

Evaluatie Innovatieprogramma aardgasvrije en frisse basisscholen van Platform31



Thomas Martinelli
Cas Barendregt
Gera Nagelhout

November 2021



Inhoud

Inhoud	2
Samenvatting	3
Inleiding	6
Methoden	7
Resultaten deel 1: Interviews met interne betrokkenen	9
Verwachtingen Programma	9
Rol van Platform31 in het programma	10
Blik op voorlopige resultaten	10
Evaluatie van proces en manier van werken in het programma	12
Corona	14
Welke lessen voor opschaling zijn geleerd?	14
Algemeen commentaar op overstijgende opgave	15
Borging van kennis/resultaten voor toekomst	15
Resultaten deel 2: Interviews met externe betrokkenen (uit de pilots)	16
Aanleiding deelname	16
Verloop pilots	17
Bijdrage programma aan pilot	18
Lessen uit pilots	19
De marktsituatie en aanbesteding.....	20
Grotere plaatje	21
Discussie en conclusies	22
Conclusies	22
Methodologische overwegingen.....	24
Aanbevelingen	24

Samenvatting

Aanleiding

In het kader van het *Innovatieprogramma Aardgasvrije en Frisse Basisscholen* zijn 11 schoolbesturen en gemeenten geselecteerd die in pilots samenwerkten aan het verduurzamen van basisscholen. In het innovatieprogramma stond leren centraal. De pilots werden gestimuleerd om de basisscholen aardgasvrij te maken en tegelijkertijd aan een gezond binnenklimaat te werken. De verwachting was dat uit de ervaringen van de verschillende pilots lessen getrokken konden worden voor het opschalen van dergelijke verduurzamingen aan schoolgebouwen in Nederland.

De projectleiding van het innovatieprogramma lag bij Platform31 in samenwerking met Ruimte-OK. In deze procesevaluatie van het innovatieprogramma aardgasvrije en frisse basisscholen hebben we met name de bijdragen en activiteiten van Platform31 aan het programma geëvalueerd. We onderzochten hoe het proces van organisatie tijdens het programma verliep en hoe de verschillende activiteiten en producten van Platform31 bijdroegen aan het doel van het programma.

Resultaten interviews met interne betrokkenen

Rollen en samenwerking in programma

Voor de interviews met intern betrokkenen interviewden we leden van de stuurgroep, pilotbegeleiders en medewerkers van Platform31. Platform31 en Ruimte-OK waren samen belangrijke partijen in het programma. Ruimte-OK werd door de geïnterviewden gezien als inhoudelijke expert en Platform31 als de procesbegeleider die de leiding nam. Over de samenwerking met Platform31 waren de geïnterviewden over het algemeen positief. Ze vonden het een fijne partij om mee samen te werken. Platform31 kon enthousiaste en kundige mensen bij elkaar brengen en fungeerde goed als onafhankelijke partij om de processen te sturen en partijen te helpen om een innovatief spoor te bewandelen. De bijeenkomsten werden als leuk en energiek ervaren en er ontstond kennisoverdracht. Tegelijk waren er bij diverse geïnterviewden ook twijfels of Platform31 wel de juiste partij was om het programma te leiden omdat het als onervaren werd gezien op het gebied van onderwijshuisvesting.

Blik op resultaten

Opvallend is dat het voor intern betrokkenen nog niet duidelijk was wat het innovatieprogramma had opgeleverd. Voor de pilotbegeleiders gold dit minder, echter voor hen was niet duidelijk hoe de ervaringen vertaald zouden worden naar bruikbare aanbevelingen en handvatten voor andere scholen en gemeenten. Volgens de geïnterviewden is er veel nadruk gelegd op hoe je tot een goede aanbesteding komt en minder aandacht voor de uitvoering en bouwtechnische kant. Die aandacht voor het beginproces vonden alle geïnterviewden belangrijk. Sommige geïnterviewden vonden daarnaast dat technische innovaties minder van de grond zijn gekomen. De meningen over de resultaten waren gemengd. Vrijwel alle geïnterviewden benoemden positieve resultaten van het programma. Kritiek was vooral gericht op bepaalde onderdelen of een insteek. Opgemerkt moet worden dat kritiek vaak sterk samenhangt met de verwachtingen die geïnterviewden van het programma hadden: nadruk op het succesvol uitvoeren van de pilots of juist op de lessen voor opschaling? Deze verwachtingen waren niet voor iedereen gelijk.

Evaluatie van de manier van werken

Over de manier van werken van Platform31 waren verschillende visies. Het programma had een duidelijk einddoel, echter, de werkwijze van het programma was 'iteratief en adaptief', wat betekende dat niet is vastgelegd hoe het innovatieprogramma zou worden uitgevoerd en welke (sub)doelstellingen hieraan gekoppeld zouden worden. Mede hierdoor bestonden er uiteenlopende verwachtingen over hoe het programma uitgevoerd diende te worden. Daarnaast was het voor pilotbegeleiders onduidelijk wat de planning was en wanneer hun rol erop zat. In de verschillende lagen van uitvoering zorgden verschillen in focus en prioritering (b.v. nadruk op uitvoering pilot of opschalingsvraagstuk) soms voor frictie en irritaties tussen intern betrokkenen. Hoewel er sprake was van dergelijke onrust en je kon spreken van een zekere cultuurclash, hebben de partijen professioneel doorgewerkt aan het programma. Enerzijds waren er geïnterviewden die de aanpak van Platform31 waardeerden omdat dit vraagstuk een dergelijke iteratieve

en adaptieve aanpak vraagt. Anderzijds werd de aanpak ervaren als ongestructureerd, rommelig en te weinig gericht op concrete resultaten.

Welke lessen zijn geleerd?

Eén van de hoofddoelen van het innovatieprogramma was om lessen te trekken uit de pilots voor de landelijke verduurzaming. Meerdere pilotbegeleiders gaven aan dat ze het gevoel hadden dat hun opgedane kennis niet werd opgehaald door Platform31. Het was daarnaast onduidelijk wat er werd gedaan met stukken en notities die werden rondgestuurd onder de betrokkenen. Eén van de belangrijkste genoemde lessen ging over de verhouding en samenwerking tussen scholen en gemeenten: de belangrijkste bottleneck bij verduurzamingen van schoolgebouwen. In het kort gaat dit over een grijs gebied in het financieren van onderhoud en renovatie, waardoor een soort onderhandelingsproces plaatsvindt tussen gemeente en schoolbesturen. Aandacht voor een goed begin van die samenwerking (ruimte voor kennismaking), energiebezuinigingen op lange termijn meerekenen als opbrengst voor het verduurzamingsbudget en het opstellen van een goed integraal huisvestingsplan zou dit onderhandelingsproces kunnen helpen. Daarnaast werd het belang van een goede projectleider of begeleider benadrukt. Verder waren er twijfels over de opbrengst van verschillende innovatieve manieren van aanbesteden en of deze alternatieve werkwijzen haalbaar waren voor basisscholen.

Resultaten interviews met externe betrokkenen (pilots)

Selectie pilots

Voor de interviews met vertegenwoordigers van scholen en gemeenten selecteerden we pilots in verschillende fasen van de uitvoering, van aanbesteding tot verbouwing. De ingezette verduurzamingen verschilden ook. Bij alle pilots waren er al plannen voor verduurzaming van de schoolgebouwen vóór de start van dit programma. De subsidie werd daarom ook vaak gezien als een mogelijkheid om geplande of lopende verduurzamingen haalbaarder te maken, sneller uit te voeren, of uit te breiden. Bij alle scholen gingen de verduurzamingen verder dan enkel het aardgasvrij maken en het binnenklimaat verbeteren.

4

Hoe droeg het innovatieprogramma bij aan de pilots?

Het innovatieprogramma en de daaraan gelieerde activiteiten hebben op verschillende manieren bijgedragen aan de verduurzamingen in de pilots. Bijvoorbeeld met subsidie voor de pilots, begeleiding (o.a. de pilotbegeleiders), het organiseren van activiteiten en het aanbieden van informatie (door Platform31 en Ruimte-OK). Alle schoolbesturen en gemeenten uit de pilots gaven aan dat er zonder de subsidie ook een verduurzaming zou hebben plaatsgevonden. Het is niet duidelijk wat er dan anders gedaan zou zijn. Alle geïnterviewden waren positief over de ondersteuning van de pilotbegeleiders. Zij waren ondersteunend op verschillende manieren: met extra projectcapaciteit, expertise en kennis. En soms fungeerden ze als onafhankelijke partij die kon bemiddelen tussen gemeente en scholen. Over de activiteiten vanuit Platform31 en Ruimte-OK waren de geïnterviewden over het algemeen kritischer. Met name op de berichten en documenten die betrokkenen ontvingen en op de bijeenkomsten. Een aantal geïnterviewde vertegenwoordigers van scholen en gemeenten vond die niet veel toevoegen aan de pilot. Ook sloten de activiteiten en informatie soms niet goed aan bij de praktijk, en vond men ze te theoretisch. Over de inhoud van de bijeenkomsten waren de meningen wisselend. De frequentie van de bijeenkomsten werd als passend ervaren. Over de hulpmiddelen die pilots aangereikt kregen vanuit de organisatie van het programma verschilden de meningen. Zo kreeg één pilot een format aangereikt voor een bepaalde manier van aanbesteden "op een presenteerblaadje" van de pilotbegeleider, terwijl een andere pilot aangaf dat soort praktische tools juist te missen.

Wat hebben de pilots geleerd?

Het was opvallend dat de geïnterviewden vonden dat de situatie bij hun pilot of te specifiek of te algemeen was. En dat daardoor lessen uit de pilot minder relevant waren voor opschaling of voor andere scholen. Lessen die werden genoemd gingen met name over algemene projectmatige zaken (zoals het opstellen en volgen van een goede planning) en personeelwisselingen. De meest besproken lessen uit de pilots zaten in de discussie over de financiering van de verduurzaming van schoolgebouwen tussen gemeenten en schoolbestuur. De geïnterviewden gaven aan dat scholen erg beperkt zijn in wat ze kunnen financieren. Het integraal huisvestingsplan (IHP) werd meerdere malen genoemd als een belangrijk middel om dit met de gemeente te organiseren.

Discussie en conclusie

Een duidelijke conclusie, uit de interviews met intern en extern betrokkenen is dat niet iedereen dezelfde verwachtingen had van het programma. Platform31 besloot het programma iteratief en adaptief te leiden en daarmee om niet of minimaal (enkel op hoofdlijnen) vast te leggen hoe het programma en de pilots uitgevoerd zouden worden en welke doelstellingen hieraan gekoppeld zouden worden. Dit was een terugkerend thema in de interviews en zorgde er bij een deel van de betrokken partijen voor dat de verwachtingen niet helder waren. Enerzijds bood dit vrijheid voor pilots om lokaal hun eigen plannen te realiseren, anderzijds zorgde dit voor frustratie omdat niet duidelijk was waar de pilots aan moesten voldoen. Met name voor de pilots van niet-koplopers en voor de pilots die niet al een sterk eigen plan hadden was dit lastig. In de opzet van het programma is geen rekening gehouden met de verscheidenheid aan betrokkenen in de pilots. Onder sommige partijen bestond meer behoefte aan houvast en concrete doelstellingen die niet werden gegeven.

Verder was opvallend dat antwoorden op de vraag naar de geleerde lessen in de pilots summier en abstract bleven. Daarmee hangt het gevoel samen dat er weinig of geen informatie werd opgehaald uit de pilots en dat niet duidelijk was wat er met de informatie gedaan werd. We raden daarom aan om deze informatie duidelijk beschikbaar te maken en om een effectevaluatie te koppelen aan het programma waarbij wordt nagegaan welke verduurzamingen zijn gerealiseerd, welke mediërende factoren daarbij van belang waren en hoeveel tijd en budget daarvoor nodig was.

Ten slotte is er tijdens de gehele evaluatie van het proces van het huidige innovatieprogramma, ook veel gezegd over de achterliggende en overstijgende opgave, namelijk het verduurzamen van alle basisscholen in Nederland. Het is daarom lastig om de ervaringen en kritiek op het programma en de organisatie los te zien van visies op die grotere opgave. Al met al heeft deze evaluatie interessante dilemma's en discussies blootgelegd die input kunnen bieden voor de verduurzamingsopgaven.

