

Evaluatie onderzoek tijdelijke huisvesting BS De Zeewinde

Onderzoek naar procedures rond de ontwikkeling en beheer tijdelijke noodlokalen bij BS De Zeewinde in Rockanje

Opdrachtgever

Gemeente Westvoorne

Referentienummer

2180614

Samenstelling

Maarten Groenen

Peter Jan Bakker

Status

Eindrapportage

Rotterdam, 18 juni 2019

Inhoud

Introductie.....	3
Aanleiding en vraagstelling	3
Onderzoeksvragen	3
Plan van aanpak.....	4
Bevindingen Fase 1 - Totstandkoming	5
Bevindingen Fase 2 - Beheerfase	10
Conclusies en aanbevelingen.....	16



Introductie

Aanleiding en vraagstelling

Bij aanvang van het schooljaar 2017-2018 nam basisschool De Zeewinde in Rockanje daarvoor geplaatste tijdelijke huisvesting voor het eerst in gebruik. In de loop van het gebruik van deze tijdelijke huisvesting kwamen klachten naar boven over geluidsoverlast en ervaren binnentemperatuur. Na eerste acties om de oorzaken van de klachten te detecteren en te verhelpen, is besloten om onderzoek te laten uitvoeren naar de luchtkwaliteit in dit gebouw. De resultaten uit dit onderzoek hebben er toe geleid dat het schoolbestuur, met instemming van het college van B&W van de gemeente Westvoorne, heeft besloten de betreffende noodlokalen bij de start van dit nieuwe schooljaar (2018-2019) niet meer in gebruik te nemen.

Voor de daarmee ontstane ruimtebehoefte is een andere tijdelijke oplossing gevonden. Op het moment dat duidelijk werd dat de school moest uitwijken naar een andere tijdelijke locatie, heeft men de ouders geïnformeerd, zowel per brief als in een informatiebijeenkomst. Tijdens die bijeenkomst bleek de bezorgdheid bij ouders hoog en het vertrouwen in de betreffende noodlokalen, ook bij eventuele maatregelen, bij een aantal ouders laag.

De gemeente en het schoolbestuur hebben een gezamenlijke oplossing gevonden om op de korte termijn te voorzien in huisvesting voor de leerlingen. Tegelijkertijd is echter politiek de wens om ook een evaluatie te starten naar de situatie waarin partijen destijds zijn beland. Het doel van de evaluatie is om te leren en waar nodig procedures bij te stellen. Het evaluatie onderzoek richt zich op twee fases:

1. De fase tot het tot stand komen van de tijdelijke noodlokalen;
2. De beheerfase, de fase vanaf in gebruik name tot het bekend worden van de resultaten van het onderzoek naar het binnenklimaat (20 augustus 2018);

De gemeente heeft aan ICSadviseurs de opdracht verstrekt om de evaluatie uit te voeren.

Onderzoeksvragen

Het evaluatie onderzoek is ingericht naar een aantal hoofdvragen die in de twee fasen beantwoord dienen te worden. Per fase zijn de volgende hoofdvragen geformuleerd:

Voor fase 1:

1. Op welke wijze zijn gezondheidsaspecten gewaarborgd in het proces naar de totstandkoming van de tijdelijke huisvesting?
2. Hoe en waar in het proces van ontwikkeling, realisatie en oplevering/overdracht van de tijdelijke huisvesting is het 'gebrek' ontstaan?
3. Welke procedures zijn daarbij aan de orde en welke actoren zijn daarbij betrokken?
4. Hebben toetsings- en controlemechanismen adequaat gefunctioneerd?
5. Vraagt deze casus om aanpassing of aanvulling van procedures of om verbetering in de opvolging van procedures?

Voor fase 2:

1. Welke klachten zijn op welk moment bekend bij welke betrokken partij?
2. Op welke wijze zijn deze klachten geregistreerd?
3. Op welk moment, op welke wijze en door wie zijn klachten opgevolgd?
4. Zijn verantwoordelijkheden voor klachten voor betrokkenen duidelijk en eenduidig en is naar die verantwoordelijkheden gehandeld?
5. Vraagt deze casus om aanpassing of aanvulling van procedures en afspraken of om verbetering van opvolging van procedures en afspraken?



Bij de uitvoering van het evaluatie onderzoek en beantwoording van de onderzoeksvragen komen onder andere de volgende aspecten aan de orde:

Fase 1 - tot en met oplevering

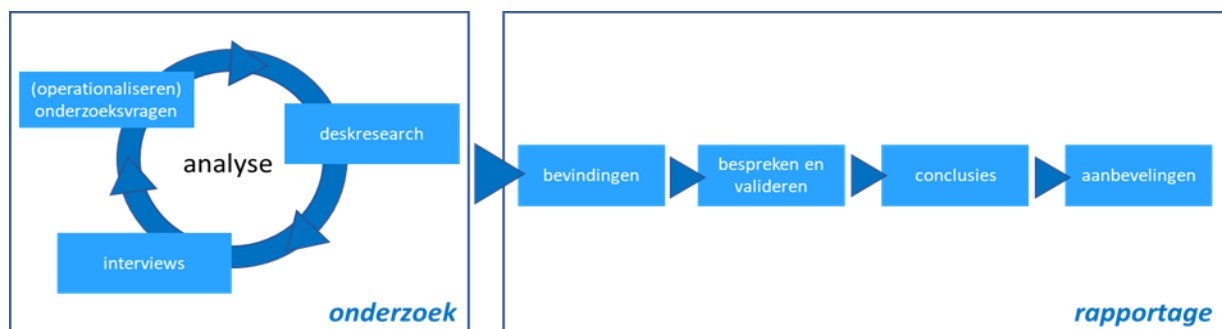
- gemeentelijke beleidskaders, richtlijnen en procedures voor bouwprojecten
- organisatie project, expertise, taken en verantwoordelijkheden
- besluitvorming (gemeente en schoolbestuur)
- projectdefinitie (programma van eisen, kwaliteitsdefinitie)
- projectuitwerking (ontwerp, bestek)
- opdrachtverstrekking (aanbesteding, contractering)
- vergunningverlening, toetsing bouwaanvraag
- opleverprotocol, proces verbaal van oplevering, toetsing kwaliteit
- overdracht eigendom aan schoolbestuur en afspraken over beheer en onderhoud
- communicatie gedurende het proces

fase 2 - na oplevering (tot start onderzoek binnenklimaat)

