

Informatienota voor de raad

Datum 14 oktober 2019

Onderwerp	locatiekeuze van der Capellen – motie Stadshagen
Versienummer	V1.4

Portefeuillehouder M.W.J. van Willigen

Informant H. Augustinus/ D. de Vries

Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling / OW

Telefoon 038 498 3373

Email H.Augustinus@zwolle.nl/ D.de.Vries@zwolle.nlBijlagen 1. Motie “Uitbreiding locatie-onderzoek met Stadshagen”
2. (concept) RPO**Wij stellen u voor kennis te nemen van:**

Kennis te nemen van de locatiekeuze Van der Capellen Scholengemeenschap op de Lassuslaan/
Middelweg en de afdoening van de motie “Uitbreiding locatie-onderzoek met Stadshagen”

Datum

14 oktober 2019

[Toelichting op het voorstel](#)**Inleiding**

6 Mei 2019 is de gemeenteraad geïnformeerd over het onderzoek voor een locatie voor de nieuwbouw voor Van der Capellen Sg. Door de ontwikkelingen op leerlingenaantallen, de keuze voor een energieneutraal gebouw, en ruimte voor bewegingsonderwijs is gekozen voor een verdiepend locatieonderzoek. Het locatieonderzoek voorziet in een afweging van onderwijskundige-, ruimtelijke- en financiële belangen om te komen tot een definitieve locatiekeuze en kaders voor de nieuwbouw.

In aansluiting hierop heeft de gemeenteraad bij motie verzocht om:

Niet alleen de ruimtelijke, financiële en onderwijsaspecten, maar ook de maatschappelijke en economische aspecten mee te nemen in het locatieonderzoek en daarbij ook de wijk Stadshagen te onderzoeken als mogelijke locatie [voor Van de Capellen; DV].

In deze informatienota wordt hier invulling aan gegeven door middel van een nadere analyse op de demografische ontwikkelingen in de regio en de leerlingenprognoses. Vervolgens wordt in gegaan op het meest recente Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen VO (voortaan afgekort tot RPO). De gemeentelijke rol en die van het onderwijs komen hierbij ook aan bod. Vervolgens wordt de locatiekeuze Van der Capellen SG toegelicht.

Kernboodschap

Doordat het aantal jongeren in de leeftijdscategorie 12-18 in de regio Zwolle afneemt, worden er ook minder leerlingen verwacht die gebruik gaan maken van de Zwolse onderwijsvoorzieningen. Hieruit trekken we de conclusie dat we geen VO-voorzieningen gaan toevoegen. Bij verplaatsing van een voortgezet onderwijsvoorziening naar Stadshagen verwachten we grote effecten op de leerlingenstromen. Dit gekoppeld aan de verwachte leerlingendaling worden de effecten voor andere scholen versterkt. We verwachten een onoverkomelijke herschikking wat leidt tot een fors financieel vraagstuk voor gemeente en schoolbesturen. Daarnaast is de Wet op het voortgezet onderwijs van toepassing: schoolbesturen zorgen gezamenlijk voor een goede onderlingen afstemming tussen vraag en aanbod van de voorzieningen. De onderwijsbesturen hebben aangegeven zich niet te willen vestigen in Stadshagen, waardoor het benodigde draagvlak voor een onderwijsvoorziening ontbreekt. Het college heeft besloten de nieuwbouwontwikkeling Van der Capellen scholengemeenschap voort te zetten op locatie Holtenbroek.

Toelichting

Waarde van onderwijs

Vooropgesteld is de maatschappelijke waarde van het onderwijs dat leerlingen met sociale en maatschappelijke competenties en kennis het onderwijs verlaten. De maatschappelijke en economische waarde van het voortgezet onderwijs is vooral op stadsniveau weer te geven of beter nog op regionaal niveau. Waar een basisschool nog (vaak) een sterke wijkfunctie heeft, ligt dit bij een VO-school anders. De leerlingen komen uit de hele stad en een brede regio. De maatschappelijke waarde is vooral ook het diverse aanbod, waardoor er keuzevrijheid is. In de strategische Onderwijsagenda 2016- 2020 is al het uitgangspunt opgenomen dat we het maatschappelijk vastgoed multifunctioneler willen gebruiken. Dit vergroot de maatschappelijke waarde; maar dit kan per locatie en per wijk ook weer verschillend zijn. Er zijn op dit moment ook geen indicatoren waarop we de maatschappelijke waarde per locatie meten en tegen elkaar af kunnen zetten. Daar kan dan ook geen uitspraak over worden gedaan. Wel is er zicht op het aantal (toekomstige) jongeren, waar zij wonen en op basis waarvan zij keuzes maken.

