Raadsvoorstel

Datum 4 november 2025

Onderwerp Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2026-2041
Versienummer

Portefeuillehouder Michiel van Willigen

Samenvatting
Gemeenten zijn verantwoordelijk om te zorgen voor voldoende adequate huisvesting voor het primair, voortgezet en gespecialiseerd onderwijs. Voor het uitvoeren van deze wettelijke taak ontvangen gemeenten jaarlijks middelen via de Uitkering Gemeentefonds. De gemeente Zwolle staat voor de aanzienlijke opgave om oude schoolgebouwen te vervangen of te renoveren. Deze gebouwen zijn in technische en functionele zin gedateerd en hebben een gebrekkig binnenklimaat. In het geactualiseerde Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (‘IHP’) staat tot en met 2041 de vernieuwingsopgave van bestaande schoolgebouwen beschreven. Daarbij is aansluiting gezocht bij de Koers Sociaal Domein 2024-2030, de Strategische Onderwijsagenda 2022-2026, het ruimtelijk toekomstperspectief Ons Zwolle van Overmorgen en geplande woningbouw ontwikkelingen in de stad. Via dit raadsvoorstel biedt het college de raad dit plan ter vaststelling aan.

Adequate schoolgebouwen zijn onmisbaar voor goed onderwijs, dat de basis is voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren in Zwolle. Daarbij zijn schoolgebouwen niet alleen voorzieningen voor leerlingen maar ook voor de stad. Er vindt ontmoeting plaats tussen gezinnen, buurtbewoners en maatschappelijke organisaties.

Een IHP biedt inzicht in de geraamde investeringen voor de eerste vier jaar. Deze investeringen zijn al opgenomen in de meerjarenbegroting 2026-2029. Het gaat hier om vervangende nieuwbouw voor de Aquamarijn, de Geert Groteschool, de Eliëzer- en Obadjaschool en het Meander College en renovatie van de Koningin Emmaschool en de Parkschool. Het IHP moet verder een doorkijk geven naar de volgende 12 jaar. Dit IHP heeft daarom een perspectief tot en met 2041. Het IHP is opgesteld in nauwe samenwerking met de Zwolse schoolbesturen. Het plan biedt een door schoolbesturen gedragen systematiek voor prioritering en fasering van de vernieuwing van schoolgebouwen.

Het IHP vervult meerdere functies:

- Het geeft inzicht in de volledige vernieuwingsopgave voor huisvesting van het (bewegings)onderwijs in de periode 2026 tot en met 2041.
- Het vormt een gezamenlijke koers voor gemeente en schoolbesturen voor de komende 16 jaar, waarbij de eerste vier jaar financieel verwerkt zijn in de begroting. Voor de opgave in de periode daarna wordt een doorkijk gegeven. Voor het realiseren van deze opgave moeten in de toekomst in de gemeentebegroting middelen vrijgemaakt worden.
- Het maakt het mogelijk om jaarlijks met schoolbesturen de uitvoeringsagenda en prioritering te actualiseren, mede op basis van beschikbare middelen, ontwikkelingen en organisatorische mogelijkheden.

Datum 4 november 2025

Voor de periode 2030 tot en met 2041 houdt het IHP rekening met vernieuwing van 56 schoolgebouwen en 44 gymzalen. Met deze opgave is een bedrag gemoeid van € 571 miljoen (prijspeil 2025). Dit bedrag vertaalt zich in kapitaallasten die cumulatief oplopen tot € 22,9 miljoen in 2041. Het zwaartepunt van deze investeringsopgave ligt in de periode 2036-2041 (€ 397 miljoen). Het geraamde investeringsbedrag van € 571 miljoen voor de vernieuwing van onderwijshuisvesting vanaf 2030 is fors. Het college komt daarom in het eerste kwartaal van 2026 met een voorstel voor een financiële strategie om de vernieuwingsopgave te realiseren, zodat het betrokken kan worden bij de collegeonderhandelingen.