5

Aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen doen we vier aanbevelingen om de ervaringen van de betrokkenen bij dit programma of in toekomstige, vergelijkbare programma's te verbeteren:

1. Haal zichtbaar informatie op, koppel deze terug en maak de informatie beschikbaar
2. Faciliteer verschillende doelgroepen
3. Onderzoek en evalueer de resultaten
4. Onderzoek de prestaties van de verduurzamingen

Inleiding

Platform31 heeft onderzoeksinstituut IVO gevraagd om een evaluatie te doen van de activiteiten en organisatie van Platform31 in het kader van het *Innovatieprogramma Aardgasvrije en Frisse Basisscholen*¹. In het innovatieprogramma zouden tien² geselecteerde basisscholen en gemeenten (pilots) leren hoe bestaande schoolgebouwen succesvol van het aardgasnet afgekoppeld kunnen worden (om zo bij te dragen aan klimaatdoelstellingen), het binnenklimaat van de school verbeterd kan worden en hoe de energierekening omlaag kan.

In deze evaluatie zijn met name twee aspecten van de bijdragen van Platform31 aan het programma geëvalueerd: (1) hoe werd het organisatorisch proces tijdens het programma ervaren door verschillende betrokkenen en (2) wat hebben de verschillende activiteiten en producten van Platform31 bijgedragen aan het doel van het programma?

Het doel van deze evaluatie was om te onderzoeken hoe Platform31 als projectleider en penvoerder, vanuit het perspectief van deelnemers heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen van het Innovatieprogramma. Hierbij spraken we enerzijds met 'interne partijen' die het initiatief namen voor het innovatieprogramma, zoals Platform31 zelf, Ruimte-OK en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). En anderzijds met 'externe partijen', zoals vertegenwoordigers van participerende gemeenten, schoolbesturen, de PO raad en de VNG.

In de interviews werd snel duidelijk dat er verschillende verwachtingen bestonden over de huidige evaluatie. Hoewel het voor de meeste geïnterviewden duidelijk was waarom wij hen interviewden, vonden sommigen het onduidelijk omdat de eindproducten van het programma nog niet gepubliceerd waren op het moment van het interview. Waardoor zij de opbrengsten van het programma nog niet konden evalueren. Zoals hierboven aangegeven betreft deze evaluatie echter geen effectstudie of een verantwoording van de eindresultaten. Wat we in dit rapport beschrijven is een samenvatting van ervaringen en lessen van verschillende betrokken partijen die in de looptijd van het innovatieprogramma zijn opgedaan.

*Innovatieprogramma Aardgasvrije en Frisse Basisscholen*³

Met het innovatieprogramma aardgasvrije en frisse basisscholen zijn 11 pilots gestimuleerd om bij renovatie van een basisschool te sturen op een aardgasvrij en fris (binnenklimaat) concept. Het innovatieprogramma, waarbij 'leren' centraal stond, heeft met het iteratieve en adaptieve karakter het mogelijk gemaakt om in te spelen op de verschillende lessen en ervaringen uit de pilots. Deze lessen en ervaringen zijn vertaald naar handelingsperspectieven waar andere scholen en gemeenten mee aan de slag kunnen. Tegelijkertijd is programma breed gekeken wat ervoor nodig is om van 11 naar 100 aardgasvrije en frisse basisscholen te kunnen opschalen.

De pilotprojecten zijn geselecteerd op basis van minimale prestatie-eisen, actieve houding en participatie, commitment en kans op succes, repeteerbaarheid, gelijkmatige spreiding over bouwperiodes, voldoende geografische spreiding en verbinding met de proeftuinen aardgasvrije wijken. De pilots zijn vanuit het Innovatieprogramma allemaal begeleid door een externe, onafhankelijke procesbegeleider. De pilotbegeleiders hebben de pilots gestuurd en begeleid naar een innovatieve benadering op weg naar een aardgasvrij en frisse basisschool. Daarvoor zijn drie mijlpalen gedefinieerd. De eerste mijlpaal was de formele vaststelling van de budgetten, de tweede mijlpaal de selectie van een opdrachtnemer en de derde mijlpaal de uitvoering.

Om de lessen en ervaringen te delen en verder te verspreiden hebben verschillende activiteiten plaatsgevonden. Met de betrokkenen vanuit de pilots (gemeente en schoolbestuur) zijn er gezamenlijke informele bijeenkomsten gehouden onder de naam 'Kenniss-, Leer- en Implementatieprogramma, KLIP'. Deze bijeenkomsten stonden in het teken van o.a. de business case, samenwerking, innovatief aanbesteden' en 'school in een aardgasvrije wijk'. Om de gemeenten en scholen waarvan de aanvragen

¹ Zoals beschreven op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/07/04/aardgasvrije-en-frisse-basisscholen>

² Uiteindelijk werden dit 11 pilots.

³ Deze beschrijving van de inhoud van het innovatieprogramma is aangeleverd door Platform31

niet zijn gehonoreerd wel aan te laten haken, werden deze expliciet uitgenodigd voor de kennis- en bijpraatsessies van het Innovatieprogramma. Op die manier zijn de behoeften en knelpunten voor scholen en gemeenten als het gaat om de duurzame renovatie van basisscholen verkend en de ervaringen gedeeld. Daarnaast zijn verschillende kennis- en communicatieproducten ontwikkeld. De website www.aardgasvrijescholen.nl vormt de basis voor de communicatie van deze producten, informatie over de 11 pilots en actuele zaken rondom het aardgasvrij en verduurzamen van scholen.

Methoden

Om de ervaringen en lessen rondom het proces te verzamelen, namen we semigestructureerde interviews af bij 26 betrokken stakeholders. De interviews duurden ongeveer 30 tot 60 minuten. In overleg met Platform31 en BZK is besloten de volgende groepen te interviewen voor een divers en compleet beeld:

Intern betrokkenen:

- Alle leden van de stuurgroep (N=4)
- Alle programmacoördinatoren (N=4)
- Een selectie van pilotbegeleiders (N=7)
- Externe expertise medewerker (Henk Diepenmaat)

Extern betrokkenen:

- Een selectie van betrokken schoolbestuurders of andere vertegenwoordigers van de scholen (N=5)
- Een selectie van betrokken gemeenteambtenaren (N=5)

Voor de selectie hebben we een zogenoemde *doelgerichte steekproef* genomen van pilotbegeleiders, schoolbestuurders en gemeenteambtenaren. Op basis van de Memo van Platform31 van 19 januari 2021 (zie bijlage 1) heeft onderzoeksinstituut IVO vijf pilots geselecteerd om tot een zo breed mogelijke spreiding te komen op basis van variatie op de volgende kenmerken:

- Pilotbegeleider
- Fase pilot (afgerond, in uitvoering, gestaakt)
- Locatie (stedelijk en regionaal)
- Bouwjaar te renoveren vastgoed

In de eerste ronde interviews (maart – april 2021) zijn de stuurgroep leden, programmacoördinatoren, pilotbegeleiders en de externe expertisemedewerker geïnterviewd. De schoolbesturen en gemeenteambtenaren werden in de tweede ronde (mei – juni 2021) geïnterviewd. De interviews hebben plaatsgevonden op voorwaarde van anonimiteit. De antwoorden zijn dus zo verwerkt dat ze niet herleidbaar zijn naar de geïnterviewden.

Voor de interviews van intern betrokkenen hebben we de onderstaande lijst van onderwerpen als leidraad voor de gesprekken gebruikt:

1. Welke rol had Platform31 in het programma?
2. Wat hebben alle activiteiten bijgedragen aan de doelen van het programma?
2. Innovaties (proces, techniek) en lessen uit het programma

3. Welke lessen zijn er verder nog geleerd?
4. Hoe heeft de manier van werken invloed gehad op het programma?
5. Hoe heb je de pilotbenadering ervaren?
6. Wie gaat hier nu mee verder?
7. Hoe kijk je terug op de resultaten die zijn opgeleverd?

In de tweede interviewronde werden de externe betrokkenen (pilots) geïnterviewd⁴. Voor de interviews van extern betrokkenen hebben we de onderstaande lijst van onderwerpen als leidraad voor de gesprekken gebruikt:

1. Aanleiding deelname aan het Aardgasvrije en Frisse basisscholenprogramma.
2. Het verloop van het programma.
3. Van welke onderdelen van het programma is gebruik gemaakt?
4. Bijdrage van het programma aan de pilot.
5. De marktsituatie (bouwpartijen)
6. De gekozen manier van aanbesteden.
7. Innovaties en lessen uit de pilot.
8. Manier van werken van Platform31 en het programma.
9. Hoe nu verder?

8

Analyse

Van alle interviews zijn beknopte verslagen gemaakt. Deze dienden als bron voor een kwalitatieve analyse en beknopt evaluatierapport. Voor de analyse hebben we een thematische analyse uitgevoerd in Microsoft Word. Dit houdt in dat we de gespreksverslagen eerst gecodeerd hebben, waarbij steeds voor stukken tekst een categorie werd toegekend (getagd). Op basis van de codes zijn overkoepelende thema's uitgewerkt. Deze thema's worden aan de hand van quotes en context beschreven in de resultatensectie.

Samenwerking

Onderzoeksinstituut IVO en Platform31 werken samen in een groep. Om de onafhankelijkheid van deze evaluatie zo goed mogelijk te waarborgen hanteerden we een aantal vooraf afgesproken spelregels. Zo werd bijvoorbeeld de data opgeslagen op een afgeschermd locatie die niet toegankelijk was voor Platform31. Hoewel dit uiteraard niet uniek is voor dit rapport, heeft Platform31, de opdrachtgever, geen invloed gehad op de resultaten van het onderzoek of op de interpretatie daarvan in de rapportage. Daarnaast zijn we overeengekomen dat Onderzoeksinstituut IVO altijd het recht heeft op publicatie van de geanonimiseerde resultaten (gegevens niet herleidbaar tot de opdrachtgever of de betrokken organisaties) in ieder geval 1 jaar na afronding van het onderzoek.

⁴ Het bleek niet mogelijk om één van de 5 geselecteerde pilots te bereiken. Dit kwam onder andere door personeelwisselingen en niet reageren op onze verzoeken. In overleg met de opdrachtgever is besloten deze interviews te laten vervallen

Resultaten deel 1: Interviews met interne betrokkenen

Verwachtingen van het programma

Eén programma, veel visies

Hoewel het programma een duidelijk einddoel had, namelijk het aardgasvrij en fris maken van 11 pilotscholen (en daarvan leren), waren er verschillende ideeën over hoe dit bereikt moest worden en wat de aandachtspunten waren. Er is voor gekozen om niet vast te leggen hoe het programma uitgevoerd zou moeten worden en welke doelstellingen hieraan gekoppeld zouden worden. Hier “is ook nooit door BZK om gevraagd”. Het programma moest “iteratief en adaptief” zijn. Mede door deze vrije benadering hadden geïnterviewden verschillende ideeën over waar de focus lag binnen het programma.

Zo was een deel van de geïnterviewden vooral gefocust op de concrete en praktische vraagstukken. Zij richtten zich op het behalen van korte termijn doelen binnen de pilots (aardgasvrij en fris maken). Een ander deel legde de nadruk juist op “innoveren” en vond dat de pilots vernieuwende dingen moesten proberen, met de noodzaak van versneld opschalen in het achterhoofd. Deze verschillen in focus en prioritering zorgden soms voor frictie tussen de partijen in het programma. Dit had ook gevolgen voor de (on)tevredenheid over het programma. Het verenigen van de technische opgave en de grotere maatschappelijke opgave bleek lastig. Hoewel de samenwerkende partijen professioneel hebben doorgewerkt aan het programma heeft dit wel tot onderlinge “irritaties” geleid. Deze context is belangrijk voor het interpreteren van deze evaluatie.

Over de uitvoering bestonden ook verschillende ideeën. Sommige vonden dat de situatie nog niet rijp was om met opschaling bezig te zijn: “Het is belangrijk om eerst te weten of een verduurzaming goed werkt”. Zij waren bezorgd dat er nog niet genoeg kennis is over hoe aanpassingen aan schoolgebouwen zouden presteren in de praktijk. Zij hadden liever de pilot pas beëindigd met bijvoorbeeld een nameting van de energierekening, 6 of 12 maanden na oplevering. Andere geïnterviewden vonden dat die kennis er wel voldoende was en dat het zaak was zo snel mogelijk aan de slag te gaan met aanbestedingen. Wel vonden vrijwel alle geïnterviewden dat zo'n aanbesteding lastig te realiseren is. Vooral omdat voor een verduurzaming van een schoolgebouw financiën van zowel scholen als gemeente nodig zijn. En gebaseerd op eerdere ervaringen (maar ook in dit programma) blijkt het lastig om deze op één lijn te krijgen.

Legitiem maar ambitieus

De doelen uit het innovatieprogramma werden over het algemeen door de geïnterviewden als belangrijk, maar ook groots en ambitieus ervaren. Dat zat deels in de grotere opgave die sterk aan het programma werd gekoppeld. Het huidige programma richtte zich namelijk op het aardgasvrij en ‘fris’ maken van 11 pilot-scholen, maar ook om hieruit lessen te trekken voor opschaling naar de duizenden scholen die ook verduurzaamd moeten worden. Daarnaast werd uitgesproken dat deze verduurzaming “sneller, beter en goedkoper” moest. Die grotere opgave van duizenden scholen zat dus bij veel geïnterviewden in het achterhoofd, echter niemand verwachtte dat dit programma een volledige oplossing zou bieden.

Verschillende geïnterviewden uitten zich sceptisch over de doelstellingen van het programma en de middelen die daarvoor beschikbaar werden gesteld. Sommigen vonden het te vroeg om het verduurzamen van scholen op te schalen omdat ze nog veel beren op de weg zagen, zoals de verdeelde financieringsstromen van scholen en gemeenten. “Het programma is legitiem maar ook ambitieus en houdt onvoldoende rekening met de weerbarstige praktijk”. Maar ook: “Hogere ambities hebben dan dat er geld beschikbaar is: Het is gewoon niet genoeg”. De meeste geïnterviewden vonden dat er structureel geld moest worden vrijgemaakt voor de doelstellingen van het programma.

Hoewel het programma onderdeel is van een grotere klimaatambitie is ervoor gekozen om het te richten op (of te beperken tot) twee hoofddoelen: (1) het aardgasvrij maken van de scholen en (2) het binnenklimaat verbeteren. Sommige geïnterviewden zagen liever dat de verduurzaming van scholen meteen veel breder zou zijn opgepakt. Bijvoorbeeld met het volledig energieneutraal maken van een

schoolgebouw. Volgens één geïnterviewde werd het programma beperkt tot bovenstaande punten zodat het laagdrempeliger en haalbaarder zou zijn. “We zijn erachter dat het wel kan, maar het kost nog steeds heel veel. Ten opzichte van het helemaal in één keer goed doen, vind ik het dan een slap verhaal.”

Rol van Platform31

Kenmerkend voor Platform31

We hebben geïnterviewden gevraagd hoe ze aankeken tegen de rol van Platform31 in het programma. Over het algemeen vonden de geïnterviewden Platform31 een fijne partij om mee samen te werken. Maar er waren ook bij diverse geïnterviewden twijfels of het wel de juiste partij was om dit programma te leiden. De kracht van Platform31 ligt volgens de geïnterviewden bij het netwerken (bijvoorbeeld “de juiste partijen kunnen inhuren”), het organiseren van bijeenkomsten, het faciliteren van samenwerking en uitwisselen van ideeën: “Platform31 is erin geslaagd om een leuk en enthousiast projectteam samen te stellen. Het waren mensen die ervoor gaan, die een extra stap willen zetten. Er zat veel ervaring in dit team en dat is nodig omdat de wereld van schoolbesturen en gemeente(ambtenaren) op dit gebied conservatief is. Je komt er dan niet met jonge honden maar wel met ervaring en kennis van zaken.” Platform31 werd ook als “aanjagende partij” gezien die de “beweging in gang zette”.

Daarnaast werd Platform31 beschreven als een “nieuwe” of “onervaren” partij in onderwijshuisvesting. Hier was kritiek op: “Ze moesten overall externen voor inhuren”, terwijl er andere partijen zouden zijn geweest die zulke kennis zelf in huis hebben.” Ook werd aangegeven dat het voor Platform31 een erg groot programma-budget was. Daarom gaf één van de geïnterviewden aan dat voor een volgende keer het beter zou zijn om een extra partij in de arm te nemen vanwege de grootte van het programma en de focus van Platform31: “Een partij die meer op de marktzijde is gericht”. Een derde van het budget was volgens de geïnterviewde namelijk bedoeld om marktpartijen te betrekken bij het programma door hen een rekenvergoeding (voor het maken van een offerte) aan te bieden. Verschillende geïnterviewden hebben twijfels of dit voldoende is gebeurd. “Dit is misschien toch een gemiste kans geweest. Hiermee hadden we misschien juist die technische innovaties kunnen maken.”

Rolverdeling

Naast Platform31 was Ruimte-OK een belangrijke partij in het programma. Ruimte-OK werd vooral gezien als “inhoudelijke expert” en Platform31 als “procesbegeleider” van het programma. “Platform31 heeft de zaken goed voorbereid en begeleid. Ze namen ons bij de hand bij ‘hoe neem je beslissingen?’. Dat kunnen ze goed. Ze zijn gestructureerd en geordend. Ruimte-OK was meer voor technische advisering.” Vooral de leden in de stuurgroep konden de “verbindende” rol van Platform31 erg waarderen. Ze brachten partijen bij elkaar die normaal gezien neiging hebben tot “verkokeren”. “Dat heeft zelfs meer opgeleverd buiten het Innovatieprogramma, maar heeft daar wel zijn oorsprong.”

Daarnaast gaven geïnterviewden aan dat het procesverloop erg afhankelijk was van de persoon van de procesbegeleiders. Bijvoorbeeld of de procesbegeleider financiële of juist technische affiniteit had. Volgens één geïnterviewde kwam dat ook doordat Platform31 te weinig “hands-on kennis” in huis had. Ze waren daardoor afhankelijk van de expertise van de procesbegeleiders en konden niet zelf met een protocol of oplossingen komen. Daarentegen werd ook aangegeven dat Platform31 als onafhankelijke partij juist belangrijk was om de “processen te sturen” en om schoolbesturen en gemeenten te “behoeden voor fouten”: “Soms dreigde een schoolbestuur of gemeente het project klassiek aan te pakken. Als puntje bij paaltje kwam vonden ze innovatief werken spannend. Platform31 hielp dan om ze toch dat innovatieve spoor te laten bewandelen. Dat was ook een belangrijke bijdrage aan de doelstelling van het programma dat om innovatie draaide.”

Blik op voorlopige resultaten

In deze evaluatie hebben we geïnterviewden ook gevraagd naar hun oordeel over wat het programma tot dan toe had bereikt. Opvallend was dat stuurgroep deelnemers minder goed op de hoogte waren en dat niet altijd duidelijk was wat IVO kwam evalueren. “Het is op dit moment nog te vroeg om te zeggen nu of dat iets gaat opleveren voor andere scholen en gemeenten die hiermee aan de slag moeten. Oftewel: ‘wat hebben de anderen daaraan?’ Die conclusies moeten nog getrokken worden.” Bij de geïnterviewde pilootbegeleiders speelde dit niet. Zij zaten dicht op de praktijk van het programma (de pilots) en hun taak

was in de meeste gevallen al afgerond. Echter ook voor de pilotbegeleiders was het nog niet duidelijk hoe hun ervaringen vertaald zouden worden naar bruikbare aanbevelingen richting het ministerie en naar handvatten voor andere scholen en gemeenten.

De meningen over de resultaten liepen uiteen. Vrijwel alle geïnterviewden benoemden positieve resultaten van het programma. Kritiek was vaak gericht op bepaalde onderdelen of een insteek. Opgemerkt moet worden dat deze perspectieven vaak sterk samenhangen met de verwachtingen die geïnterviewden van het programma hadden. Gaat het vooral om het succesvol uitvoeren van de pilots of juist om de lessen voor opschaling? Deze verwachtingen waren, zoals eerder beschreven in deze evaluatie, niet voor iedereen gelijk.

(Proces)Kanttekeningen

Volgende een geïnterviewde heeft Platform31 “in het innovatieprogramma veel nadruk gelegd op de proceskant van de opdracht. We hebben daardoor veel geleerd over hoe je tot een goede aanbesteding komt. Hoe kun je ervoor zorgen dat de verschillende partijen elkaar begrijpen.” Tegelijk, zegt deze persoon ook: “Door de focus op het proces is er minder aandacht geweest voor de fysieke en technische kant van het programma. Het doel was ook om technische innovaties te ontwikkelen die scholen zouden helpen om betaalbaarder te verduurzamen.” Een ander gaf aan dat een effectevaluatie nog mist: “We weten nu alleen dat ze een oplossing hebben bedacht maar niet of het ook echt goed werkt.”

Platform31 geeft zelf ook aan dat ze het accent hebben gelegd op de “softe kant” en niet op de “bouwtechnische kant”. Het is volgens de betrokkenen van Platform31 belangrijk om gemeenten en schoolbesturen te helpen om samen een doel te stellen, “Dat is abstract, maar als je dat weet volgt de techniek daaruit vanzelf”.

Dat de aandacht op de voorbereiding van de aanbesteding lag, bleek niet onterecht: “Het ging precies zoals je kon verwachten, namelijk heel moeilijk.” Ook zijn er twee pilots gestopt in die voorbereidende fase. Eén van die pilots kwam er na het inbrengen van een pilotbegeleider achter dat ze de kosten niet goed hadden doorgerekend en bij de andere greep het gemeentebestuur in met andere plannen voor het schoolgebouw. Het lag dus soms buiten de macht van het programma of de verduurzaming binnen de looptijd gerealiseerd kon worden volgens de geïnterviewden.

11

Technische innovaties

Hoewel dit geen bouwtechnische evaluatie van het programma betreft, hebben we wel een aantal algemene indrukken verzameld over technische resultaten in het programma. Zo bestond er bijvoorbeeld de indruk dat de nadruk in de projecten lag op warmte en niet op koeling. Mogelijk risico hierbij is dat scholen later extra ventilatie moeten plaatsen wat ten koste gaat van de energiebesparing. Daarnaast was een geïnterviewde positief over dat in “ongeveer de helft van de pilots” de methodiek van “prestatiegericht uitvragen” is toegepast. “Deze werkwijze heeft de toekomst, zeker nu er zoveel technische innovaties op de markt verschijnen.” Een andere geïnterviewde was van mening dat er geen technische innovaties zijn gedaan in het programma: “Alles is er al, alles kan!”.

KLIP-bijeenkomsten

Met de betrokkenen van de pilots namen deel aan meerdere zogenaamde “KLIP-bijeenkomsten”⁵. Vanuit de stuurgroep werd opgemerkt: “In het begin van het programma waren we veel aan het zenden op die bijeenkomsten, maar dat hebben we snel omgedraaid omdat kennisdeling het doel was. Op die manier kwamen de verhalen uit de projecten en pilots los. Daar ontstond kennisoverdracht.” Over het algemeen werden de bijeenkomsten door de geïnterviewden als “leuk” en “energiek” ervaren. Het organiseren en faciliteren van deze bijeenkomsten werd als een specialiteit van Platform31 gezien. Eén van de geïnterviewden zou het goede van die bijeenkomsten ook meer willen gebruiken: “Wat ik wel zou willen proberen om dat niet alleen maar tijdens die sessies te doen, daar zijn ze te kort en schaars voor. Je wilt eigenlijk dat dat meer continu is. Er moet meer van dat soort interactie ontstaan.” Toch was er ook kritiek op de bijeenkomsten: “Dat was heel leuk en energiek, maar daar maakten we niet heel veel stappen mee. Het kan best zijn dat er achter de schermen goede dingen zijn bedacht, maar die kwamen niet over op mij.”

Rekentool

Een van de producten die vaak genoemd werd in de interviews was de “Rekentool”. Dit betreft een

⁵ Staat voor Kennis, Leer en Implementatie Programma. Zie voor meer info de Notitie AVS, januari 2021 in Bijlage 1

rekenformule om kosten in kaart te brengen voor verduurzaming en is gebaseerd op eerder werk (doorontwikkeld) uit de "GreenDeal Scholen" waar Platform31 en andere partijen ook bij betrokken waren. Sommigen vonden de Rekentool een "mooi product" dat "heel handig" is voor gemeenten en scholen om inzichtelijk te maken wat er nodig is voor verduurzaming. Het werd door enkelen geïnterviewden zelfs "de motor van het programma" genoemd.