Datum 14 oktober 2019

De economische waarde van het onderwijs is met name uit te drukken in het aantal banen. Niet voor niets is deze sector benoemd in de Human Capital Agenda van de regio. De economische waarde van een locatie kan ook zijn, dat je met nieuwe locaties elders in de stad ruimte creëert voor economische ontwikkelingen. Er is geen directe economische waarde te koppelen aan een schoolvoorziening.

Scenario I: wordt er een uitbreiding van VO-voorzieningen verwacht?

Demografische ontwikkelingen

De samenstelling van de Nederlandse bevolking verandert. Er komen steeds meer 65-plussers (vergrijzing) en het geboortecijfer daalt (ontgroening). Dit heeft consequenties voor onder andere voorzieningen, zoals onderwijs. De verwachting is dat 80% van de scholen te maken krijgt met krimp (bron: Ministerie van OCW). In de stad Zwolle zien we redelijk stabiele cijfers voor het aantal 12-18 jarigen, met een verwachte dip in de jaren 2030-2034 (- 700 jongeren in deze leeftijdscategorie, daling naar 9500 jongeren). Daarna laten de prognoses weer een lichte stijging zien ten opzichte van de periode 2030-2034.

Een groot deel van de leerlingen in het Zwolse Voortgezet Onderwijs komt uit andere gemeenten. In de brede regio treedt ontgroening op. Diverse bronnen laten een krimp zien van het aantal jongeren. In de regio¹ komt dit ongeveer neer op een daling van ongeveer 4.000 jongeren in de leeftijdscategorie 12-18 in 2039; van 51.050 naar 47.423 (Pronexus). Deze jongeren gaan niet allemaal in Zwolle naar school, maar in de leerlingenprognoses verwachten we wel een daling van het aantal VO-leerlingen voor de periode 2019-2039.

Zwolle staat nog voor een forse woningbouwopgave; en bij deze cijfers vraag je je af wat de relatie hiertussen is. Er is wel rekening gehouden met een groei van de stad in de cijfers. In deze informatienota hebben we het over de 12-18 jarigen in de periode tot 2039. De jongeren die 12+ zijn in 2030 – 2035 zijn nu al geboren. Dit betekent dat alleen 'immigratie' de krimp kan beïnvloeden, met daarbij de kanttekening dat de immigranten buiten de twaalf regiogemeenten moeten komen. Want met die jongeren is al rekening gehouden in de prognoses. We verwachten dat je de aantrekkingskracht van Zwolle voor (toename aantal) jongeren terug ziet in de demografische cijfers na ten minste 2035, maar ook dan zal het totaalbeeld voor de leerlingenprognoses nog krimp zijn ten opzichte van de huidige aantallen.

Leerlingenprognoses voor de Zwolse VO-scholen

Er zijn verschillende datasets in omloop². Het beeld dat hieruit naar voren komt is overeenkomstig: in de komende 20 jaar is een daling van het aantal VO-leerlingen te verwachten. Tijdens krimp is het goed mogelijk dat individuele scholen groeien. De prognoses lopen uiteen van ongeveer 500 tot 1000 (= 7%) leerlingen minder in de periode 2019-2039 ten opzichte van 2019. Deze afname van het aantal leerlingen heeft gevolgen. Het schoolbudget is gerelateerd aan het aantal leerlingen. Als dit aantal daalt, neemt het budget af. Dit heeft consequenties voor de bedrijfsexploitatie en kan gevolgen hebben voor de kwaliteit, het onderwijsaanbod, huisvesting en personeel.

¹ Naast de stad Zwolle is naar 12 andere nabij gelegen gemeenten gekeken naar de demografische ontwikkeling van het aantal jongeren in de leeftijdscategorie 12-18 jaar (Pronexus i.o.v. gemeente Zwolle).