- borging nazorg in eerste maanden van gebruik
- garantstellingen en voorwaarden voor inroeping
- melding(en) klachten
- klachtenprocedure (gemeente en schoolbestuur) en feitelijke afhandeling
- communicatie gedurende het proces

Plan van aanpak

Het onderzoek vindt stapsgewijs plaats. We maken daarbij onderscheid tussen de onderzoeksactiviteiten en het rapporteren. De onderzoeksmethoden die we gebruiken zijn interviews en deskresearch. Op basis van die verkregen informatie voeren we de analyse uit. Onze ervaring hierbij is dat dit een iteratief proces is. Na eerste bestudering van dossiers voeren we interviews die weer aanleiding zijn om bepaalde dossierstukken nog eens nader te bestuderen. Analyse van de verkregen informatie leidt vervolgens weer tot verdiepende vragen aan de betrokken partijen. De aanpak ziet er op schematisch als volgt uit:



Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende organisaties geïnterviewd:

- Gemeente (bestuurlijk en ambtelijk);
- Vereniging voor Christelijk Onderwijs De Kring (VCO De Kring);
- Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Voorne-Putten (PRIMOvpr);
- ZRi;
- Anculus;
- Medenzeggenschapsraad BS De Zeewinde;
- Ouders die klachten hebben geuit.

* Met De Meeuw heeft geen interview plaatsgevonden en is geen antwoord ontvangen op schriftelijke vragen.



Bevindingen Fase 1 - Totstandkoming

De fase van tot stand komen van de tijdelijke noodlokalen van BS De Zeewinde start in 2016 en doorloopt een vijftal stappen en eindigt september 2017 met de oplevering en overdracht. In de onderstaande figuur zijn de verschillende stappen in chronologische volgorde weergegeven. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is het onderstaande stappenplan als leidraad gehanteerd.



De volgende onderzoeksvragen zijn voor deze fase geformuleerd:

1. Op welke wijze zijn gezondheidsaspecten gewaarborgd in het proces naar de totstandkoming van de tijdelijke huisvesting?
2. Hoe en waar in het proces van ontwikkeling, realisatie en oplevering/overdracht van de tijdelijke huisvesting is het 'gebrek' ontstaan?
3. Welke procedures zijn daarbij aan de orde en welke actoren zijn daarbij betrokken?
4. Hebben toetsings- en controlemechanismen adequaat gefunctioneerd?
5. Vraagt deze casus om aanpassing of aanvulling van procedures of om verbetering in de opvolging van procedures?

1. Op welke wijze zijn gezondheidsaspecten gewaarborgd in het proces naar de totstandkoming van de tijdelijke huisvesting?

Initiatief- en definitiefase

- In samenspraak met vertegenwoordigers van de gemeente en het schoolbestuur zijn in 2016 de gebruikerswensen besproken ten behoeve van het Programma van Eisen (PvE). Door ZRi (projectleider namens de gemeente) en Anculus (huisvestingsadviseur schoolbestuur) is aangegeven dat er hierbij specifiek aandacht is geweest voor het binnenklimaat. In het PvE is opgenomen dat de tijdelijke huisvesting moet voldoen aan het 'Programma van Eisen Frisse Scholen, klasse C'. Daarnaast diende tijdelijke huisvesting te voldoen aan de eisen van Bouwbesluit 2012.
- De kaders voor het PvE zijn vastgesteld in de stuurgroep van het project.

Selectie en contractering

- De gemeente heeft een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure doorlopen voor het selecteren en gunnen van een partij die de tijdelijke huisvesting binnen de gestelde kaders kon realiseren, verhuren en ontmantelen. Belangrijke kaders hierbij waren het PvE en de planning.
- Een viertal partijen heeft deelgenomen aan de aanbesteding. Ten behoeve van de aanbesteding heeft een schouw / aanwijzing op locatie plaatsgevonden en zijn alle vragen in Nota van inlichtingen beantwoord.



- Vier partijen hebben op 16 december 2016 offerte uitgebracht, welke vervolgens zijn beoordeeld op inhoud, compleetheid en volledigheid. Na verzoeken tot verduidelijking aan drie partijen zijn de offertes op basis van 'laagste prijs' beoordeeld. De twee partijen met de laagste prijs konden uiteindelijk niet voldoen aan de gestelde eisen (kwaliteit en planning). De offerte met de 3^e laagste prijs voldeed wel aan de gestelde eisen en is de opdracht gegund.
- Op 20 april 2017 heeft opdrachtverstrekking aan De Meeuw Bouwsystemen plaatsgevonden. De opdrachtdocumenten voor de opdracht betroffen o.a. de offerteaanvraag (inclusief het PvE), nota van inlichtingen en verduidelijkende emails van De Meeuw op de offerte.

Ontwerp en vergunningen

- De Meeuw heeft op basis van de concept indelingstekening (die in samenspraak tussen de gemeente en schoolbestuur is opgesteld) een nadere uitwerking gemaakt. Op 16 mei 2017 zijn de indelingstekeningen besproken tussen gemeente, schoolbestuur en De Meeuw. Op basis van dit gesprek zijn de tekeningen vervolgens definitief gemaakt. Door de gemeentelijke projectleider is aangegeven dat het ontwerptraject zich met name op functionaliteit heeft gericht.
- De definitieve tekeningen zijn tevens door Anculus ingezien en beoordeeld. Hierbij is door Anculus aangegeven dat er voldoende inzicht was in de kwaliteit die zou worden gerealiseerd.
- Door De Meeuw is bij de gemeente de Omgevingsvergunning Activiteit Bouwen en Activiteit Brandveilig Gebruik aangevraagd. De gemeente heeft vervolgens deze vergunningen verstrekt.

Realisatie

- De toezichthouder van de gemeente heeft er tijdens de uitvoering op toe gezien dat de tijdelijke huisvesting conform de verstrekte vergunning en op een (verkeers)veilige wijze door De Meeuw werd gerealiseerd.

Oplevering en overdracht

- De oplevering en overdracht van de tijdelijke huisvesting heeft in verschillende stappen plaatsgevonden. Eind juni 2017 was de tijdelijke huisvesting gereed voor inhuizing door de school. Op 17 augustus 2017, voor de ingebruikname, is de tijdelijke huisvesting door de gemeente, het schoolbestuur en De Meeuw technisch en visueel beoordeeld. Tijdens de beoordeling is tevens de werking van de mechanische ventilatie gecontroleerd. Hieruit volgde dat alle mechanische ventilatiekasten aan- en uitgezet konden worden. Tenminste één van de ventilatiekasten maakte op de hoogste stand een hoorbaar geluid. Van de beoordeling is een proces-verbaal van oplevering gemaakt inclusief restpunten. Op 11 september 2017 heeft de formele oplevering plaatsgevonden inclusief proces-verbaal. Er zijn toen geen gebreken ten aanzien van de klimaatinstallatie geconstateerd. Bij deze opleveringen waren vertegenwoordigers van de gemeente en schoolbestuur aanwezig.
- Door De Meeuw is aan de gemeente een gebruiksinstructie gegeven met betrekking tot de ventilatiekasten.
- Na de formele oplevering van De Meeuw aan de gemeente is door beide partijen een huurovereenkomst ondertekend. Vervolgens is in samenspraak met schoolbestuur een ingebruikstellingsovereenkomst opgesteld en ondertekend, waarmee de gemeente alle rechten en plichten van de huurder (in relatie tot De Meeuw) overdraagt aan het schoolbestuur (m.u.v. de betaling van de huurvergoeding en de plaatsings- en ontmantelingskosten).
- Er zijn tegengestelde verklaringen over de gebruiksinstructie van de installaties aan de gebruikers (directeur en docenten). De verklaringen variëren van geen (goede) gebruiksinstructie tot tegengestelde instructies en een goede instructie. Daardoor kan niet



worden vastgesteld in hoeverre de gebruikers na de overdracht wel/niet goed geïnformeerd waren over het gebruik van de installaties.

2. Hoe en waar in het proces van ontwikkeling, realisatie en oplevering/overdracht van de tijdelijke huisvesting is het ‘gebrek’ ontstaan?

In lijn met de bevindingen van de vorige onderzoeksvraag is geconstateerd dat tot en met de oplevering er geen sprake is van gebreken ten aanzien van de tijdelijke huisvesting. De tijdelijke huisvesting is conform het PvE en onder gemeentelijk toezicht gerealiseerd en bij de oplevering op 11 september 2017 zijn geen gebreken ten aanzien van de klimaatinstallatie geconstateerd. Er was wel sprake van enige hoorbaarheid van de ventilatiekasten bij werking op de hoogste stand.

Gedurende de uitvoeringsfase (mei 2017) is door netbeheerder Stedin aangegeven dat zij niet in staat bleken om de elektriciteitsaansluiting (conform de richtinggevende planning) gereed te hebben in augustus 2017. Door De Meeuw is in augustus 2017 een noodstroomaggregaat geplaatst met voldoende vermogen voor de ICT, verlichting en ventilatie in de tijdelijke huisvesting. In oktober 2017 is dit aggregaat vervangen door een aggregaat met meer vermogen, zodat tevens per klaslokaal twee elektrische kachels op 50% van hun maximale capaciteit konden worden aangezet. Dit aggregaat functioneerde niet naar behoren en is meerdere malen uitgevallen. Vanuit het schoolbestuur is hierbij aangegeven dat het uitvallen van het aggregaat mede was ontstaan doordat de olie niet bijgevuld en ververs was. De verantwoordelijkheid hiervoor was niet helder belegd en zorgde voor ‘veel bureaucratische rompslomp om het aggregaat gevuld te krijgen’. Na herhaaldelijk disfunctioneren van het aggregaat is in opdracht van de gemeente het aggregaat vervangen door een aggregaat van een andere leverancier. Op 22 november 2017 is uiteindelijk door Stedin de definitieve stroomaansluiting voor de tijdelijke huisvesting gerealiseerd. De aanwezigheid van het noodaggregaat kan worden beschouwd als een restpunt van de oplevering en daarmee het einde van de realisatiefase. Het niet tijdig realiseren van de elektriciteitsaansluiting door Stedin en de plaatsing van de noodaggregaten heeft in de periode augustus - november 2017 geresulteerd in de volgende gebreken (klachten):

- Geluidsoverlast als gevolg van het noodaggregaat;
- Lage temperatuur (als gevolg van beperkt vermogen en uitvallen aggregaat).

De genoemde gebreken zijn door gemeente en school(bestuur) niet in verband gebracht met de latere gezondheidsklachten. Door een aantal ouders is echter aangegeven dat er ook in deze fase gezondheidsklachten zijn geweest als gevolg van het binnenklimaat.

3. Welke procedures zijn daarbij aan de orde en welke actoren zijn daarbij betrokken?

Initiatief- en definitiefase

- De gemeente is bouwheer van de nieuwbouw van Brede school Rockanje en als onderdeel daarvan ook van de realisatie van de tijdelijke noodlokalen. Het project kent een heldere projectorganisatie met een stuur- en projectgroep. In beide is zowel de gemeente als het schoolbestuur vertegenwoordigd. De rolverdeling tussen gemeente en schoolbestuur is vastgelegd in een projectplan dat door het college van B&W en de schoolbesturen is vastgesteld. Op 17 november 2016 zijn aanvullend nadere werkafspraken per e-mail vastgelegd.



- Tijdens de definitiefase is een PvE opgesteld, waarvoor in de stuurgroep de kaders zijn geformuleerd. Het definitieve PvE is door ZRI (namens de gemeente) en samenspraak met Anculus (namens het schoolbestuur) opgesteld. Bij het opstellen van het PvE is rekening gehouden met de financiële kaders, de vigerende normen uit de (gemeentelijke) Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, technische randvoorwaarden over de inrichting van de openbare ruimte en informatie over de bodemgesteldheid en aanwezigheid van leidingwerk.

Selectie en contractering

- De gemeente heeft een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure doorlopen om te komen tot contractering van partij die de tijdelijke huisvesting binnen de gestelde kaders kon realiseren, verhuren en ontmantelen. ZRI heeft de aanbestedingsprocedure namens de gemeente begeleid. Onderdeel van de aanbestedingsprocedure was het opstellen van de offerteaanvraag (aanbestedingsleidraad), een aanwijzing op locatie (inclusief proces-verbaal), opstellen nota van inlichtingen, beoordeling offertes, aanvullende vragen omtrent offertes, opstellen gunningsadvies en opdrachtverstrekking. De aanbestedingsleidraad is ter beoordeling en reactie voorgelegd aan Anculus.
- Om tot opdrachtverstrekking aan De Meeuw over te kunnen gaan, heeft de gemeenteraad op 18 april 2017 een besluit genomen over het benodigde bouwkrediet voor de nieuwbouw (inclusief de tijdelijke huisvesting). De opdracht is vervolgens op 20 april verstrekt door middel van een brief ondertekend door het sectorhoofd Grondgebied (namens College van B&W).

Ontwerp en vergunningen

- De Omgevingsvergunning Activiteit Bouwen en Activiteit Brandveilig Gebruik is door De Meeuw aangevraagd bij de gemeente en vervolgens verstrekt.

Realisatie

- Tijdens de uitvoering heeft een gemeentelijk toezichthouder op toe gezien dat de bouw conform de verstrekte vergunning en op een (verkeers)veilige door De Meeuw werd gerealiseerd. De gemeentelijk toezichthouder was gedurende deze fase tevens het eerste aanspreekpunt voor De Meeuw.

Oplevering en overdracht

- Het traject van oplevering is conform de gebruikelijke procedure doorlopen met een 'vooroplevering' en formele oplevering met de bijbehorende processen-verbaal, restpuntenlijst en gebruiksinstructie. De gemeente had hierbij de rol als opdrachtgever, De Meeuw als opdrachtnemer en het schoolbestuur heeft hierbij ook haar input kunnen geven.
- Voor de formele oplevering van 11 september 2017 van De Meeuw aan de gemeente is door beide partijen een huurovereenkomst ondertekend. De huurovereenkomst is namens de gemeente door de verantwoordelijk wethouder op 19 juni 2017 ondertekend. Voorafgaand hieraan heeft het College op 6 juni 2017 ingestemd met de concept huurovereenkomst. De huurovereenkomst is gebaseerd op het landelijke ROZ-model en opgesteld en afgestemd tussen ZRI en de afdeling juridische zaken van de gemeente. Hierna is in samenspraak met schoolbestuur een ingebruikstellingsovereenkomst opgesteld. In deze overeenkomst is, in lijn met de wettelijke bepalingen, o.a. de uitvoering van het onderhoud bij het schoolbestuur belegd. Medio oktober 2017 heeft Anculus namens het schoolbestuur akkoord gegeven op de concept overeenkomst. Op 6 maart 2018 heeft de gemeenteraad ingestemd met de ingebruikstellingsovereenkomst; feitelijk dus 6 maanden na de werkelijke overdracht en ingebruikname.



4. Hebben toetsings- en controlemechanismen adequaat gefunctioneerd?

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag maken we onderscheid in twee soorten toetsing en controle, te weten:

- Bestuurlijke controle en toetsing
- Toetsing en controle op kwaliteit

Per soort zijn onderstaand de bevindingen weergegeven.

Bestuurlijke toetsing en controle:

- **Projectorganisatie:** Het project kent een projectorganisatie met een stuurgroep en projectgroep. “Zaken werden in de projectgroep uitgewerkt en besproken (primaire verantwoordelijkheid) en vervolgens ter toetsing en besluitvorming in de stuurgroep voorgelegd. ZRi was hierbij de linking pin tussen project- en stuurgroep”. “De projectorganisatie was helder en functioneerde prima”, volgens het schoolbestuur. Het schoolbestuur werd ten aanzien van de besluitvorming ondersteund en geadviseerd door Anculus. De gemeente werd hierbij in de stuurgroep ambtelijk en door ZRi ondersteund en geadviseerd.
- **Betrokkenheid College en Raad:** Naast dat de wethouder zitting heeft in de stuurgroep is gedurende het proces het College enkele malen om besluitvorming gevraagd. Zo heeft het College o.a. een besluit genomen over:
 - Het projectplan over rolverdeling tussen gemeente en schoolbestuur in het proces;
 - De huur- en ingebruiksstellingsovereenkomst;

De gemeenteraad heeft vanuit haar budgetverantwoordelijkheid een besluit genomen over benodigde bouwkrediet voor de nieuwbouw, waar de tijdelijke huisvesting deel van uitmaakte.

Toetsing en controle kwaliteit:

- Door de gemeente is ZRi aangesteld als (extern) gemeentelijk projectleider om o.a. bij de totstandkoming van de tijdelijke huisvesting te ondersteunen. ZRi heeft gedurende definitie- en ontwerpfase geborgd dat de beoogde kwaliteit werd verankerd in de fasedocumenten. Vervolgens heeft ZRi tijdens de oplevering een toetsende en controlerende rol van de kwaliteit gehad richting De Meeuw.
- Door het schoolbestuur is door vertegenwoordiging van Anculus geborgd dat de fasedocumenten gedurende het proces zijn getoetst en gecontroleerd. “Door de inzet van Anculus was de deskundigheid vanuit het schoolbestuur geborgd”.
- Tijdens de uitvoering heeft een gemeentelijk toezichthouder er op toe gezien dat de bouw conform de verstrekte vergunning en op een (verkeers)veilige door De Meeuw werd gerealiseerd.

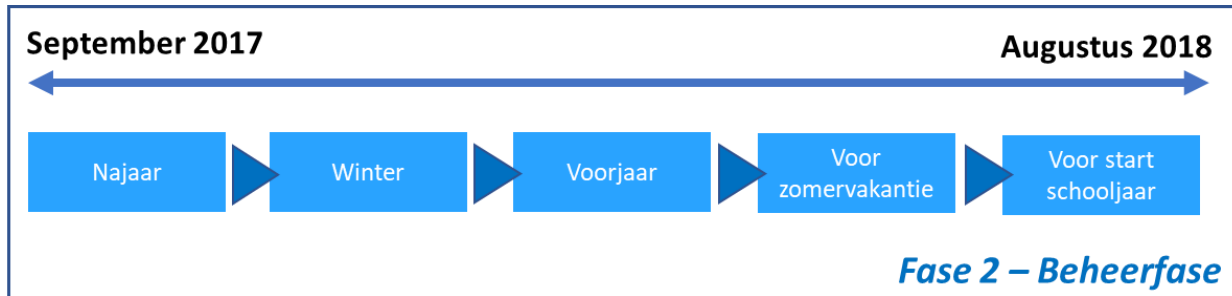
5. Vraagt deze casus om aanpassing of aanvulling van procedures of om verbetering in de opvolging van procedures?