Betreft doel	112 Vitaal en Gezond (2025) 532 Onderwijshuisvesting (vanaf 2026)
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	

Bijlagen

- Bijlage 1: Integraal Huisvestingsplan Zwolle 2026-2041
- Bijlage 2: Kapitaallasten
- Bijlage 3: Verslag OOGO 15 oktober 2025
- Bijlage 4: Brief BLOZ en kinderopvangorganisaties 15 oktober 2025

Openbaarheid

☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs Zwolle 2026-2041 vast te stellen;
2. Het college opdracht te geven om, in samenwerking met de betrokken Zwolse schoolbesturen, uitvoering te geven aan de genoemde projecten in het Integraal Huisvestingsplan conform de daarin opgenomen prioritering en fasering, onder voorbehoud van toekomstige financieringsbesluiten 2026-2041;
3. Het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs Zwolle 2026-2041 te hanteren als richtinggevend kader bij toekomstige begrotingsprocessen.

Inleiding
Adequate schoolgebouwen zijn een noodzakelijke randvoorwaarde voor goed onderwijs voor leerlingen en een aangenaam werkklimaat voor leerkrachten. De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht om te voorzien in voldoende adequate onderwijshuisvesting. Het gaat daarbij om het vervangen of renoveren van oude schoolgebouwen in de bestaande stad en het tot stand brengen van nieuwe schoolgebouwen in de uitleggebieden.

De gemeenteraad heeft in 2020 het vorige Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (‘IHP’) vastgesteld. Dit plan had een doorkijk tot en met 2035. Actualisatie van het IHP is om verschillende redenen nodig:

- *IHP als verplicht instrument*
  Met de voorgenomen wetswijziging 'Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting’ die naar verwachting in 2026 wordt doorgevoerd, zijn gemeenten verplicht om samen met schoolbesturen elke vier jaar een IHP op te stellen. Dit plan moet inzicht geven in de investeringen in onderwijshuisvesting voor de eerste vier jaar, die al in de begroting zijn verwerkt, en daarnaast een doorkijk bieden voor minimaal 12 jaar daarna (totaal perspectief voor 16 jaar).

- *Veroudering schoolgebouwen*
  Op dit moment staan er in de gemeente Zwolle 27 schoolgebouwen die 50 jaar of ouder zijn. In 2041 zullen dat er 53 zijn. De gemeente staat de komende decennia voor de opgave om, voorlopig met uitzondering van Stadshagen, het onderwijsvastgoed te vernieuwen.

- *Stijging bouwkosten*
  Sinds 2020 zijn de bouwkosten met circa 35-50 procent gestegen. Deze stijging raakt zowel de kosten voor nieuwbouw als renovatie en de vertaling daarvan naar structurele kapitaallasten in de gemeentelijke begroting.

- *Corona en gezondheid*
  De coronapandemie heeft het belang van goede ventilatie en een gezond binnenklimaat nog duidelijker gemaakt.

- *Duurzaamheid en klimaatdoelstellingen*
  Er gelden steeds hogere eisen bij nieuwbouw en renovatie van gebouwen. Deze zijn onder andere vertaald in het ‘Besluit bouwwerken leefomgeving’ dat sinds 2024 van toepassing is, als opvolger van het Bouwbesluit uit 2012.

- *Ontbreken prioritering en fasering vanaf 2024*
  In het vorige IHP uit 2020 was voor de periode 2024-2035 nog geen prioritering en fasering van schoolgebouwen opgenomen, enkel een beoordeling van gebouwelijke kwaliteit.

- *Ontbreken bewegingsonderwijs*
  In het vorige IHP uit 2020 maakte huisvesting voor het bewegingsonderwijs geen onderdeel van de opgave die toen in beeld is gebracht. Omdat dit ook valt onder de zorgplicht van de gemeente, is de vernieuwing van gymzalen ook in het nieuwe IHP meegenomen.

De in het IHP genoemde investeringen in de periode 2026-2029 zijn al in de begroting verwerkt. Het gaat hier om vervangende nieuwbouw voor de Aquamarijn, de Geert Groteschool, de Eliëzer- en Obadjaschool en het Meander College en renovatie van de Koningin Emmaschool en de Parkschool.

Om nader inzicht te krijgen in de totale opgave voor onderwijshuisvesting tot en met 2041, dus ook voor de periode 2030-2041, hebben wij een nieuw IHP opgesteld. Met dit raadsvoorstel bieden wij u dit plan ter vaststelling aan.

Het IHP moet onderscheiden worden van het Programma voorzieningen huisvesting onderwijs. Het Programma wordt jaarlijks vastgesteld en bevat de toegekende aanvragen en kredieten voor het volgende jaar.

Kaders

- Wet primair onderwijs (WPO) Wet op het primair onderwijs
- Wet voortgezet onderwijs (WVO) Wet voortgezet onderwijs
- Wet expertisecentra (WEC) Wet op de expertisecentra
- Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Zwolle 2016 Verordening
- ‘In gezonde en innovatieve scholen leer je de mooiste dingen!’ Een Integraal Huisvestingsplan in ontwikkeling voor de vernieuwingsopgave van Zwolse onderwijsvoorzieningen! (2020) Integraal Huisvestingsplan
- Perspectiefnota 2026-2029 Perspectiefnota
- Koers Sociaal Domein 2024-2030 Koers Sociaal Domein
- Strategische Onderwijsagenda 2022-2026 ‘Omdat ieder kind telt’ Strategische Onderwijsagenda
- Ruimtelijk Toekomstperspectief ‘Ons Zwolle van Overmorgen’ (2025) Ruimtelijk Toekomstperspectief
- Visie Zwolle Circulair ‘Een brug naar de toekomst’ (2024) Visie Zwolle Circulair
- Zwolle Groen en recreatiebeleidsplan ‘(Be)leefbaar voor iedereen’ (2024) Groen en recreatiebeleidsplan
- Sportaccommodatiebeleid gemeente Zwolle (2025)

Beoogd effect

Een overzicht te krijgen van de totale opgave in de periode 2026 tot en met 2041 van de noodzakelijke vernieuwing van schoolgebouwen en voorzieningen voor het bewegingsonderwijs. Op basis daarvan kan de uitvoering van de vernieuwingsopgave verder worden gebracht. De schoolgebouwen die in aanmerking komen voor vernieuwing zijn technisch en functioneel gedateerd. Het binnenklimaat ervan is gebrekkig. Verbetering van de duurzaamheid van schoolgebouwen is nodig om klimaatdoelstellingen te behalen. De vernieuwing moet ertoe leiden dat er adequate, toekomstbestendige, functionele en duurzame schoolgebouwen ontstaan met een goed binnenklimaat. Elk kind krijgt hierdoor gelijke kansen op onderwijs in een gezond, fris en prettig schoolgebouw dat uitnodigt om te leren. Voor leerkrachten zijn de vernieuwde schoolgebouwen aantrekkelijke plekken om te werken.

Argumenten

1.1 Goed onderwijs vraagt om goede gebouwen

Goed onderwijs is de basis voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren in Zwolle. Het gaat daarbij niet alleen om kennisoverdracht, maar ook om brede vorming: sociale en emotionele ontwikkeling, gezondheid en kansengelijkheid. Scholen zijn plekken waar kinderen zichzelf leren kennen, anderen ontmoeten en samenleven in diversiteit. Ze zijn daarmee ankerpunten in buurten en wijken en dragen direct bij aan een inclusieve en sterke samenleving. Goede schoolgebouwen zijn hiervoor onmisbaar. Ze bieden ruimte die aansluit bij eigentijdse onderwijsconcepten en samenwerking met kinderopvang en zorg. Ze zorgen voor een gezond binnenklimaat en dragen bij aan welzijn en leerprestaties. En ze creëren veilige, toegankelijke en inspirerende plekken waar ieder kind zich kan ontwikkelen. Daarbij zijn schoolgebouwen niet alleen voorzieningen voor leerlingen, maar ook voor de stad. Ze zijn ontmoetingsplekken waar gezinnen, buurtbewoners en partners in zorg en welzijn elkaar vinden. Zo verbinden ze onderwijs met de samenleving en maken ze kansengelijkheid en participatie concreet. Investeren in goede gebouwen betekent dus investeren in onderwijs dat raakt én verbindt. Onderwijs dat kinderen en jongeren voorbereidt op hun toekomst en tegelijkertijd gemeenschappen versterkt.

1.2 Het IHP is afgestemd op de Strategische Onderwijsagenda en de Koers Sociaal Domein en bevat een visie die het sociaal beleid in de wijk verbindt met onderwijshuisvesting

De gemeente Zwolle wil samen met de scholen het onderwijs in de wijken faciliterend laten zijn aan zes thema's. Deze thema's zijn: bestaanszekerheid, kansengelijkheid, passend en inclusief onderwijs, gezond leven, doorgaande ontwikkellijn en voldoende schaal. Het IHP Onderwijs bevat een visie die aangeeft hoe onderwijshuisvesting de scholen dienstbaar kan zijn bij de realisatie van de zes genoemde thema's. In het plan zijn per thema ontwikkelprincipes opgenomen die richtinggevend zijn voor keuzes in ontwerp, locatie en gebruik van een schoolgebouw.

1.3 Het IHP brengt de totale opgave in beeld

Het IHP maakt duidelijk dat in de periode 2030 tot en met 2041 56 schoolgebouwen en 44 gymzalen voor vernieuwing in aanmerking komen. Met deze opgave is een investeringsbedrag van € 571 miljoen gemoeid. Hierbij is rekening gehouden met energieneutrale gebouwen en Frisse Scholen Klasse B. De kosten van aanvullende Zwolse ambities op het gebied van bijvoorbeeld biodiversiteit, klimaatadaptie, volledige circulariteit en toegankelijkheid zijn in dit bedrag nog niet meegenomen. Hiervoor zal per bouwproject een voorstel worden voorgelegd.

1.4 Hiermee wordt voldaan aan het opstellen van een IHP met doorkijk van 16 jaar

Met dit IHP voldoet de gemeente Zwolle aan de verwachte wettelijke verplichting via de wetswijziging 'Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting' om samen met de schoolbesturen elke vier jaar een IHP op te stellen dat minimaal 16 jaar vooruitkijkt.

1.5 Het IHP brengt een prioritering aan in de vernieuwingsprojecten

Het IHP geeft een doorkijk van zestien jaar. Dit betekent dat het voorliggende plan loopt van 2026 tot en met 2041. Bij het opstellen van dit nieuwe IHP hebben gemeente en schoolbesturen opnieuw gekeken naar de gewenste prioritering en fasering. Dat is dit keer niet alleen een technische exercitie geweest, maar een strategische herijking. De prioritering in het nieuwe IHP gaat uit van drie criteria:

1) Beoordeling van de gebouwen (leeftijd en kwaliteit)
2) Onderdeel van gebiedsontwikkeling
3) Wijkgerichte aanpak

Aan de keuze voor de te vernieuwen gebouwen en de volgorde waarin dit gebeurt, ligt de kwaliteitsbeoordeling van gebouwen uit het IHP van 2020 ten grondslag (criterium 1). Deze beoordelingen hebben het onderwijsveld en de gemeente destijds samen opgesteld. Daarnaast is bij de voorgestelde fasering rekening gehouden met de Zwolse prioritaire gebieden (criterium 2) zoals het Noorderkwartier en Holtenbroek en gebiedsontwikkelingen zoals in de Aa-landen bij het winkelcentrum De Dobbe. Vernieuwing van een schoolgebouw is in bepaalde situaties nodig om een gewenste gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Tot slot is het belang van het gelijktijdig vernieuwen van meerdere schoolgebouwen in een wijk in één integrale opgave meegewogen (criterium 3). Hierdoor ontstaat meerwaarde voor het onderwijs en de wijk (bijvoorbeeld Holtenbroek). Een wijkgerichte aanpak kan ook leiden tot clustering van scholen en voorzieningen voor het bewegingsonderwijs. Dat laatste sluit ook aan bij de visie vanuit het Zwolse Sportaccommodatiebeleid. Het geactualiseerde prioriteringsoverzicht is te vinden in paragraaf 4 van hoofdstuk 5 van het IHP.

2.1 Dit sluit aan bij de verantwoordelijkheden van college en raad

De gemeenteraad stelt met het IHP de kaders vast waarbinnen het college tot uitvoering kan komen.

2.2 Vernieuwing van schoolgebouwen draagt bij aan het vervullen van gemeentelijke zorgplicht en het behalen van klimaatdoelstellingen

Door uitvoering te geven aan de vernieuwingsopgave en prioritering zoals opgenomen in het IHP, voldoet de gemeente Zwolle aan de zorgplicht om - ook in de toekomst - te voorzien in voldoende adequate onderwijscapaciteit. Daarnaast draagt de vernieuwing van schoolgebouwen bij aan het realiseren van de landelijke klimaatdoelstellingen.