² Voor verschillende doeleinden wordt gebruik gemaakt leerlingenprognoses. Vandaar dat er verschillende onderzoeken beschikbaar zijn; o.a. is gebruik gemaakt van de gegevens van DUO voor het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) en Pronexus heeft een prognose opgeleverd die wordt gebruikt voor het Integraal Huisvestingsplan i.o.

Datum

14 oktober 2019

Deelconclusie scenario I

Doordat het aantal jongeren in de leeftijdscategorie 12-18 in de regio Zwolle afneemt, worden er ook minder leerlingen verwacht die gebruik maken van de Zwolse onderwijsvoorzieningen. Hieruit trekken we de conclusie dat we in de breedte geen VO-voorzieningen hoeven toe te voegen.

Mede door verwachte nieuwbouwvraagstukken³ van huidige, gedateerde gebouwen en de motie "Uitbreiding locatie-onderzoek met Stadshagen" is gekeken naar een eventuele verplaatsing van onderwijsvoorzieningen: wat betekent verplaatsing gelet op de leerlingenstromen? Dit is gekoppeld aan regelgeving: welke rol hebben de onderwijsbesturen hierin en welke rol heeft de gemeente.

Scenario II: verplaatsing van huidige VO-voorzieningen?

In dit scenario kijken we eerst waar de huidige voorzieningen liggen en vervolgens aan welke regelgeving het verplaatsen van een school gebonden is. Daarna wordt inzicht gegeven waar de jongeren wonen en vervolgens wordt dieper ingegaan op de casus Stadshagen: denominatie, leerlingenstromen en consequenties.

Huidige voortgezet onderwijsvoorzieningen

De huidige VO-scholen bevinden zich voor een groot deel rondom het centrum (zie kaart, achteraan deze notitie). Dit betekent dat de onderwijsvoorzieningen vanuit de gehele stad bereikbaar/ bereisbaar zijn op de fiets. Er is een divers aanbod aan schoolvoorzieningen in Zwolle: in zowel denominatie, onderwijstype als profiel.

Voedingsgebied VO-scholen

De meeste VO-leerlingen wonen in Stadshagen (2000 leerlingen) en Zwolle Zuid (1900 leerlingen) op een totaal van 13.000 leerlingen in het Zwolse VO (bron: ingeschreven bij DUO op 1 oktober 2018). Nagenoeg alle scholen hebben een flink aantal leerlingen uit deze twee wijken op school. Tegelijkertijd, als je dit afzet op het totaal aantal leerlingen zie je een grote diversiteit in voedingsgebied. Een centrale ligging heeft op basis van deze gegevens de voorkeur.

Verplaatsing van een school

Als een VO-voorziening meer dan 3 kilometer wordt verplaatst dan hebben we te maken met de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en het daarin opgenomen Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO). Hierin wordt de regionale samenwerking tussen scholen voor het VO geregeld. De belangrijkste doelstelling is, dat de schoolbesturen gezamenlijk zorgen voor een goede onderlinge afstemming tussen vraag en aanbod van de benodigde voorzieningen. De onderwijsbesturen stellen het RPO vast en dienen dit in bij de minister. Voorafgaand hieraan vindt een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) plaats tussen onderwijs en gemeente(n); en met alle betrokken zoals vastgelegd in de wet.

Een gemeente heeft belang bij een RPO. Dit geldt vooral voor de doelmatigheid van het aanbod en de eventuele huisvestingseffecten, met name waar het gaat om verplaatsingen, de vorming van nevenvestigingen en te verwachten (belangrijke) verschuivingen van leerlingenaantallen. Het overleg tussen de onderwijsbesturen en de gemeente moet op overeenstemming gericht zijn. Dat betekent dat het meer is dan vrijblijvend van gedachten wisselen: de overlegpartners hebben een inspanningsverplichting om inhoudelijk tot overeenstemming te komen.⁴

³ In het Integraal Huisvestingsplan is een planning opgenomen met ver- en nieuwbouw projecten; ook voor VO-scholen.

⁴ Hiervoor is een Verordening procedure bestuurlijk overleg lokaal onderwijsbeleid.