Aan alle geïnterviewden is gevraagd naar leer- of verbeterpunten met betrekking tot de totstandkoming van de tijdelijke huisvesting (tot en met de overdracht). Hieruit is slechts één verbeterpunt naar voren gekomen. Tijdens alle interviews met betrokkenen is aangegeven dat een heldere gebruiksinstructie aan de gebruikers (voorafgaand aan het in gebruik nemen van de huisvesting) door de aannemer onderdeel zou moeten uitmaken van de procedure van oplevering en overdracht. In het verlengde daarvan is ook schriftelijke gebruiksinstructie (A4-tje) voor in de lokalen wenselijk.



Bevindingen Fase 2 - Beheerfase

De beheerfase van de tijdelijke noodlokalen van BS De Zeewinde start in september 2017 en doorloopt een vijftal fasen en eindigt 20 augustus 2018. In de onderstaande figuur zijn de verschillende fasen in chronologische volgorde weergegeven. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is de onderstaande fasering als leidraad gehanteerd.



De volgende onderzoeksvragen zijn voor deze fase geformuleerd:

1. Welke klachten zijn op welk moment bekend bij welke betrokken partij?
2. Op welke wijze zijn deze klachten geregistreerd?
3. Op welk moment, op welke wijze en door wie zijn klachten opgevolgd?
4. Zijn verantwoordelijkheden voor klachten voor betrokkenen duidelijk en eenduidig en is naar die verantwoordelijkheden gehandeld?
5. Vraagt deze casus om aanpassing of aanvulling van procedures en afspraken of om verbetering van opvolging van procedures en afspraken?

1. Welke klachten zijn op welk moment bekend bij welke betrokken partij?

Najaar

- Als gevolg van het niet tijdig realiseren van de elektriciteitsaansluiting door Stedin en de plaatsing van de noodaggregaten zijn de volgende klachten ontstaan:
 - Geluidsoverlast als gevolg van het noodaggregaat;
 - Lage temperatuur (als gevolg van beperkt vermogen en uitvallen aggregaat).
 De klachten van ouders kwamen vanaf september 2017 via de directeuren terecht bij het schoolbestuur. Ook via het gemeentelijk Servicepunt kwamen hierover in deze fase enkele klachten binnen bij de gemeente. Op 30 oktober 2017 is door ZRi de eerste klacht ontvangen (via de gemeente) over geluidsoverlast.
- Door omwonenden is vanaf september 2017 ook geklaagd (bij school en gemeente) over geluidsoverlast als gevolg van het noodaggregaat.
- Bijna vanaf het gebruik van de tijdelijke huisvesting zijn er klachten over de geur. Hierbij waren er twee problemen, te weten: riolering en toiletten. Vanuit de riolering kwam er vieze lucht de tijdelijke huisvesting in. De verspreiding van deze vieze lucht wordt gekoppeld aan de wijze waarop de tijdelijke huisvesting is gerealiseerd. Verder waren er klachten met betrekking tot de toiletten. Door het structureel 'minder netjes gebruiken' van de toiletten door enkele leerlingen ontstond hierbij eveneens stank. Daarnaast is er vanaf het begin een soort van muffigheid in het gebouw ervaren, die wordt gekoppeld aan de vloeren (vloerbedekking) en de schoonmaak. Deze klachten volgden de lijn leraar-directeur-bestuurder.
- Er is aangegeven dat de klachten door ouders mede het gevolg waren van een opeenstapeling van problemen. De genoemde klachten zijn in deze fase door gemeente en



school (bestuur) niet in verband gebracht met de latere gezondheidsklachten. Door een aantal ouders is echter aangegeven dat er ook in deze fase gezondheidsklachten zijn geweest en gemeld als gevolg van het binnenklimaat.

Winter

- Vanaf de aansluiting op het energienet (op 22 november 2017) zijn er geen klachten meer over geluid of kou. In deze periode zijn er verder geen klachten bekend, behoudens de stank ten aanzien van de toiletten.
- In januari 2018 heeft Anculus namens de school contact gezocht met De Meeuw over diverse problemen met betrekking tot de vloerbedekking, kozijnen en verlichting.
- Tijdens ouderavond (december 2017) en bijeenkomst met beide scholen (januari 2018) zijn er geen klachten geweest over het binnenklimaat.

Voorjaar

- Na de voorjaarsvakantie (6 maart 2018) is door de directeur gemeld dat er meer en terugkomende gezondheidsklachten (hoofdpijn, allergie, droge ogen, benauwd, etc.) waren, ook bij medewerkers. Dit betrof leerlingen 'die van zichzelf al allergisch zijn, maar de klachten verergeren'. In die periode is ook een aantal klachten formeel bij het schoolbestuur en gemeente binnen gekomen. Er is hierbij aangegeven dat de klachten grotendeels van dezelfde (en beperkte groep) ouders afkomstig waren (die ook in het najaar hebben geklaagd). Daarnaast hielden de klachten over stank en de schoonmaak aan. De klachten zijn tevens besproken in de stuurgroep.
- Op 28 maart heeft de school aan de gemeente een bericht verzonden, waarin is toegelicht dat 'na het verwijderen van de vloerbedekking in de lokalen zien we een goede verbetering van de eczeem klachten, echter blijft de stank in de lokalen en gangen hangen, hebben veel leerlingen en leerkrachten last van hoofdpijn'.
- Door het schoolbestuur is aangegeven dat na enkele acties werd aangegeven dat klachten verdwenen waren, maar na een week of 6 toch weer terug keerden.
- Vanuit meerdere kanten is aangegeven dat er een brede onrust ontstond; ouders gingen elkaar opzoeken over de klachten, wat ook zorgde voor een versterking. In deze fase werden, als gevolg van een stapeling van klachten en emoties, alle (fysieke) klachten door ouders gerelateerd aan de tijdelijke huisvesting. Als gedeeltelijke verklaring voor de emoties wordt hierbij het proces van de fusies van de basisscholen genoemd (van 3 naar 1 basisschool).