Er was echter ook kritiek: "Ik ken vergelijkbare rekentools, ik heb er zelf ook een. Daar zijn er tig van. Het is gewoon een Excelbestand. Het lastige is dat als de parameters veranderen, de energieprijzen, of het aantal leerlingen, dat die de uitkomsten heel erg veranderen. Dus dat is niet zo heel handig. Een school krijgt geld binnen op basis van aantal leerlingen en dat fluctueert. Terwijl de rekentool gebaseerd is op de komende 30 jaar." Ook waren er partijen die liever hun eigen rekentool inzetten. Een algemene kritiek van één van de geïnterviewden op al dit soort rekentools, is dat de hulpmiddelen niet zelfstandig door gemeenten of scholen kunnen worden gebruikt. Ze hebben externe ondersteuning nodig om met deze tools aan de slag te gaan.

Ook was het opvallend dat het voor geïnterviewden onduidelijk was wat er met de rekentool gedaan was of zou worden: "Ik weet eigenlijk niet of die af is en wat daar mee gedaan is". Daarbij waren er zorgen dat het product misschien niet afgemaakt zou worden. Eén geïnterviewde vond het erg belangrijk dat het in ieder geval publiekelijk beschikbaar gesteld zou worden: "Ik begrijp dat ze die al een keer hebben gemaakt met overheidsgeld, maar het is nog niet beschikbaar. Dat vind ik wel een kwalijke zaak, want als je iets maakt met overheidsgeld dan moet het openbaar zijn." Het is volgens een andere geïnterviewde ook belangrijk dat dit niet bij een commerciële partij wordt ondergebracht. Ruimte-OK die hier verantwoordelijk voor zou zijn, wordt door sommige gezien als zo'n commerciële partij.

12

Animatiefilmpjes

Animatiefilmpjes werden meerdere malen genoemd als opgeleverd resultaat door geïnterviewden. De meningen hierover waren overwegend positief. Een van de geïnterviewden stelt dat hij ze nog wekelijks naar geïnteresseerden stuurt. Een ander positief aspect is dat de filmpjes "bijdragen aan het spreken van een gemeenschappelijke taal". Als ontwikkelpunt noemen de geïnterviewden onder andere: "je moet wel iemand hebben die dat filmpje aflevert en het niet alleen op internet zetten. Je moet het vertalen naar iets concreets. Je ziet dat het werkt wanneer mensen dit oppakken. Als je het filmpje laat zien en daarna gelijk een volgende stap kunt aanbieden." Een andere zegt dat de filmpjes nog iets "inspirerender" hadden gemogen: "Nu zeggen gemeenten en schoolbesturen: 'ja dat herken ik', meer niet."

Evaluatie van proces en manier van werken in het programma

'Zijn we er al?' Verloop van het programma

Opvallend was dat het voor de pilotbegeleiders vaak niet duidelijk was wat de planning was van het programma en wanneer het programma eigenlijk 'klaar' was voor hen. Dit had onder andere te maken met de "iteratieve en adaptieve" manier van werken waar sommige geïnterviewden moeite mee hadden. "Het iteratief werken maakt je ook stuurloos. Je wilt wel innoveren, maar het moet ook wat opleveren." De planning werd gaandeweg gemaakt op basis van behoeften, maar "dan is een jaar kort". De hoge ambities in combinatie met de korte doorlooptijd vonden sommige geïnterviewden niet passend. Voor deze manier van werken is veel wederzijds vertrouwen nodig. Want ook verantwoording om te laten zien of je gedaan hebt wat je zou doen is lastig. "Je gaat in iets mee waarvan je niet weet hoe het gaat aflopen. Dat vergt wel wat van partijen."

Verder werd er opgemerkt dat er verschil zat in betrokkenheid vanuit het programma tussen het begin en het eind van het programma. "Het eerste deel van het project was zeer leerzaam en concreet. Goede energie en welwillende deelnemers. Tweede deel van het project lag het accent te veel op processen en methodieken en raakte de verbinding met de pilots zoek. De energie bij deelnemers ebde weg." Ook gaven verschillende geïnterviewden aan dat er op een gegeven moment radiostilte was vanuit het programma.

De geïnterviewden geven echter ook aan dat men "echt wel verder dan ten opzichte van twee jaar geleden" is. Er is "waardevolle informatie opgehaald" over waar projecten tegenaanlopen en waarom. Ook is er veel meer onderbouwing voor hoe de praktijk kijkt naar deze ambities. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat ze het vreemd vonden dat het project ophield bij de aanbesteding. Eigenlijk had er ook een

effectevaluatie ingebouwd moeten zijn “om te kijken of de gebouwen ook presteren zoals beloofd”. Die kennis is nodig om te leren van gemaakte keuzes en/of fouten. Anders kun je niet opschalen, volgens een geïnterviewde.

Cultuurclash

Zoals eerder in deze evaluatie genoemd is, had het programma te maken met een brede opgave met daarin verschillende verwachtingen vanuit verschillende partijen. De ervaringen hiermee zijn divers. Het leidde soms tot onrust, irritaties of een “cultuurclash” binnen het programma. Het verschil kan worden beschreven als “hoog-over visie” versus “praktisch”. Platform31 werd gezien als een “heel aardig en sociaal” en “intrigerende en inspirerende” partij, maar ook als “ongestructureerd, rommelig en te weinig gericht op concrete resultaten”. Dit heeft ertoe geleid dat betrokken organisaties soms gingen “remmen”. Ook speelde het idee dat er te veel focus lag op “de bredere aanpak van het aardgasvrij maken van buurten en wijken en andere gebouwen, terwijl de meeste gemeenten daar totaal niet aan toe waren.”

De “hoog-over visie” werd ook gewaardeerd door anderen geïnterviewden: “Ik vind dat Platform31 heel goed heeft gezien dat het opschalingsvraagstuk ook iets anders vraagt en dat de bestuurlijke opgave er ook bij is getrokken. (...) dat is bij gangbare programma’s nauwelijks het geval. Doe je dat niet dan kun je het schudden.”

Verder werd genoemd dat het “jammer” was en een “gemiste kans” dat de programmaleiding (Platform31) nooit op de locaties is gaan kijken. “Door op afstand te blijven verloor Platform31 onvoldoende legitimiteit voor haar programmaleiders-rol.” Enkele locatiebezoeken werden wel gedaan, bijvoorbeeld in een casus waar de pilot vroegtijdig stopte, om in gesprek te gaan met de betreffende gemeente.

Afwachtend en decentraal

In dit programma werd heel veel van de ‘macht’ en verantwoordelijkheid bij de pilots zelf gelegd. Hier hadden geïnterviewden verschillende meningen over. Positief aan het decentraal werken was dat het programma door de brede uitvraag scholen en gemeenten al had laten samenwerken, omdat ze samen een aanvraag moesten indienen. “Daarmee krijg je al een soort samenwerking en commitment.” En deze commitment is belangrijk bij de uitvoering.

Daarnaast zagen geïnterviewden dat er door de verantwoordelijkheid bij de pilots te leggen er te “projectmatig” werd gewerkt en te veel gefocust op één schoolproject. “Dan ga je nooit meer efficiëntie in het grotere plaatje kunnen organiseren.” Het decentrale werken gaat uit van het principe dat maatwerk nodig is bij verduurzaming en dat gaat niet op volgens een aantal geïnterviewden: “70% is standaard en 30% is maatwerk, dus je kunt een hoop standaardiseren”. Het maakt het ook lastig om een eenduidige les te trekken uit het programma.

Een andere consequentie van het weinig bemoeien met de pilots is dat het “alle kanten op ging en soms tergend langzaam”. Sommige geïnterviewden vonden dat meer projectsturing gewenst was. Het werd wel onderkend dat zo’n programma maar beperkte invloed kan hebben op de praktijk, maar “het helpt wel als je er veel meer bovenop zit en de boel aandrijft”. Sommige geïnterviewden hadden “geen idee” wat de programmaleiding wilde bereiken en misten “concrete doelstellingen of plannen”. “Alle 11 projecten deden op volstrekt eigen wijze hun project. Er was geen sturing vooraf, al was het maar een A4tje met een lijstje eventueel te gebruiken ‘tools’.” Dit proces werd volgens de geïnterviewden onvoldoende georganiseerd.

Hoe werden lessen opgehaald uit de pilots?

Een hoofddoel van het programma was om te leren hoe de duizenden scholen in Nederland geholpen konden worden om te verduurzamen. Hiervoor is kennisuitwisseling tussen het programma en de pilots cruciaal. De geïnterviewden waren hier echter overwegend kritisch op. Meerdere pilotbegeleiders gaven aan dat ze het gevoel hadden dat ze niet hun opgedane kennis kwijt konden bij het programma. “Ik wilde hier graag over meedenken. Dan hoorde ik terug: ‘Ja, dat is een goeie, komen we op terug’. En dan hoorde ik vervolgens niks meer.” Ook was het niet duidelijk wat er werd gedaan met de gesprekken en notities die vanuit de pilotbegeleiders met het programma werden gedeeld. “Ik weet niet of dat goed wordt opgepakt.” De opgedane kennis zat vooral in het hoofd van de pilotbegeleiders, maar werd onvoldoende benut. Het leek daarom soms “toevallig” dat er bepaalde technische of proces oplossingen werden toegepast in de pilots (bijvoorbeeld een bepaalde manier van aanbesteden), omdat die de betreffende pilotbegeleider er mee bekend was. Deze kennis is niet geïnventariseerd.

Daarnaast ervaren sommige pilotbegeleiders dat de moeilijke processen in de pilots “min of meer genegeerd” werden. Ze ervaren daar onvoldoende ondersteuning in, terwijl dat juist hele waardevolle informatie zou kunnen opleveren voor het opschalingsvraagstuk. De ervaring leert namelijk dat het vaak moeizaam gaat, volgens hen. “Het is een gemiste kans om niet ook iets op te zetten voor specifiek die gemeenten en scholen waarbij het moeilijk ging.”

Corona

Corona heeft ook voor dit programma invloed gehad op bepaalde activiteiten. Zo konden bepaalde successen niet gevierd worden, is er bij sommige pilots vertraging opgelopen of is er een gevoel ontstaan dat er radiostilte was vanuit het programma. “Platform31 is goed in de persoonlijke ontmoetingen organiseren, dus ze hadden ook last van de coronamaatregelen (online is moeilijker). Schoolbesturen moeten bij elkaar langsgaan en voelen en zien, rondlopen bij elkaar. Dat had anders meer vorm gekregen als er geen corona was.” Corona heeft ervoor gezorgd dat het fysieke contact minder was en dat iedereen meer “op z’n eigen eilandje” is verdergegaan. Dat heeft er misschien ook voor gezorgd dat de samenwerking wat minder is geworden. “We hadden heel graag met alle partners bij elkaar gezeten om laten zien wat we geleerd hadden. Maar dat ging niet. Als dat wel had gekund hadden we denk ik wel veel herkenning gehad.”

Welke lessen voor opschaling zijn geleerd?

Verhouding scholen en gemeenten

Wat al bekend was uit eerdere programma’s met scholen (waar sommige van de geïnterviewden aan meegewerkt hadden) was dat de verhouding tussen schoolbesturen en gemeenten een bottleneck is bij het verduurzamen. In het kort speelt dat scholen verantwoordelijk zijn voor onderhoud en gemeenten voor nieuwbouw, daartussen bevindt zich een grijs gebied. En de enige manier om voldoende budget voor een verduurzaming bij elkaar te krijgen is als gemeente en schoolbestuur samenwerken. Zo wordt de verduurzaming van schoolgebouwen door de geïnterviewden vooral gezien als een “onderhandelingsproces” naast een technisch proces. “Als die situatie niet goed is aan het begin, dan moet je er bij de start veel tijd in steken om die partijen samen te laten werken. Dat moet ook persoonlijk: commitment kweek je niet per mail.”

Een les uit het programma die genoemd werd, was dat de notitie⁶ die uitlegde welke investeringsruimte een school heeft, kon helpen. “Ik kan scholen helpen door naar die notitie te verwijzen. Alleen sommige accountants hebben daar niks aan, want die willen dat het in de wetgeving is vastgelegd.”

