Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 29 augustus 2024

Onderwerp	Zienswijze Nieuwbouw Unilocatie Collectie Overijssel
Versienummer	1
Portefeuillehouder	Anja Roelfs, Paul Guldemond

Samenvatting
De gemeenten Zwolle en Deventer zijn samen met het Rijk partners in de Gemeenschappelijke Regeling Historisch Centrum Overijssel (tegenwoordig genaamd: Collectie Overijssel). Het Dagelijks Bestuur van Collectie Overijssel heeft een onafhankelijk onderzoek laten doen naar de realisatie van een nieuwe huisvesting van het archief. De reden is dat de huidige archiefbewaarplaatsen in Zwolle en Deventer de grenzen van hun fysieke capaciteit hebben bereikt en niet zijn berekend op toekomstige overdracht van archieven. Bovendien zijn de klimaatinstallaties verouderd en voldoen de locaties niet aan de moderne vereisten van duurzaamheid, met alle gevolgen voor de conditie van de archieven en collecties. Door het Dagelijks Bestuur is besloten de archieflocaties van Zwolle en Deventer op te heffen en de archieven voortaan onder te brengen in één centrale, nieuwe locatie. Het onafhankelijk onderzoek heeft geresulteerd in de voorkeurslocatie Hanzeweg 19 in Deventer. Hoewel de Gemeenschappelijke Regeling zelfstandig mag beslissen over de huisvestiging, heeft het Dagelijks Bestuur aan het college gevraagd om in te stemmen met deze locatie. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de plannen van huisvesting. Het college adviseert de gemeenteraad om geen zienswijze in te dienen.

Financiële gevolgen

Betreft doel	531 Culturele basisinfrastructuur
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	

Bijlagen
1. Brief aan de Colleges van Zwolle en Deventer
2. Businesscase Duurzame Huisvesting Archieven
3. Second Opinion Businesscase Duurzame Huisvesting Archieven

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:
1. Kennis te nemen van de brief van het Dagelijks Bestuur van Collectie Overijssel.
2. Geen zienswijze in te dienen op de voorgenomen centrale huisvesting in een nieuw collectiecentrum aan de Hanzeweg 19 te Deventer.

Datum 29 augustus 2024

Inleiding
Gemeenschappelijke Regeling Historisch Centrum Overijssel (verder aangeduid als: CO) is de Gemeenschappelijke Regeling van de gemeenten Deventer en Zwolle en het Rijk. Het voert de wettelijke archieftaken van de GR-partners uit. Daarnaast voert CO op basis van dienstverleningsovereenkomsten de wettelijke archieftaken uit voor onder meer de provincie Overijssel en een aantal kleinere gemeenten.
Op 22 juli 2024 heeft het Dagelijks Bestuur van CO een brief gestuurd naar de GR-partners Zwolle en Deventer. Het Dagelijks Bestuur verzoekt de colleges van beide gemeenten om instemming met de keuze voor de locatie “Hanzestrook” (Hanzeweg 19) in Deventer als locatie van een nieuw te bouwen centraal collectiecentrum. Dit nieuwe centrum vervangt de huidige archieflocaties in beide gemeenten.

Hoewel de Gemeenschappelijke Regeling zelfstandig mag beslissen over de huisvestiging, heeft het Dagelijks Bestuur aan het college gevraagd om in te stemmen met deze locatie. Het college stemt onder voorwaarden in met het verzoek van het Dagelijks Bestuur van Collectie Overijssel om te kiezen voor Hanzeweg 19 in Deventer als locatie voor één nieuw centraal collectiecentrum. Deze voorwaarden zijn dat 1) de publieksfunctie van het archief aanwezig blijft in museum ANNO; 2) er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt welk deel van de nieuwbouw onder de Gemeenschappelijke Regeling komt te vallen, en welke niet; 3) Zwolle deelneemt in het projectteam van de nieuwbouw; 4) de nieuwbouw geen invloed heeft op financiële bijdrage van de gemeente Zwolle aan de Gemeenschappelijke Regeling.

Het college adviseert de gemeenteraad om geen zienswijze in te dienen op de plannen van centrale huisvesting van Collectie Overijssel. De nieuwbouw noodzakelijk is gelet op de huidige verouderde staat van beide archieflocaties. Daarbij biedt één centrale locatie voordelen van een efficiënte bedrijfsvoering. Het archiefbeheer kan door samenvoeging van personeel in één locatie naar een kwalitatief aanmerkelijk hoger plan worden gebracht. Een zorgvuldige analyse van potentiële locaties leidt tot de conclusie dat Hanzeweg 19 in Deventer de beste locatie is om de nieuwbouw te realiseren.