Voor zomervakantie

- Vlak voor de zomervakantie komen er ouders op het gemeentehuis klagen en ontstaat een nieuwe fase in het proces. Het (nieuwe) college wordt in deze fase geïnformeerd over de klachten en worden vragen gesteld in de gemeenteraad.
- Vertegenwoordigers van de gemeente hebben de tijdelijke huisvesting bezocht en geconstateerd dat er o.a. sprake was van onfrisse lucht. Ook het schoolbestuur en Anculus hebben gezamenlijk de tijdelijke huisvesting bezocht en waargenomen dat het 'vreemd rook'.

Voor start schooljaar

- In de week voorafgaand aan het nieuwe schooljaar zijn er geen nieuwe klachten bekend.



2. Op welke wijze zijn deze klachten geregistreerd?

De genoemde klachten komen op verschillende manieren en momenten binnen bij de betrokken organisaties. Per organisatie is hieronder beschreven op welke wijze de klachten zijn geregistreerd.

Gemeente

- Klachten komen binnen via het Servicepunt (en worden dan geregistreerd). Vervolgens worden deze klachten doorgezet naar de betreffende afdeling of ambtenaar.
- Er hebben ouders geklaagd op het gemeentehuis. In het onderzoek is het niet duidelijk geworden of en op welke wijze deze klachten exact zijn geregistreerd.
- Er komen per e-mail klachten binnen van de directeur bij de verantwoordelijk ambtenaar.

School / Schoolbestuur

- De klachten volgden de lijn van de klachtenregeling; leraar-directeur-bestuurder. De klachten kwamen zowel digitaal als mondeling binnen. Het is niet bekend op welke wijze deze klachten exact zijn geregistreerd.

Anculus

- Onderdeel van het gebouwbeheer door Anculus is het digitale (web)portal waarin klachten worden geregistreerd en door Anculus worden opgevolgd. Anculus handelt de klachten af en registreert de afhandeling op het portal. Vanaf januari 2018 komen op deze wijze klachten binnen bij Anculus.

3. Op welk moment, op welke wijze en door wie zijn klachten opgevolgd?

Najaar

- De klachten als gevolg van het ontbreken van de elektriciteitsaansluiting zijn opgepakt door de gemeente / ZRi als verantwoordelijke voor de uitvoering (restpunt). Na afstemming van ZRi met De Meeuw is er twee keer een aggregaat geplaatst. Na herhaaldelijke klachten over het aggregaat heeft de gemeente opdracht gegeven om op korte termijn het aggregaat te vervangen door een aggregaat van een andere leverancier.
 - Vanuit het schoolbestuur is hierbij aangegeven dat 'het heeft enige tijd geduurd voordat de gemeente verantwoordelijkheid aanvaardde ten aanzien van de opstartproblemen en klachten bij de tijdelijke huisvesting'. 'Daardoor heeft de problematiek een tijd doorgesudderd en was het diffuus wie nu wat ging doen. Directeur, ouders en Anculus hadden het gevoel van het kastje naar de muur te worden gestuurd'.
 - Vanuit de gemeente is hierbij aangegeven dat 'aangezien het gebouw was overgedragen daarmee de verantwoordelijkheid voor de klachten bij het schoolbestuur lag'.
- De klachten van de omwonenden omtrent het geluid zijn door de gemeente opgepakt. Door de gemeente zijn er afspraken gemaakt met de omwonenden over het gebruik van aggregaat (tijden aan- en uitzetten).
- De klachten ten aanzien van de schoonmaak zijn opgepakt door het schoolbestuur. Door het schoolbestuur is een verscherpte instructie gegeven aan het schoonmaakbedrijf.
- In deze periode zijn geen acties bekend ten aanzien van de klachten over de geur, die in verband worden gebracht met de riolering.



Winter

- In januari 2018 heeft Anculus namens de school contact gezocht met De Meeuw over diverse problemen met betrekking tot de vloerbedekking, kozijnen en verlichting. De reactie van De Meeuw blijft enige tijd uit.
- Aangezien de klachten ten aanzien van de schoonmaak aanhouden is door het schoolbestuur een ander schoonmaakbedrijf gecontracteerd en zijn extra schoonmaakuren ingekocht.

Voorjaar

- In maart doet De Meeuw (op verzoek van het schoolbestuur) onderzoek naar de stank en allergie. De resultaten zijn gedeeld met de gemeente (geen stilstaand water, schimmels of kadavers onder de huisvesting). In twee lokalen zijn vervolgens de ventilatiekasten uitgezet en is het verwijderen van de vloerbedekking besproken. Later is aan De Meeuw gevraagd (door het schoolbestuur) om ventilatieroosters te plaatsen. Het schoolbestuur heeft de gemeente geïnformeerd over de ondernomen acties. Acties vanuit het schoolbestuur (en Anculus) resulteerden telkens niet in een structurele oplossing.
- De klachten zijn besproken in de stuurgroep, waarbij de gemeente heeft aangegeven dat het van het schoolbestuur verwacht er iets mee te doen.
- In deze periode is door het schoolbestuur tevens extra ondersteuning op de school ingezet om de directeur te ondersteunen en de onrust tegen te gaan.

Voor zomervakantie

- Nadat de genoemde klachten aanhielden en de onrust toenam, hebben vertegenwoordigers van de gemeente de tijdelijke huisvesting op 28 juni 2018 bezocht. De bevindingen en adviezen n.a.v. het bezoek zijn door de gemeente gestuurd naar het schoolbestuur en Anculus. Verder is na het bezoek door de gemeente telefonisch contact geweest met een ouder die telefonisch een klacht had doorgegeven. Met deze ouders is afgesproken dat ze door een medewerker van de gemeente op de hoogte gehouden wordt.
- N.a.v. dit bezoek is er direct door de gemeente opdracht gegeven aan Bureau Tauw voor een onderzoek naar het binnenklimaat. Hierover werd al wel eerder over gesproken met de schoolbesturen. Binnen de gemeente is toen niet besproken dat dit onderzoek eigenlijk door het schoolbestuur had moeten worden uitgezet of dat het schoolbestuur via de formele procedures uit de huisvestingsverordening hiertoe een verzoek had moeten doen. Achteraf is het schoolbestuur nog verzocht aan verzoek/aanvraag in te dienen, voor het uitvoeren van het onderzoek, ten behoeve van financiële verantwoording (en rechtmatigheid).
- Op 5 juli 2018 is tijdens een stuurgroep gezamenlijk besloten dat een verdiepend onderzoek moest worden uitgevoerd. De gemeente was opdrachtgever aan Bureau Tauw voor het onderzoek en gaf hierbij aan welk type onderzoek moest worden uitgevoerd. Door een aantal ouders is achteraf kritiek geuit over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd (o.a. moment van de dag en lege lokalen)

Voor start schooljaar

- Op 21 augustus 2018 werden de eerste resultaten van het onderzoek door Bureau Tauw bekend bij gemeente en schoolbesturen. De ontvangen informatie was geen volledig rapport, maar betrof slechts een samenvattend overzicht met meetresultaten. De resultaten zijn in een ambtelijk overleg tussen gemeente en schoolbestuur besproken, waarna besloten is om (tijdelijk) geen gebruik meer te maken van deze tijdelijke huisvesting.



4. Zijn verantwoordelijkheden voor klachten voor betrokkenen duidelijk en eenduidig en is naar die verantwoordelijkheden gehandeld?

Door de betrokkenen is het volgende aangegeven bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag:

Gemeente

- Gedurende het proces is helder aangegeven dat de gemeente het schoolbestuur verantwoordelijk acht voor de klachten.
- De klachten als gevolg van het niet tijdig realiseren van de elektriciteitsaansluiting zijn door de gemeente (ZRI) opgepakt (als verlengde van de gemeentelijke rol in de uitvoering).
- De gemeente heeft eind juni 2018 telefonisch contact gehad met een ouder (die telefonisch een klacht had doorgegeven). Vervolgens is met deze ouders afgesproken dat ze door een medewerker van de gemeente op de hoogte gehouden wordt.
- Met de opdrachtverstrekking voor het onderzoek naar de luchtkwaliteit aan Bureau Tauw 'is de gemeente (juli 2018) eigenlijk op de stoel van het schoolbestuur gaan zitten'.
- De school en het schoolbestuur hebben in de beheerfase naar vermogen gehandeld.

Schoolbestuur

- Het heeft enige tijd geduurd voordat de gemeente verantwoordelijkheid aanvaardde ten aanzien van de opstartproblemen en klachten bij de tijdelijke huisvesting. Daardoor heeft de problematiek een tijd doorgesudderd en was het diffuus wie nu wat ging doen.
- Directeur, ouders en Anculus hadden (in het najaar 2017) het gevoel van het kastje naar de muur te worden gestuurd met betrekking tot de klachten. Deze onduidelijkheid kwam mede omdat het tijdelijke huisvesting betreft en de kaders daarvoor minder duidelijk waren.
- In de periode januari - april 2018 lag de lead richting De Meeuw bij de school/het schoolbestuur (bijgestaan door Anculus). Terugkijkend was er onduidelijkheid over de taken en rollen hierbij en is hierdoor ruis ontstaan. Er had eerder doorgepakkt moeten worden. In de stuurgroep hebben schoolbesturen vervolgens gezamenlijk met de vuist op tafel geslagen, omdat ondanks hun inzet de klachten toch telkens terugkeerden en ze niet verder kwamen.
- Gemeente en schoolbesturen hebben gezamenlijk de communicatie (brieven) verzorgd richting de ouders als reactie op klachten.
- Alle klachten zijn serieus zijn opgepakt en het schoolbestuur nadrukkelijk actie heeft ondernomen. De ouders zijn ook geïnformeerd over de acties die de school heeft ondernomen.

Door een aantal ouders is hierbij echter aangegeven dat er geen of beperkte terugkoppeling heeft plaatsgevonden over de acties die de school heeft ondernomen.



5. Vraagt deze casus om aanpassing of aanvulling van procedures en afspraken of om verbetering van opvolging van procedures en afspraken?

Op basis van de interviews met betrokkenen zijn de volgende procesmatige verbetervoorstellen gedaan:

- Bij klachten over gezondheid en/of binnenklimaat in schoolgebouwen dienen deze - in een vroeg stadium - te worden besproken tussen gemeente en schoolbestuur. Het initiatief ligt hierbij bij de organisatie waar de klachten binnen komen. Het is vervolgens een gezamenlijke verantwoordelijkheid om tot een plan van aanpak te komen, met daarbij de wettelijke rolverdeling als vertrekpunt. Belangrijk zijn daarbij de afspraken over de communicatie richting betrokkenen (ouders, docenten en MR) én het (laten) uitvoeren van objectieve metingen. Actief informeren over de ondernomen acties wordt daarbij aanbevolen.
- Bij klachten over gezondheid en binnenklimaat in schoolgebouwen dient eerder de GGD te worden betrokken. Hierbij dienen afspraken te worden gemaakt over wie (gemeente of schoolbestuur) de GGD hierover benaderd.
- Een eenduidige registratie van klachten door de gemeente, de school, het schoolbestuur en de verhuurder (in het geval van tijdelijke huisvesting). Om klachten goed te kunnen duiden en verhelpen is het belangrijk om deze (waar mogelijk) te monitoren, zodat er snel kan worden toegewerkt naar één compleet beeld.
- In navolging op de ontwikkelfase ook bij de beheerfase helder op schrift en in detail documenteren wie in de (tijdelijke / permanente) huisvesting waarvoor verantwoordelijk is.



Conclusies en aanbevelingen

Het evaluatieonderzoek richt zich op twee fases van de tijdelijke huisvesting voor basisschool De Zeewinde in Rockanje, te weten:

1. De fase tot het tot stand komen van de tijdelijke noodlokalen;
2. De beheerfase, de fase vanaf in gebruik name tot de start van het onderzoek naar het binnenklimaat (20 augustus 2018);

Aan de hand van de bevindingen (per onderzoeksvraag) uit beide fases wordt het volgende geconcludeerd en aanbevolen:

Fase 1 - Tot stand komen tijdelijke noodlokalen

1. De gezondheidsaspecten zijn tot en met de oplevering voldoende gewaarborgd in het proces naar totstandkoming van de tijdelijke huisvesting. Voor wat betreft de overdracht van De Meeuw en de gemeente aan het schoolbestuur geldt dat het onduidelijk is in hoeverre een goede gebruiksinstructie heeft plaatsgevonden.
2. In het proces naar totstandkoming van de tijdelijke huisvesting zijn geen gebreken ontstaan, behoudens de aansluiting op het elektriciteitsnetwerk. De verlate aansluiting is opgelost door de plaatsing van noodaggregaten als tijdelijke oplossing. Dit heeft tijdelijk geresulteerd in klachten over geluid en kou.
3. De procedures en rolverdeling bij de totstandkoming van de tijdelijke huisvesting waren helder en zijn volgens afspraak (en planning) verlopen. De formele overdracht van de tijdelijke huisvesting van de gemeente aan het schoolbestuur heeft echter pas 6 maanden na ingebruikname plaatsgevonden.
4. Er heeft een adequate toetsing en controle van het proces naar totstandkoming van de tijdelijke huisvesting plaatsgevonden. De bestuurlijke toetsing en controle functioneerde door een heldere projectorganisatie naar behoren. De toetsing en controle op de kwaliteit is geborgd door de inbreng van specifieke (externe) expertise vanuit de gemeente (ZRI en toezichthouder) en schoolbestuur (Anculus).
5. Het enige leer- of verbeterpunt in het proces naar totstandkoming van de tijdelijke huisvesting dat naar voren is gekomen, betreft het toevoegen van een heldere gebruiksinstructie aan de gebruikers (voorafgaand aan de ingebruikname) door de aannemer, als onderdeel van de procedure van oplevering en overdracht.

Fase 2 - Beheerfase

1. Gedurende de beheerfase zijn er op verschillende momenten verschillende klachten geweest over de tijdelijke huisvesting. In het 'najaar 2017' betrof het vooral klachten over geluid en kou als gevolg van de noodstroomvoorziening en klachten over de geur (muffigheid en rioollucht), die beide direct samen hangen met de (onder gemeentelijke verantwoordelijkheid) gerealiseerde tijdelijke huisvesting. Daarnaast waren er klachten over de schoonmaak en het gebruik van de toiletten, waarvoor het schoolbestuur verantwoordelijk is. Vanaf het 'voorjaar 2018' ontstaan diverse en meerdere gezondheidsklachten en hielden de klachten over de geur en schoonmaak aan. De laatst genoemde klachten bleven ondanks verschillende acties van het schoolbestuur terugkomen, wat resulteerde in een brede onrust en escalatie. De stapeling van klachten en de emoties over het proces van fusies waren mede een verklaring voor het ontstaan van de brede onrust, aangezien de formele klachten van slechts een beperkte groep ouders kwam.



2. Klachten over de tijdelijke huisvesting komen bij de betrokken organisaties op verschillende wijze binnen. Het is niet bekend op welke wijze deze klachten zijn geregistreerd, behoudens de digitale klachtenregistratie door Anculus.
3. Van het moment van ingebruikname en het binnenkomen van de klachten is er serieus geacteerd door het schoolbestuur, gezocht naar oplossingen en is de gemeente hierover geïnformeerd. De acties van het schoolbestuur (en Anculus) resulteerden niet een structurele oplossing. De communicatie over deze acties richting (klagende) ouders is een aandachtspunt. Het schoolbestuur heeft hierbij (ook volgens de gemeente) naar vermogen gehandeld. Aangezien het verhelpen van de gezondheidsklachten verder gaat dan de reguliere uitvoering van beheer en onderhoud door het schoolbestuur én de gemeente formeel de huurder van de tijdelijke huisvesting was en tevens verantwoordelijk voor adequate huisvesting, hadden de klachten eerder in gezamenlijkheid (tussen gemeente en schoolbestuur) moeten worden aangepakt. Na het ontstaan van de brede onrust heeft de gemeente meer de regie genomen door het bezoeken van de locatie, het laten uitvoeren van het onderzoek naar de luchtkwaliteit en direct contact met ouder over klachten. De klachten als gevolg van de noodstroomvoorziening zijn (als verlengde van de gemeentelijke rol in de uitvoering) opgepakt door de gemeente. Door het schoolbestuur is aangegeven dat de opvolging van de klachten effectiever was geweest bij meer helderheid over de taakverdeling.
4. De gemeente heeft tot ongeveer juni 2018 het schoolbestuur verantwoordelijk gehouden voor de klachten ten aanzien van de tijdelijke huisvesting en daarnaar geacteerd. Na het escaleren van de problematiek is de gemeente zelf (meer) de regie gaan nemen. Volgens het schoolbestuur was er daarvoor onduidelijkheid over de taken en rollen en ontstond hierdoor mede de ruis bij het verhelpen van de klachten. De onduidelijkheid is mede ontstaan door de rol van de gemeente (als huurder van De Meeuw en 'ingebreeuikgever' aan het schoolbestuur) én de kaders voor tijdelijke huisvesting minder helder bleken.
5. Er wordt een viertal procesmatige verbetervoorstellen gedaan, te weten:
 - a. Bij klachten over gezondheid en/of binnenklimaat in schoolgebouwen dienen deze - in een vroeg stadium - te worden besproken tussen gemeente en schoolbestuur. Het initiatief ligt hierbij bij de organisatie waar de klachten binnen komen. Het is vervolgens een gezamenlijke verantwoordelijkheid om tot een plan van aanpak te komen, met daarbij de wettelijke rolverdeling als vertrekpunt. Belangrijk daarbij zijn de afspraken over de communicatie richting betrokkenen (ouders, docenten en MR) én het (laten) uitvoeren van objectieve metingen. Actief informeren over de ondernomen acties wordt daarbij aanbevolen.
 - b. Bij klachten over gezondheid en binnenklimaat in schoolgebouwen dient eerder de GGD te worden betrokken. Hierbij dienen afspraken te worden gemaakt over wie (gemeente of schoolbestuur) de GGD hierover benaderd.
 - c. Een eenduidige registratie van klachten door de gemeente, de school, het schoolbestuur en de verhuurder (in het geval van tijdelijke huisvesting). Om klachten goed te kunnen duiden en verhelpen is het belangrijk om deze (waar mogelijk) te monitoren, zodat er snel kan worden toegewerkt naar één compleet beeld.
 - d. In navolging op de ontwikkelfase ook bij de beheerfase helder op schrift en in detail documenteren wie in de (tijdelijke / permanente) huisvesting waarvoor verantwoordelijk is.