Door de moeilijke verhoudingen tussen scholen en gemeenten is er in het programma ook geleerd dat de regie en de praktijk goed op elkaar moeten aansluiten. “In dit programma hebben we misschien iets te veel uitprobeerde.” Wanneer het te complex is, worden de onderhandelingen tussen gemeenten en scholen nog moeilijker. Wat daarbij kan helpen, is als een gemeente een goed plan voor onderwijshuisvesting heeft, “een integraal plan met heldere doelstellingen”.

Projectleider/ begeleider

Een andere les uit het programma is hoe belangrijk het is om goede projectleiders of begeleiders te hebben die weten wat zij moeten doen. “Er is relatief weinig kennis in gemeenten, zeker bij de kleinere. En scholen zijn vooral bezig met onderwijs en minder met de gebouwen. Verduurzaming is nieuw, anders en vergt, zo blijkt, externe ondersteuning om dit in gang te zetten.” Goed getrainde projectbegeleiders kunnen hier een rol spelen.

Aanbesteden

Traditioneel ging de aanbesteding van een schoolverbouwing via een bestek waarin precies stond wat de aannemer moest doen. Nu zijn daar “slimmere” oplossingen voor, die vooral inhouden dat je de markt betrekt. In één van de pilots lukte het niet om de markt er op die manier bij te betrekken “omdat ze het te druk hadden”. In die regio was er geen tijd om te innoveren. “De markt” was meer bezig met andere zaken, zoals personeelstekorten.

⁶ Notitie AVS januari.

Bij zo'n vernieuwende manier van aanbesteden is er ook meer begeleiding beschikbaar voor scholen en gemeenten. Maar volgens één van de geïnterviewden zou je die extra begeleiding ook bij de traditionele aanbesteding moeten hebben. "Het is onterecht om te denken dat je bij traditioneel aanbesteden niet kan innoveren." Soms blijkt het niet nodig om op een nieuwe manier van aanbesteding in te zetten. Er zijn ook andere manieren om te innoveren.

Algemeen commentaar op overstijgende opgave

(A)selecte steekproef

In het huidige programma werden pilots geselecteerd waarbij de betreffende schoolbesturen en gemeenten een goed plan hadden. Je kunt daarom spreken van een selecte steekproef. De scholen die zich hadden aangemeld hadden al de wens en drive om te verduurzamen. Volgens geïnterviewden moet je daar rekening mee houden, wanneer je die pilots in het kader van de grotere transitie plaatst. "Dit zijn de pioniers. Bij scholen die nog helemaal niet daar mee bezig zijn ga je hele andere issues tegenkomen."

De geselecteerde pilots zijn dus zeker geen representatieve groep. Volgens sommige geïnterviewden was dit juist belangrijk: "bij een innovatieproces moet je werken met koplopers". Het selecteren van die koplopers is echter niet helemaal goed gelukt volgens één van de geïnterviewden. Achteraf gezien is er onvoldoende uitgevraagd en geselecteerd op de mate waarin de aanvragers "klaar" waren om de kennis op te leveren voor ambities van het programma. "Sommige gemeenten ervoeren totaal geen urgentie en soms ontbrak de kennis om voortvarend, samen met schoolbesturen, de pilot vorm te geven."

Aan de andere kant werd ook gezegd dat het juist belangrijk is om de niet-koplopers ook mee te nemen in een programma als deze. "Als je echt een transitie wilt in verduurzamen dan moet je echt veel meer doen dan die partijen die toch al wilden verduurzamen een duwtje in de rug geven." Een andere geïnterviewde geeft aan: "er zijn natuurlijk wel talloze gemeenten die er 'niet aan toe zijn'. Het punt is dat hier juist van geleerd kan worden."

15

Opschalen

De grotere context (zoals het klimaatakkoord) is belangrijk voor de eventuele voortzetting van de plannen voor het verduurzamen van alle scholen. Verschillende geïnterviewden maken zich zorgen over deze opgave. "De gedachte was dat we goede voorbeelden zouden hebben. Maar dan moet je ook wel landelijk die klimaataanpak neerzetten. Dat lag niet aan het programma." De geïnterviewden geven aan dat er wel plannen zijn gemaakt, maar dat er nog geen harde financiële consequenties aan verbonden zijn. "Politieke daadkracht en geld voor het klimaatakkoord zijn tot nu toe grotendeels uitgebleven." Daarnaast mist ook de politieke boodschap nog volgens sommigen. "Er mist op fundamenteel niveau nog veel om die grotere omschakeling te maken." Er zijn nu projecten gerealiseerd omdat er projectgeld was, maar als dit er niet was geweest dan was dit niet gelukt.

Men noemde ook dat de samenwerking op hoog niveau (tussen de ministeries van BZK en OCW en de koepelorganisaties zoals VNG en de PO-raad) soms moeilijk is, vergelijkbaar met de samenwerking tussen de scholen en gemeenten. Deze partijen zaten met elkaar in de stuurgroep, onder meer om samenwerking te bevorderen, volgens een geïnterviewde. Eén van de geïnterviewden twijfelt echter of dit gelukt is. "De ministeries en koepelorganisaties moeten over hun schaduw stappen en erkennen dat ze samen de regie moeten nemen."

Een laatste punt over de opschaling ging over de praktische kant. Een deel van de geïnterviewden vindt dat er nog technische ontwikkelingen nodig zijn voordat je alle scholen kunt gaan verduurzamen. "Die innovatie kun je niet bij scholen neerleggen. Je moet eerst de energietransitie goed vormgeven, en dat daarna toepassen op scholen." Volgens anderen zijn die ontwikkelingen er wel en zijn gemeenten en schoolbesturen er steeds meer klaar voor. "De urgentie wordt sterker en de behoefte aan goede voorbeelden groter." Een zorg hierbij is dat het huidige programma erg afhankelijk was van de pilotbegeleiders en dat "is weinig schaalbaar".

Borging van kennis/resultaten voor toekomst

De geïnterviewden geven aan dat er verschillende initiatieven zijn opgezet waarin de kennis vanuit dit huidige programma zal worden geborgd, zoals een Kennis en Innovatie Platform (KIP). Het is wel duidelijk dat er nog geen concreet vervolg is voor de grotere opgave van het verduurzamen van alle scholen. Daarnaast geven pilotbegeleiders, die veelal uit de praktijk komen, aan dat ze verder gaan met het verduurzamen van scholen en de opgedane kennis in ieder geval zelf zullen inzetten. “Gedurende de looptijd van dit project heb ik wel 30 of 40 vergelijkbare projecten gedaan, dus de aanpak en geleerde lessen worden direct meegenomen.” Een andere geïnterviewde geeft aan dat het huidige programma inzichten biedt in hoe dingen kunnen lopen met dergelijke projecten, maar dat er niet nog meer pilots moeten volgen: “meer pilots help je de grote groep niet mee. Er is veel meer nodig om die grote versnelling te maken.” Met ‘meer’ doelde de geïnterviewde op structurele gelden vanuit de ministeries. Daarnaast gaf een geïnterviewde nog een tip mee: “Er komt binnenkort een heel groot Europees fonds: de Vervangingsrenovatie opgave. Als je daar aanspraak op kunt doen met mensen die hierbij betrokken zijn kun je echt stappen maken.” Ten slotte werd genoemd dat de niet-geselecteerde projecten (99 stuks) hadden moeten worden “meegenomen” in het proces van de 11 pilots: “Gezien de ambities met betrekking tot schaalvergroting is dat een gemiste kans.”

Resultaten deel 2: Interviews met externe betrokkenen (uit de pilots)

In dit tweede deel van de resultaten rapporteren we over de interviews die zijn gevoerd met betrokkenen in de pilots. We hebben vijf van de elf pilots geselecteerd voor deze interviews. Voor elke geselecteerde pilot werd er een interview gehouden met een betrokken vertegenwoordiger van de gemeente en een vertegenwoordiger van het schoolbestuur⁷.

16

Aanleiding deelname

‘Nice to have’

Bij alle geïnterviewde betrokken pilots, was er al aandacht voor verduurzaming van de schoolgebouwen voor de start van dit programma, zowel vanuit de gemeente als de schoolbesturen. In drie van de vier pilots was het de gemeente die het initiatief nam om een aanvraag in te dienen. Ze zagen de subsidie die ze konden krijgen als een “meevaller” en dachten “baat het niet dan schaadt het niet”. Eén van de geïnterviewden gaf aan eigenlijk niet geïnteresseerd te zijn in de subsidie: “Eigenlijk had ik er geen trek in. Ik houd niet van subsidie, maar we krijgen er een hoop kennis voor terug. Dus we hebben het toch gedaan.” Hij gaf aan dat de subsidie niet ‘need to have, maar nice to have’ was.

Inpassing in lopende ontwikkelingen in gemeenten

Zoals eerder aangegeven was er al aandacht voor verduurzaming van schoolgebouwen in de pilots. De subsidie werd daarom ook gezien als een mogelijkheid om geplande of lopende verduurzamingen “haalbaarder te maken, sneller en goedkoper uit te voeren”. Een van pilots vertelde bijvoorbeeld: “We zaten al in een traject en we kregen er een zak geld bij. Dat hielp wel”. In drie van de vijf pilots was het dus vooral een ‘extraatje’ op een verduurzamingstraject dat sowieso al zou plaatsvinden: “Ik moet erbij zeggen, als we niet geselecteerd waren hadden we het alsnog gedaan”.

Voor de pilots die al uitgebreide verduurzamingsplannen hadden ging die verduurzaming al verder dan enkel aardgasvrij en een fris binnenklimaat. “We hebben ook tuinbouwgroepen waarin we onszelf voorzien in melk en groenten”. Een andere pilot geeft aan dat de lokale wethouder een programma had geïnitieerd om “duurzaam te bouwen met circulariteit, ook met scholen”. In een andere pilot was het scholenprogramma juist een mogelijkheid om verduurzamingen grootser aan te pakken: “Het is een school waar we al een jaar of acht mee bezig zijn en dat in het IHP (Integraal Huisvestingsplan) van de gemeente staat. Dit pilotproject was voor ons een mogelijkheid om een breder renovatieproject te realiseren.”

⁷ Het lukte niet om één van de vijf geselecteerde pilots te bereiken voor interviews. De onderstaande resultaten zijn op basis van de interviews in de overige vier pilots.

Verloop pilots

In de selectie van de pilots hebben we ervoor gekozen om een diverse groep te werven voor de interviews. We hebben voor pilots gekozen die in verschillende fasen van de uitvoering waren. Eén pilot was gestaakt, één pilot in aanbesteding, één in verbouwing, en één school was opnieuw begonnen met de voorbereiding. Omdat de pilots wel allemaal een jaar bezig zijn geweest met het scholenprogramma leverde dit verschillende discussies op die we hieronder beschrijven.

Ingezette verduurzaming

De ingezette verduurzamingen varieerden tussen de scholen. Echter bij alle pilots gingen de plannen verder dan enkel aardgasvrij maken en het binnenklimaat verbeteren. Bij één van de pilots waren er restricties omdat het een monumentaal pand betrof. Het was daar alleen mogelijk om het hoofdgebouw op het lokale gemeentelijk warmtenet aan te sluiten en om gedeeltelijk dubbel glas te installeren. Aardgasvrij maken lukte niet bij een bijgebouw. Hier werden wel zonnepanelen op geplaatst. Volgens de betrokkenen was dat het maximale dat gedaan kon worden.

In een andere pilot was er discussie dat men niet voor de snelst terugverdienende maatregelen wilden gaan. Als er bijvoorbeeld zonnepanelen zouden worden geïnstalleerd, dan zou dat direct geld opleveren. Het nadeel daarvan is dat die besparingen later niet meer gebruikt konden worden (als financiering) voor een groter verduurzamingsproject. Liever wilden ze het “in één keer goed aanpakken”.

Eén van de pilots had ambities om aardgasvrij, een fris binnenklimaat, nul op de meter en circulair bouwen te realiseren. Ze vonden die ambities zelf “best hoog”. Uiteindelijk twijfelen de betrokkenen of circulariteit wel te realiseren is. “Daar heb je vooral volume voor nodig, maar dat is bij ons heel beperkt.” Ook bij andere pilots waarin dit besproken werd, kwam naar voren dat scholen “te klein” zijn om circulair te bouwen. Dit is namelijk duurder dan “normaal bouwen” en niet interessant voor een aannemer. De betreffende pilot gaf aan dat aardgasvrij en een fris binnenklimaat prioriteit kregen in de aanbesteding.

In één van de pilots wijzigden de plannen van de gemeente (en het IHP) tijdens het programma. “We kwamen in een spagaat terecht. We hadden enerzijds het plan aardgasvrij en een paar andere duurzaamheidsmaatregelen al klaar. Daarnaast werd de nieuwbouwoptie steeds belangrijker.” Omdat de kans voor nieuwbouw aantrekkelijker was voor de betrokken partijen in de pilot werd besloten om de gemaakte plannen te “parkeren” tot er meer duidelijk was.

Samenwerking school en gemeente

De samenwerking tussen school en gemeente was een belangrijk thema in de interviews. Alle pilots gaven aan dat deze samenwerking belangrijk was voor het uitvoeren van verduurzamingen aan schoolgebouwen zoals het aardgasvrij en fris maken. Bij grotere projecten kun je zelfs niet zonder: “Als het bij ‘aardgasvrij’ was gebeven, had de school het prima zelf kunnen doen, daar had ik ook niet tussen willen lopen. Maar zo groot en integraal als het nu is, dat kun je niet aan het schoolbestuur overlaten. Wij hebben meer dan 500 panden in beheer dus er zit veel meer kennis en power bij ons.”

In sommige gevallen droeg de pilot ook bij aan deze samenwerking: “De gezamenlijke beleving van de gemeente en het bestuur is de grote winst, die gezamenlijke inzet. Het als een gezamenlijk belang te zien, is het meest positieve. Je zit er samen in. Het is altijd zoeken naar de juiste ambtenaar en nu heb je een jaar lang samen opgetrokken en weet je wie je nodig hebt. En nu is het ook in beeld bij de bestuurlijke laag [wethouder, red].” Pilots merkten dat er meer aandacht kwam doordat er in sommige gevallen meer “souplesse” was vanuit de gemeente richting de school. Bijvoorbeeld dat een school het voordeel van twijfel kreeg om een toekomstige groeiprognose mee te nemen in de financiering.

Het scholenprogramma heeft er bij een van de pilots voor gezorgd dat de deelnemende school meer aandacht kreeg van de gemeente: “Het heeft ons net een beetje aandacht gegeven bij onze gemeente.” In een andere pilot zorgde het programma ervoor dat de huisvestingsdiscussie tussen scholen en gemeente scherper gevoerd kon worden: “de schoolbesturen gingen zelf nadenken wat de toekomst brengt. Daar hebben het programma en de subsidie ook aan bijgedragen. Het werd nu ineens ‘echt’.” Dit leidde ertoe dat een aantal scholen zich terugtrok uit verduurzamingsplannen, omdat ze een bevolkingskrimp verwachtten met gevolgen voor hun financiering.

De samenwerking tussen gemeente en school ging niet altijd goed. Een van de schoolbesturen zag vooral de traagheid van gemeenten als een obstakel: “We hebben na zoveel tijd nog geen resultaat. Dat vind ik pijnlijk en is typerend voor werken met gemeentes.” Over een andere pilot vertelde een geïnterviewde dat er te veel bij de school werd neergelegd: “we hebben een jaar lang veel gepraat en bijeenkomsten gehad. Dat heeft weinig opgeleverd. Nu moet de school zelf met een plan komen en kan ze geen gebruik meer maken van de begeleiding uit de pilot.” In één van de pilots moest de projectleiding ingrijpen omdat de samenwerking niet goed liep: “De gemeente probeerde slim te doen met het budget en de subsidie mee te rekenen in het onderhoud, maar dat was niet de bedoeling. Het moest extra zijn. Na contact met de projectleiding is dat recht gezet.”

Bijdrage programma aan pilot

Het scholenprogramma en de projectleiding daarvan hebben op verschillende manieren bijgedragen aan wat er gebeurde in de pilots. In de bespreking hieronder maken we onderscheid tussen bijdragen van het scholenprogramma in de vorm van (1) subsidie (= 350.000 euro die elke pilot ontving); (2) begeleiding (o.a. de pilotbegeleiders); en (3) organisatie achter het programma (Platform31 en Ruimte-OK).

Had het zonder de subsidie gekund?

Alle pilots geven aan dat er zonder de subsidie ook een verduurzaming zou hebben plaatsgevonden. Het is niet bij alle pilots duidelijk wat er dan anders gedaan zou zijn: “Zonder de subsidie hadden we iets minder kunnen realiseren dan nu. Je probeert dan wel alsnog van het gas af te komen. Maar ik weet niet hoe ver we dan precies waren gekomen. Misschien hadden we wel hetzelfde gedaan.” Een andere geïnterviewde geeft aan dat de subsidie vooral hielp bij de samenwerking tussen gemeente en school: “Ja, het had ook zonder de subsidie gekund. We waren er al mee bezig. Het helpt wel, want je hebt wat meer ruimte. We waren nog in discussie over wat de scholen moesten betalen en wat de gemeente zou betalen.” Een andere geïnterviewde geeft aan dat de subsidie wel essentieel was: “Het was al een school die erg zuinig was. Dat benadeelde de businesscase omdat er minder viel te besparen. Ik denk niet dat het van de grond was gekomen zonder dat pilotgeld.” Hierbij moet worden opgemerkt dat deze pilot zich alsnog terugtrok, omdat de gemeenten een mogelijkheid tot nieuwbouw bood.

18

Een geïnterviewde gaf aan dat de subsidie niet belangrijk was voor de realisering: “Uiteindelijk is het nieuwbouw geworden; daar is de gemeente voor verantwoordelijk. Dus ook zonder die 350k moet het huidige plan kunnen. We hadden geluk dat de gemeente in het nieuwe IHP de lat hoog heeft gelegd. Energieneutraal en allerlei extra budgetten. Daarom was die 350k ook iets minder essentieel.” Een andere geïnterviewde geeft aan: “misschien waren we op een andere uitkomst uitgekomen. Het ging ons niet om de subsidie, dat geld speelde geen rol”. Voor deze geïnterviewde was het vooral belangrijk om bezig te zijn met verduurzaming.

Begeleiding vanuit programma

Alle geïnterviewden die met begeleiders vanuit het scholenprogramma hadden gewerkt waren positief over die ondersteuning. De pilotbegeleiders ondersteunden op verschillende manieren. Eén geïnterviewde vertelde dat de extra capaciteit welkom was: “Onze capaciteit was relatief beperkt, dus die extra handen hielpen wel.” Bij een andere geïnterviewde zat de toegevoegde waarde vooral in de kennis die de pilotbegeleiders brachten: “we kregen zaken aangereikt waar we zelf niet op gekomen waren”. Een ander vond het vooral prettig dat er iemand was “van buitenaf die de businesscase opstelde en kennis had over de manier waarop je dat kon doen”. “Normaliter zit je alleen aan tafel met de gemeente, en die zit in een bepaald stramien [kostenbesparing, red]. In dit traject had je wat meer kennis over wat er allemaal mogelijk was zonder die restricties.” In één van de pilots hielp de pilotbegeleider het schoolbestuur als bemiddelaar met de gemeente: “we kregen voorrang in het IHP om gebruik te kunnen maken van het programmaged”.

In een aantal gevallen werd de persoonlijkheid van de pilotbegeleiders benadrukt als sterke kant: “het waren vooral de personen die impact hadden, Pilotbegeleider X bijvoorbeeld, die organisatie zat strak in elkaar” of “met Pilotbegeleider Y heeft Platform31 een goede ambassadeur rondlopen, die weet waar hij het over heeft”.

De organisatie achter het programma

Over de organisatie achter het programma zijn de geïnterviewden over het algemeen kritischer. Hun ervaringen zijn vooral gebaseerd op berichten (en documenten) die ze ontvingen en op de bijeenkomsten waar ze aan hebben deelgenomen. Een aantal geïnterviewden vond de berichten en bijeenkomsten niet veel toevoegen aan de pilot: "Toen we geselecteerd werden, kwamen we in een heel traject met Platform31. Plat gezegd was dat voor mij niet nodig". Twee andere geïnterviewden gaven ook aan dat de organisatie niet veel toevoegde: "We volgden onze eigen koers". Over het programma in zijn geheel vond één van de geïnterviewden dat de verhouding tussen subsidie en organisatiegraad uit balans was: "Het werd heel groot opgetuigd als je naar die 350.000 per pilot kijkt. Heel veel inzet op de voorkant in verhouding. Als je het wilt gebruiken als een kennisdeling is dat misschien wel fijn. Het verschilt misschien per school, maar wij waren met iets minder ondersteuning en meer geld voor het project ook blij geweest."

Een andere geïnterviewde vond de "intenties" en "inzet" goed, maar vond ook dat de organisatie niet goed aansloot bij de praktijk: "Ze [Platform31, red.] hadden wel een iets grotere afstand tot de onderwijswereld en waren daardoor soms iets te theoretisch bezig". De organisatie had volgens een andere geïnterviewde meer "definitie-stellend" te werk kunnen gaan. Door vast te leggen hoe je renovatie tussen scholen en gemeenten kunt afspreken, inclusief wet- en regelgeving. Een ander kritiekpunt was dat de beschikking die de pilot kreeg te summier was: "Ik vond onvoldoende duidelijk wat de randvoorwaarden waren". Hij vond het merkwaardig dat er geen eisen werden gesteld aan de resultaten. Hij heeft deze eisen in de pilot vervolgens zelf met het schoolbestuur en de gemeente bepaald.

Over de bijeenkomsten waren de meningen wisselend. De meeste geïnterviewden vonden het wel "leuk" en één geïnterviewde waardeerde de mogelijkheid om met andere pilots te kunnen uitwisselen. Echter, er was ook kritiek op de inhoud van de bijeenkomsten. "We kregen presentaties over aanbestedingen, maar daar had ik niet zoveel mee als onderwijshuisvesting ambtenaar, dat doen bouwprocesbegeleiders, ik niet." Een andere geïnterviewde vond de opbouw van de bijeenkomsten onduidelijk: "Ik kreeg niet het idee dat we aan een gezamenlijke, grote opdracht hebben gewerkt. De positie van alle bijeenkomsten en hoe je die moet plaatsen in het totaal vind ik lastig. Er was geen duidelijke opbouw naar een doel. Dat had beter gekund, dat had het sterker kunnen positioneren". De frequentie van de bijeenkomsten werd als voldoende ervaren: "Na 3, 4 overleggen was het al 'hoe gaan we de volgende agenda vullen?'. Dan was je al zoekende naar thema's waar mensen behoefte aan hadden. Er was niet echt behoefte aan nog meer bijeenkomsten".

Over de middelen die de organisatie aanreikte zeiden de geïnterviewden tegenstrijdig dingen. Eén geïnterviewde zei bijvoorbeeld: "Dat aanbesteden kregen we op een presenteerblaadje, dat was wel fijn". Terwijl een ander juist aangaf praktische tools te missen: "Tijdens het proces kwamen zoveel vragen opdat het echt leek, dat we met iets nieuws bezig waren. Dat verbaasde me. Is dit echt niet al eerder gedaan? Hadden we geen gebruik kunnen maken van wat formats of iets dergelijks?" Een ander hieraan gerelateerde punt van kritiek is dat de aanvragers die niet geselecteerd waren voor de subsidie onvoldoende geïnformeerd zijn. Eén van de geïnterviewden: "Ze hebben wel die filmpjes gemaakt, maar het zijn een beetje open deuren: je moet goed met elkaar samenwerken".

Het meest positief waren de geïnterviewden over de personen uit de organisatie waarmee ze hebben gewerkt of die ze gezien hebben op bijeenkomsten. "Heel prettig in de communicatie, heel direct en benaderbaar." En "Iedereen was heel bevlogen bezig."

Lessen uit pilots

De geïnterviewden zijn ook gevraagd naar lessen die zij hebben geleerd in de pilot. Lessen die bijvoorbeeld relevant kunnen zijn voor andere scholen en gemeenten die met dergelijke verduurzamingen aan de slag willen. Over het algemeen vonden de geïnterviewden deze vraag lastig te beantwoorden. Het was opvallend dat een aantal geïnterviewden vond dat de situatie bij hun pilot erg specifiek was en daardoor niet zo relevant voor opschaling of voor andere scholen. Bijvoorbeeld omdat het een monument betrof, dat allerlei bouwbeperkingen met zich meebracht. In een andere gemeente speelde er krimp in het

leerlingenaantal, waarbij de vraag speelde of er afscheid genomen moest worden van een aantal schoolgebouwen.

