voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 11 februari 2026

Onderwerp	Eerste aanzet financiële strategie vernieuwing onderwijshuisvesting
Versienummer	1
Portefeuillehouder	Michiel van Willigen

Samenvatting
De gemeente Zwolle gaat volgens het Integraal Huisvestingsplan in de periode 2030-2041 56 schoolgebouwen en 44 gymzalen vernieuwen. De kosten hiervan bedragen € 571 miljoen. De kapitaallasten ervan lopen cumulatief op tot € 23 miljoen. Deze opgave vraagt om een financiële strategie. Deze raadsbrief bevat hiervoor een eerste aanzet. De strategie bestaat uit twee onderdelen: een besparingsstrategie en een financieringsstrategie. De besparingsstrategie bestaat uit (mogelijke) maatregelen om de uitgaven voor de vernieuwingsopgave te beheersen. Een belangrijke maatregel is het bundelen van aanbestedingen en standaardisatie. Voor de realisatie van de besparingsstrategie heeft de gemeente de schoolbesturen nodig. Namens het college hebben de portefeuillehouders onderwijs en financiën daarom op 5 februari 2026 met hen over deze strategie gesproken. De financieringsstrategie ziet op de financiële instrumenten die de gemeente kan inzetten om extra financiële middelen voor onderwijshuisvesting te genereren. Hierbij wordt gedacht aan het opzetten van een ‘gesloten’ systeem waarbij een reserve of fonds gevormd wordt waaraan jaarlijks een dotatie plaatsvindt. De componenten van beide onderdelen van de financiële strategie moeten de komende tijd verder uitgewerkt worden. Het grote aantal te vernieuwen schoolgebouwen in het komende decennium vraagt ook om een uitvoeringsstrategie. Het is noodzakelijk om als gemeente en schoolbesturen te komen tot een robuuste, gezamenlijke uitvoeringsorganisatie.

Bijlagen
Geen

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. De raadsbrief over de eerste aanzet voor een financiële strategie voor de vernieuwing van de onderwijshuisvesting in de periode 2030-2041.
2. De wijze van afdoening van de toezegging aan de raad om in de financiële strategie aandacht te geven aan hoe de financiële risico’s van de vernieuwingsopgave gemonitord worden en welke beïnvloedingsmogelijkheden er zijn voor de raad.

Inleiding
In de vergadering van de gemeenteraad op 15 december 2025 heeft u het Integraal Huisvestingsplan (IHP) 2030-2041 vastgesteld. Dit plan geeft aan dat de gemeente Zwolle in de periode 2030-2041 56 schoolgebouwen gaat vernieuwen en 44 gymzalen. De kosten hiervan bedragen € 571 miljoen (prijspeil 2025). De kapitaallasten hiervan lopen cumulatief op tot € 23 miljoen. Wij realiseren ons dat een investeringsbedrag van € 571 enorm is en dat daarom niet op de gebruikelijke wijze, door jaarlijks een beroep te doen op de vrije ruimte in de begroting, de financiering van de vernieuwingsopgave geregeld kan worden. Deze wijze gaat tekortschieten, temeer daar vanaf 2029 de begroting op nul sluit. Wij vinden het daarom noodzakelijk om een eerste aanzet voor een financiële strategie voor de vernieuwingsopgave op te stellen. Deze brief bevat deze aanzet, die, zoals wij in het raadsvoorstel bij het IHP hebben aangegeven, betrokken kan worden bij de komende collegeonderhandelingen. De componenten van de eerste aanzet moeten de komende tijd verder uitgewerkt worden.

De financiële strategie bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is de besparingsstrategie en gaat over het beheersen van de uitgaven voor de vernieuwing van de schoolgebouwen. Voor het verwezenlijken van deze strategie heeft de gemeente de schoolbesturen nodig. Wij hebben daarom op 5 februari 2026 een overleg met de schoolbesturen gehad. Daarin hebben wij met hen mogelijke besparingsmaatregelen besproken. Deze maatregelen staan in deze brief benoemd, waarbij ook de reactie van de schoolbesturen erop staat weergegeven. Het tweede onderdeel van de financiële strategie is de financieringsstrategie. Dit onderdeel bevat de financiële instrumenten die de gemeente kan inzetten om meer financiële middelen voor onderwijshuisvesting te genereren. Wat betreft de financieringsstrategie denken wij aan het opzetten van een gesloten systeem. In onze ogen zou er een reserve of fonds voor onderwijshuisvesting gevormd kunnen worden. Hieraan vindt jaarlijks een dotatie plaats. Uit deze reserve kunnen de kapitaallasten gedekt worden van de investeringen voor de vernieuwing van de schoolgebouwen. Het is goed om hier op te merken dat de jaarlijkse dotatie door middel van ombuigingen uit de bestaande begroting zal moeten komen. In het tweede deel van deze brief gaan wij nader in op de financieringsstrategie.

In het debat met de raad hebben wij aangegeven dat de forse vernieuwingsopgave vraagt om een uitvoeringsstrategie. Op dit moment ligt in Zwolle het tempo van de vervanging van schoolgebouwen te laag. Het is noodzakelijk dat er een robuuste uitvoeringsstrategie komt, gezamenlijk op te zetten door de gemeente en de schoolbesturen. De beoogde uitvoeringsorganisatie moet leiden tot een verhoging van het vervangingstempo. In deze organisatie werken vaste, specialistische adviseurs telkens aan de ontwikkeling en realisatie van schoolgebouwen. In de ogen van het college zou bij deze uitvoeringsorganisatie ook het bouwheerschap belegd moeten gaan worden. Het bouwheerschap houdt in dat een organisatie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en bouw van een (school)gebouw en de bewaking van het budget. Volgens de onderwijswetgeving ligt het bouwheerschap bij de schoolbesturen. De besturen en de gemeente kunnen in onderling overleg hiervan afwijken en afspreken dat het bouwheerschap bij de gemeente of een uitvoeringsorganisatie komt te liggen. De uitvoeringsorganisatie willen wij eind 2026 in bedrijf hebben.

In de genoemde vergadering op 15 december 2025 heeft wethouder Van Willigen toegezegd dat in de aan de raad voor te leggen financiële strategie ook aandacht zal worden gegeven aan hoe de financiële risico’s van de vernieuwingsopgave gemonitord worden en welke beïnvloedingsmogelijkheden er zijn voor de raad. In het onderdeel risico’s van deze brief geven wij aan hoe wij uitvoering gaan geven aan deze toezegging.

Datum 11 februari 2026

Kader
"Samen bouwen aan sterke scholen en sterke wijken!" Integraal Huisvestingsplan Onderwijs Zwolle 2026-2041.

Kernboodschap
De investeringsopgave van € 571 miljoen voor de vernieuwing van schoolgebouwen in de periode 2030-2041 vraagt om een financiële strategie. In deze raadsbrief staat een eerste aanzet hiervoor. De financiële strategie bestaat uit twee onderdelen: een besparingsstrategie en een financieringsstrategie. Ze moet ertoe leiden dat de vernieuwingsopgave financieel mogelijk wordt. Deze opgave vraagt ook om een uitvoeringsstrategie. De enorme omvang ervan maakt het noodzakelijk om gezamenlijk als gemeente en schoolbesturen een robuuste uitvoeringsorganisatie op te zetten.

Toelichting

Besparingsstrategie
Zoals gezegd hebben wij op 5 februari 2026 met de schoolbesturen een overleg gehad over de besparingsstrategie. Wij hebben met hen mogelijke maatregelen besproken die leiden tot beheersing van de investeringen voor de vernieuwing van de onderwijshuisvesting in de periode 2030-2041. Hieronder geven wij deze maatregelen weer.

- *Bundeling van aanbestedingen en standaardisatie*
  De vernieuwing van de schoolgebouwen is een grote opgave. Vanwege de massa is het aantrekkelijk om meerdere projecten in één aanbesteding weg te zetten. Bundeling van aanbestedingen biedt de mogelijkheid voor het onderhandelen over verlaging van de prijs per vierkante meter. Ook is bundeling een voertuig voor standaardisatie. Projecten voor de ontwikkeling en realisering van schoolgebouwen hebben tot op heden het kenmerk dat in ieder project het wiel opnieuw uitgevonden wordt. Elke keer wordt een nieuw Programma van Eisen (PvE) opgesteld evenals een technisch PvE. Standaardisatie van deze PvE's heeft een kostenbesparend effect en moet daarom regel worden bij het realiseren van de vernieuwingsopgave. Hetzelfde geldt voor standaardisatie in ontwerpen (dit hoeft overigens niet tot uniforme schoolgebouwen te leiden; in de gestandaardiseerde ontwerpen is ruimte om het eigen onderwijsconcept te verwerken). Bundeling van aanbestedingen levert verder tijdwinst op in de individuele trajecten en daardoor waarschijnlijk nog meer besparingen in de kosten. Een eerste blik heeft opgeleverd dat een groot deel van de vernieuwingsprojecten in zes bundels valt weg te zetten. Uit informatie van marktpartijen blijkt dat bundeling en daarmee standaardisatie een geschat besparingspotentieel heeft van 20%. Dit vraagt wel nader onderzoek omdat er tot op heden nog weinig ervaring is met het gebundeld aanbesteden van nieuwbouw van schoolgebouwen.

- *Stevige uitvoeringsorganisatie*
  In de inleiding spraken wij over de noodzaak van het opzetten van een robuuste uitvoeringsorganisatie, gezamenlijk op te zetten door gemeente en schoolbesturen. Deze organisatie komt de kwaliteit en het tempo van de uitvoering ten goede en leidt ook tot kostenbesparingen. De inschatting is dat het sterker en beter organiseren van de uitvoering op de totale investeringssom van € 571 miljoen indicatief een besparing oplevert van een 0,5 %.

- *Eigen bijdrage*
  Met de bedragen die de gemeente gaat investeren in de vernieuwing van de onderwijshuisvesting worden schoolgebouwen opgeleverd op ENG-niveau. Hierdoor worden deze gebouwen gunstiger in de exploitatie en ontstaan er financiële voordelen voor de scholenbesturen. Het is daarom redelijk om van hen een eigen bijdrage te vragen in de initiële investering. Meerdere gemeenten in Nederland doen dit al. De eigen bijdrage kunnen zij over de afschrijvingstermijn van vijftig jaar uitsmeren.

- *Huuropbrengsten inzetten voor vernieuwing*
  Scholen verhuren in bestaande schoolgebouwen leegstaande groepsruimten aan kinderdagverblijven, verenigingen, bedrijven en andere organisaties. Conform jurisprudentie van de Raad van State komen de huurinkomsten de scholen ten goede. Wij willen met de schoolbesturen het gesprek aangaan om te komen tot een afspraak om een deel van de huuropbrengsten te storten in een fonds dat aangewend wordt voor de vernieuwingsopgave. Bij dit gesprek moeten uiteraard ook de kinderopvangorganisaties betrokken worden.

- *Grotere schoolgebouwen*
  Zwolle telt veel kleine schoolgebouwen voor het basisonderwijs. Schoolbesturen en gemeente zijn, zoals in het IHP staat aangegeven, beide van opvatting dat nieuwe gebouwen een omvang moeten krijgen voor minimaal 250 leerlingen. In deze grotere gebouwen worden dan twee of meerder scholen gehuisvest. Iedere zelfstandige school krijgt voor de omvang van haar gebouw een vaste van voet 200 m2, onafhankelijk van het aantal leerlingen. Door het huisvesten van twee of meerdere scholen in een gebouw ontstaat er gezamenlijk en daardoor meer optimaal ruimtegebruik. Dit leidt ertoe dat er een of meerdere vaste voeten geschrapt kunnen worden. Dit heeft een neerwaarts effect op de investeringen. Een eerste inventarisatie heeft opgeleverd dat het gaan huisvesten van twee of meer zelfstandige scholen in een schoolgebouw op een investeringsbedrag van € 571 miljoen een besparing oplevert van 2%.

  Het is de bedoeling om in de periode 2030-2033 de basisscholen in Holtenbroek en de Aa-landen te vernieuwen. Het lijkt ons goed dat de schoolbesturen en de gemeente de komende jaren zich op deze twee wijken concentreren wat betreft het ontstaan van grotere schoolgebouwen en het huisvesten van twee of meerdere scholen daarin.

Mochten de hierboven geschetste maatregelen onvoldoende besparingen opleveren, dan zal dat onvermijdelijk leiden tot het temporiseren van de vernieuwingsopgave. Dit is uiteraard onaantrekkelijk. Temporiseren betekent dat er in de periode 2030-2041 minder scholen worden vernieuwd en het langer duurt voordat de hele opgave is uitgevoerd. Ook leidt temporiseren van de opgave ertoe dat scholen langer in oude gebouwen moeten zitten wat niet gunstig is voor de onderwijskwaliteit en exploitatie.

<u>Reactie schoolbesturen</u>
In het overleg op 5 februari hebben de schoolbesturen aangegeven mee te willen in de beweging naar gebundeld aanbesteden en standaardisatie. Zij wijzen er daarbij op dat dit veel voorbereiding en nader onderzoek zal vergen. Wij beamen dit. De ambtelijke organisatie gaat dit daarom vanaf nu oppakken. De besturen onderschrijven de noodzaak van het opzetten van een robuuste uitvoeringsorganisatie. Ook hebben zij bevestigd dat zij voor het basisonderwijs mee willen werken aan het ontstaan van

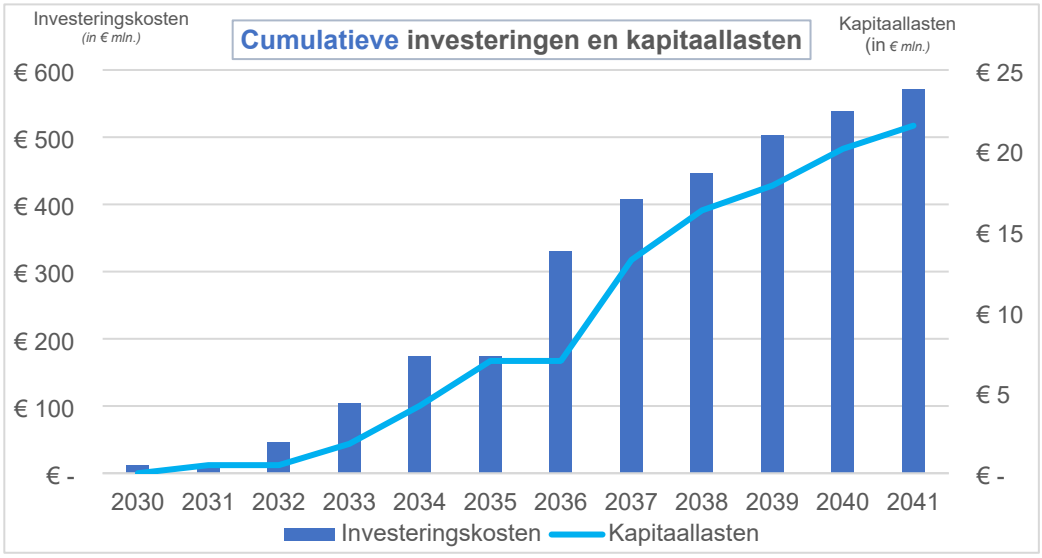
grotere nieuwe gebouwen waarin twee of meerdere zelfstandige scholen worden gehuisvest. Daarnaast hebben zij aangegeven met de gemeente het gesprek te willen aangaan over het aanwenden van een deel van de opbrengsten van de verhuur van ruimten in bestaande scholen voor de vernieuwingsopgave. Daarbij hebben zij wel aandacht gevraagd voor de positie van de kinderopvangorganisaties. Kritisch zijn de schoolbesturen op het verstrekken van een eigen bijdrage. Een aantal van hen meldt dat uit de praktijk is gebleken dat bouwen op ENG-niveau niet leidt tot exploitatievoordelen. Ook geeft een aantal van hen aan dat er binnen hun materiële bekostiging geen ruimte is voor een eigen bijdrage. Verder zijn alle schoolbesturen van mening dat de eigen bijdrage niet betaald mag en kan worden uit de personele bekostiging. Anders gaat de eigen bijdrage ten koste van leerkrachten voor de klas. Wij onderschrijven deze mening. Wij hebben met de schoolbesturen afgesproken dat wij nader gaan onderzoeken hoe bouwen op ENG-niveau leidt tot exploitatievoordelen om daarna het gesprek over een eigen bijdrage voort te zetten. Dit alles betekent dat op dit moment niet aangegeven kan worden wat een eigen bijdrage van de schoolbesturen financieel oplevert.

Financieringsstrategie

Ontoereikende financiële middelen

Om de meerjarige vervangingsopgave te kunnen dekken is ingroei nodig richting een hoger investeringsniveau met hogere structurele kapitaallasten:

- In het nieuwe IHP zijn de investeringen voor de gehele periode, 2030 t/m 2041 geraamd op € 571 miljoen met € 23 miljoen aan cumulatieve kapitaallasten (prijspeil 2025).
- Voor de middellange termijn, 2030 t/m 2035, gaat het om een investeringsbedrag van € 174 miljoen, waarbij de cumulatieve kapitaallasten oplopen tot € 7 miljoen. In onderstaande grafiek zijn de oplopende kapitaallasten duidelijk zichtbaar:



Bron: IHP 2026-2021

- Voor de korte termijn investeringen, tot en met 2029, zijn financiële middelen beschikbaar in de begroting 2026-2029. Voor de periode daarna is de structurele begrotingsruimte nul.

Datum 11 februari 2026

Geen gelijkmatig patroon van toename kapitaallasten.
In het IHP is in beeld gebracht hoe de kapitaallasten jaarlijks groeien tot een niveau van meer dan € 23 miljoen in 2041 (zie bovenstaande grafiek). Deze groei verloopt niet gelijkmatig. Zo zien we in 2036 dat een forse investering noodzakelijk is, waardoor de cumulatieve kapitaallasten vanaf 2037 enorm stijgen.

Afvlakken investeringspatroon
Vanwege het belang van een gelijkmatig patroon van de investeringen en de toename van kapitaallasten is er een nieuwe planning gemaakt voor de uitvoering van het IHP. Dat heeft erin geresulteerd dat een aantal projecten naar voren is gehaald in de tijd. In de periode 2029-2033 gaan er meer nieuwe schoolgebouwen opgeleverd worden. Dit leidt ertoe dat de cumulatieve investeringen in 2035 niet langer € 174 miljoen bedragen maar al op een niveau van € 277 miljoen liggen. In onderstaande grafiek staat het meer gelijkmatige patroon van de investeringen en de toename van de kapitaallasten weergegeven.



Bestaand financieel instrumentarium
Op basis van het vorige IHP, dat dateert uit 2020, is er budget beschikbaar gesteld voor de kapitaallasten voor de investeringen in onderwijshuisvesting. Dit is gedaan in de vorm van een stelpost. In november 2023 is er een update van het IHP geweest. Dat heeft geleid tot een extra aanvraag bij de PPN 2025-2028. Er is toen in 2026 € 500.000, in 2027 € 1.500.000 en in 2028 € 1.750.000 toegekend. Dit leidt tot een structurele toevoeging van € 3.750.000 vanaf 2028.

Bij de PPN 2026-2029 is er extra budget voor Het Meander en wijkcentrum De Bolder toegekend, omdat er onvoldoende dekking was. Deze toevoeging leidt tot structureel € 1.600.000 (Meander) en € 300.000 (De Bolder) vanaf 2029 om de kapitaallasten te kunnen dekken. Vanaf 2030 is er geen budget meer beschikbaar in de stelpost onderwijshuisvesting.

Uit de stelpost worden ook de kosten van de brede verkenning maatschappelijke voorzieningen en de tijdelijke kosten programma maatschappelijke voorzieningen gedekt.

De stelpost is ingesteld om beter te kunnen faseren. Omdat er vertraging is geweest bij de investeringen, is er in 2025 een incidentele vrijval geweest van de stelpost onderwijshuisvesting. Deze middelen zijn conform de huidige systematiek vrijgevallen aan de algemene middelen. We kennen geen zogenaamd ‘gesloten systeem’ waarbij afspraken zijn gemaakt over de jaarlijkse voeding en de vrijval van middelen die beschikbaar blijven voor onderwijshuisvesting. In de huidige systematiek wordt elk jaar bij de PPN / begroting een nieuwe aanvraag ingediend voor extra middelen.

Relatie met het gemeentefonds

Door de groei van de stad ontvangen we een groter deel van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit geld is nodig om de groei van de gemeentelijke uitgaven op diverse gebieden, waaronder onderwijshuisvesting, op te kunnen vangen. We beschouwen de algemene uitkering altijd in zijn geheel en niet per onderdeel om een integrale afweging te maken.

Nieuw financieel instrumentarium

Om te komen tot een financiële strategie voor onderwijshuisvesting hebben we gekeken hoe andere gemeenten, o.a. Eindhoven en Enschede, de opgave begrotingstechnisch hebben georganiseerd. Uit die inventarisatie is een aantal interessante nieuwe mogelijkheden, of financiële instrumenten, naar voren gekomen:

- Een gesloten systeem door bijvoorbeeld een ‘Reserve huisvesting onderwijs’ in het leven te roepen voor investeringen onderwijshuisvesting. Dit betekent dat mee- en tegenvallers verrekend worden binnen het systeem. Ergo: vrijval kapitaallasten niet langer naar de algemene middelen, maar beschikbaar houden voor onderwijshuisvesting.
- Herontwikkeling van locaties waar voorheen schoolgebouwen op stonden: opbrengsten (gronden) ten goede laten komen aan de vernieuwing van onderwijshuisvesting. Verkoopwinsten van schoolgebouwen toevoegen aan genoemde reserve.
- Jaarlijks een bedrag vanuit de algemene middelen toevoegen aan het gesloten systeem en daarmee langzaam toegroeien naar het structureel hogere niveau aan kapitaallasten.

Los van de vraag van de technische vormgeving, moeten we voor de komende jaren gewoon op zoek naar financiële ruimte voor de oplopende kapitaallasten van onderwijshuisvesting zoals de getoonde grafieken aangeven. Hiervoor zijn scherpe politieke keuzes noodzakelijk door herallocatie van bestaande uitgaven. Ter voorbereiding op een volgende collegeperiode wordt hiervoor een financieel technische ombuigingslijst opgesteld.

Lobby

Een aantal jaren geleden heeft een Interdepartementaal Beleidsonderzoek aangetoond dat gemeenten macro € 1,3 miljard tekortkomen om hun wettelijke zorgplicht op het gebied van onderwijshuisvesting te kunnen vervullen. Door dit tekort slagen gemeenten er onvoldoende in om de oude schoolgebouwen uit de jaren ’60, ’70 en ’80 te vernieuwen. De VNG, de PO- en VO-raad en de besturenorganisaties brengen al jaren bij het rijk onder de aandacht dat er meer middelen in het Gemeentefonds moeten komen voor het goed kunnen uitvoeren van de gemeentelijke taak met betrekking tot onderwijshuisvesting. Tot nog toe zijn deze inspanningen helaas zonder resultaat gebleven. Ook in het nieuwe regeerakkoord zijn geen extra middelen vrijgemaakt voor onderwijshuisvesting. De gemeente Zwolle en de Zwolse schoolbesturen blijven zich ervoor inzetten om bij de VNG respectievelijk de sectorraden en besturenorganisaties het vraagstuk van de tekortschietende financiële middelen voor

onderwijshuisvesting te agenderen en aan te dringen op een blijvende lobby bij het rijk voor meer middelen hiervoor.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
De mogelijke besparingsmaatregelen zijn in het overleg op 5 februari 2026 met de schoolbesturen besproken. De reactie van de besturen op en het draagvlak van hen voor deze maatregelen staan weergeven aan het einde van het deel van deze brief dat over de besparingsstrategie gaat.

Communicatie
Vanwege de betrokkenheid van de schoolbesturen bij de besparingsstrategie zullen wij deze brief aan hen ter beschikking stellen.

Duurzaamheid
Op basis van de vierkante meter prijs die in het IHP voor de vernieuwingsopgave is gehanteerd, worden de vernieuwde schoolgebouwen opgeleverd op ENG-niveau. Verder worden ze circulair gerealiseerd, dragen ze bij aan de energietransitie en bieden ze ruimte voor biodiversiteit, klimaatadaptie en groene beleving.

Financiën
Wij verwijzen hier naar het onderdeel toelichting van de brief waar het onderdeel financiën uitgebreid aan de orde is geweest.

Risico’s
Het is een gebruikelijke werkwijze van de gemeente Zwolle om bij scholenbouwprojecten de financiële risico’s in kaart te brengen en te monitoren. ‘Overall’ risico’s met betrekking tot vernieuwingsopgave voor onderwijshuisvesting kunnen vermeld worden in de risicoparagraaf van de begroting en de jaarrekening. In de documenten van de planning & control cyclus rapporteert het college over de financiële consequenties die de uitvoering van de vernieuwingsopgave met zich brengt, zoals bijvoorbeeld mee- ten tegenvallers. De behandeling van deze documenten biedt de raad de gelegenheid om met het college in gesprek te gaan over de risico’s van de vernieuwingsopgave en eventueel te nemen (beheers)maatregelen. Het college wil verder jaarlijks in het eerste kwartaal de raad een brief sturen over de voortgang van de uitvoering van het Integraal Huisvestingsplan. Eventuele financiële consequenties kunnen integraal worden afgewogen bij de Perspectiefnota en de begroting.

Vervolg
De in deze brief opgenomen mogelijke maatregelen met betrekking tot de beheersing van de uitgaven voor de vernieuwing en de weergegeven reactie daarop van de schoolbesturen kunnen de deelnemers aan de collegeonderhandelingen betrekken bij de totstandkoming van collegeakkoord. Dit geldt ook voor het in deze brief opgenomen financieel instrumentarium. De maatregelen en het geschetste financieel instrumentarium zijn componenten van de eerste aanzet van de financiële strategie die de komende tijd verder uitgewerkt moeten worden.

Openbaarheid
Deze raadsbrief is openbaar.

Datum 11 februari 2026

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer