

College van Burgemeester en Wethouders  
Gemeente Sliedrecht  
t.a.v.: Dhr. J.C. Paas  
Postbus 16  
3360 AA SLIEDRECHT

Uw kenmerk  
IKC Valkweg

Ons kenmerk  
21-B29 SG-GS

Datum  
9 april 2024

Betreft: IKC Valkweg  
Opdrachtgeverschap

Geacht College,

Op 24 januari 2023 heeft de gemeenteraad van Sliedrecht besloten om een krediet vast te stellen voor de bouw van het Integraal Kind Centrum aan de Valkweg te Sliedrecht. In het raadsbesluit staat aangegeven dat: Het bouwheerschap voor de realisatie van het Integraal Kind Centrum (IKC) aan de Valkweg te beleggen bij Stichting Christelijk Onderwijs Papendrecht Sliedrecht (SCOPS).

Het betreft een nieuwe gecombineerde voorziening voor de Openbare Basisschool (OBS) "De Wilgen" en Christelijke Basisschool (CBS) "Prins Willem Alexander" (PWA) locatie Valkweg, inclusief kinderopvangvoorzieningen. Daarnaast de nieuwbouw van de sporthal "De Valk" toe te voegen aan de nieuw te realiseren voorziening. Tevens is aangegeven om extra maatschappelijke vierkante meters aan het gebouw toe te voegen, om maatschappelijke voorzieningen ter versterking van de buurt te kunnen huisvesten.

Het betreft de bouw van een gecombineerd complex dat voor een deel direct voor de onderwijsdoeleinden is bestemd, maar ook de bouw van een sporthal en maatschappelijke ruimten. In artikel 4.1 van de intentieovereenkomst (d.d. 5 maart 2022) is vastgelegd dat de SCOPS beoogd bouwheer is voor de nieuwbouw. Hierbij zou de SCOPS als beoogd bouwheer voor de onderwijs- en kinderopvangvoorzieningen ook als beoogd bouwheer voor de sporthal en ruimten voor maatschappelijke voorzieningen de verantwoordelijkheid moeten nemen. Deze intentie inzake het (beoogde) bouwheerschap is verwoord in artikel 3.1. en 3.2 van het raadsbesluit (d.d. 24 januari 2023).

Gezien de complexiteit van de bouw van een te realiseren multifunctioneel gebouw en/of gebouwen en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en risico's is in opdracht van de stuurgroep<sup>1</sup> van IKC Valkweg in de afgelopen periode door nul25 een advies opgesteld met betrekking tot de governance (bijlage 1). In hoofdstuk 4 ('Opgave en bouwheerschap') van dit advies wordt nader ingegaan op het bouwheerschap. Tijdens de stuurgroep vergadering van 18 maart 2024 is het betreffende advies besproken en is het besluit genomen om op basis van de in het rapport opgenomen conclusie aan u als college te vragen het opdrachtgeverschap voor IKC Valkweg niet over te dragen aan beide en/of één van de betrokken schoolbesturen.

---

<sup>1</sup> Samenstelling stuurgroep: bestuur gemeente, bestuur OPOPS en bestuur SCOPS

Betreft: IKC Valkweg  
Opdrachtgeverschap

Vraag van de stuurgroep aan het college is om in lijn met het advies

*-'Algemene conclusie is dat de variant waarbij de gemeente als bouwheer optreedt, en leiding geeft aan de uitvoering vanuit een door een stuurgroep geformuleerde opdracht, de voorkeur heeft van schoolbesturen en gemeente. Dat sluit aan bij de verantwoordelijkheid die partijen hebben en de ruimte en mogelijkheid om een project van deze omvang samen te beheersen.'*

het opdrachtgeverschap voor IKC Valkweg niet over te dragen aan beide en/of één van de betrokken schoolbesturen maar zelf als bouwheer op te treden en leiding te (laten) geven aan de uitvoering vanuit een door de stuurgroep geformuleerde opdracht<sup>2</sup>.

Erop rekenend u hiermee op correcte wijze te hebben geïnformeerd ziet de stuurgroep uw reactie met belangstelling tegemoet. In het geval er voor u vragen en/of onduidelijkheden zijn wij graag bereid namens de stuurgroep vragen te beantwoorden en/of onduidelijkheden toe te lichten.

Met vriendelijke groet,  
BOS Alblasserwaard

C. de Jongh



Bijlage(n): 1. Adviesrapport 'Governance IKC Valkweg' d.d. 31 januari 2024

---

<sup>2</sup> Daarmee zal het bouwheerschap zoals aangegeven in het raadsbesluit niet worden overgedragen aan de SCOPS. De wet biedt aan de gemeente de mogelijkheid om het bouwheerschap over te dragen of daar zelf invulling aan te geven.

## Governance IKC Valkweg



Advies voor sturing en  
beheersing van project  
IKC Valkweg in  
Sliedrecht

Datum: 31 januari 2024  
Code rapport: SLI-01-ADV-240131  
Opdrachtgever: SCOPS  
Auteur(s): Edwin van der Voort



<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>OMSCHRIJVING VAN LOCATIE EN PROJECT</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>EIGENDOM EN FINANCIERING</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>OPGAVE EN BOUWHEERSCHAP</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>GEBRUIK EN BEHEER</b>	<b>7</b>

# 1 Inleiding

Stichting Christelijk Onderwijs Papendrecht en Sliedrecht (SCOPS) werkt met Stichting Openbaar Onderwijs Papendrecht Sliedrecht (OPOPS), de gemeente Sliedrecht en kinderopvangpartners samen aan de voorbereiding van het nieuwe Integraal Kindcentrum (IKC) Valkweg, waarvan de scholen CBS Prins Willem Alexander (SCOPS) en OBS De Wilgen (OPOPS) deel uitmaken. De betrokkenheid van alle partijen bij de voorbereiding en exploitatie, en het feit dat het meerdere functies betreft, vraagt om een zorgvuldige voorbereiding van zowel het bouwproces als de exploitatie.

Met de bestaande besluiten van de gemeenteraad over het krediet is een belangrijk uitgangspunt al vastgesteld. De gedachten over eigendom en bouwheerschap vragen echter om meer duidelijkheid vooraf. Het advies is overeenkomstig de opdrachtschrijving op de volgende wijze opgebouwd en tevens verwerkt in een concept-overeenkomst voor het bouwheerschap.

- Eigendom en financiering
- Opgave en Bouwheerschap
- Gebruik en beheer

Bij aanvang van de opdracht hebben partijen uitgesproken dat u als beoogd bouwheer zal optreden. Dat brengt verantwoordelijkheden met zich mee, maar daaraan moeten ook voorwaarden worden gesteld. In de gesprekken hebben wij verkend welke ruimte en mogelijkheden er voor de Gemeente Sliedrecht en de schoolbesturen zijn om daaraan invulling te geven.

Dit advies is tot stand gekomen aan de hand van de informatie die wij van de heer De Jongh hebben ontvangen over het project IKC Valkweg, en een drietal gesprekken met:

- Stichting Christelijk Onderwijs Papendrecht en Sliedrecht
- Gemeente Sliedrecht
- Openbaar Primair Onderwijs Papendrecht en Sliedrecht

## 2 Omschrijving van locatie en project

Het nieuwe IKC Valkweg wordt ontwikkeld op de huidige locatie van de twee scholen die ook deel gaan uitmaken van het nieuwe IKC. Op deze locatie is voldoende ruimte voor het programma van het IKC Valkweg bestaande uit:

- Prins Willem Alexander (SCOPS) en Partou (BSO)
- OBS De Wilgen (OPOPS) en WASKO (BSO)
- Sporthal
- Wijkfuncties

Er is een ruimtelijk programma opgesteld ter ondersteuning van de behandeling van de kredietaanvraag bij de gemeenteraad. Op 7 februari 2023 heeft de gemeenteraad met haar besluit krediet beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling.

De scholen, kinderopvang en sporthal zijn al gevestigd op of nabij de locatie die is aangewezen voor het nieuwe IKC. De wijkfuncties maken daarvan nu geen deel uit, maar leveren een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de samenhangende voorzieningen voor de wijk. De integrale benadering van onderwijs, opvang, wijkfuncties en sport zal een belangrijke meerwaarde kunnen opleveren. Goede afspraken over bouwheerschap, eigendom en gebruik kunnen dat ondersteunen.

## 3 Eigendom en financiering

### **Bekostiging en eigendom gemeente**

Met uitzondering van de ruimte voor kinderopvang geldt voor de huisvesting van het programma van het IKC Valkweg dat de bekostiging een verantwoordelijkheid van de gemeente is.

Voor de sport- en wijkvoorzieningen zal de gemeente als eigenaar optreden. De investering volgt op dat gebied het accommodatie- of voorzieningenbeleid van de gemeente om te voorzien in voldoende ruimte voor deze activiteiten op deze locatie. Het uitgangspunt voor deze voorzieningen is dat de gemeente het juridisch eigendom heeft.

### **Onderwijs: uitgangspunt schoolbesturen, maar kan anders**

Voor de voorzieningen in het basisonderwijs heeft de gemeente zorgplicht die volgens de Gemeentewet, de Wet Primair Onderwijs (WPO) en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Sliedrecht is geregeld. Gemeenten moeten zorgen voor een bouwrijpe kavel om een school te kunnen realiseren, inclusief de juiste bestemming en infrastructuur. Volgens de WPO is het uitgangspunt dat de scholen bouwweer zijn. Dat houdt in dat zij met het krediet van de gemeente een schoolgebouw realiseren op de kavel, overeenkomstig de afspraken die daarover in een beschikking of overeenkomst worden gemaakt. Na realisatie (en eventuele overdracht van het juridisch eigendom van de grond van de gemeente naar het schoolbestuur) is het schoolbestuur juridisch eigenaar van grond en schoolgebouw. De gemeente houdt het economisch claimrecht indien het gebouw (of delen daarvan) niet meer door het schoolbestuur worden gebruikt (WPO). Het schoolbestuur mag zelf niet, of onder strikte voorwaarden, in het schoolgebouw investeren.

IKC Valkweg wordt een voorziening met meerdere wettelijke uitgangspunten ten aanzien van het eigendom. De combinatie van het voornoemde eigendom van de sport en wijkfuncties bij de gemeente, en van schoolgebouwen bij de schoolbesturen leidt tot een Vereniging van Eigenaars van tenminste de gemeente en schoolbesturen. Dat leidt tot extra administratieve lastendruk en de toepassing van wetgeving voor VvE's, met als belangrijkste gevolg dat gezamenlijk de aansprakelijkheid, opstalverzekering en instandhouding moeten worden geregeld. De WPO biedt de mogelijkheid (artikel 103 lid 2 en 3) om af te wijken van het juridisch eigendom bij het schoolbestuur, en het eigendom in dat geval bij de gemeente te laten (of over te dragen). De gemeente is of blijft dan eigenaar van het gehele gebouw en maakt met de schoolbesturen afspraken over het gebruik (geen huur!). Daarin is geregeld dat daaraan dezelfde rechten kunnen worden ontleend als ware het juridisch eigendom (met name functioneel van belang). Ook worden afspraken gemaakt over het feit dat het schoolbestuur haar middelen voor instandhouding van het gebouw (tenminste het aandeel onderhoud) beschikbaar stelt, zodat integraal onderhoud van de voorziening mogelijk is.

### **Kinderopvang huur**

Voor de ruimten voor kinderopvang geldt geen verantwoordelijkheid of verplichting om te investeren bij gemeente of schoolbestuur. In praktijk blijkt dat veel gemeenten kiezen voor de investering van de ruimte voor kinderopvang (zoals in onderhavig geval in Sliedrecht, en al onderdeel van het besluit), omdat anders de integrale voorziening niet kan worden gerealiseerd. Kinderopvangorganisaties zijn in de regel onvoldoende kapitaalkrchtig om met eigen middelen of met bankfinanciering de huisvesting in eigendom te verkrijgen. Huur van de gemeente is een passend alternatief, mits de gemeente voldoet aan wet- en regelgeving op het gebied van Staatssteun (geen selectief voordeel geven) en Wet Markt en Overheid (minimaal integrale kosten doorberekenen).

### **HR Didam**

Het recente arrest van de HR Didam (en opvolgende jurisprudentie) geeft voor gemeenten een nieuw kader bij transacties (koop en huur) van vastgoed. Het arrest is niet van toepassing op de bekostiging en realisatie van de schoolgebouwen, maar wel op de ruimte voor kinderopvang, indien de gemeente als verhuurder zal optreden. Ruimte OK (het kenniscentrum van VNG en scholenorganisaties) heeft een handreiking opgesteld die helpt bij de behandeling van deze vraagstukken. Zij stelt dat de gemeente als verhuurder "betekent dat ze in die scenario's middels objectieve, toetsbare en redelijke criteria

potentiële gegadigden de mogelijkheid moet bieden om mee te dingen”. Het aangaan van een huurovereenkomst volgt echter in de regel de relatie die het schoolbestuur al heeft met de aanbieder van kinderopvangdiensten. Dat zou een titel kunnen zijn voor een onderhandse selectie van de bestaande kinderopvangpartner, maar daarover is jurisprudentie niet duidelijk. Een openbare publicatie over het besluit is tenminste noodzakelijk, maar de noodzaak van een selectieprocedure is nog niet uit te sluiten. Indien het schoolbestuur als verhuurder van deze ruimte optreedt is geen verplichting van de procedure aanwezig die een gemeente volgens het arrest moet volgen. Dat kan een overweging zijn om de ruimte voor kinderopvang onderdeel te laten zijn van de onderwijscapaciteit die onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur valt. In alle gevallen geldt echter dat het schoolbestuur (wettelijk) geen risico mag lopen bij de exploitatie van deze ruimte voor kinderopvang. Leegstand- en exploitatierisico's worden gedragen door de gemeente. Volledigheidshalve: dat geldt alleen als de kinderopvangorganisatie niet aan haar verplichtingen voldoet en/of de ruimte na beëindiging van de huurovereenkomst leeg komt te staan. De gemeente maakt afspraken met het schoolbestuur over de afdracht van de middelen ter dekking van de investering (en overige kosten verband houdende met het eigendom). Het schoolbestuur sluit een huurovereenkomst met de organisatie voor kinderopvang.

#### **In alle gevallen (demarcatie) programma vaststellen**

Afhankelijk van de keuze om het eigendom te splitsen na realisatie van het volledige project dient zowel vooraf, bij besluiten tijdens de realisatie (ontwerpfasen) en aan het einde van het project aandacht te zijn voor de eigendomsverhoudingen van grond en opstallen. Indien sprake is van één eigenaar (gemeente) is de noodzaak vanuit het juridisch eigendom niet (meer) aanwezig, maar geldt voor beheer en exploitatie nog steeds dat een eenduidige splitsing of verdeling van de ruimte nodig is. Advies is om gedurende het gehele proces van realisatie voor elke m<sup>2</sup> gebouw een kostendrager aan te wijzen voor het eigendom en voor het gebruik. Daar waar het gaat om gemeenschappelijke ruimten of gedeeld gebruik wordt bij aanvang een verdeling vastgesteld.

Voor de scholen geldt dat de prognose van het leerlingaantal bepalend is voor de omvang de ruimtebehoefte in het project. Dat kan afwijken van het besluit. In de gesprekken met de schoolbesturen kwamen de huidige wereldklassen aan de orde, en de mogelijke invloed daarvan op de ruimtebehoefte en het gedeeld ruimtegebruik. Advies is om gezamenlijk een programma van ruimte vast te stellen en dat indien nodig te laten ondersteunen door een geactualiseerde prognose.

#### **Fiscaal: maatwerk-advies sport**

Er is geen sprake van belaste verhuur bij kinderopvang (er kan niet worden geopteerd voor belaste verhuur). Bij het onderwijs gelden ook geen specifieke fiscale voor- of nadelen. Voor de sportruimten geldt dat de huidige regelingen voor zowel gemeente als commerciële exploitanten veel vragen oproept. Regelingen voor ondersteuning of bijdragen en de toepassing daarvan zijn complex en leiden tot een behoorlijke administratieve druk. Advies is om een maatwerk-advies te laten opstellen op basis van het voorgenomen gebruik (mix van klokuren onderwijs, verenigingen en commercieel), zodat de administratie van de ontwikkeling van de gebouwen op een juiste manier kan worden ingericht. In dat licht is het advies om de kosten voor de sporthal en de wijkfuncties zoveel mogelijk apart zichtbaar te maken in de administratie van het project.

## **4 Opgave en bouwheerschap**

#### **Bouwheerschap bij gemeente, of samen met penvoerder**

De opgave van IKC Valkweg is in omvang aanzienlijk en is vooral door de onderscheiden functies complex. Daarnaast vraagt de ontwikkeling specifieke aandacht op het gebied van de Ruimtelijke Ordening. Bij de voorbereiding hebben de schoolbesturen en gemeente verkend of één van de schoolbesturen als bouwheer zou kunnen optreden voor de gehele ontwikkeling. Op basis van de aard en omvang van het project, en de verkenning in de gesprekken, adviseren wij om daarvan af te zien. Het schoolbestuur zou als bouwheer in deze ontwikkeling een te grote verantwoordelijkheid dragen.