Geleerde lessen die werden genoemd gingen over projectmatige zaken en personeelwisselingen. “Alle projectmatige wetten, zoals heldere planning en afspraken, gelden ook hier. Als je daarvan afwijkt gaat het moeizamer.” In een aantal pilots zijn belangrijke betrokkenen bij de gemeente of schoolbesturen vertrokken gedurende het traject “dat helpt niet”. “Dan kan je steeds opnieuw discussies gaan voeren.”

Financiën scholen en budgettaire restricties

De meest besproken lessen uit de pilots zitten in de discussie over de financiering van de verduurzaming van schoolgebouwen tussen gemeenten en schoolbestuur. De geïnterviewden geven aan dat scholen erg beperkt zijn in wat ze kunnen financieren. “Een schoolbestuur mag officieel niks, onderwijsmiddelen mag je niet besteden aan huisvesting.” De financieringsstromen zijn allemaal “gelabelde gelden”. Dit was volgens één geïnterviewde een belangrijke reden om de financiering en verantwoordelijkheid liever bij de gemeente te leggen. Om toch budget te creëren voor de verduurzamingen bij scholen werd vooral ingezet op het terugdringen van vaste lasten, zoals de energierekening. Die kostenbesparing (opgeteld over een langere tijd) kon de school dan alvast uitgeven aan de renovatie. Sommige geïnterviewden vonden dit een prima oplossing, “vrij eenvoudig”, terwijl anderen minder positief waren “Het biedt beperkte mogelijkheden, daarom heb je echt de gemeente nodig”.

Volgens één geïnterviewde is een IHP essentieel bij het financieringsvraagstuk: “zolang dat er niet is, blijft het een grijs gebied, wie wat financiert”. Een andere geïnterviewde benoemt een beperking van zo’n IHP: “Het document an sich heeft geen status, je kunt er geen rechten aan ontlenen”. Dat maakt het kwetsbaar voor wisselingen in bestuur (bijvoorbeeld een nieuw college in de gemeente) of actuele ontwikkelingen zoals het wegvallen van budget. Maar ook andersom: “Met alle scholen was afgesproken dat ze een bijdrage zouden leveren aan de kosten. Maar één schoolbestuur wilde dat ineens niet meer”. Dat het IHP dan niet bindend is, is een groot nadeel.

Eén geïnterviewde merkte op dat de werkzaamheden aan de verduurzaming van schoolgebouwen btw belast worden. “Daardoor gaat een deel rechtstreeks naar het Ministerie van Financiën. Je zou eigenlijk een btw-vrijstelling voor dit soort werkzaamheden moeten hebben.”

De marktsituatie en aanbesteding

We vroegen de geïnterviewden ook naar de rol van bouwpartijen en de situatie op de lokale markt. Er kwam een vrij eenduidig beeld naar voren: de marktsituatie is momenteel niet gunstig voor opdrachtgevers. Dat houdt in dat er veel vraag naar bouwpartijen is en weinig aanbod.

Aanbesteding

De rol van marktpartijen hing ook af van de manier van aanbesteden. Door de geïnterviewden werd onderscheid gemaakt tussen twee vormen van aanbesteden. Dat was enerzijds het “innovatieve” prestatiebestek, waarbij enkel eisen werden gesteld aan de prestaties van het schoolgebouw (bijvoorbeeld over de energieconsumptie). De aannemer kan dan zelf bepalen hoe het die prestaties gaat bereiken. Anderzijds werd er aanbesteed via “traditioneel” bestek, waarbij de opdrachtgever (schoolbestuur en gemeente) zelf bepaalden hoe de verduurzaming moest plaatsvinden.

In een pilot die over prestatiegericht aanbesteden ging, waren de verwachtingen van de geïnterviewde vertegenwoordigers van het schoolbestuur en gemeente verschillend. De één was “huiverig dat de aannemer straks z’n winstmarge probeert te behalen en dat we straks gaan betalen voor iets dat tegenvalt”. Hij maakte zich ook zorgen over het onderhoud: “Je bent afhankelijk van de aannemer. Dat onderhoudsplan komt pas als je al in zee bent gegaan met die partij”. De ander vond deze manier van aanbesteden juist de beste oplossing: “Ik snap dat het ingewikkeld is, maar het resultaat vind ik wel een goed voorbeeld voor andere scholen. Bij dit soort projecten heb je twee contractvormen en die hebben we tegen elkaar gehouden. Prestatiebestek was de beste manier”. Het is nog niet zeker of deze manier van aanbesteden ook gaat lukken in de pilot: “We hebben in februari [2021, red] dit project op tendernet gezet om te kijken of er interesse is vanuit marktpartijen. Er zijn wel bedrijven die hebben gereageerd met vragen, maar die zeiden dat het bedrag te laag was en het project te kleinschalig. Ik ben benieuwd wat we

gaan krijgen. Een aantal vroeg of ze het konden leveren via systeembouw, maar ik heb mijn twijfels of dat voldoende kwaliteit is.”

In een pilot die “traditioneel” ging aanbesteden werden marktpartijen op een andere manier betrokken. De projectmanager had bijvoorbeeld installateurs uitgenodigd om mee te denken over de verduurzaming van het schoolgebouw. Dit leverde echter niets op: “ze kwamen vooral met traditionele oplossingen, zoals houtpalletkachels, maar dat is weer in strijd met het frisse binnenklimaat”. In andere pilot werd ook voor de traditionele manier van aanbesteden gekozen onder meer vanwege de marktsituatie: “Op innovatieve manieren van aanbesteden zitten marktpartijen nu niet te wachten. Op zich zou het voor ons interessant kunnen zijn, maar het is niet realistisch. En bij sommige dingen die bewezen zijn, hoef je ook niet zo’n prestatiecontract te hebben, want je weet al dat het werkt. Dat is meer voor de wat risicovollere dingen (een groene wand o.i.d.)”

Over het algemeen was er in de pilots voorkeur om met lokale marktpartijen te werken, met name voor het onderhoud. Waarom hier voorkeur voor was werd niet duidelijk in de interviews. Maar er werd ook aangegeven dat werken met lokale partijen nadelen heeft. Zo waren er lokale partijen die zich benadeeld voelden dat ze “geen kans maakten” of omdat ze niet gekozen werden voor de uitvoering en in protest gingen.

Grotere plaatje

Naast ontwikkelingen binnen de eigen pilot vertelden de geïnterviewden ook relevante zaken betreffende de grotere context van het verduurzamen van schoolgebouwen. Hieronder beschrijven we een aantal voorbeelden die men noemde. Deze voorbeelden laten ook zien hoe de ervaringen van de geïnterviewden met het innovatieprogramma en de achterliggende grote opgave (het verduurzamen van alle basisschoolgebouwen) met elkaar verweven zijn. De kritische houding van geïnterviewden had dan bijvoorbeeld niet per se met het procesverloop van het programma te maken, maar meer met hoe zij vonden dat deze grotere opgave aangepakt moest worden.

Zo was er bijvoorbeeld kritiek op de manier waarop de verduurzaming georganiseerd werd. Een aantal geïnterviewden vond de subsidiestromen, zoals de huidige pilots, te tijdelijk en te projectmatig: “Zo’n eenmalig bedrag is leuk, maar zet geen zoden aan de dijk”. Een dergelijke eenmalige subsidie werd door een ander beschreven als “een lot uit de loterij”. Er werd juist meer gepleit voor structurele verduurzamingsbudgetten voor scholen. Volgens een andere geïnterviewde had dit tot gevolg dat er steeds “losse onderdelen” van verduurzaming werden aangepakt. Zaken die op een bepaald moment “politiek hot” zijn, zoals aardgasvrij en binnenklimaat krijgen voorrang voor de korte termijn. En dat is “window-dressing”, volgens één geïnterviewde. Het risico dat daarbij genoemd werd is dat “je een desinvestering doet”. De geïnterviewde legde uit dat verduurzamingen die binnen 10 jaar terugverdiend moeten worden dan later misschien weer opnieuw gedaan moesten worden en “zo kom je er niet”. Een andere reactie in dezelfde lijn was dat het met zulke grote ambities en zonder structureel geld niet realistisch is “dat we op deze manier de 2050 doelstellingen gaan halen: het is beter om daar eerlijk over te zijn”.

Een andere grotere trend die benoemd werd ging over de rol van gemeenten in de verduurzaming van schoolgebouwen. De verschillen tussen de gemeenten waren soms groot. Eén geïnterviewden gaf bijvoorbeeld aan dat gemeenten sinds de decentralisatie meer moeten doen met minder geld: “Dit leidt tot verwaarlozing van schoolgebouwen. Eigenlijk is die verwaarlozing het echte probleem”. In een andere situatie stond de gemeente er financieel juist beter voor en gaf een geïnterviewden aan dat er sprake was van de wet van remmende voorsprong: “We hebben al heel veel investeringen gedaan en nu pas komt het rijk met allemaal regelingen. Daar krijgen wij geen cent van”. De gemeente in kwestie vond dat partijen die voorlopen daarvoor niet beloond worden en zelfs nadelig uitkomen. Eén geïnterviewden pleitte in die context daarom om toekomstige subsidies minder te kaderen, zodat partijen die al verder zijn hier ook van kunnen profiteren. In de gemeente in kwestie hadden ze bijvoorbeeld het binnenklimaat al een aantal jaar geleden aangepakt en wilden ze verder gaan met de verduurzamingen dan het programma voor ogen had. Tenslotte, had een geïnterviewde nog een tip voor gemeenten om het grotere plaatje van verduurzaming van scholen voor elkaar te krijgen: “Geld lenen is door de historisch lage rente momenteel erg goedkoop. Als scholen geld zouden kunnen lenen, dat ze terugbetalen met energiebesparing zou je

sneller een beweging voor verduurzaming kunnen bereiken. Een soort fonds voor dit soort leningen zou wenselijk zijn." Het idee was dat gemeenten zo'n fonds konden faciliteren.

Discussie en conclusies

In deze procesevaluatie van het innovatieprogramma aardgasvrije en frisse basisscholen hebben we met name de bijdragen en activiteiten van Platform31 aan het programma geëvalueerd. We onderzochten hoe het proces van organisatie tijdens het programma verliep en hoe de verschillende activiteiten en producten van Platform31 bijdroegen aan het doel van het programma. Hiervoor spraken we enerzijds met verschillende mensen die betrokken waren bij de uitvoering van het programma, en met mensen van de ontvangende partij in de pilots (vertegenwoordigers van scholen en gemeenten).

Conclusies

Een duidelijke conclusie, uit zowel de interviews met intern betrokkenen als extern betrokkenen, is dat niet iedereen dezelfde verwachtingen had van het programma. Door de verschillende expertises en partijen die samenwerkten in het programma, waren er verschillende visies over hoe het programma en de doelstellingen ingevuld moest worden. Dit botste soms. Daarnaast waren er verschillen in de mate waarin verduurzamingsplannen gevorderd waren tussen de deelnemende pilots. In de pilots was er al sprake van verduurzamingsplannen voor scholen. Deelname aan het programma werd gezien als mogelijkheid om deze plannen uit te breiden of versneld uit te voeren.

In de pilots spraken we daarnaast mensen die zelf al veel ervaring met of passie voor verduurzaming hebben. Deze mensen hadden hun eigen opvattingen over wat de beste aanpak is. Bovendien koos Platform31 ervoor om niet of minimaal (enkel op hoofdlijnen) vast te leggen hoe het programma en de pilots uitgevoerd zouden worden en welke doelstellingen hieraan gekoppeld zouden worden. Dit was een terugkerend thema in de interviews en zorgde er bij een deel van de betrokken partijen voor dat de verwachtingen ook tijdens het verloop van het programma niet helder werden. Enerzijds bood dit vrijheid voor de pilots om lokaal hun verduurzamingen te realiseren, anderzijds zorgde dit voor frustratie omdat niet duidelijk was wat er precies moest gebeuren. Met name voor de pilots die niet al een sterk eigen plan hadden of niet de juiste experts aan boord hadden was dit lastig.

Deze tweedeling in ervaringen kwam op verschillende manieren terug in de interviews over het verloop van het programma en de ervaringen met Platform31. Grofweg kun je stellen dat sommige geïnterviewden comfortabel zijn met de open situatie, waarin ze vrij zijn om te innoveren en nieuwe dingen te proberen zonder vooropgezet plan. Daarnaast waren er mensen die "gewoon" een project willen uitvoeren "zonder fratsen". Mogelijk is er een kans gemist om rekening te houden met beide type betrokkenen in de opzet van het programma. Platform31 koos ervoor om weinig te sturen in de pilots. Hoewel deze aanpak door vrijwel iedereen als positief werd ervaren, zorgde het er ook voor dat het gevoel miste dat er aan "één grote opdracht" werd gewerkt.

Een andere conclusie is dat de samenhangendheid van de opzet van het programma en de doelen werd bekritiseerd. Dit ging bijvoorbeeld om hoe het totale budget was verdeeld. Volgens sommige geïnterviewden ging een groot deel, in verhouding met de pilot-subsidie, naar het voortraject en de begeleiding om de pilots heen. Dit wringt enigszins met de opzet van het programma waarbij gekozen is voor het selecteren van 'voorlopers', omdat je dan mag verwachten dat die voorlopers al meer werk aan de voorkant hebben gedaan en daar minder begeleiding bij nodig hebben. Het bleek dat een aantal pilots al een goed plan had. Zij gaven aan minder uit de georganiseerde bijeenkomsten en begeleiding te halen. Een ander bijkomend gevolg van het selecteren van voorlopers was dat de lessen uit de pilots niet goed te generaliseren zijn naar de rest van Nederland: bij scholen die niet op die manier pionieren kom je mogelijk andere issues tegen. Anderzijds werd de nadruk op de voorkant en de begeleiding van het verduurzamingstraject ook als heel behulpzaam ervaren. Door de eerder benoemde financieringskwesties, waarbij scholen zelf weinig budget vrij hebben om te verduurzamen, is samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten cruciaal en staat deze vaak onder spanning. Hierdoor was een onafhankelijke pilotbegeleider, die kon bemiddelen tussen scholen en gemeenten als het niet goed ging,

en het innovatieprogramma, dat de verduurzaming van de basisschool als prioriteit op de bestuurlijke en politieke agenda kon zetten (of houden), behulpzaam. Bovendien werden de pilotbegeleiders als zeer kundig ervaren en werd hun expertise en netwerk gebruikt om de plannen in de pilot te versterken. Over de kennis en kunde van Platform31 hadden de geïnterviewden gemengde, soms zelfs tegenstrijdige gevoelens. De één vond het bijvoorbeeld een kracht dat Platform31 een goed netwerk had en de juiste mensen kon inhuren, terwijl een ander dat juist hekelde omdat de netwerkorganisatie niet zelf de kennis en expertise in huis had.

Verder was opvallend dat antwoorden op de vraag naar de geleerde lessen uit de pilots summier en abstract bleven. Door de interne partijen werden zaken als de samenwerking tussen gemeenten en scholen, de kundigheid van een projectleider en verschillende manieren van aanbesteden genoemd als geleerde lessen. Ook de geïnterviewden die betrokken waren in de pilots (externe partijen) vonden deze vraag lastig te beantwoorden. Ze vonden de lessen uit hun eigen pilot te specifiek, waardoor deze niet bruikbaar waren voor opschaling, bijvoorbeeld omdat het ging om een monumentaal gebouw. Of ze vonden de lessen juist te algemeen, bijvoorbeeld omdat het verloop van personeel niet helpend is. De meest concrete, geleerde lessen gingen over hoe je voor scholen alternatieve financieringsconstructies kon inzetten om budget te creëren voor een verduurzaming.

Bij gesprekken over geleerde lessen was het gevoel dat er weinig of geen informatie werd opgehaald uit de pilots en dat niet duidelijk was wat er met de informatie gedaan werd. Volgens veel geïnterviewden, en met name de externe partijen, werd er niets uit hun pilot opgehaald door Platform31. Volgens andere geïnterviewden is dit te verklaren omdat dit proces verliep via de pilotbegeleiders. Via hen werd informatie opgehaald uit de pilots. Die werd gebundeld in verschillende beschrijvingen en publicaties en teruggekoppeld aan de stuurgroep. Daarnaast waren er veel personeelwisselingen binnen de pilots. Desondanks overheerste het beeld in deze evaluatie dat voor de geïnterviewden niet duidelijk was wat de opbrengst is geweest van het innovatieprogramma. We raden daarom aan om deze informatie duidelijk beschikbaar te maken en als vervolg een effectevaluatie te koppelen aan het programma om na te gaan welke verduurzamingen zijn gerealiseerd, welke mediërende factoren daarbij van belang waren en hoeveel tijd en budget daarvoor nodig was.

23

Andersom was er de vraag wat de pilots hebben gehaald uit het programma. De geïnterviewden vertelden hoe ze de bijdragen van de subsidie, pilotbegeleiders en de organisatie van het programma hebben ervaren. Opvallend was dat alle pilots aangaven dat zonder de 350.000 euro aan subsidie er ook een verduurzaming van de scholen had plaatsgevonden. Het is onduidelijk hoe anders die er had uitgezien en of de doelstellingen aardgasvrij en fris binnenklimaat dan waren meegenomen. Het was afhankelijk van de plannen en financieringsconstructies in hoeverre de subsidie impact had. Over de pilotbegeleiders waren de geïnterviewden positief. Soms zagen ze de pilotbegeleiders als extra projectcapaciteit, soms als onafhankelijke bemiddelaars. Ten slotte waren de ervaringen met de organisatie van het programma wisselend. Hoewel de intenties en personen in de organisatie als zeer positief werden ervaren, vonden met name de extern betrokkenen dat de bijeenkomsten niet veel toevoegden. Soms was men op zoek naar meer praktische tools en soms sloot de inhoud van de bijeenkomst niet goed aan op de behoefte van de pilot. Dit verschilde met de ervaring van de intern betrokkenen die juist het nut van de bijeenkomsten ten behoeve van kennisdeling benadrukten. Het maakt duidelijk dat de verschillende doelen die het programma had, namelijk enerzijds de verduurzamingen uitvoeren in de pilots en anderzijds kennis halen uit de pilots, soms niet goed samengingen in de activiteiten.

Ten slotte is er als bijvangst tijdens de gehele evaluatie, gericht op het proces van het huidige innovatieprogramma, ook veel gezegd over de achterliggende en overstijgende opgave, namelijk het verduurzamen van alle basisscholen in Nederland. Het is daarmee lastig om de ervaringen en kritiek op het programma en de organisatie los te zien van visies op die grotere opgave. De geïnterviewde personen in deze evaluatie hebben vaak al veel ervaring, kennis over en passie voor verduurzaming en daarmee hun eigen opvattingen over wat het beste werkt. Zo vond een aantal geïnterviewden de opzet van het programma te vrijblijvend. Daarmee bedoelden ze dat een pilot-opzet te beperkt was en dat er in plaats daarvan een structureel programma zou moeten komen om verduurzaming in gang te houden en innovaties te kunnen uitwerken. Daarbij noemden weer anderen dat de focus op onderdelen van verduurzaming een beperking was. Zo zou er niet alleen op aardgasvrij en binnenklimaat moeten worden gefocust, maar moet er juist verder gekeken worden dan dat. Zowel verder qua onderdelen maar als

verder qua tijdlijn, dus voorbij de doelstellingen van 2050. Tegelijk werd erkend dat zulke grote doelstellingen de opdracht onoverzichtelijk maken en op de korte termijn minder haalbaar. Al met al heeft deze evaluatie interessante dilemma's en discussies blootgelegd die input kunnen bieden voor de toekomstige opgave.

Methodologische overwegingen

Sterk punt van dit onderzoek is dat we bijna alle intern betrokkenen en een aanzienlijk deel van de extern betrokkenen hebben gesproken. Dat levert een divers beeld op van de uiteenlopende ervaringen. De semigestructureerde aanpak bij de interviews gaf voldoende ruimte aan de geïnterviewden om hun verhaal te doen, terwijl het de onderzoekers de mogelijkheid gaf om te structureren en directe vragen te stellen. Bij de interviews met intern betrokkenen leek er na de 15 interviews sprake van te zijn van data-saturatie, omdat er geen nieuwe thema's meer naar boven kwamen. Bij de interviews met externe betrokkenen gebeurde dit in mindere mate. Dit kwam deels omdat we één van de geselecteerde pilots niet gesproken hebben. Daarnaast waren de ervaringen en situaties in de pilots vrij uiteenlopend en uniek, en speelde er in elke pilot lokale thema's. We vermoeden dat we de belangrijkste thema's rondom de ervaringen met de organisatie en het proces van het innovatieprogramma hebben opgehaald in de gesprekken met de extern betrokkenen.

Een minder sterk punt van dit onderzoek is dat de onderzoekers die de evaluatie uitvoerden geen achtergrond of expertise hadden op het gebied van duurzame onderwijshuisvesting. Mogelijk zijn hierdoor relevante thema's gemist of is er niet doorgevraagd bij belangrijke kwesties in de interviews. Daarnaast is deze evaluatie gebaseerd op persoonlijke ervaringen, wat niet altijd een juist of volledig beeld van de werkelijkheid geeft. Echter gezien het doel van de evaluatie, namelijk het ophalen van ervaringen met het innovatieprogramma en de organisatie daarvan is deze beperking minder relevant.

24

Aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen doen we vier aanbevelingen om de ervaringen van de betrokkenen bij dit programma of in toekomstige vergelijkbare programma's te verbeteren:

1. *Haal zichtbaar informatie op, koppel deze terug en maak het beschikbaar*

Er overheerste een gevoel onder de geïnterviewden dat er niets bij hen is opgehaald en dat de kennis en ervaringen die ze hadden opgedaan niet benut werden door het programma. Gesprekken en/of interviews inzetten tijdens de loop van het programma en daar de resultaten van bundelen en delen onder betrokkenen kan bijvoorbeeld bijdragen aan het inzichtelijk maken wat het programma doet en oplevert. Dit kan bijvoorbeeld ook door middel van (gast)blogs op de projectwebsite (of daaraan gekoppelde sociale media) en een periodieke nieuwsbrief tijdens de looptijd van het programma. Hoewel een dergelijke projectwebsite bestond heeft de informatie daarop de betrokkenen in het programma niet goed bereikt. Een meer directe koppeling tussen de ervaringen uit de pilots en de inhoud van een dergelijke website kan helpen het bereik te vergroten.

2. *Faciliteer verschillende doelgroepen*

De huidige evaluatie maakt duidelijk dat er partijen in het programma betrokken waren, die behoefte hadden aan meer sturing en structuur dan het huidige programma bood. Een aantal betrokkenen voelde zich niet comfortabel met de iteratieve en adaptieve benadering van het programma. Hier kan rekening mee gehouden worden door deze partijen tijdens het programma bijvoorbeeld meer hulpmiddelen, richtlijnen of randvoorwaarden aan te reiken. Als dit flexibel ingezet kan worden, faciliteert het programma tegelijk ook de koplopers.

3. *Onderzoek en evalueer de resultaten*

Om inzicht te krijgen in wat de het innovatieprogramma heeft opgeleverd voor de deelnemende pilots is een proces- en effectevaluatie nodig. Zo'n evaluatie kan inzichtelijk maken welke verduurzamingen zijn gerealiseerd, welke mediërende factoren daarbij van belang waren en hoeveel tijd en budget daarvoor nodig was. Zo wordt het mogelijk de meest kansrijke aanpakken om schoolgebouwen te verduurzamen te analyseren.

4. *Onderzoek de prestaties van de verduurzamingen*



Onderzoek
naar welzijn,
zorg &
verslaving

Rapportage

Naast inzicht in het type verduurzamingen en daarvoor benodigde tijd en budget is het van belang om te weten wat die verduurzamingen opleveren voor de achterliggende klimaatdoelen. Hiervoor is onderzoek naar de prestaties van de verduurzamingen in de pilots nodig. Wat leveren de verduurzamingen op aan energiebesparing? Wat is meetbaar veranderd aan het binnenklimaat? Over welke termijn? Wat is de geschatte levensduur van de innovaties? Hoe zit het met het onderhoud? Deze informatie is van belang om zo effectief mogelijke verduurzamingen te realiseren.