Datum

14 oktober 2019

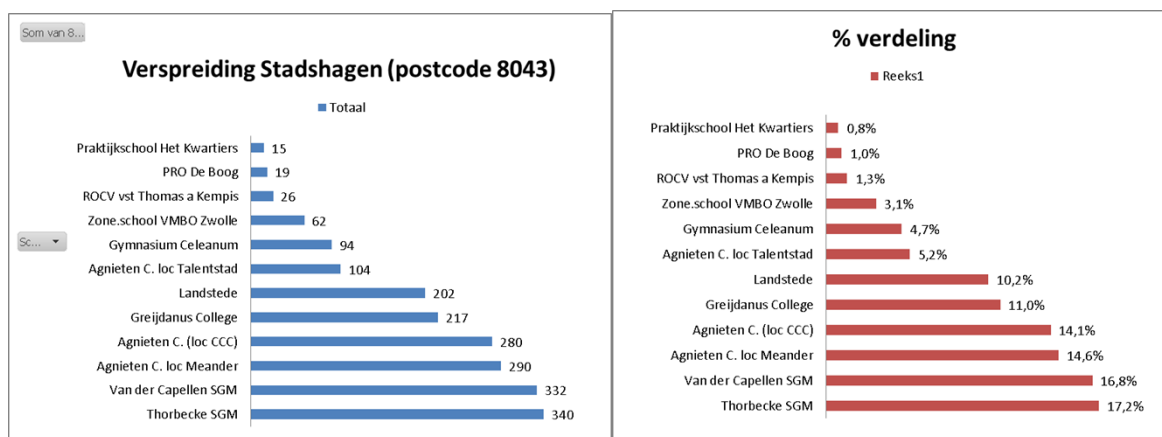
De gemeente Zwolle staat nog voor een forse investeringsopgave voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Daarin moet geprioriteerd worden. Een verplaatsing van een school komt normaliter alleen voor, als een gebouw is afgeschreven en niet meer functioneel is.

Casus: Stadshagen

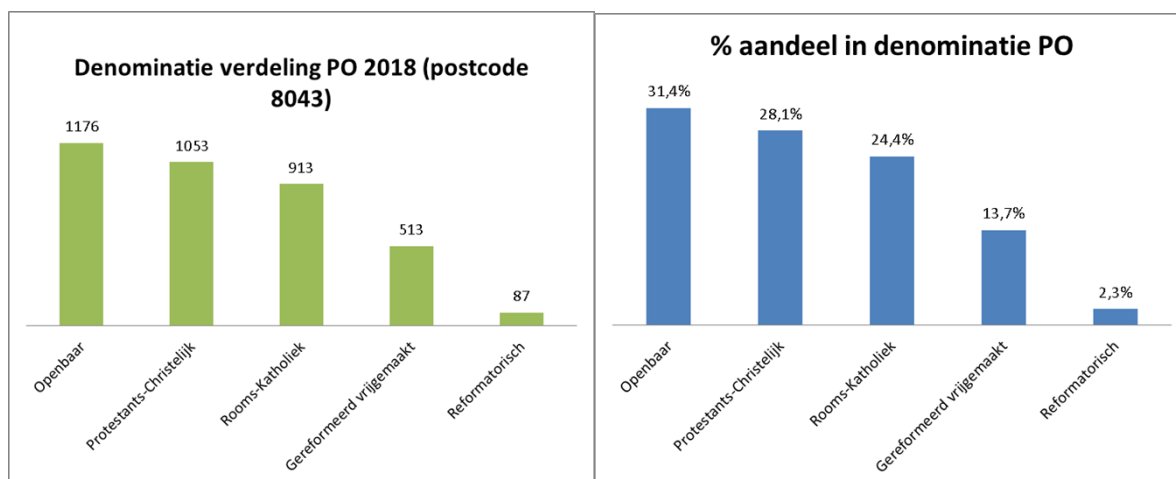
Vanuit het ontwikkelperspectief Stadshagen worden er kansen gezien voor de vestiging van een VO-school. Stadshagen groeit door naar 30.000 inwoners, met relatief veel jonge inwoners. De komst van een VO-school sluit daar op aan. Het voorzieningenniveau wordt ook evenwichtiger in de wijk en kan de binding met de wijk vergroten. Een dergelijke voorziening is vaak ook een vliegwiel voor aanvullende voorzieningen die multifunctioneel (stadsbreed) gebruikt kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan sportvoorzieningen, huiswerkbegeleiding, gebruik van ruimtes door cultuurinstellingen. In de onderwijsagenda 2016-2020 is dit sowieso het streven: "de school staat letterlijk in de wijk en worden dan ook ingezet voor meer dan alleen onderwijsactiviteiten." Een VO-school geeft reuring in de wijk.

Waar gaan de jongeren vanuit Stadshagen naar school?

Op dit moment is er geen VO-voorziening in Stadshagen. Uit onderstaande staafdiagrammen blijkt, dat jongeren heel verspreid over de stad naar school:



Bron: https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/leerlingen-vo-2.jsp (prognose 1 oktober 2018)



Bron: https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/leerlingen-po/po-totaal/leerlingen-po-3.jsp (voorlopig 1-10 2018)

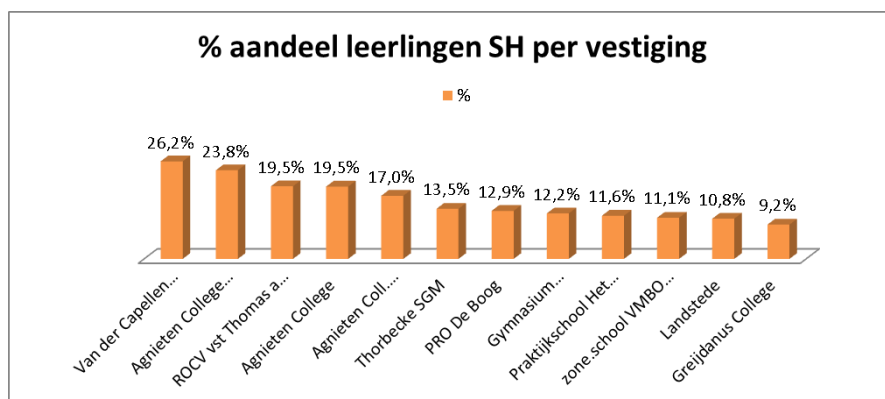
Datum 14 oktober 2019

De conclusie die op bovenstaande twee diagrammen getrokken kan worden is, dat leerlingen uit Stadshagen heel verspreid over de stad per denominatie/ onderwijstype hun school kiezen. De afstandselasticiteit is groot. De keuze wordt sterker bepaald op denominatie en schooltype dan op afstand. Binnen Stadshagen is er geen uitgesproken voorkeur voor een denominatie: dit geeft een heel wisselend beeld. De keuze voor het primair onderwijs is een voorspeller voor de keuze voor voortgezet onderwijs. Op basis hiervan is er niet één schooltype aan te wijzen, welke je op basis van deze informatie in Stadshagen logischerwijs zou vestigen.

Van der Capellen Sg & Stadshagen

De motie is vanwege de nieuwbouwplannen voor Van der Capellen Sg gekoppeld aan het locatieonderzoek. Wat betekent het als Van der Capellen wordt verplaatst naar Stadshagen:

- Allereerst is dit een vraag voor de schoolbesturen die samenwerken in het RPO. Het betreft namelijk een verplaatsing van meer dan 3 kilometer; dit vereist instemming van andere schoolbesturen (zie volgende alinea over het standpunt van de schoolbesturen hierin).
- Volgens de prognose 2018 (DUO) gaan 766 VO-leerlingen vanuit Stadshagen naar het openbaar onderwijs, naar diverse scholen: Thorbecke SGM, Van der Capellen SGM en Gymnasium Coleanum. Als deze leerlingen allemaal naar de nieuwe locatie zouden gaan, heeft dit forse gevolgen voor de leerlingenaantallen van deze vestigingen. Voor Thorbecke SGM minus 13,5% en Gymnasium Coleanum minus 12,2% (van het totaal aantal leerlingen per vestiging) – zie onderstaande afbeelding:



Bron: https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/leerlingen-vo-2.jsp (prognose 1-10 2018)

- Inschatting van de omvang van een locatie in Stadshagen is niet eenvoudig: zijn jongeren uit Zuid en andere regiogemeenten bereid om verder te reizen als de locatie minder centraal is? Sluit het profiel aan bij jongeren uit Stadshagen? Dit kan leiden tot een aanvullende vraag naar bekostiging van nieuwbouw door de gemeente. Daarnaast ontstaat leegstand in andere scholen wat leidt tot exploitatieconsequenties voor de schoolbesturen en naar verwachting de gemeente. Er zal een omvangrijke herschikking ontstaan waarvan een (financiële) inschatting beperkt te maken is. De herschikking wordt versterkt door de verwachte leerlingendaling in Zwolle.
- Als je kijkt naar de huidige denominatie-spreiding onder bestaande basisscholen in Stadshagen dan kan je verwachten dat de ruimtelijke spreiding die we nu waarnemen, ook zal gelden voor het VO. Kortom, een gedeelte van de huidige basisschoolleerlingen zal zich richten op een openbare VO-school.
- Het betekent dat de voorziening wegtrekt uit Holtenbroek. Voor veel andere leerlingen is een locatie in Stadshagen verder weg dan de huidige locatie. Vanuit de huidige leerlingenaantallen en -spreiding

Datum

14 oktober 2019

per school gezien, is Stadshagen geen voor de hand liggende locatie. Dit geldt niet alleen voor Van der Capellen Sg.

Standpunt Zwolse onderwijsbesturen (zie bijlage)

De Zwolse onderwijsbesturen hebben onlangs een nieuw (concept) RPO opgesteld. Aan het RPO is een extra bijlage gekoppeld, waarin de Zwolse schoolbesturen een toelichting hebben geschreven op de stad Zwolle. De besturen spreken zich uit dat zij zich de komende tien jaar onthouden van activiteiten gericht op het realiseren van een school in Stadshagen. In de bijlage is uiteen gezet, dat zij geen voordelen en geen grond zien voor een school in Stadshagen. Dit gebaseerd op onder andere diversiteit, spreiding, toegankelijkheid en de veranderende leerlingenstromen. Dit betekent dat er vanuit het onderwijs geen draagvlak is om een schoolvoorziening te verplaatsen naar Stadshagen en dat huisvesting daar geen optie is.

Deelconclusie II

Verplaatsing van een voortgezet onderwijsvoorziening naar Stadshagen is niet wenselijk. We verwachten grote effecten op de leerlingenstromen. Dit gekoppeld aan de verwachte leerlingendaling worden de effecten voor andere scholen versterkt. De financiële effecten vanwege leegstand en vraag naar nieuwbouw elders zijn vooraf niet in te schatten. We verwachten wel een onoverkomelijke herschikking wat leidt tot een fors financieel vraagstuk voor gemeente en schoolbesturen. Er is vanuit demografie, leerlingenstromen en spreiding geen logica om te kiezen voor een VO-voorziening in Stadshagen. De locatie is minder centraal dan de huidige onderwijsvoorzieningen. Dit zorgt voor meer reisafstand, als je kijkt waar de huidige leerlingen wonen. Daarnaast hebben ook de onderwijsbesturen aangegeven zich niet te willen vestigen in Stadshagen, waardoor ook het draagvlak ontbreekt. Dit werkt ook door in het Integraal Huisvestingsplan. Hierin nemen voor het VO op, dat we in de toekomst kiezen voor centrische voorzieningen, waar leerlingenfluctuaties en medegebruik beter zijn op te vangen.

Locatiekeus Van der Capellen

Een school wordt aangemerkt als een kwetsbare voorziening waarvoor wettelijke richtlijnen en regels gelden voor onder andere milieu, geluid en externe veiligheid. Die wet en regelgeving kan het vestigen van een school uitsluiten. In dat geval zijn knock-out criteria van toepassing. Voor beide locaties geldt dat er geen sprake is van knock-out criteria die de vestiging van een school uitsluiten. Beide locaties zijn centrisch gelegen; beiden zijn bereikbaar voor de leerlingen en er wordt geen verschuiving van leerlingenstromen verwacht. Beide locaties bieden mogelijkheden voor gecombineerd gebruik. Het college heeft besloten de nieuwbouwwontwikkeling voort te zetten op locatie Holtenbroek. Geconcludeerd is dat deze locatie meer geschikt is voor onderwijshuisvesting vanwege gezondheid en onderwijskundige mogelijkheden. De locatie is naar verwachting wel duurder. Een andere afweging is, dat de locatie Blaloweg 3 strategisch beschikbaar moet blijven als één van de weinige locaties nabij de binnenstad waar nog een grootschalige ontwikkeling kan plaatsvinden in het licht van grootstedelijke ontwikkeling.

Het vervolg van de ontwikkeling in Holtenbroek vraagt een verdere (financiële) uitwerking en keuzes op leerlingenaantallen en bewegingsonderwijs. We zetten waar mogelijk in op medegebruik van andere maatschappelijke accommodaties. We zien ook een prijsstijging en grondkosten. Daarnaast voeren we gesprekken met het schoolbestuur over medebekostiging van de kosten voor realisatie van een energieneutrale school. Hierover volgt nog een separaat voorstel, als alle punten zijn uitgewerkt.

Datum 14 oktober 2019

Communicatie

Op 8 oktober is het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) over het RPO gevoerd. In dit overleg hebben we overeenstemming bereikt. De onderwijsbesturen zullen het RPO indienen bij de minister.

Met OOO vindt verdere afstemming plaats over de consequenties van de locatiekeuze. Hiermee ontstaat er ook duidelijkheid voor leerlingen, ouders en omwonenden.

Financiën & Vervolg

Door o.a. prijsstijgingen, extra grondkosten en ambities rondom duurzaamheid is het huidige beschikbare krediet niet afdoende. Zoals aangekondigd vraagt de locatiekeuze nog een verdere uitwerking en keuzes. Afhankelijk van de oplossingsrichting kunnen deze onderdelen ook nog aanvullende kosten met zich meebrengen. Hierover volgt een sepeeraat raadsvoorstel.

Openbaarheid

Ja.

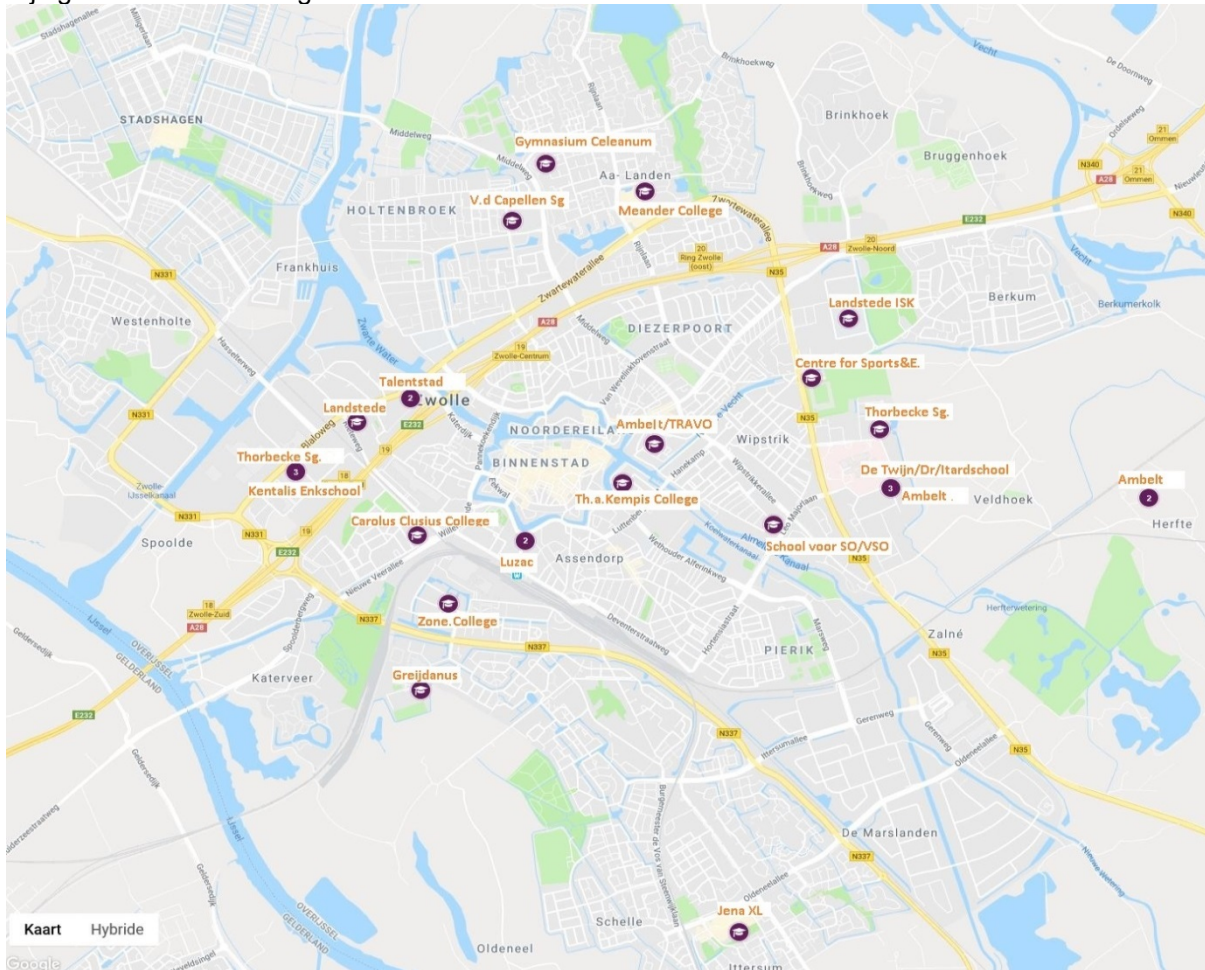
Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer P.H. Snijders, burgemeester

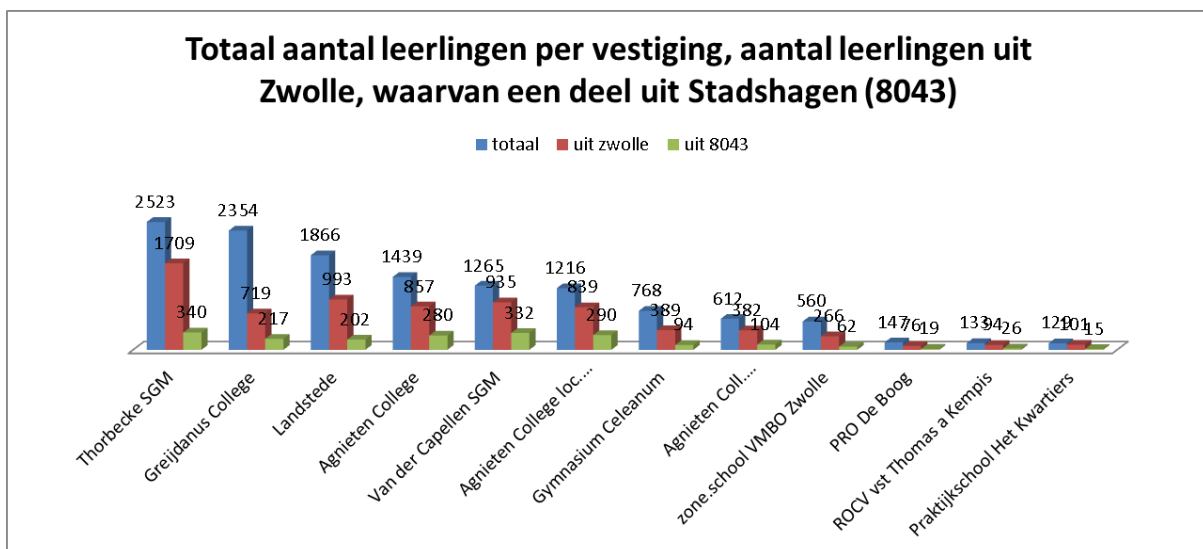
mevrouw mr. I. Geveke, secretaris

Datum 14 oktober 2019

Bijlage: nadere toelichting met tabel



Afbeelding van www.scholenopdekaart.nl met hierin vermelding van de namen van de middelbare scholen.



Bron: https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/leerlingen-vo-2.jsp (prognose 1 oktober 2018)