Het Algemeen Bestuur van CO neemt eind 2024 een definitief besluit over de nieuwbouw en de locatie.

Kader
- De Archiefwet 1995
- De Wet Gemeenschappelijke Regelingen
- De Gemeenschappelijke Regeling Historisch Centrum Overijssel
- Het Cultureel Perspectief 2040

Beoogd effect
De raad ziet af van het indienen van een zienswijze op de brief van het Dagelijks Bestuur en de daarin voorgestelde centrale huisvesting van de archieven in een nieuw collectiecentrum aan de Hanzeweg 19 te Deventer.

Argumenten
1. *Nieuwbouw is noodzakelijk, bij voorkeur op één centrale locatie.*

De huidige situatie van beide locaties maakt op korte termijn forse investeringen noodzakelijk in het meerjarig onderhoud en de klimaatbeheersing. De klimaatbeheersingssystemen zijn toe aan vervanging. Het energieverbruik is erg hoog en de gebouwen zijn volgens de huidige normen onvoldoende duurzaam. De ecologische *footprint* is hierdoor groot. De locatie Zwolle moet volgens de meerjaren-onderhoudsplanning volledig zijn gerenoveerd in 2028. Het ligt voor de hand niet meer te investeren in de huidige panden, maar de middelen in te zetten voor nieuwbouw met optimale bewaarcondities, laag energieverbruik en een hoge mate van duurzaamheid. Het huidige collectiecentrum in Zwolle is in eigendom van het Rijksvastgoedbedrijf en wordt door de Gemeenschappelijke Regeling gehuurd.

In kwantitatief opzicht raken de archieven vol. Hoewel digitale archivering van overheidsarchieven de standaard is geworden, is de inschatting dat in de overgangsperiode naar de aanlevering van volledig gedigitaliseerde nieuwe archieven nog 13 kilometer aan nieuwe plankruimte nodig is. Met een nieuw collectiecentrum kan de depotcapaciteit conform deze behoefte worden uitgebreid. De archieven kunnen dan worden bewaard onder de wettelijk vastgestelde normen, zodanig dat zij behouden blijven voor toekomstige generaties.
De huidige trend van digitalisering heeft een grote impact op de archiefdienstverlening. Het gebruik van de studiezaal is sterk teruggelopen, terwijl de digitale dienstverlening een hoge vlucht heeft genomen. In de nieuwbouw kan volledig rekening worden gehouden met de veranderde wensen van de gebruikers.

2. *Een centraal collectiecentrum brengt de archiefzorg op een hoger plan.*

Een centrale locatie stelt CO in staat om de organisatie, de financiën en de dienstverlening doelmatig en kwalitatief hoogwaardig in te zetten ten behoeve van de gebruiker. Het voordeel van één locatie is ook dat expertise bij elkaar worden gebracht waardoor de dienstverlening aan de gebruiker wordt geoptimaliseerd. Archieven en collecties die van oudsher inhoudelijk een onderling verband hebben, worden in de nieuwe situatie ook daadwerkelijk fysiek bij elkaar gebracht. Dit komt het historisch onderzoek van de gebruikers ten goede.

3. *Onafhankelijk locatieonderzoek leidt tot de keuze voor Deventer.*

Op voorstel van gemeente Zwolle heeft CO een onafhankelijk locatieonderzoek laten doen. De opdracht beperkt zich tot Salland; verkenning in Twente toonde aan dat deze regio geen concrete belangstelling heeft voor deelname in de GR en/of in de nieuwe huisvesting. Het locatieonderzoek is uitgevoerd aan de hand van criteria die door de GR-partners gezamenlijk zijn opgesteld. Een longlist van 45 locaties is teruggebracht naar een midlist van 14 locaties aan de hand van de criteria: 1) omvang van de kavel (<5.000 m2), opleverdatum uiterlijk 2028, 3) zo gering mogelijke bestuurlijke complexiteit en 4) ruimtelijke kwaliteit. Aanscherping van deze criteria leidde tot een shortlist van drie voorkeurslocaties, gelegen aan: 1) Nieuwe Veerallee Zwolle, 2) Zwartewaterallee Zwolle en 3) Hanzestrook Deventer [Hanzeweg19]. De drie voorkeurslocaties zijn akkoord bevonden door het Dagelijks Bestuur.
Bij nader inzien viel de Nieuwe Veerallee af omdat deze locatie eigendom is van ProRail. ProRail gebruikt deze locatie voor de infrastructurele ontsluiting van de Spoorzone. Door Zwolle is in het Dagelijks Bestuur aangegeven dat de gemeente opnieuw een locatie-onderzoek wil laten doen in de Spoorzone vanwege het afvallen van de Nieuwe Veerallee. Het Dagelijks Bestuur van 27 juni 2024 heeft besloten niet te wachten op de uitkomsten van dit onderzoek. Uit het onafhankelijk locatieonderzoek is al gebleken dat de bestuurlijke complexiteit in de Spoorzone groot is: er is geen gemeentelijk eigendom, veel projecten zijn in ontwikkeling en een ‘stand alone’-realisatie van de nieuwbouw is niet mogelijk.

Nader ambtelijk onderzoek van de Zwolse locaties leidt tot de volgende bevindingen:

- De locatie Nieuwe Veerallee is inderdaad een werkterrein van ProRail. Het terrein is essentieel voor het in bedrijf houden van de sporen. ProRail heeft aangegeven niet mee te werken aan het verkleinen of verkopen van deze locatie.
- Voor de locatie Zwartewaterallee wordt op dit moment onderzocht of de locatiebestemming mag worden verruimd naar ‘wonen’. Zolang de bestemming ‘wonen’ nog een optie is, is een andersoortige bestemming niet aan de orde. Op korte termijn is hierover geen uitsluitsel te verwachten.
- Een archief past niet binnen ambities en de ontwikkelingen van de Spoorzone. Daarnaast zijn er praktische bezwaren, zoals mogelijke trillingen van treinen en het belemmeren van de voortgang van bestaande ontwikkelingen op diverse kavels.

4. *De Hanzestrook in Deventer is de beste locatie.*

Nadere analyse van de drie voorkeurslocaties leidt tot de conclusie dat De Hanzestrook in Deventer (Hanzeweg 19) de meest geschikte locatie is voor de nieuwbouw. Deze voorkeurslocatie komt het beste tegemoet aan de criteria die het Dagelijks Bestuur van CO heeft gesteld. Gemeente Deventer is eigenaar van de kavel en realisatie op korte termijn is mogelijk.
De voorkeurslocatie Deventer is onder voorbehoud van de nieuwe archiefwet per 1 januari 2026. In de huidige Archiefwet 1995 staat dat de rijksarchiefbewaarplaats moet worden ondergebracht bij de Regionaal Historische Centra in de provinciehoofdstad. Bij de Regionaal Historische Centra zijn de

rijksarchieven ondergebracht die naar hun aard verbonden zijn met de uitvoering van taken de rijksoverheid in de provincie, zoals waterstaat en rechterlijke macht. CO is het Regionaal Historische Centrum van de provincie Overijssel. In de nog vast te stellen nieuwe Archiefwet is deze verplichting niet meer opgenomen.

5. *Centraliseren onder voorbehoud van een publieksfunctie in Zwolle*

In Zwolle is de publieksfunctie van CO ondergebracht in het gemeentelijk pand aan de Melkmarkt waarin ook museum ANNO is gehuisvest. Gemeente Zwolle is wettelijk verplicht om iedereen gratis toegang te verlenen tot het archief. Deze wettelijke taak moet ook onder de nieuwe omstandigheden van een centrale archieflocatie in Deventer op de Zwolse locatie in ANNO behouden blijven en worden geborgd. Het publiek mag niet door de centralisatie de negatieve gevolgen ondervinden in de toegang tot de archieven en de daarbij horende serviceverlening.
CO is een van de partners van de stichting Allemaal Zwolle, naast Archeologie van het team Erfgoed en het museum ANNO. Partijen hebben zich verplicht tot samenwerking in de vorming van ‘Het Verhaal van Zwolle’. Dit historische verhaal is van grote waarde voor de identiteitsvorming van onze inwoners. Het geeft bovendien inhoud en verhaal aan onze museale collectie en het unieke, zichtbare erfgoed in onze stad. De planvorming van een nieuwe centrale locatie is een goede aanleiding om de actieve deelname van CO bij het ‘Verhaal van Zwolle’, als een van de partners van stichting Allemaal Zwolle, te herbevestigen.

Alternatieve mogelijkheden

In het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot de voorkeurslocatie in Deventer zijn 45 locaties onderzocht. De twee Zwolse voorkeurslocaties bleken uiteindelijk minder geschikt of niet beschikbaar. Dit is ook gebleken uit een extra ambtelijke check.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

CO heeft op 20 september 2023 een bijeenkomst georganiseerd voor de woordvoerders van de gemeenteraden van Zwolle en Deventer, waarin het idee van een centrale locatie is toegelicht. Eenzelfde soort bijeenkomst heeft op 12 oktober 2023 plaatsgevonden voor de historische verenigingen en geïnteresseerden uit Zwolle, Deventer en de regio. Daarnaast is er ambtelijk overleg gevoerd met museum ANNO en team Erfgoed, als partners van de stichting Allemaal Zwolle. Bij deze bijeenkomsten zijn geen noemenswaardige bezwaren geuit tegen de verhuizing van het archief van Zwolle naar een nieuwe centrale locatie in Deventer.

Communicatie

De communicatieboodschap wordt afgestemd met CO en gemeente Deventer. Gedrieën wordt een gezamenlijk persbericht opgesteld en gelijktijdig naar buiten gebracht. Gemeente Deventer informeert de omliggende bedrijven van Hanzeweg 19.

Financiën

Uit de businesscase blijkt dat de realisatie van één nieuw kwalitatief hoogwaardig collectiecentrum mogelijk is binnen de bestaande bijdragen van de GR-partners. De effecten van een centrale locatie zijn onderzocht in de businesscase ‘Duurzame huisvesting archieven Deventer, Zwolle en Overijssel’. Hierin wordt aangetoond dat met een nieuw collectiecentrum de jaarlijkse exploitatielasten structureel lager zullen uitvallen. Dit effect wordt bereikt doordat de exploitatielasten van meerdere huurpanden komen te vervallen. Bovendien kan de reservering voor het meerjaren onderhoudsplan voor de locatie Zwolle worden aangewend voor de nieuwbouw.

De businesscase is in opdracht van gemeente Zwolle aan een second opinion onderworpen door bureau HEVO (zie bijlage). HEVO onderschrijft de conclusie van de businesscase om te gaan voor een centraal collectiecentrum en de daarbij benoemde uitgangspunten voor de definitiefase. De gehanteerde financiële doorrekeningen passen bij de gehanteerde uitgangspunten. HEVO adviseert wel om deze uitgangspunten nog explicieter te beschrijven. Het bureau wijst erop dat de energiekosten (te) hoog lijken bij de bestaande bouw en te hoog zijn voor de nieuwbouw. Ook is een substantiële investering in nieuwe archiefstellingen niet opgenomen in de jaarlijkse huisvestingslasten. HEVO adviseert om een beoordelingsmatrix te maken met wegingsfactoren om de beoordeling tussen de verschillende huisvestingsopties duidelijker en concreter in beeld te brengen. Aan de businesscase moet een uitgangspuntenrapport als bijlage worden toegevoegd. Tenslotte adviseert HEVO om de businesscase in de verdere uitwerking uit te breiden met organisatiekosten en opbrengsten, zodat de businesscase kan aansluiten op de doelstelling van de optimale inzet van financiële middelen van CO.

Inmiddels heeft CO de adviezen van HEVO integraal overgenomen in de businesscase.

De investeringskosten voor een nieuw collectiecentrum zijn geraamd op € 22.660.000,-- (incl. BTW). CO kan de toekomstige huisvestingslasten opvangen in de huidige exploitatie. De investering leidt niet tot een structureel hogere bijdrage van de GR-partners. Deze conclusie zal ook in de vervolgstappen met CO moeten worden vastgelegd in harde afspraken over de financiering.
De inhoudelijke en financiële uitgangspunten zijn afgestemd met de afdelingen Vastgoed en Financiën van de gemeenten Zwolle en Deventer. De annuïtaire afschrijving op de investeringskosten, de onderhoudskosten en de energiekosten vormen samen de jaarlijkse huisvestingslasten. Dit betekent voor de GR een jaarlijks bedrag van € 1.185.000,--. Ten opzichte van de huidige jaarlijkse huisvestingslasten van € 990.000 is dat een stijging van € 195.000,--. Echter, de huidige jaarlijkse huisvestingslasten gaan omhoog door de aanstaande invoering van een kostprijsdekkende huur van de locatie Deventer. Ten opzichte van deze actualisatie nemen de jaarlijkse huisvestingslasten in een centraal collectiecentrum af met € 95.000,--. Buiten beschouwing gelaten zijn de verduurzamingskosten voor de huidige locatie Deventer (ca. €10 miljoen: middelen door gemeente Deventer beschikbaar te stellen) en grootschalige renovatiekosten locatie Zwolle (€10 miljoen op basis van lopend meerjaren onderhoudplan, door GR Collectie Overijssel te betalen als verantwoordelijke voor het onderhoud).

Overzicht jaarlijkse huisvestingslasten incl. BTW:

Onderdeel	Huidige situatie	Aangekondigde Actualisatie	Centraal Collectiecentrum
Huur	€ 330.000	€ 490.000	€ 1.025.000
Huur studiezaal ANNO Zwolle	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000
Huurdersonderhoud Deventer	€ 0	€ 130.000	€ 0 (vervalt)
Huurdersonderhoud Zwolle	€ 100.000	€ 100.000	€ 0 (vervalt)
Energielasten	€ 500.000	€ 500.000	€ 100.000
Totaal	**€ 990.000**	**€ 1.280.000**	**€ 1.185.000**

CO kan de financiering zelf dragen door een langlopende lening (40 jaar) af te sluiten bij de Bank Nederlandse Gemeenten. Garanties van de GR-partners zijn niet nodig, omdat de GR zelf voldoende zekerheid kan bieden. Wij stellen voor dat de gemeente Zwolle deelneemt in het projectteam dat de nieuwbouw voorbereidt en realiseert.

De museale collectie van de gemeente Zwolle
In de businesscase is ook voorzien dat ruimte wordt geboden aan de museale collectie van de gemeente Zwolle. Voor de bewaring van deze museale collectie wordt op dit moment een geconditioneerde

bedrijfshal gehuurd op de Marslanden. Het beschikbare budget voor de bewaring van €125.000,-- per jaar is op dit moment onvoldoende voor een adequaat beheer, met name vanwege de hoge huurkosten. De kosten van het onderbrengen van de museale collectie zullen worden vertaald in de huurprijs per m2 die aan de gemeente Zwolle wordt berekend.

De Atheneumbibliotheek van Deventer
In Deventer is de Athenaeumbibliotheek ondergebracht in de ruimtes van CO. De Athenaeumbibliotheek valt als instelling onder de bedrijfsvoering van de Bibliotheek Deventer. Een mogelijk vertrek van CO heeft gevolgen voor de Athenaeumbibliotheek. Gemeente Deventer heeft een scenario-onderzoek uitgevoerd naar mogelijke oplossingen. Daarbij is het onderbrengen van de Atheneumbibliotheek in de nieuwe locatie het beste scenario gebleken. In de businesscase van CO is de Atheneumbibliotheek niet opgenomen. Bij het opstellen van een programma van eisen wil gemeente Zwolle expliciet gemaakt hebben welk gedeelte van de nieuwbouw wel, en welk gedeelte niet, onder de Gemeenschappelijke Regeling valt.

Risico's
De bouwkosten berusten op een raming, in een wereld vol onzekerheden. Het valt niet uit te sluiten dat CO gaandeweg het realisatietraject een beroep zal moeten doen op financiële ondersteuning door de GR-partners. Daarbij is het noodzakelijk helder te houden welke kostenstijgingen het gevolg zijn van de marktontwikkelingen, en welke zijn te relateren aan de wensen van de afzonderlijke GR-partners. Hiertoe moeten voorafgaand procedureafspraken worden gemaakt.
De nieuwe archiefwet, waarin de verplichte vestiging van het Regionaal Historisch Centrum in de provinciehoofdstad wordt losgelaten, is nog niet vastgesteld (naar verwachting 1 januari 2026). Het risico bestaat dat de nieuwe wet er niet komt. De GR-partners zullen zich dan over de situatie en de consequenties moeten beraden.
Een kanttekening is de voorgenomen uittreding van het Rijk uit deze Gemeenschappelijke Regeling. Het Rijk is voornemens om per 1 januari 2026 uit alle Gemeenschappelijke Regelingen van Regionale Historische Centra te treden. De centra blijven wel zorg dragen voor de archieven en het Rijk blijft een jaarlijkse SPUK-bijdrage leveren. Deze bijdrage zal niet lager zijn dan de huidige Rijksbijdrage. Op dit moment is onduidelijk deze bijdrage wordt geïndexeerd. De uittreding van het Rijk is een financiële onzekerheid voor Collectie Overijssel, maar heeft geen concrete gevolgen voor dit project.

Vervolg
Naar verwachting neemt het Algemeen Bestuur van CO eind 2024 een besluit over de voorkeurslocatie. Er zal een ambtelijk projectteam worden gestart met ambtenaren van beide gemeenten.

Openbaarheid
Dit raadsvoorstel is openbaar.

Datum 29 augustus 2024

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer