitvoeringsovereenkomst worden opgeslagen/ geregistreerd op K: schrijf, in Corsa van MO, G4Net.			
8	uitvoeringsteam	monitoring GROTICK	rapportage GROTICK
De OHV-manager noteert de voorgang van het bouwproject en de risico's met betrekking tot de GROTICK-aspecten in de projectenmonitor en indien mogelijk in een notitie. Deze worden besproken in de stuurgroep Maatschappelijk Vastgoed en de Combistaf.			

bestekfase

1	schoolbestuur/PMB	opstellen fasedocument	fasedocument
Schoolbestuur/ PMB dient conform RSPW een fasedocument op te stellen bij het bestek. Het bestaat uit: • omschrijving van het werk; • bijbehorende tekeningen; • geldende voorwaarden; • nota van inlichtingen/aanvullingen; • regeling voor Social Return, inclusief aanbestedingsleidraad conform wet- en regelgeving voor overheidsinkoop en aanbesteding zoals bedoeld in het inkoopbeleid van de gemeente Rotterdam. Bij een bestek wordt ook een (directie)begroting opgesteld. Het fasedocument bij het bestek wordt met het Uitvoeringsteam besproken. Bij een overschrijding van meer dan 10% of een bedrag van € 250.000 dan de geraamde stichtingskosten uit het vastgestelde definitief ontwerp wordt het DONS geconsulteerd en geadviseerd over de gewenste aanpak.			
2	uitvoeringsteam	beoordelen en goedkeuren fase document	geen document beschreven
Na positieve beoordeling van het uitvoeringsteam kan het fasedocument vastgesteld worden.			
3	schoolbestuur/ PMB	Contractvorming	de op te stellen aanbestedingsstukken zoals bestek, beschrijvend document, brief met voornemen tot gunning
Na de vaststelling van het fasedocument kan de contractvorming worden afgerond, waarna de gunning van het bouwproject door het schoolbestuur kan plaatsvinden.			
4	uitvoeringsteam en schoolbestuur	afspraken doorlopende kosten	vastgelegde afspraken
Uitvoeringsteam maakt afspraken met het schoolbestuur en/of onderwijsteam van SO over de doorlopende kosten van het (bestaande) schoolpand of de kosten dragen: denk aan gas/water/licht verzekeringen, gemeentelijke en waterschapsbelasting. Deze afspraken worden vastgelegd.			

5	uitvoeringsteam	monitoring GROTICK-aspecten	projectmonitor / notitie stuurgroep Maatschappelijk Vastgoed en Combistaf
Tijdens de bestekfase worden de voortgang van het bouwproject en de risico's met betrekking tot de GROTICK-aspecten (geld, risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit) besproken en genotuleerd binnen de afgesproken projectstructuur. De voortgang van de GROTICK-aspecten wordt door de OHV-manager in de projectenmonitor en mogelijk in een notitie gerapporteerd aan de stuurgroep Maatschappelijk Vastgoed en Combistaf.			

realisatiefase

1	schoolbestuur/PMB en uitvoeringsteam	uitvoering bouwproject	geen document genoemd
De projectmanager (aangesteld vanuit het schoolbestuur of van PMB) stuurt het project inhoudelijk en wordt gefaciliteerd door de OHV-manager (school bouwheer) en communiceert hierover met het opdrachtgeverscollectief of legt verantwoording af aan de OHV-manager (gemeente bouwheer, de OHV-manager is ambtelijk opdrachtgever).			
2	uitvoeringsteam	beschikbaar stellen bouwmiddelen	geen document genoemd
De gereserveerde middelen worden conform de RSPW voor het project beschikbaar gesteld. Bij iedere overschrijding ten opzichte van de vastgestelde afspraken en toegekende bouwmiddelen wordt het DONS geconsulteerd en geadviseerd over de gewenste aanpak.			
3	uitvoeringsteam	monitoring GROTICK-aspecten	projectmonitor / notitie stuurgroep Maatschappelijk Vastgoed en Combistaf
Tijdens de realisatiefase worden de voortgang van het bouwproject en de risico's met betrekking tot de GROTICK-aspecten (geld, risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit) besproken en genotuleerd binnen de afgesproken projectstructuur. De voortgang van de GROTICK-aspecten worden door de OHV-manager in de projectenmonitor en mogelijk in een notitie gerapporteerd aan de stuurgroep Maatschappelijk Vastgoed en Combistaf.			

oplevering en ingebruikname

Dit is de laatste fase, geen van de onderzochte projecten van dit onderzoek, waarbij de nieuwe werkwijze is gehanteerd, is al in deze fase. Daarom staat deze fase niet beschreven.

bijlage 4 lijst van afkortingen

BAC	Businesscase Advies Commissie
BC	businesscase
BENG	Bijna Energie Neutraal Gebouw
BOOR	Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam
BSO	buitenschoolse opvang
BVK	bouwvoorbereidingskrediet
BVO	bruto vloeroppervlakte
DO	Definitief Ontwerp
DONS	DienstOverleg Nieuwe Stijl
GROTICK	geld, risicomanagement, organistatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteitsmanagement
HVP	Huisvestingsprogramma
IHP	Integraal Huisvestingsplan
J&O	Jeugd & Onderwijs
MO	Maatschappelijke Ontwikkeling
MOP	meerjaren onderhoudsplan
OHV	onderwijshuisvesting
PMB	Project Management Bureau
PO	primair onderwijs
PvE	Programma van Eisen
ROB	Rotterdams Onderwijs Beleid
ROF	Rotterdams Onderwijsforum
ROLO	Rotterdams Overlegorgaan Lokaal Onderwijsbeleid
RSPW	Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken
SIVOR	Stichting voor Islamitisch Voortgezet Onderwijs in Rotterdam
SO	StadsOntwikkeling
vve	voor- en vroegschoolse educatie
VIMIP	voortschrijdend indicatief meerjaren-investeringsplanning
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voorlopig Ontwerp
VO	voortgezet onderwijs
VVHOR	Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam
WEC	Wet op de expertise centra
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van zes jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam. In 2015 is hij herbenoemd voor wederom een termijn van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.

Rekenkamer Rotterdam
Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 · 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Ricardo Gomez Angel
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
november 2020

EMBARGO tot woensdag 11 november 2020 23:59 uur

Rekenkamer
ROTTERDAM

PERSBERICHT

Rotterdam, 11 november 2020

proces scholenbouw verbeterd, bouwtempo te laag

De gemeente Rotterdam heeft de werkwijze en organisatie omtrent onderwijshuisvesting ingrijpend veranderd en verbeterd, mede naar aanleiding van de lessen uit het evaluatierapport naar het 'Open Venster'. Door de getroffen maatregelen kan het college zijn zorgplicht voor onderwijshuisvesting nu beter invullen. Maar de gemeente heeft nog niet veel van de voorgenomen bouwprojecten gerealiseerd. Dit en meer concludeert de Rekenkamer Rotterdam in het rapport 'Gefundeerd bouwen. Een onderzoek naar nieuwbouw/renovatie van scholen'. Het college herkent zich slechts gedeeltelijk in de conclusies en neemt de bijbehorende aanbevelingen niet over.

aanleiding onderzoek
Dat het bouwen van een school een groot project kan zijn met vele risico's met (en) grote financiële gevolgen wordt geïllustreerd door het nieuwbouwproject het 'Open Venster'. In dit nieuwbouwproject heeft de gemeente besloten om de bouwwerkzaamheden te staken door gebreken in het ontwerp. Het evaluatierapport hiervan is in mei 2018 verschenen en benoemde tekortkomingen in de werkwijze van de gemeente. Met dit onderzoek is de rekenkamer aan de hand van een zestal casussen nagegaan of de gemeente (inmiddels) na de ervaringen met het 'Open Venster' in staat is om de huisvestingsprojecten tot een goed einde te brengen.

de werkwijze en organisatie zijn verbeterd, maar college gaat niet mee in verdere verbeteringen
Een van de onderzochte casussen, de renovatie van het Avicenna college, is gestart voordat de gemeente haar werkwijze aanpaste. De gemeente is bij dit renovatieproject tekort geschoten in haar toezichthoudende rol, omdat zij zich beperkte tot een accountantsverklaring die geen inzicht bood in de wijze waarop het toegekende bedrag van € 12,7 mln. aan publieke onderwijsmiddelen precies is besteed. Daarnaast heeft het schoolbestuur het projectmanagement onrechtmatig aanbesteed naar de mening van de rekenkamer.