In onze ogen zijn er twee voorkeursvarianten om het bouwheerschap samen in te richten, namelijk:

- Partijen (schoolbesturen en gemeente) sluiten een overeenkomst over een gezamenlijke ontwikkeling vanuit het perspectief van de eigen verantwoordelijkheid voor haar deel van de opgave, met een heel duidelijke demarcatie (kwaliteit en budget) ten aanzien van besluiten. Partijen stellen in dat geval een penvoerder aan voor het aangaan van de verplichtingen met derden, en indien waar mogelijk en nodig aansturing van partners in de keten vanuit de eigen rol. Er kan voor worden gekozen om voor de samenwerking een rechtspersoon te formeren (bijvoorbeeld een stichting) die de belangen van alle partijen bij de ontwikkeling vertegenwoordigt en zorgt voor levering van het geheel of de delen aan de partners.
- De gemeente treedt op als bouwheer, maar handelt (gaat verplichtingen aan) volgens door partijen gemaakte afspraken over besluitvorming over en beheersing van de voortgang van de ontwikkeling. Daarbij kunnen demarcatieafspraken worden gemaakt (populair geformuleerd: wie gaat waar over). Afspraken worden vastgelegd in een bouwheerovereenkomst.

De drie vormen van de inrichting van het bouwheerschap (bovengenoemde en via één van de schoolbesturen) zijn in de gesprekken uitgebreid aan de orde gekomen. Algemene conclusie is dat de variant waarbij de gemeente als bouwheer optreedt, en leiding geeft aan de uitvoering vanuit een door een stuurgroep geformuleerde opdracht, de voorkeur heeft van schoolbesturen en gemeente. Dat sluit aan bij de verantwoordelijkheid die partijen hebben en de ruimte en mogelijkheid om een project van deze omvang samen te beheersen. Suggestie is om in dat geval onderscheid te maken bij de inrichting van de projectorganisatie tussen de rol van de bouwmanager (aansturing van ontwerp en uitvoering) en proces- of ontwikkelmanager (contractmanager bouwheerovereenkomst en voorwaarden ontwikkeling). De procesmanager ondersteunt partijen bij besluiten van de stuurgroep, ruimtelijke ordening, communicatie en afspraken met derden buiten het bouwproject.

### **Fasering en beheersing regulier**

Voor de inrichting van het bouwproces zelf verwachten wij niet dat fasering, beheersing of aanbestedingen afhangen van de gekozen variant voor het bouwheerschap. In alle gevallen zullen de partijen invloed en zeggenschap willen over het deel van het programma waarvoor het de verantwoordelijkheid draagt. De afspraken daarover worden al bij aanvang vastgelegd.

Op het gebied van kwaliteit en budget ligt het primaat van besluitvorming bij de partijen voor het deel waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. Op een aantal onderdelen is het van belang om gezamenlijke uitgangspunten te formuleren. Dat betreft ambitie op het gebied van technische afwijkingen van het Bouwbesluit (BBL), zoals op het gebied van duurzaam en circulair bouwen, maar ook de samenhang (en flexibiliteit) van het programma: met name de multifunctionele ruimten voor onderwijs, kinderopvang en wijkvoorzieningen.

Besluitvorming over kwaliteit, budget en de voortgang vindt gezamenlijk plaats, maar kan op onderdelen een verantwoordelijkheid van één van de partijen blijven. Gezamenlijke stuurgroepbesluiten worden tenminste genomen bij de fasen van de projectdefinitie, het voorlopig ontwerp, het definitief ontwerp (inclusief de aansluiting op de gebiedsontwikkeling en ruimtelijke onderbouwing), technisch ontwerp en aanbesteding, en oplevering. Voor aanbestedingen van diensten en werken wordt aangesloten bij het wettelijk kader waaraan de gemeente zich moet houden. Voor bijna alle aanbestedingen van adviseurs en werken zal de Europese richtlijn van overheidsopdrachten van toepassing zijn. Andere onderdelen kunnen naar verwachting meervoudig onderhands worden gegund.

### **Risicodossier**

Aard, omvang en complexiteit van het project vragen een gedegen risicodossier. Bij de opdracht van de stuurgroep om het project als voornoemd in fasen en thema's te beheersen hoort ook een risicodossier, waarin risico's worden gedefinieerd en beheersmaatregelen worden voorgesteld. Dat betreft zowel de rol van partijen in de stuurgroep (proces) als het realiseren van de voorziening (bouwproject). Naast de reguliere projectrisico's zijn bijzondere risico's van dit project in het huidige tijdgewricht:

- Ruimtelijke Ordening, Omgevingswet en participatie
- Geleidelijke invoering van de Wet kwaliteitsborging Bouw
- Risico leveringen elektriciteit (netcongestie)
- Ontwikkeling bouwkosten