3.1 Het IHP is een richtinggevend koersdocument

Het IHP biedt gemeente en schoolbesturen een meerjarig perspectief ten aanzien van onderwijshuisvesting. Gemeente en schoolbesturen hebben hierin overeenstemming bereikt over de prioritering en fasering van projecten. De totale planperiode van het IHP valt grotendeels buiten de reikwijdte van college en gemeenteraad. Jaarlijks zal het IHP als richtinggevend kader worden meegenomen bij begrotingsprocessen. Daarbij vindt jaarlijks overleg plaats tussen gemeente en schoolbesturen over relevante ontwikkelingen en de voortgang en planning van projecten.

Alternatieve mogelijkheden

- Prioritering enkel op basis van leeftijd en gebouwkwaliteit. Hierdoor is een wijkgerichte aanpak niet mogelijk evenals het inspelen op gebiedsontwikkelingen.
- Uitgaan van een sectorale aanpak en het realiseren van solitaire schoolgebouwen en niet inzetten op clustering van (onderwijs)voorzieningen, een verbreding van de onderwijsfunctie en een gebiedsgerichte aanpak. Deze aanpak en solitaire schoolgebouwen faciliteren echter niet de noodzakelijke samenwerking tussen scholen en de verbinding tussen onderwijs en andere maatschappelijke opgaven.
- Alle aanvullende Zwolse ambities op het gebied van bijvoorbeeld biodiversiteit, klimaatadaptie, volledige circulariteit en toegankelijkheid als basisuitgangspunt hanteren. De forse

investeringsopgave vraagt om maatwerk in relatie tot de mate van ambitie en (financiële) haalbaarheid. Daarom wordt per project bezien wat nodig is en hoe dat gefinancierd wordt.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Bij het opstellen van het IHP is het onderwijsveld betrokken geweest. De adviseurs onderwijshuisvesting van de gemeente hebben met een vertegenwoordiging van de schoolbesturen en kinderopvang een stuurgroep gevormd. Deze stuurgroep heeft de totstandkoming van het plan begeleid. Het plan dat zij heeft opgeleverd hebben de besturen met elkaar besproken in het Besturenoverleg Lokaal Onderwijsbeleid Zwolle (BLOZ). Vervolgens hebben zij met de wethouder onderwijs op overeenstemming gericht overleg (OOGO) over het IHP gevoerd. Daarin hebben de besturen hun instemming met het plan betuigd (zie bijlage 3 – verslag OOGO 15 oktober 2025). Tijdens het OOGO hebben de schoolbesturen nogmaals aandacht gevraagd voor het binnenklimaat van schoolgebouwen die voorlopig niet vernieuwd worden. De wethouder geeft aan dat dit signaal wordt meegenomen in de verduurzamingsopgave in combinatie met ventilatiekwaliteit die al voor deze gebouwen loopt. De gemeente heeft hiervoor voor de periode 2026-2029 jaarlijks € 3 miljoen beschikbaar gesteld.

De komende 16 jaar zullen er vernieuwingsprojecten uitgevoerd gaan worden. Bij de planvorming zullen uiteraard de scholen betrokken worden, ook als zij niet als bouwheer optreden. Zij zorgen voor een onderwijsvisie die vertaald moet worden in een huisvestingsconcept. De bedoeling is dat scholen waar mogelijk multifunctionele gebouwen worden die ook een functie hebben voor de wijk. Het is daarom van belang ook de maatschappelijke partners van de gemeente bij de planvorming te betrekken.

Communicatie
Gezien de ambities die in het IHP staan vermeld, wordt de media actief benaderd met een persbericht.

Financiën

1. Lopende projecten 2026 tot en met 2029 zijn onderdeel van de meerjaren begroting
De financiële consequenties van de projecten uit de eerste vier uitvoeringsjaren in het IHP zijn reeds opgenomen in de meerjaren begroting 2026-2029 van de gemeente. Dit betreft vernieuwing van de huisvesting van de volgende scholen via vervangende nieuwbouw of renovatie: het Atelier, de Aquamarijn, Koningin Emmaschool, Geert Groteschool, Eliëzer- en Obadjaschool, Parkschool en Meander College. In verband met capaciteitsvraagstukken in Stadshagen en het kunnen afstoten van een huurlocatie, houdt de meerjaren begroting ook rekening met aanpassing van het gebouw van TrioMundo.