Uit de andere onderzochte casussen blijkt dat de werkwijze en organisatie omtrent onderwijshuisvesting ingrijpend veranderd en verbeterd zijn. Hiermee heeft het college lerend vermogen getoond. Sinds de genomen maatregelen is de projectbeheersing vanuit de gemeente grotendeels op orde. De rekenkamer stelt nog een aantal aanvullende verbeteringen voor, maar het college neemt deze niet over. Bijvoorbeeld op het onderdeel risicomanagement. Het college geeft in zijn reactie aan 'de Leidraad op het onderdeel risicomanagement kritisch te zullen bezien' in plaats van de nieuwe werkwijze aan te passen zoals aanbevolen door de rekenkamer. Ook gaat het niet mee in de aanbeveling van de rekenkamer om ook aanbestedingstechnische expertise en kennis over accountantsverklaringen te borgen in de organisatie. Deze aanbevelingen deed de rekenkamer naar aanleiding van de casuïstiek van het Avicenna college.

bouwtempo te laag
In het kader van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) 2015-2019 is er in totaal ruim € 516 mln. aan krediet beschikbaar gesteld voor onderwijshuisvesting. Tot en met 2018 is slechts ongeveer € 111 mln. hiervan besteed aan nieuwbouw/renovatie van schoolpanden. Van die € 111 mln. zijn veertien projecten bekostigd, waarvan slechts één project afkomstig is van de top 50 uit het IHP. Dit betekent dat er sprake is van een forse achterstand in de voorgenomen bouwprojecten. Dit blijkt ook uit de onderzochte casussen waarin geen tot weinig voortgang in het bouwtempo zat.

informatievoorziening aan de raad niet transparant
Ten aanzien van het krediet voor onderwijshuisvesting en de voortgang van de bouw- en renovatieprojecten heeft het college de raad niet altijd transparant geïnformeerd. Zo heeft het college het oorspronkelijke krediet van € 200 mln. meer dan verdubbeld naar € 516 mln. zonder

Noot redactie:
Vanaf donderdag 12 november 2020 is het rapport digitaal beschikbaar op www.rekenkamer.rotterdam.nl. Voor vragen over dit rapport is de heer P. Hofstra, directeur bereikbaar via tel. 06-53285925.

de financiële gevolgen inzichtelijk te maken. Het college meent dat de raad via de meerjarenbegroting wel hierover wordt geïnformeerd en stelt dat de raad middels voortgangsberichten en een projectenmonitor op de hoogte wordt gehouden over de uitvoering van het IHP 2015-2019. De rekenkamer beveelt echter aan om zowel financiële als kwalitatieve gegevens over bouwprojecten te bundelen en deze in voortgangsrapportages aan de raad te presenteren. Dit voorkomt niet alleen versnippering van informatie, maar vergroot ook het inzicht in zowel financiële als inhoudelijke aspecten rondom onderwijshuisvesting. De rekenkamer vindt het belangrijk dat de raad periodiek op een transparante wijze wordt geïnformeerd over de voortgang van de bouw- en renovatieprojecten, zowel uit het IHP als reguliere huisvestingsprogramma's. Verder heeft het college een vertekend beeld geschetst van de voortgang in april 2020: het rapporteerde namelijk dat er zes panden uit de top 50 gereed zijn, terwijl dit er maar drie zijn. Dit wordt overigens wel bevestigd door het college.

Noot redactie:

Vanaf donderdag 12 november 2020 is het rapport digitaal beschikbaar op www.rekenkamer.rotterdam.nl. Voor vragen over dit rapport is de heer P. Hofstra, directeur bereikbaar via tel. 06-53285925.