2. Opstartkosten nieuwe projecten bekostigd vanuit stelpost Onderwijshuisvesting
Om te komen tot een definiëring van projecten, zijn in de initiatieffase opstartkosten nodig voor bijvoorbeeld brede verkenning, visievorming, scenariostudie en locatiestudie. De opstartkosten van nieuwe projecten die zijn opgenomen in de uitvoeringsagenda van het IHP worden als eenmalige kosten bekostigd vanuit de stelpost Onderwijshuisvesting. Dit betreft nog geen investeringskrediet dat wordt geactiveerd en leidt tot een structurele kapitaallast, zoals wel het geval is bij een voorbereidingskrediet en bouwkrediet.

3. Investeringskredieten worden via de P&C-cyclus voorgelegd aan de gemeenteraad
Vanaf de definitiefase zijn voor nieuwe projecten investeringskredieten nodig. Voor onderwijshuisvesting wordt op basis van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Zwolle gewerkt met een voorbereidingskrediet (10% van de geraamde stichtingskosten) en een bouwkrediet (90% van de geraamde stichtingskosten). Beide kredieten leiden tot een structurele kapitaallast voor de gemeente. Deze kredieten worden op basis van de uitvoeringsagenda van het IHP per project aangevraagd bij de gemeenteraad. Bij het aanvragen van een voorbereidingskrediet is het van belang dat de structurele kapitaallasten van het totaal benodigde investeringsbedrag ook in de meerjarenbegroting zijn opgenomen. Omdat vernieuwingsprojecten een lange doorlooptijd hebben en de kapitaallasten pas een jaar na oplevering van een gebouw in de begroting komen, is een goede afstemming van Perspectiefnota, meerjarenbegroting en uitvoeringsagenda van het IHP van belang. Dit komt jaarlijks aan de orde bij het toevoegen van een nieuwe jaarschijf aan de Perspectiefnota en meerjarenbegroting.

4. Financiële doorkijk IHP 2030-2041
Het IHP kijkt verder vooruit dan de scope van de Perspectiefnota. Bij de Perspectiefnota 2026-2029 is al een eerste aanzet gedaan door vanaf 2030 rekening te houden met investeringsruimte voor onderwijshuisvesting. Daarbij is gekeken naar de geraamde investeringen in de periode van 2030 tot en met 2035. Dit betrof dus zes jaar, terwijl de volledige doorkijk van het IHP nog zes jaar verder vooruitkijkt (tot en met 2041). Dit betrof een investering van in totaal € 174 miljoen. Geïndexeerd naar het verwachte jaar van uitvoering, kwam dit uit op € 210 miljoen.

Voor de totale periode 2030 tot en met 2041 gaat IHP uit van de volgende stichtingskosten:

- Raming 2030-2035 € 174 miljoen (prijspeil 2025)
- Raming 2036-2041 € 397 miljoen (prijspeil 2025)
  Totaal 2030 t/m 2041 € 571 miljoen (prijspeil 2025)

Deze investeringsbedragen vertalen zich in de volgende cumulatieve kapitaallasten:

- Raming 2030-2035 € 7,0 miljoen (prijspeil 2025)
- Raming 2036-2041 € 15,9 miljoen (prijspeil 2025)
  Totaal 2030 t/m 2041 € 22,9 miljoen (prijspeil 2025)

Zie voor nadere financiële details bijlage 2.

De hogere investering in 2036-2041 in vergelijking met de periode daarvoor komt doordat in deze periode rekening is gehouden met de vernieuwing van meerdere scholen voor voortgezet onderwijs, Dit zijn schoolgebouwen met aanzienlijke oppervlaktes. De totale opgave van 2030 tot en met 2041 gaat uit van vernieuwing van 56 schoolgebouwen en 44 gymzalen. In de geraamde bedragen zijn nog geen aanvullende Zwolse ambities opgenomen bijvoorbeeld om een klimaatneutrale stad te worden (‘Ons Zwolle van Overmorgen’).

Voor het ramen van het investeringsbedrag van € 571 miljoen is uitgegaan van de bedragen die berekend zijn door Ruimte-OK en BDB en niet van de normbedragen van het VNG. Ruimte-OK en BDB zijn twee landelijke gerenommeerde instellingen gespecialiseerd in onderwijshuisvesting en bouwkostendata. Zij hanteren twee scenario's:

- **Basisscenario**: dit scenario gaat uit van een hedendaags en toekomstgericht schoolgebouw dat voldoet aan de eisen voor een goed binnenklimaat, functionaliteit en duurzaamheid. Het basisscenario sluit aan bij de ambities van Frisse Scholen Klasse B en de actuele praktijk.
- **Levensduurscenario**: dit scenario legt de lat hoger en rekent met aanvullende investeringen in duurzaamheid en kwaliteit, gericht op een langere levensduur en lagere exploitatiekosten. Met dit scenario kan ook een deel van de aanvullende Zwolse klimaatambities worden gerealiseerd.

Bij het berekenen van het benodigde investeringsbedrag van € 571 miljoen is ervoor gekozen om het levensduurscenario te hanteren.

De VNG-normbedragen zijn het landelijk gehanteerde minimumniveau voor de bekostiging van onderwijshuisvesting. Deze bedragen zijn gebaseerd op een sobere en doelmatige voorziening. Met deze bedragen kan bijvoorbeeld geen school met klasse Frisse Scholen Klasse B worden gebouwd. Deze klasse wordt al jaren als het minimumniveau gezien voor het realiseren van een schoolgebouw met een adequaat binnenklimaat. Zo voldoen recente nieuwbouw in Zwolle van: het Saffier, de Lassus Campus en het Atelier volledig aan Frisse scholen klasse B. En bij renovatie, zoals bij Het Mozaïek, is zoveel mogelijk toegewerkt naar Frisse scholen Klasse B.

Op een rij gezet zien de verschillende bedragen die gehanteerd kunnen worden er als volgt uit:

Basisonderwijs

Scenario	**Eenheidsprijs (€ per m² bvo)**
VNG Normbedrag 2025	€ 3.392
Basisscenario Ruimte-OK	€ 3.947
Levensduurscenario Ruimte-OK	€ 4.016

VO

Scenario	**Eenheidsprijs (€ per m² bvo)**
VNG Normbedrag 2025	€ 2.895
Basisscenario Ruimte-OK	€ 3.194
Levensduurscenario Ruimte-OK	€ 3.253

De bedragen genoemd bij het levensduurscenario zijn niet toereikend om alle aanvullende Zwolse klimaatambities te realiseren. Hiervoor is extra budget nodig. Zoals gezegd zal per bouwproject bezien worden wat in verband met de Zwolse klimaatambities nodig is en hoe dat gefinancierd wordt.

Voor meer informatie over de gehanteerde bedragen zie bijlage 6 van het IHP.

5. Financiële strategie

Bij de Perspectiefnota 2026-2029 is besloten om een langjarig financieel perspectief op te nemen in het IHP en is de intentie-uitspraak gedaan om zich te committeren aan deze langjarige verplichtingen. Concrete invulling geven aan deze intentie vraagt om een financiële strategie om de haalbaarheid van de investeringsopgave te realiseren. Het college komt in het eerste kwartaal van 2026 daarom met een voorstel voor het realiseren van de vernieuwingsopgave, zodat het betrokken kan worden bij de collegeonderhandelingen.

Een financiële strategie vertaalt zich naar een aantal concrete instrumenten. Eén daarvan is het verlengen van de afschrijvingstermijn. Bij de Perspectiefnota is al besloten om deze aan te passen ten behoeve van dit IHP. De afschrijvingstermijn van schoolgebouwen is van 40 jaar verlengd naar 50 jaar. Deze maatregel is daarmee verwerkt in het investeringsbedrag van € 571 miljoen.

Bij de Perspectiefnota is eveneens de uitspraak gedaan om voor de opgave in de periode 2030-2035 (€ 174 miljoen) vier jaar extra te nemen. Dus uit te voeren in 10 in plaats van 6 jaar, van 2030-2039. Het effect hiervan wordt meegenomen bij de uitwerking van de financiële strategie.

Risico's
Voor de vernieuwingsopgave zijn twee hoofdrisco's te onderscheiden:

1. *Financiële haalbaarheid van de opgave vanaf 2030 (571 miljoen euro)*
   De omvang van de investeringsopgave is groot. In de begrotingen na 2029 zal hiervoor ruimte gezocht moeten worden. Indexaties van bouwkosten, hogere duurzaamheidsambities en extra eisen vanuit het Rijk zorgen bovendien voor extra druk op de ramingen. Het risico bestaat dat de benodigde middelen niet of niet tijdig beschikbaar komen, waardoor projecten vertragen of moeten worden afgeschaald.

   Beheersmaatregelen
   Het beperken van het financiële risico kan langs twee lijnen.

   De eerste lijn ligt in aanpassingen van het financiële beleid en het daarbij horende instrumentarium. Zoals hierboven aangegeven is recent via de PPN 2026-2029 hiertoe een eerste stap gezet. Dit betreft de verlenging van de afschrijvingstermijn van schoolgebouwen van 40 naar 50 jaar. Er zijn echter meer aanpassingen die doorgevoerd kunnen worden.

   De tweede lijn betreft de financiële beheersing binnen het beleidsveld van onderwijshuisvesting zelf. Gemeente en schoolbesturen verkennen de komende periode verschillende maatregelen:
   - *Temporisering van de opgave:* het verder in de tijd uitvoeren van investeringen om pieken in investeringen en capaciteit te spreiden is een alternatief, mits schoolgebouwen tot die tijd nog aan de wettelijke verplichtingen voldoen. Dit betekent wel dat de bestaande schoolgebouwen nog langer in stand gehouden moeten worden. Daarnaast moeten ook de klimaatdoelstellingen voor 2050 worden bereikt. Dit kan tot een 'boeggolf' aan investeringen leiden tussen 2042 en 2050.
   - *Standaardisatie en bundeling van aanbestedingen:* het schaalvoordeel benutten door gezamenlijke inkoop en hergebruik van beproefde ontwerpconcepten.

- *Meer schaalvergroting:* het IHP zet al in op clustering en het vergroten van volumes, onder meer door meerdere scholen onder één dak te realiseren. Hierdoor hoeven minder zelfstandige schoolgebouwen gerealiseerd te worden. Dat werkt kostenbesparend. Dit kan in nog verdergaande mate gebeuren of als norm worden gehanteerd.
- *Meer ruimtebesparing:* bij clustering van scholen kan als uitgangspunt worden opgenomen dat scholen hun zogeheten vaste voet met elkaar delen. Dit kan een besparing opleveren in te realiseren ruimte.

2. *Organisatorische uitvoerbaarheid van de vernieuwing*
   De opgave is niet alleen financieel zwaar, maar ook organisatorisch complex. Gemeente, schoolbesturen en marktpartijen staan voor een langdurige en intensieve planning van tientallen projecten. Capaciteitstekorten in de bouwsector, krapte bij schoolbesturen en de gemeente zelf en afhankelijkheden in gebiedsontwikkelingen vergroten het risico dat de uitvoering stagneert of minder efficiënt verloopt. Dit kan leiden tot vertraging, hogere kosten en/of onvoldoende kwaliteit van de gebouwen.

   Beheersmaatregel
   De omvang en complexiteit van de vernieuwing vragen om een robuuste organisatie en een strakke regie. Om dit risico te beperken, richten gemeente en schoolbesturen een gezamenlijke programmatische aanpak in. Daarin is sprake van één centrale projectorganisatie die zorgt voor heldere fasering en prioritering, vaste processtandaarden, kennisdeling, poolvorming, monitoring en bijsturing. Zo ontstaat een organisatie die de vernieuwing niet project voor project benadert, maar als één samenhangende opgave aanpakt.

Vervolg
- De raad wordt jaarlijks op de hoogte gehouden van de voortgang van de uitvoering van het IHP door middel van een voortgangsbrief.
- Via de reguliere P&C-cyclus wordt gerapporteerd over de uitvoering van projecten, de financiële stand van zaken en de effecten van de ingezette beheersmaatregelen. Zo blijft zichtbaar welke stappen worden gezet en waar bijsturing nodig is.
- Jaarlijks vindt op overeenstemming gericht overleg plaats tussen gemeente en schoolbesturen over relevante ontwikkelingen en de voortgang en planning van projecten uit het IHP.
- In het eerste kwartaal van 2026 wordt de raad een voorstel voorgelegd voor een financiële strategie voor het realiseren van de vernieuwingsopgave voor onderwijshuisvesting.
- Binnen vier jaar wordt het IHP geactualiseerd en ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

Openbaarheid
Dit raadsvoorstel is openbaar.

Datum 4 november 2025

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer