

In gezonde en innovatieve scholen leer je de mooiste dingen!

“Een Integraal Huisvestingsplan in
ontwikkeling voor de vernieuwingsopgave
van Zwolse onderwijsvoorzieningen!”

Opdrachtgever
Gemeente Zwolle

Datum
3 maart 2020

Versie
917151/20200303/DD Definitief

Auteur
Rop Krist

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding onderwijsvoorzieningen in de Zwolse context	6
1.1 De introductie van gemeente Zwolle en onderwijsvoorzieningen	6
1.2 De aanleiding van dit Integraal Huisvestingsplan	8
1.2.1 Integrale benadering	8
1.2.2 Verouderd gebouwenbestand	8
1.2.3 Bekostigingsvraagstuk bij energieneutrale onderwijsvoorzieningen	10
1.3 Welke vragen verdienen een antwoord	11
1.3.1 Centrale vraag	11
1.3.2 Deelvragen	11
1.4 Dit willen gemeente Zwolle en schoolbesturen bereiken	11
1.5 Leeswijzer	12
2. Zo bouwen we aan gezonde onderwijsvoorzieningen	13
2.1 Missie en visie op onderwijsvoorzieningen	13
2.1.1 Visie op basisonderwijs gemeente Zwolle	13
2.1.2 Voortgezet onderwijs	14
2.1.3 Integrale Kindcentra (IKC)	14
2.1.4 Convenant energieneutrale onderwijsvoorzieningen	16
2.2 Op deze thema's en bouwstenen zetten we in!	17
2.2.1 Onderwijs dat sterk, innovatief en op de juiste plek verankerd is in de samenleving	17
2.2.2 Gezonde onderwijsvoorzieningen is een randvoorwaarde	20
2.2.3 Samen geven we uitvoering aan toekomstbestendige onderwijsvoorzieningen	22
2.3 kwaliteit en prioriteit objectief in beeld gebracht	23
2.3.1 Beoordelen kwaliteit onderwijsvoorzieningen	23
2.3.2 (her) prioriteren huisvestingsvraagstukken	24
3. De vernieuwingsopgave in beeld	25
3.1 Projecten voor de periode 2020-2023	25
3.1.1 Lopende projecten (Masterplan 2011)	25
3.1.2 Projecten in de maak (Notitie toekomstgerichte onderwijshuisvesting 2017)	25
3.2 Vraagstukken voor de periode 2024-2035	26
4. Uitbreidingsvraagstukken in beeld	27
4.1 Koningin Emmaschool in Wipstrik (prioritering hoog)	27
4.2 Het Festival in Stadshagen (prioritering hoog)	28

4.3	De Twijn - locatie Violierenstraat (prioritering middel)	28
4.4	Scholen van Florion in stadsdelen Diezerpoort, Ittersum en Stadshagen (prioritering middel)	29
4.5	Het Meander College in Aalanden (prioritering middel)	30
4.6	Eliëzer in Stadshagen (prioritering laag)	30
4.7	De Ambelt in Herfte (prioritering laag)	31
5.	Uitvoeringsagenda projecten periode 2020-2023	32
5.1	Projecten voor de vernieuwingsopgave onderwijsvoorzieningen	33
5.2	Uitbreidingsvraagstukken onderwijsvoorzieningen	34
6.	Betaalbare onderwijsvoorzieningen voor gemeente en schoolbesturen	35
6.1	Parameters financiën	35
6.1.1	Kengetal investeringskosten	35
6.1.2	Kengetallen structurele lasten	36
6.2	Investeringskosten en structurele lasten	36
6.2.1	Investeringskosten en structurele lasten 2020-2023	36
6.2.2	Indicatie investeringskosten per fase van 2020-2035	38
6.3	Total cost of Ownership (TCO)	40
6.3.1	Investeringsbijdrage door besparing op energie	40
6.3.2	Investeringsbijdrage door besparing op onderhoud	41
7.	Thema's voor doorontwikkeling IHP	43
7.1	Visie onderwerpen	43
7.1.1	Integrale Kindcentra	43
7.1.2	Speciaal onderwijs – (speciaal basisonderwijs)	43
7.2	Lokalen bewegingsonderwijs	44
7.3	Energie neutraal maken bestaande onderwijsvoorzieningen	44
7.4	Aanscherpen beoordelingscriteria	44
	Bijlage 1: Huidige onderwijsvoorzieningen	45
	Bijlage 2: Theoretische levensduur vastgoed	59
	Bijlage 3: Zorgplicht gemeente	61
	Bijlage 4: Rolopvatting en verantwoordelijkheden	64
	Bijlage 5: Parameters beoordeling kwaliteit onderwijsvoorzieningen	72
	Bijlage 6: beoordeling kwaliteit onderwijsvoorzieningen	73
	Bijlage 7: Definitie hoofdvestiging, nevenvestiging en dislocatie	74

Voorwoord

Zwolle is een onderwijsstad en daar zijn we trots op. Landelijk steekt Zwolle boven andere steden uit met het onderwijsaanbod. Het gevarieerde onderwijsaanbod maakt ons een aantrekkelijke gemeente. Het biedt kinderen en jongeren uit Zwolle en de regio de mogelijkheid om het onderwijs te kiezen dat bij hen past. Onderwijs dat grotendeels wordt gegeven in onze schoolgebouwen.

Onze onderwijsvoorzieningen groeien mee met de ontwikkeling van de stad. Dat is de afgelopen jaren zo geweest en dat zal ook zo blijven. We staan aan de vooravond van een nieuwe schaa sprong. We gaan groeien naar een Stad met meer dan 150.000 inwoners. Hiervoor hebben we woningen én goede maatschappelijke voorzieningen nodig. Voorzieningen voor onze inwoners van 0 tot 100 jaar waar ze kunnen; leren, spelen, ontdekken, ontspannen, helpen, verzorgen en (tijdelijk) wonen.

De meest recente ontwikkeling was en is Stadshagen. In deze wijk hebben we vrij recent nog een prachtig schoolgebouw opgeleverd. De onderwijsvoorzieningen in Stadshagen zijn up-to-date. Nu is het tijd dat we onze onderwijsvoorzieningen in de andere wijken een vernieuwingsimpuls geven. Veel van deze voorzieningen zijn gesticht in de tijd dat Zwolle groeide door woningbouwuitbreiding in Holtenbroek in de jaren 60, de Aalanden in de jaren 70 en Zwolle Zuid in de jaren 80 en 90. In deze wijken, maar ook in andere wijken zoals Diezerpoort, Berkum en Westenholtte, raken de onderwijsvoorzieningen op leeftijd. Ze zijn hard toe aan een vernieuwingsimpuls. Om dit in goede banen te leiden is een Integraal Huisvestingsplan (IHP) opgesteld.

Dit IHP is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met alle schoolbesturen. Het was een intensief, prikkelend maar vooral ook een mooi proces met als resultaat een IHP dat door de schoolbesturen breed gedragen wordt. Het legt de basis voor een solide aanpak van de vernieuwingsopgave van onze Zwolse onderwijsvoorzieningen en wordt de komende jaren doorontwikkeld. We kunnen nu aan de slag met het uitvoeren van concrete projecten met als doel om onderwijsvoorzieningen te realiseren waar jongeren en ouderen kunnen: leren, spelen, ontdekken, ontspannen, helpen en verzorgen.

Namens de gemeente Zwolle wil ik de schoolbesturen bedanken voor de constructieve samenwerking en de inhoudelijke bijdrage die ze hebben geleverd bij het opstellen van het IHP.

Zwolle, maart 2020

Michiel van Willigen
Wethouder onderwijs

Samenvatting

Voor goed en innovatief onderwijs zijn onder andere goede voorzieningen nodig zoals schoolgebouwen met hun schoolpleinen en lokalen voor bewegingsonderwijs. Voor deze voorzieningen hebben wij een wettelijke zorgplicht wat inhoudt dat de gemeente ervoor moet zorgen dat er voldoende huisvesting beschikbaar is. Het onderwijs moet altijd kunnen doorgaan. Het primaire proces van het onderwijs is een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen.

De afgelopen 20 jaar heeft gemeente Zwolle hoofdzakelijk nieuwe onderwijsvoorzieningen gerealiseerd in Stadshagen en was er minder aandacht voor de bestaande onderwijsvoorzieningen in de andere wijken van Zwolle. Voor deze voorzieningen geldt dat in toenemende mate knelpunten ontstaan in de functionaliteit, exploitatie, het binnenklimaat en gebruiksmogelijkheden. Een groot deel van de bestaande onderwijsvoorzieningen zijn hard toe aan vernieuwing. Via dit Integraal Huisvestingsplan hebben gemeente Zwolle en de schoolbesturen toegewerkt naar het in beeld brengen van: de vernieuwings- en capaciteitsuitbreidingsopgave voor de periode 2020 t/m 2035 en de kaders, spelregels en procesaanpak voor het borgen van een zorgvuldige en continue uitvoering van projecten.

De vernieuwingsopgave is een gezamenlijke uitdaging voor de gemeente Zwolle en de schoolbesturen. Via een heldere visie op onderwijsvoorzieningen en een drietal inhoudelijke thema's geven gemeente Zwolle en de schoolbesturen richting aan de uitwerking van de vernieuwingsopgave. De thema's zijn:

1. Onderwijs dat sterk, innovatief en op de juiste plek is verankerd in de samenleving.
2. Gezonde onderwijsvoorzieningen is een randvoorwaarde. Voor de leerlingen en leraren als het gaat om het binnenklimaat en voor de gemeente en schoolbesturen als het gaat om de betaalbaarheid.
3. Samen geven gemeente Zwolle en de schoolbesturen uitvoering aan toekomstbestendige onderwijsvoorzieningen.

Voor ieder thema zijn bouwstenen geformuleerd die als kaders dienen voor de uitwerking van de toekomstige projecten. Aangevuld op de bouwstenen zijn spelregels geformuleerd voor het beoordelen van de kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen en het (her)prioriteren van vraagstukken zodat helder is wat de volgorde is van projecten. Een procesaanpak is uitgewerkt die leidend is bij het in beeld brengen van toekomstbestendige oplossingsrichtingen.

In het IHP is voor de periode 2020-2023 een concrete uitvoeringsagenda opgenomen. In deze agenda zijn lopende projecten en projecten die in de maak zijn opgenomen. Aanvullend hierop zijn voor deze periode urgente capaciteitsuitbreidingsvraagstukken benoemd. De uitvoeringsagenda vormt de basis voor een gedetailleerde financiële uitwerking van het IHP voor de periode 2020-2023. In dit IHP is voor de periode van 2024 tot en met 2035 uitgegaan van vraagstukken en geen projecten. Voor deze periode geldt dat over de volgorde, de inhoud en de planning ten tijde van het opstellen van het IHP nog niet concreet iets te zeggen is.

De financiële uitwerking van het IHP maakt duidelijk op basis van welke parameters de eenmalige investeringskosten en structurele lasten zijn berekend voor de projecten die zijn opgenomen in de uitvoeringsagenda 2020-2023. In onderstaande tabel zijn de investeringskosten opgenomen. De betreffende projecten zijn afkomstig uit de uitvoeringsagenda. De projecten van der Capellen en Het Saffier zijn buiten de financiële uitwerking gehouden. Voor van der Capellen heeft het college in 2018 reeds een besluit genomen. Voor Het Saffier heeft de gemeenteraad eind 2019 een besluit genomen en een investeringskrediet beschikbaar gesteld.

SCHOOL	BESTUUR	TYPE	CAPACITEIT m²	2020	2021	2022	2023
Aquamarijn	Florion	Brede verkenning	1.356	€ 3.593.400			
Mozaiiek	Vivente	Brede verkenning	1.307		€ 3.462.490		
Atelier	Catent	Brede verkenning	1.055		€ 2.795.750		
Koningin Emmaschool	Vivente	Brede verkenning	2.212			€ 5.861.800	
Geert Groteschool	Catent	Brede verkenning	1.608			€ 4.262.260	
Koningin Emmaschool	Vivente	Capaciteit	264	€ 396.000			
De Twijn (Veldboeket)	OOZ	Capaciteit	1.200		€ 3.180.000		
Het Festival	OOZ	Capaciteit	799		€ 2.118.516		
De Meander	Landstede	Capaciteit	1.194				€ 3.164.100
Totaal investeringskosten				€ 3.989.400	€ 11.556.756	€ 10.124.060	€ 3.164.100
Totaal gehele periode					€ 28.834.316		

De investeringskosten in bovenstaande tabel betreffen kosten inclusief btw, advies en bijkomende kosten en gaan uit van het realiseren van energieneutrale onderwijsvoorzieningen. Bovenstaande bedragen zijn exclusief overige aanvullende kosten. Het aanvragen van dekking voor bovenstaande investeringskosten is geen onderdeel van dit IHP. Via het jaarlijkse proces van de perspectiefnota (PPN) wordt in het voorjaar aan de gemeenteraad een dekkingsvoorstel voorgelegd. In het verlengende van het dekkingsvoorstel werken gemeente Zwolle en de schoolbesturen de komende tijd projecten nader uit om vast te stellen wat de exacte bijdrage van de gemeente en schoolbesturen is. Uiteindelijk wordt voor elk project op een later tijdstip aan de raad gevraagd een investeringskrediet beschikbaar te stellen. Het IHP sluit af met een hoofdstuk waarin een aantal thema's voor doorontwikkeling van het IHP is uitgewerkt. Het uitgangspunt is dat de uitwerking van deze thema's wordt opgenomen in de actualisatie van dit IHP en dat deze in 2022 aan de gemeenteraad ter besluitvorming wordt aangeboden.



1. Inleiding onderwijsvoorzieningen in de Zwolse context

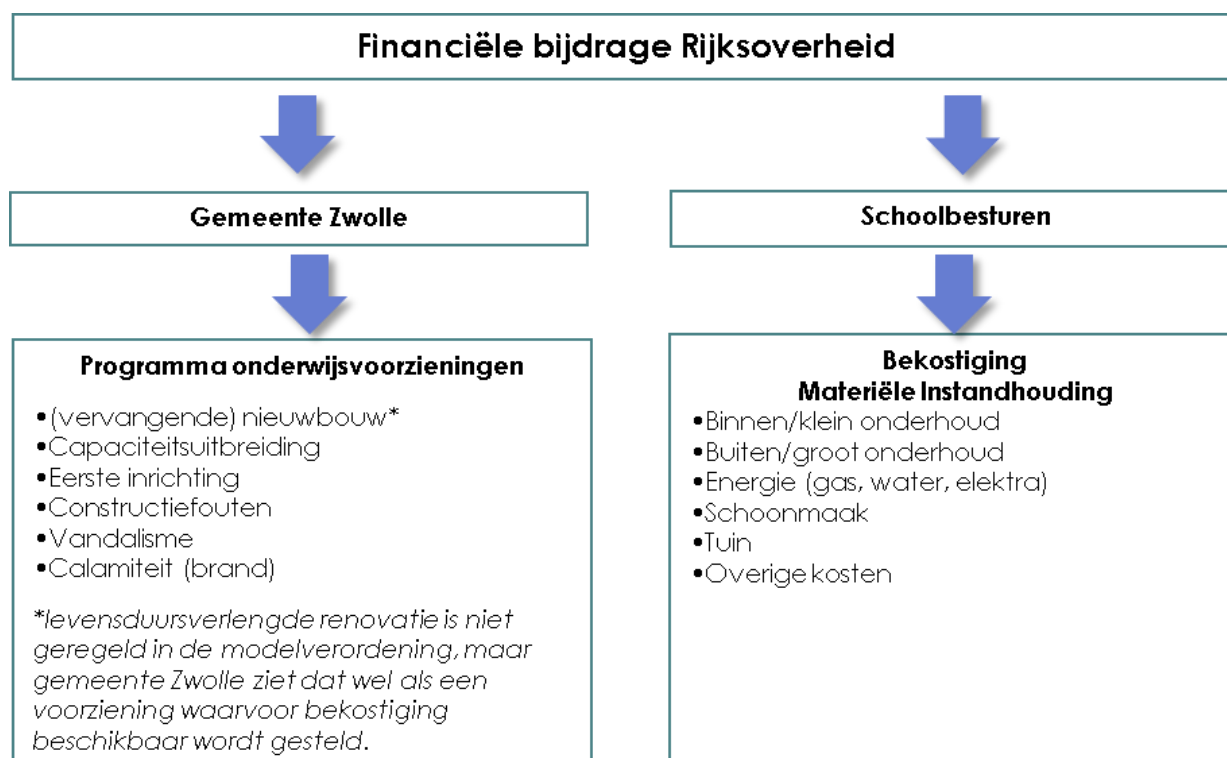
Gemeente Zwolle vindt het belangrijk dat in haar gemeente goede onderwijsvoorzieningen zijn. Het primaire proces van het onderwijs is een verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen (hierna: schoolbesturen). Voor goed en innovatief onderwijs zijn verschillende zaken nodig waaronder voorzieningen zoals schoolgebouwen met hun schoolpleinen en lokalen voor bewegingsonderwijs. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de zorgplicht van de gemeente ten aanzien van deze voorzieningen, de aanleiding van dit IHP, de vragen die een antwoord verdienen, het doel van het IHP en de wijze waarop deze rapportage te lezen is.

1.1 De introductie van gemeente Zwolle en onderwijsvoorzieningen

Landelijk steekt Zwolle boven andere steden uit met het onderwijsaanbod. Binnen de Gemeente Zwolle zijn vier mbo- en vier hbo-instellingen actief die landelijk zeer goed staan aangeschreven en die uit meerdere onafhankelijke onderzoeken als excellente opleiding gekwalificeerd zijn. Dagelijks maken circa 50.000 studenten gebruik van het beroepsonderwijs. Deze komen niet alleen uit Zwolle en de regio, maar komen ook van ver daar buiten naar Zwolle om onderwijs te krijgen. Naast de beroepsopleidingen wordt in Zwolle dagelijks door elf schoolbesturen aan ruim 26.000 leerlingen onderwijs verzorgd in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. In bijlage 1 is een gedetailleerde uitwerking opgenomen van de huidige onderwijsvoorzieningen¹. Alleen voor deze onderwijssoorten heeft de gemeente Zwolle een wettelijke zorgplicht, daar geldt dit IHP voor. Dit houdt in dat de gemeente Zwolle ervoor moet zorgen dat het onderwijs te allen tijde doorgang kan vinden.

¹. In bijlage 1 wordt ingegaan op het aantal leerlingen per onderwijssoort per 1 oktober 2018, de te verwachten leerlingenontwikkeling, het aantal schoolgebouwen en de spreiding daarvan en een aantal feitelijke gegevens van de onderwijsvoorzieningen zoals de beschikbare capaciteit in vierkante meters.

Gemeente Zwolle en de schoolbesturen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid als het gaat om het bekostigen van onderwijsvoorzieningen. Het Rijk heeft hierbij een duidelijke knip aangebracht. De gemeente Zwolle heeft de zorgplicht voor het beschikbaar stellen van bekostiging voor de realisatie van onderwijsvoorzieningen (stenen). De schoolbesturen hebben de zorgplicht om de onderwijsvoorzieningen (stenen) in stand te houden (te exploiteren). Zowel de gemeente Zwolle als de schoolbesturen ontvangen hiervoor van het Rijk financiële middelen. Dit is in onderstaande afbeelding weergegeven. Tevens is in de afbeelding op hoofdlijnen aangegeven waarvoor de gemeente Zwolle en de schoolbesturen de bekostiging ontvangen en waar zij deze idealiter aan moeten besteden.



Gemeente Zwolle schrijft onderwijsvoorzieningen, als sprake is van (vervangende) nieuwbouw, af in een periode van 40 jaar. Levensduurverlengende renovatie schrijft de gemeente af over een periode van 25 jaar. Deze perioden worden gehanteerd omdat vastgoed, waaronder onderwijsvoorzieningen, na deze perioden over het algemeen toe is aan een grondige bouwkundige en functionele vernieuwing. De bouwkundige en functionele variabelen zijn overigens verschillend van elkaar en kennen elk een eigen 'mate van' verval/afschrijving (zie bijlage 2 voor een nadere toelichting). Zo komt het in de praktijk voor dat gebouwen van 40, 50 of 60 jaar en ouder, vanuit bouwkundig oogpunt nog prima zijn, terwijl de functionaliteit van de gebouwen niet meer aansluit bij het onderwijs(concept) waarvoor de gebouwen gebruikt worden. Denk hierbij aan de faciliteiten die nodig zijn voor het onderwijs of duurzaamheidseisen die gesteld worden aan het gebouw. In praktijk betekent dit dat voor een onderwijsvoorziening van 40 jaar, te allen tijde een afweging noodzakelijk is om te bepalen wat de gewenste vernieuwingsmaatregel is: vervangende nieuwbouw of levensduurverlengende renovatie.

1.2 De aanleiding van dit Integraal Huisvestingsplan

1.2.1 Integrale benadering

Een eerste aanzet van de vernieuwingsopgave van de onderwijsvoorzieningen is opgenomen in de "Notitie Toekomstgerichte Onderwijshuisvesting Zwolle" (hierna: notitie). Hoewel deze notitie door de gemeenteraad in 2017 is vastgesteld, was ook duidelijk dat deze doorontwikkeld moest worden naar een IHP. Dit omdat de notitie alleen gericht was op het basisonderwijs en niet op speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs en een aantal inhoudelijke thema's niet voldoende was uitgewerkt.

Op basis van de notitie is voor de periode 2020 tot en met 2023 de investeringsopgave ten behoeve van (vervangende) nieuwbouw of levensduurverlengende renovatie in beeld gebracht. Voor de betreffende vraagstukken is in 2018 reeds dekking geregeld via de PPN. Echter, twee jaar later wordt duidelijk dat deze dekking onvoldoende is en toe is aan een actualisatie. Deze actualisatie is opgenomen in dit IHP en dient als voeding voor de PPN-periode 2021-2024. Met een PPN-periode wordt bedoeld op een termijn van vier jaar, die elk jaar een jaar opschuift. Daarbij geldt dat op dit moment de investeringsopgaven vanaf 2024 niet in beeld zijn. Gemeente Zwolle en de schoolbesturen achten een doorkijk van investeringsopgaven voor de periode van 2020 tot en met 2035 noodzakelijk. Voor de gemeente Zwolle is dit van belang om zo betere en integrale lange termijn beslissingen te kunnen nemen. Ook is dit van belang voor de gemeente om via de PPN tijdig financiële middelen in de begroting te reserveren. Voor de schoolbesturen is het belangrijk voor hun vastgoedexploitatieplannen en de investeringsopgaven in het kader van instandhouding van de gebouwen.

Voor het integraal in beeld brengen van de toekomstige investeringsopgave is het belangrijk dat gemeente Zwolle en de schoolbesturen een transparante en objectieve benadering hanteren. Gemeente Zwolle en de schoolbesturen hebben behoefte aan een visie op onderwijsvoorzieningen, kaders, spelregels en procesafspraken om de vraagstukken te kunnen prioriteren, faseren en uitvoeren.

1.2.2 Verouderd gebouwenbestand

In onderstaande tabel is voor elk onderwijssoort het volgende in beeld gebracht: het aantal gebouwen, het gemiddelde stichtingsjaar, de gemiddelde leeftijd en de capaciteit uitgedrukt in absoluut aantal vierkante meter bruto vloeroppervlakte en het percentage van de totale capaciteit. In bijlage 1 is een analyse opgenomen van het feitelijk aantal gebouwen per leeftijdscohort, tevens gekoppeld aan de beschikbare capaciteit. Gedetailleerde informatie over de beschikbare capaciteit van alle onderwijsvoorzieningen is ook in bijlage 1 opgenomen.

Type	Aantal	Gemiddeld		Capaciteit m² bvo*	
Onderwijs	Gebouwen	Stichtingsjaar	Leeftijd in 2020	Absoluut	Percentage
Basisonderwijs	54	1981	39	87.379	42,39%
Speciaal basisonderwijs	5	1966	54	10.555	5,12%
Speciaal onderwijs	18	1980	41	22.972	11,14%
Voortgezet onderwijs	20	1979	41	85.220	41,34%
Totaal	97	1979	40	206.126	100.00%

* bruto vloeroppervlakte van alleen de schoolgebouwen en exclusief de binnensportaccommodaties

Uit bovenstaande tabel wordt duidelijk dat tussen het 'soort onderwijs' sprake is van een verschil in het gemiddelde stichtingsjaar en daarmee de gemiddelde leeftijd van de gebouwen. De totaal gemiddelde leeftijd van het gebouwenbestand is 40 jaar. De gemiddelde leeftijd van de gebouwen van het speciaal onderwijs is 54 jaar. Het basisonderwijs beschikt over de meeste gebouwen en vertegenwoordigt met 42% het grootste deel van de beschikbare onderwijshuisvestingscapaciteit in Zwolle waarvoor de gemeente Zwolle een zorgplicht heeft.

Gemeente Zwolle heeft sinds 2000 via Stadshagen een grote stadsuitbreiding doorgevoerd. Onderdeel van deze uitbreiding zijn diverse onderwijsvoorzieningen. Via Stadshagen kreeg de gemeente Zwolle voor het eerst vanuit haar nieuwe rol, na de decentralisatie in 1997, te maken met het realiseren van nieuwe onderwijsvoorzieningen. In stadshagen is sprake van een jong en up-to-date gebouwenbestand. Echter, sinds de decentralisatie in 1997 heeft gemeente Zwolle op beperkte schaal onderwijsvoorzieningen in bestaande wijken gerenoveerd dan wel vervangen. Dat blijkt ook uit bovenstaande tabel. Kijkend naar de stadsuitbreiding van Zwolle Noord in de jaren '60 en '70 en in Zwolle Zuid in de jaren '80 en '90, wordt duidelijk dat veel schoolgebouwen op leeftijd raken. Het verschil tussen de nieuwe gebouwen in Stadshagen en 'oude' gebouwen in de rest van de Zwolse wijken is groot. Het verschil uit zich onder andere in functionaliteit, exploitatie, binnenklimaat en gebruiksmogelijkheden in algemene zin.

De functionaliteit van schoolgebouwen staat onder druk als gevolg van de digitale revolutie en het gewijzigde onderwijsconcept en de faciliteiten die daarvoor nodig zijn. Aanvankelijk waren/zijn de gebouwen uit de jaren '70, '80 en '90 niet voorbereid/geschikt voor de opkomst van bijvoorbeeld digiborden, computers, laptops, draadloos internet en de vernieuwende onderwijsconcepten. Over het algemeen vraagt het veel van de schoolbesturen om de vernieuwingen die gaande zijn in de 'oude' voorzieningen in te passen. De schoolbesturen geven aan dat het verouderde gebouwenbestand in Zwolle een negatief effect heeft op hun bedrijfsvoering. Dit komt doordat zij vooral meer uitgeven aan energie en onderhoud dan dat zij van de rijksoverheid aan bekostiging materiële instandhouding ontvangen (MI-vergoeding). De gebouwen zijn doorgaans niet (goed) geïsoleerd waardoor in de winterperiode veel energie wordt verbruikt. In de zomermaanden is het veel te warm, met als gevolg een slecht binnenklimaat. De leeftijd van de gebouwen zorgt vooral voor toenemend ingrijpend onderhoud. Schoolbesturen worden hierdoor gedwongen om in sommige situaties (onderhouds)keuzes te maken die verder gaan dan hun budget voor het buiten/groot onderhoud. Het gevolg hiervan is dat middelen die eigenlijk bedoeld zijn voor personeel worden ingezet voor het in stand houden van onderwijsvoorzieningen. Dit vinden de schoolbesturen niet acceptabel.

De sterk verouderde onderwijsvoorzieningen in de 'oude' wijken van Zwolle zijn hard toe aan vernieuwing. Niet alleen vanwege een financieel (exploitatie) argument voor de schoolbesturen, maar vooral omdat een groot deel van de voorzieningen niet meer functioneel is en ze niet die kwaliteit bieden die kinderen wel verdienen. De noodzakelijke vernieuwingsafwegingen moeten snel gemaakt worden. Onderwijsvoorzieningen zijn immers van grote maatschappelijke betekenis en gemeente Zwolle en de schoolbesturen willen kinderen een fijne, veilige en vooral gezonde leeromgeving bieden.

1.2.3 Bekostigingsvraagstuk bij energieneutrale onderwijsvoorzieningen

Gemeente Zwolle en de schoolbesturen ervaren op dit moment een knelpunt als het gaat om hun bekostigingsverantwoordelijkheid bij de vernieuwingsopgave van onderwijsvoorzieningen. Aanleiding hiervan is dat aanvragen voor een omgevingsvergunning voor alle gebouwen op 1 juli 2020 moeten voldoen aan de 3 BENG-eisen². Hoewel de BENG-eisen nog niet zijn opgenomen in het bouwbesluit, gaat de omgevingsvergunning wel uit van de BENG-eisen. Hieruit valt af te leiden dat de gemeente Zwolle in zekere zin al verplicht is om haar verantwoordelijkheid te nemen voor het bekostigen van onderwijsvoorzieningen die voldoen aan de BENG-eisen. Het bekostigingsvraagstuk ontstaat door de lokale Zwolse ambitie waarbij de gemeente wil toewerken naar een Klimaatadaptieve, Energieneutrale en Circulaire (KEC) stad waarin het goed wonen, werken en verblijven is³. Concreet betekent dit dat de gemeente Zwolle streeft naar het realiseren van energieneutrale onderwijsvoorzieningen als deze worden gerenoveerd, vervangen of nieuwgebouwd. Het realiseren van onderwijsvoorzieningen die ENG zijn, leidt ten opzichte van BENG, tot hogere investeringskosten die normaliter voor rekening van de gemeente Zwolle komen. Echter, in relatie tot het ambitieniveau ENG speelt een ander aspect een belangrijke rol, namelijk: de split incentive.

De split incentive is een knelpunt dat wordt ervaren in de vastgoedsector met (interne) huurders en verhuurders. De eigenaar van het pand investeert in maatregelen die leiden tot een lager energieverbruik. De huurders betalen hier niet aan mee maar profiteren wel van een lagere energierekening⁴. Voor onderwijsvoorzieningen geldt dat bij ambitieniveau ENG ook. De gemeente Zwolle is te beschouwen als de eigenaar van de onderwijsvoorzieningen, maar stelt deze op basis van haar zorgplicht kosteloos beschikbaar aan de schoolbesturen, die als huurders te beschouwen zijn. De schoolbesturen betalen weliswaar geen huur, maar zijn wel verantwoordelijk voor het instandhouden (exploiteren) van de onderwijsvoorziening. Hiervoor ontvangen de schoolbesturen een financiële vergoeding van de rijksoverheid. Het realiseren van ENG onderwijsvoorzieningen leidt aan de voorkant voor gemeente Zwolle tot hogere investeringskosten, terwijl de schoolbesturen profiteren van een lagere energierekening. Lager in die zin dat de schoolbesturen alleen voor deze scholen ten opzichte van de rijksbijdrage (MI-vergoeding) minder geld uitgeven door de lage energierekening. Hiermee is te stellen dat de knip (split incentive) tussen het bekostigen van de realisatie van stenen door de gemeente Zwolle en het instandhouden (exploiteren) van de stenen door de schoolbesturen op dit moment tot vraagstukken leidt bij het realiseren van energieneutrale onderwijsvoorzieningen.

² <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/nieuwbouw/bepalingsmethode-beng>

³ Bron: Zwolle geeft je energie! Ambitiedocument Energietransitie 2017.

⁴ <https://www.duurzaamgebouwd.nl/expertpost/20170726-de-split-incentive-is-niet-op-te-lossen>.

1.3 Welke vragen verdienen een antwoord

Voor dit IHP is een centrale vraag geformuleerd met daaraan gekoppeld een aantal deelvragen:

1.3.1 Centrale vraag

Wat is voor de periode 2020 tot en met 2035 de vernieuwings- en uitbreidingsopgave van onderwijsvoorzieningen en welke kaders, spelregels en procesaanpak zijn te onderscheiden die bijdragen aan een zorgvuldige en continue uitvoering van projecten?

1.3.2 Deelvragen

1. Wat is de missie en visie van de gemeente op onderwijsvoorzieningen en welke kaders, spelregels en procesafspraken zijn te onderscheiden die de gemeente en schoolbesturen als leidraad hanteren?
2. Welke projecten zijn op korte termijn te onderscheiden ten behoeve van de vernieuwingsopgave en welke vraagstukken zijn op middellange termijn te verwachten?
3. Wat zijn urgente uitbreidingsvraagstukken?
4. Welke uitvoeringsagenda is op te stellen ten behoeve van het continueren van de uitvoering van projecten?
5. Op basis van welke financiële parameters zijn de investeringskosten en structurele lasten van de projecten en vraagstukken uit de uitvoeringsagenda te berekenen en wat is de hoogte van deze kosten en lasten?
6. Welke thema's zijn te onderscheiden voor de doorontwikkeling van dit IHP?

1.4 Dit willen gemeente Zwolle en schoolbesturen bereiken

Gemeente Zwolle en schoolbesturen streven met het IHP naar een plan dat:

- is voorzien van een heldere visie, bouwstenen, spelregels en procesbeschrijving ten behoeve van de uitvoering van vraagstukken.
- voorziet in een beoordeling van de kwaliteit van onderwijsvoorzieningen die volgens een heldere methodiek en objectieve criteria tot stand is gekomen.
- voorziet in (her)-prioritering van spelregels die samen met de kwaliteit van onderwijsvoorzieningen leiden tot een eenduidige prioritering en definiëring van projecten.
- inzicht biedt in de bekostigingsverantwoordelijkheid van gemeente en schoolbesturen aangaande de vernieuwingsopgave.
- is voorzien van een solide financiële uitwerking en naast een investeringsbegroting voorziet in een dekkingsplan/systematiek.
- ervoor zorgt dat continuïteit komt in de uitvoering van projecten ten behoeve van de noodzakelijke vernieuwingsopgave.
- iedere twee jaar inhoudelijk wordt geactualiseerd.
- ieder jaar financieel wordt geactualiseerd en wordt afgestemd met de begroting van de gemeente via het Voorjaarsmoment (PPN en Berap).
- gedragen wordt door gemeente Zwolle en schoolbesturen.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 maakt duidelijk waarom de gemeente Zwolle en de schoolbesturen behoefte hebben aan een IHP. Het geeft een beschrijving van onderwijsvoorzieningen in de Zwolse context. Zo gaat het in op rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente Zwolle en de schoolbesturen ten aanzien van de onderwijsvoorzieningen. Ook is in dit hoofdstuk beschreven waarom een IHP noodzakelijk is en op welke hoofdvraag en deelvragen gemeente Zwolle en de schoolbesturen antwoord willen hebben.

In hoofdstuk 2 wordt duidelijk hoe de gemeente Zwolle de basis legt voor de uitvoering van de noodzakelijke vernieuwingsopgave. Het beschrijft de missie, visie en strategie van de gemeente met daaraan gekoppeld thema's, bouwstenen en spelregels. Dit hoofdstuk vormt de kapstok voor de uitwerking van de uiteindelijke projecten die bijdragen aan de vernieuwingsopgave.

In hoofdstuk 3 staan de vraagstukken geformuleerd in het kader van de vernieuwingsopgave. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen projecten op korte termijn en vraagstukken op middellange lange termijn. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de beoordeling van de kwaliteit van onderwijsvoorzieningen.

Hoofdstuk 4 gaat in op de capaciteitsuitbreidingsvraagstukken. Deze worden toegelicht in de context van dit Integraal Huisvestingsplan en tevens geprioriteerd op basis van de rol/zorgplicht van de gemeente Zwolle.

Hoofdstuk 5 schetst de uitvoeringsagenda voor de periode 2020-2023. In de uitvoeringsagenda staat aangegeven wanneer met welke projecten en uitbreidingsvraagstukken gemeente Zwolle en de schoolbesturen aan de slag gegaan. De uitvoeringsagenda legt de basis voor de financiële uitwerking van het IHP. Het maakt duidelijk wanneer zaken gereed moeten zijn en wanneer kredieten ten behoeve van de uitvoering nodig zijn.

Hoofdstuk 6 staat in het teken van de financiële uitwerking van de vraagstukken. Het geeft een beeld van de financiële consequenties van de projecten die zijn opgenomen in de uitvoeringsagenda.

Hoofdstuk 7 geeft weer welke thema's de komende jaren door gemeente Zwolle en de schoolbesturen doorontwikkeld moeten worden.

2. Zo bouwen we aan gezonde onderwijsvoorzieningen

Gemeente Zwolle en de schoolbesturen staan voor een gezamenlijke uitdaging bij de vernieuwing van onderwijsvoorzieningen en de bekostiging daarvan. Beide partijen hebben een bekostigingszorgplicht en zijn in zekere zin afhankelijk van elkaar. Het is belangrijk dat gemeente en schoolbesturen de vernieuwingsopgave als een gezamenlijke opgave beschouwen en met elkaar een heldere visie en strategie hanteren om het gewenste doel te bereiken, te weten: het realiseren van gezonde en innovatieve onderwijsvoorzieningen. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderstaande vraag.

“Wat is de missie en visie van de gemeente op onderwijsvoorzieningen en welke kaders, spelregels en procesafspraken zijn te onderscheiden die gemeente en schoolbesturen als leidraad hanteren?”

2.1 Missie en visie op onderwijsvoorzieningen

De missie betreft de permanente opdracht waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. De missie is in essentie de zorgplicht van de gemeente. Het verplicht de gemeente om te voorzien in adequate huisvesting voor onderwijs en bewegingsonderwijs zodat het onderwijs te allen tijde doorgang kan vinden. Hieraan geeft de gemeente Zwolle invulling conform de wettelijke kaders die zijn beschreven in de WPO, WEC en WVO en de gemeentelijke Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2016. In bijlage 2 wordt nader ingegaan op de verordening. De huisvestingsverordening is een belangrijk instrument om invulling te geven aan de missie, oftewel de zorgplicht van de gemeente. Hierbij merkt de gemeente op dat zij een grotere ambitie heeft dan alleen haar ‘wettelijke zorgplicht’. De noodzakelijke vernieuwing van onderwijsvoorzieningen kan alleen als er een heldere visie is, met daaraan gekoppeld een strategie en een meerjarenplanning van projecten. Dergelijke zaken heeft de gemeente Zwolle samen met de schoolbesturen uitgewerkt in dit IHP. Gemeente Zwolle streeft naar een integrale benadering voor toekomstige huisvestingsvraagstukken in het onderwijs, maar ook andere sectoren. Het doel hiervan is tweeledig, te weten: het verbeteren van het maatschappelijk rendement en de betaalbaarheid van maatschappelijke (onderwijs)voorzieningen. Het vervolg van dit IHP geeft weer hoe de gemeente meer dan alleen invulling wil geven aan haar zorgplicht.

2.1.1 Visie op basisonderwijs gemeente Zwolle

De toekomst is niet te voorspellen, maar de visie is wel gericht op de vraag van morgen en niet die van vandaag. Aan de gemeentelijke visie op onderwijs is via de ‘Strategische onderwijsagenda Zwolle 2016-2020’ en de ‘Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp’ invulling gegeven. Beide beleidsdocumenten zijn online te vinden⁵. Een voor dit IHP relevante passage uit de strategische onderwijsagenda is hieronder opgenomen.

Passage uit de strategische onderwijsagenda

Zwolle kiest voor een integrale benadering van het onderwijs en een koppeling met andere (beleids)terreinen. Onderwijs staat niet alleen, maar heeft grote betekenis voor de aansluiting met vele andere terreinen zoals de arbeidsmarkt en daarmee de werkgevers en jeugdhulp in relatie tot passend onderwijs, cultuur, sport en maatschappelijke opgaven in de wijk. In deze onderwijsagenda wordt ingegaan op de visie van Zwolle op het onderwijs en de speerpunten die daarbij gesteld worden voor de komende jaren. Om aan te geven wat de gezamenlijke visie is van Zwolle op het onderwijs is gekozen voor het volgende drietal uitgangspunten:

1. **Spelen, leren en werken:** wij willen dat kinderen en jongeren in Zwolle zich positief kunnen ontwikkelen tot zelfstandige volwassenen en nu en in de toekomst kunnen meedoen. In een doorgaande lijn van spelen, leren en werken.
2. **Maatschappelijke rol van het onderwijs:** wij willen de kracht van scholen in verbinding met stad en wijk zo goed mogelijk benutten. We willen verbinden op maatschappelijke opgaven, maar ook op duurzaam multifunctioneel gebruik van vastgoed en de maatschappelijke inzet van geldstromen.
3. **Vakman van de toekomst:** wij willen bouwen aan en op het beroepsonderwijs. De rijkdom van 4 mbo- en 4 hbo-instellingen in Zwolle biedt veel kansen. Het verbindt ons met de regionale economie en de arbeidsmarkt.

⁵ <https://www.zwolle.nl/bestuur/beleid-programmas-en-projecten/beleidsnotas>

2.1.2 Voortgezet onderwijs

In de notitie toekomstgericht onderwijs is aangegeven dat schoolbesturen de ontwikkelingen die gaande zijn binnen het voortgezet onderwijs nader uitwerken en eventuele huisvestingsconsequenties in beeld brengen, bijvoorbeeld voor het voortgezet speciaal onderwijs. Voor de uitwerking van een visie voor voortgezet onderwijs en de vertaling daarvan naar huisvesting is afstemming gewenst en soms vereist met het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO). Dit plan is sinds 1 augustus 2008 in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) opgenomen.

De regionale samenwerking heeft als belangrijkste doelstelling dat schoolbesturen gezamenlijk een goede afstemming tussen vraag en aanbod kunnen regelen in termen van de benodigde onderwijsvoorzieningen, zonder dat voor elke afzonderlijke aanvraag goedkeuring van de minister nodig is. Indien een RPO volgens de wettelijke voorschriften en de voorgeschreven procesgang tot stand is gekomen, zorgt de minister er vervolgens voor dat de gevraagde onderwijsvoorzieningen in aanmerking komen voor bekostiging⁶. Het RPO voor de regio waar Zwolle onderdeel van uitmaakt, is in het najaar van 2019 vastgesteld door alle betrokken schoolbesturen, na raadpleging van onder andere gemeente Zwolle. Het meest recente RPO en de nadere duiding van demografische ontwikkelingen is opgenomen in de informatienota van 4 november 2019. Hierin is geconcludeerd dat er geen VO-voorzieningen worden toegevoegd en dat een bij een verplaatsing van een VO-voorziening (> 3km) te grote effecten op de leerlingstromen met zich meebrengt. Daarom nemen we in dit IHP het volgende uitgangspunt op: Gemeente Zwolle kiest bij het VO voor centriscche voorzieningen, zodat leerlingenfluctuaties en medegebruik beter zijn op te vangen.

2.1.3 Integrale Kindcentra (IKC)

In de notitie Toekomstgerichte Onderwijshuisvesting Zwolle is een afspraak tussen gemeente Zwolle en de schoolbesturen opgenomen over IKC-vorming. In het kader hiervan moet de gemeente een besluit nemen over de wijze waarop zij wil omgaan met onderwijsruimten die in gebruik zijn gegeven aan kindpartners ten behoeve van de voorschoolse voorzieningen of kinderopvang. Het nemen van een besluit hierover is niet eenvoudig. In Zwolle zijn diverse kindpartners actief die verschillende diensten aanbieden zoals:

- Peuterwerk (voormalig peuterspeelzaal) en voor en vroegschoolse educatie (VVE);
- Kinderdagopvang;
- Buitenschoolse opvang.

De kinderopvang organisaties bieden hun diensten aan in gebouwen die ze:

- zelf in eigendom hebben;
- huren van gemeente Zwolle of andere particuliere verhuurders;
- huren van schoolbesturen omdat er leegstand is in onderwijsgebouwen.

In Zwolle is sprake van een grote verscheidenheid aan plekken waar kinderopvang (voorschoolse activiteiten) wordt aangeboden en hoe het eigendom van de betreffende gebouwen is gepositioneerd. Hoewel de gemeente Zwolle en de schoolbesturen geen IKC-beleid hebben opgesteld, is nu wel sprake van een verdeling van de markt (kindplaatsen) en gaan we ervan uit dat sprake is van evenwicht in vraag naar en het aanbod van kindplaatsen.

Gemeente Zwolle en de schoolbesturen hebben een nadrukkelijke wens om kinderopvang, of anders gezegd de voorschoolse voorzieningen, en onderwijs dicht bij elkaar te organiseren. Het liefst onder één dak. Deze wens is nog niet vertaald naar IKC-beleid, maar wordt in praktijk al wel toegepast. Zo zijn er in Zwolle al verschillende locaties waar onderwijs en een kinderopvangvoorziening onder één dak zijn georganiseerd vanuit de wens een doorgaande leerlijn te creëren. Soms hebben schoolbesturen hier zelf invulling aan gegeven met een samenwerkingspartner. In veel gevallen heeft de gemeente actief gefaciliteerd door onder voorwaarden een groter schoolgebouw te bouwen dan strikt noodzakelijk is voor de (basis)schoolfunctie. De voorwaarden is dat de extra kapitaallasten voor het grotere gebouw worden gedekt door het ontvangen van huurpenningen door de gemeente.

⁶ Bron: Concept Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen Zwolle e.o. periode 2020-2025.

Rol gemeente Zwolle

Gemeente Zwolle heeft bij de visievorming en realisatie van IKC's een grote rol. Drie factoren spelen hierbij een belangrijke rol:

1. Gemeente Zwolle wordt bij een IKC-ontwikkeling hoogstwaarschijnlijk betrokken als financier van de kinderopvang vierkante meters, waarbij dekking voor de investering wordt gerealiseerd via de huuropbrengsten.
2. Gemeente Zwolle kan als enige partij het totaaloverzicht over de opgave realiseren, waardoor het logisch is dat de gemeente deze pakt.
3. Goede onderwijs- en kinderopvangvoorzieningen zijn van grote waarde voor de inwoners van Zwolle. Gemeente Zwolle komt op voor het algemeen belang van de inwoners uit Zwolle bij een IKC-ontwikkeling. Hierdoor moet de gemeente regie voeren bij een dergelijk vraagstuk.

Gemeente Zwolle wil een regisserende rol vervullen als het gaat om het realiseren van gezonde IKC's en de totale voorzieningenstructuur. Vanuit deze rol gaat de gemeente Zwolle de komende tijd het gesprek aan met de schoolbesturen en kindpartners die kinderopvang aanbieden in Zwolle. Dit is belangrijk omdat deze partijen gevoel hebben bij de markt en verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de opvang. Voor de programmatische inhoudelijke rol in het kader van de voor- en vroegschoolse voorzieningen (VVE) heeft de gemeente Zwolle meer tijd nodig om dat goed uit te werken. Dit is een ontwikkelpunt voor de actualisatie van dit IHP.

Wet Markt en Overheid

Vanuit de financieringsrol is de gemeente genoodzaakt zich te houden aan de Wet Markt en Overheid. Voor de gemeente betekent dit dat zij streeft naar een gelijk speelveld. Dit houdt in dat wanneer de gemeente investeert in vastgoed, en deze verhuurt aan kindpartners ten behoeve van kinderopvang, de gemeente hiervoor in de basis een integrale kostprijs dekkende huur in rekening moet brengen. Doet de gemeente dat niet, dan verstoort gemeente Zwolle het eerlijke speelveld in de markt.

Onttrekken lokalen aan onderwijsbestemming

In principe onttrekt de gemeente Zwolle geen lokalen aan de onderwijsbestemming. Vanuit dit standpunt neemt de gemeente ten aanzien hiervan in ieder geval geen generiek beleidsuitgangspunt op in het IHP. Zonder een brede en integrale afweging kan de gemeente geen lokalen onttrekken aan de onderwijsbestemming ten behoeve van kinderopvang of een IKC-ontwikkeling. Zo kan een school op moment x een overschot aan lokalen hebben. Een aantal jaren later kan dit weer anders zijn, met als gevolg dat de school het lokaal eigenlijk weer nodig heeft. Als het lokaal dan is onttrokken aan de onderwijsbestemming moet de gemeente op basis van haar zorgplicht weer investeren in een lokaal voor een tijdelijke dan wel permanente periode. Met andere woorden: het onttrekken van lokalen aan de onderwijsbestemming kan op korte termijn aantrekkelijk lijken, terwijl dat op lange termijn voor de gemeente niet zo hoeft te zijn. Een alternatief is dat de gemeente een lokaal voor een bepaalde periode aan de onderwijsbestemming onttrekt. De gemeente heeft dan meer zekerheid om een lokaal op termijn eventueel weer beschikbaar te kunnen stellen voor onderwijs.

In het verlengde van de Wet Markt en Overheid moet de gemeente zorgvuldig zijn met verzoeken van schoolbesturen om leegstaande lokalen te verhuren aan private partijen, zoals kinderopvangorganisaties. Als gemeente Zwolle en het betreffende schoolbestuur niet zorgvuldig zijn, kan een situatie ontstaan waarin de kinderopvangorganisatie minder betaalt dan een commerciële huurprijs. Hierdoor heeft zij lage bedrijfskosten en dus een betere concurrentiepositie ten opzichte van andere kinderopvangorganisaties die actief zijn in de Zwolse markt.

Voorlopig standpunt van de gemeente Zwolle

Voor de vorming van IKC wordt aangesloten op de onderwijsvisie uit de strategische onderwijsagenda Zwolle 2016-2020. Gemeente, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties gaan met elkaar in overleg over invulling en uitwerking van een IKC als daar aanleiding toe is. De aanleiding is divers en kan ontstaan als gevolg van:

1. Een beoogde nieuwe ontwikkeling of renovatie van een schoolgebouw;
2. De aanwezige leegstand in een schoolgebouw waarbij het schoolbestuur door middel van kinderopvang enerzijds het aanbod aantrekkelijk wil maken en anderzijds dekking wil zoeken voor de exploitatiekosten van het gedeelte dat niet gebruikt wordt voor onderwijs;
3. Een kinderopvangorganisatie meldt zich bij de gemeente of het schoolbestuur met een huisvestingsvraag voor kinderopvang plaatsen.

Uitwerken van het inhoudelijke IKC-concept is maatwerk en verschilt per project. Gemeente gaat hierover samen met schoolbesturen, eventueel in combinatie met de kinderopvangorganisatie, het gesprek aan. Dat geldt in zekere zin ook voor de financiële uitwerking van een IKC. De rol van de gemeente is de afgelopen jaren vrij helder en voor alle projecten in de basis gelijk. Schoolbesturen en kinderopvangorganisaties zien de gemeente Zwolle als de aangewezen partij om de vierkante meters ten behoeve van de kinderopvang te financieren en vervolgens te verhuren. Gemeente Zwolle heeft deze werkwijze de afgelopen jaren op diverse plekken toegepast. Het uitgangspunt hierbij is dat de gemeente Zwolle ten minste een kostprijsdekkende huur in rekening brengt zodat de kapitaalslasten⁷ die voortvloeien uit de investering worden gedekt. De gemeente voldoet hiermee aan de uitgangspunten Wet Markt en Overheid. Een investering in een IKC heeft dan geen negatieve effecten op de begroting van de gemeente en verstoort ook niet het gelijke speelveld.

2.1.4 Convenant energieneutrale onderwijsvoorzieningen

De gemeente en schoolbesturen hebben met elkaar in 2017 een convenant Energietransitie afgesloten, waarmee zij streven naar het realiseren van zoveel mogelijk energieneutrale onderwijsvoorzieningen. Met het convenant willen gemeente en schoolbesturen vooral de schoolgebouwen die de komende 15 tot 20 jaar niet in aanmerking komen voor nieuwbouw of levensduurverlengende renovatie aanpakken.

In 2018 hebben de gemeente en schoolbesturen met elkaar een Plan van Aanpak (PvA) verkend. Al snel werd duidelijk dat het geen eenvoudige opgave is om te komen tot een gezamenlijk gedragen PvA. Redenen hiervan zijn divers. Om te beginnen is er geen sprake van een nul-situatie. Hiermee wordt bedoeld op de situatie waarbij schoolbesturen zelf invulling geven aan het onderhoud van gebouwen. Ze doen dat op verschillende wijzen. Zo heeft het ene schoolbestuur al volop ingezet op het 'laaghangend fruit' als het gaat om het doorvoeren van energiebesparende maatregelen. Het andere schoolbestuur staat op het punt van beginnen. De schoolbesturen geven binnen de wettelijke kaders elk op hun eigen wijze invulling aan het uitvoeren van onderhoud en het doorvoeren van energiebesparende maatregelen.

Een deel van de schoolbesturen heeft met behulp van provinciale ondersteuning energiescans laten uitvoeren. Op basis van deze scans is duidelijk geworden dat volledig energieneutraal maken van bestaande schoolgebouwen gepaard gaat met het doorvoeren van grootschalige technische en bouwkundige maatregelen. Deze overstijgen de onderhoudsbudgetten en de bekostigingsverantwoordelijkheid van schoolbesturen. Met andere woorden: de schoolbesturen hebben onvoldoende financiële middelen voor het doorvoeren van de maatregelen. Dit betekent dat als gemeente Zwolle en schoolbesturen toch uitvoering willen geven aan de convenant energietransitie, er van de gemeente een financiële bijdrage noodzakelijk is voor het bekostigen van de door te voeren maatregelen. Dit betekent iets van de rol opvatting van gemeente Zwolle omdat dit niet onder de zorgplicht van de gemeente valt.

Te stellen is dat het energieneutraal maken van zoveel mogelijk onderwijsvoorzieningen een gezamenlijk bekostigingsvraagstuk is. Deze constatering is, in combinatie met de complexiteit van het in beeld brengen van de kosten van het energieneutraal maken van onderwijsvoorzieningen, aanleiding om voor dit onderwerp meer tijd te nemen. Deze tijd wil de gemeente Zwolle benutten om een standpunt in te nemen over haar rol opvatting in de brede zin van het woord. De schoolbesturen moeten deze tijd benutten om met een heldere vraag te komen.

⁷ En overige lasten zoals: verzekeringslasten, onroerend zaakbelasting, eigenaarsdeel, watersysteemheffingen en opstalverzekering.

2.2 Op deze thema's en bouwstenen zetten we in!

Gemeente Zwolle vindt het belangrijk dat voor iedereen helder is waar de gemeente op in wil zetten bij de vernieuwingsopgave van onderwijsvoorzieningen. Hiertoe heeft de gemeente een aantal thema's geformuleerd, met daaraan gekoppeld bouwstenen, die als kaderstelling dient voor de uitwerking van toekomstige huisvestingsvraagstukken. De thema's zijn:

1. Onderwijs dat sterk, innovatief en op de juiste plek is verankerd in de samenleving.
2. Gezonde onderwijsvoorzieningen als randvoorwaarde.
3. Samen geven we uitvoering aan toekomstbestendige onderwijsvoorzieningen.

2.2.1 Onderwijs dat sterk, innovatief en op de juiste plek verankerd is in de samenleving

Bouwstenen: Sterk en innovatief onderwijs

- **Integraliteit** is van belang bij het uitwerken van een huisvestingsoplossing waarbij oog is voor de doorgaande leerlijn. De doorgaande leerlijn kan betrekking hebben op de koppeling van: onderwijs met opvang, onderwijs met onderwijs maar ook onderwijs met bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties.
- **Flexibiliteit binnen een gebouw** als voorwaarde zodat ruimten en de inrichting kunnen meebewegen met de verschillende activiteiten, (gedurende de dag of enkele jaren) die in het gebouw worden georganiseerd, zonder dat dit leidt tot een extra (boven normatieve) ruimtevraag of grote bouwkundige wijzigingen.
- **Flexibiliteit buiten het schoolgebouw** zodat schoolgebouwen kunnen meebewegen met veranderingen als gevolg van nieuwe samenwerkingen, veranderingen in de markt en onderwijsconcepten.
- **Diversiteit** in aantal en type plekken in en buiten een schoolgebouw waar kinderen kunnen uitvinden, ontdekken, onderzoeken, proberen, maken en bedenken.

Bouwstenen: Efficiënt benut en op de juiste plek verankerd in de samenleving

- **Gezonde volumes** voor het realiseren van stabiele en solide/onderwijsvoorzieningen voor kinderen van 2,5 tot en met 12 jaar.
- **Clusteren** van meerdere basisscholen onder één dak om toekomstige leerlingenfluctuaties goed op te kunnen vangen.
- **Multifunctioneel gebruik** van schoolgebouwen in de avonden, weekenden en vakanties is het uitgangspunt, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen.
- **Maatschappelijke verbreding** van schoolgebouwen wordt bij nieuwbouw- of renovatievraagstukken altijd meegenomen met als doel om het maatschappelijk rendement te verhogen.
- **Niet onderwijs gerelateerde** gebouwen/locaties behoort tot de mogelijkheden om te voorzien in een passende huisvestingsoplossing.
- **Reduceren** van (dis)locaties waar mogelijk.
- **Reguleren leerlingenstromen** met als doel om aan de voorkant oplossingen te bieden voor huisvestingsvraagstukken in plaats van via de achterkant doormiddel van stenen(huisvesting).

Sterk en innovatief onderwijs

In zowel de onderwijs- als de ontwikkelagenda ligt de nadruk op de doorgaande leerlijn. Veel inzet staat in het teken van het verzachten van de overgang van bijvoorbeeld peuteropvang naar school en van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs. Een doorgaande lijn van spelen, leren (naar) en werken (uitgangspunt 1 Onderwijsagenda 2016-2020). Dit vraagt verbindingen met andere sectoren, zoals opgenomen in voorgenoemde agenda en stelt de nodige eisen aan onderwijshuisvesting. Integraliteit bij het combineren van functies en activiteiten in een schoolgebouw is wenselijk ten behoeve van de doorgaande leerlijn.

De onderwijsagenda gaat in op de vakman van de toekomst. De arbeidsmarkt is meer en meer flexibel geworden en sterk in ontwikkeling. Nieuwe banen en mogelijkheden ontstaan en traditionele beroepen verdwijnen. Kinderen voorbereiden op deze veranderende arbeidsmarkt vraagt meer dan het ontwikkelen van cognitieve vaardigheden. Het onderwijs anticipeert op deze ontwikkeling. Grenzen vervagen en samenwerkingen worden opgezocht en geïntensiveerd. Dit levert nieuwe concepten en onderwijsvernieuwing op. Kinderen leren niet alleen op school, maar ook bij maatschappelijke organisaties, het maatschappelijk middenveld of bij bedrijven. Dit vraagt om flexibiliteit van de huisvesting in de brede zin van het woord nu en in de toekomst.

De huidige situatie is historisch gegroeid en we weten soms niet beter dan dat een schoolgebouw uit klaslokalen bestaat om in les te geven. Echter, het gebruik van het (traditionele) klaslokaal en de school op zich verandert door de vervagende grenzen en nieuwe onderwijsconcepten. Onderwijs wordt op een andere manier georganiseerd en meer gedifferentieerd aangeboden. Hierdoor is meer dan voorheen de behoefte aan een grotere diversiteit van plekken in een schoolgebouw. De centrale vraag is: welke omgeving past daar het beste bij en welke plekken faciliteren het onderwijsproces zo goed mogelijk?

Efficiënt benut

In de praktijk wordt de gemeente Zwolle regelmatig geconfronteerd met uitbreidingsvraagstukken door fluctuaties in leerlingenaantal tussen scholen. Verschillende redenen zijn hiervan de oorzaak. De kern van het probleem zit hem in de omvang van schoolgebouwen als het gaat om het basisonderwijs. De geografische spreiding is goed, alleen is sprake van een versnipperd aanbod. Over het algemeen is het basisonderwijs grotendeels in solitaire schoolgebouwen georganiseerd, met weinig aanpalende functies. Dit zorgt ervoor dat schommelingen in leerlingenaantallen niet eenvoudig op te vangen zijn binnen de scholen waardoor de inzet van tijdelijke huisvesting noodzakelijk is.

Voor het voortgezet onderwijs ligt dit vraagstuk iets genuanceerder. Er zijn in verhouding minder scholen voor het voortgezet onderwijs dan voor het basisonderwijs. Het aantal vierkante meter schoolgebouw op macroniveau is ongeveer gelijk.

Bij toekomstige huisvestingsvraagstukken streeft de gemeente naar het borgen van een meerjarige goede bezetting van schoolgebouwen. Dat geldt voor alle onderwijssoorten. Voor het basisonderwijs is een betere/efficiënte benutting van voorzieningen onder andere te realiseren door deze meer te clusteren onder één dak of in de directe nabijheid van elkaar. Door het clusteren van meerdere scholen onder één dak kunnen schoolbesturen en de gemeente Zwolle beter anticiperen op leerlingenfluctuaties. Voor de gemeente Zwolle betekent dit lagere uitgaven rondom de bekostiging van tijdelijke huisvesting. Schoolbesturen hebben hierdoor een lager leegstandsrisico en minder leegstandskosten. Grotere volumes bieden tevens een goede basis voor aanpalende voorzieningen in het kader van passend onderwijs (zorg) en kinderopvang (IKC). Ook legt het de basis voor het stimuleren van multifunctioneel ruimtegebruik doordat er sprake is van een grotere diversiteit aan ruimten. Juist dit aspect is een extra kwaliteit van een toekomstig schoolgebouw en van meerwaarde voor het onderwijs én andere activiteiten. Ook scholenruil behoort tot de mogelijkheid om voor een lange periode tot een passende huisvestingssituatie te komen. Schoolgebouwen worden overdag over het algemeen goed benut. Dat geldt niet voor de avonden en weekenden. Gemeente Zwolle vindt dit een gemiste kans vanwege de belangrijke rol en positie van schoolgebouwen in de wijk en stad. Ze vormen een plek om te leren en om te ontmoeten. Het verbindt leerlingen met elkaar, maar ook ouders en inwoners uit de omliggende wijk(en) van gemeente Zwolle. Niet alleen in de school maar ook op het schoolplein. De gemeente streeft daarom naar maatschappelijke verbreding van een schoolgebouw om zo het maatschappelijke en financiële rendement van schoolgebouwen te verhogen. In de onderwijsagenda is hier

aandacht aan gegeven in de vorm van “Onze belofte aan de stad voor de Maatschappelijke rol van het onderwijs”. De gemeente ziet graag dat onderwijsgebouwen een actievere rol krijgen in de wijk en stad. De school staat letterlijk en figuurlijk in de wijk en de stad en daarmee midden in de samenleving. Zo staat de school ook centraal in de wijk- en de jeugdopgave. Scholen werken nauw samen met sociale wijkteams om de wijk- en jeugdopgave te realiseren. Het zou mooi zijn als een schoolgebouw in de avonden en weekenden voor verschillende activiteiten te benutten is. Dit is geen doel op zich, maar het kan bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving van de Zwolse inwoners.

Op de juiste plek verankerd in de samenleving

Gemeente Zwolle hecht waarde aan de huidige geografische spreiding van het basisonderwijs maar constateert dat de hoeveelheid ‘kleine’ gebouwen leidt tot ongewenste situaties bij leerlingenfluctuaties. Ook heeft de (kleine) omvang van de scholen voor het basisonderwijs effect op de mogelijkheden van aanpalende voorzieningen ten behoeve van kinderopvang (IKC) of andere welzijnsactiviteiten. Gemeente Zwolle hecht waarde aan het realiseren van solide en stabiele basisscholen in de wijk voor kinderen van 0 tot 12 jaar. De gemeente zet daarom, daar waar het kan, in op het clusteren van basisscholen en andere voorzieningen onder één dak.

Voor het voortgezet onderwijs (vo) ziet de gemeente de meerwaarde van de huidige spreiding van vo-gebouwen over de stad. Dit is bevestigd in het onlangs geactualiseerde RPO door de schoolbesturen⁸. Het zorgt voor veel keuzevrijheid van jongeren, niet gehinderd of bevoordeeld door de afstand. Welk schoolconcept sluit bij jouw persoonlijke wensen aan? Deze spreiding rondom de binnenstad houdt voorlopig aan, maar staat voor de komende jaren niet vast. Tegelijkertijd constateert de gemeente Zwolle dat het vo te maken heeft met leerlingenfluctuaties tussen scholen terwijl de totale leerlingenpopulatie stabiel is. De gemeente Zwolle hecht grote waarde aan een goede balans in spreiding en in omvang van vo-schoolgebouwen, zodat de gemeente niet ad-hoc wordt geconfronteerd met uitbreidingsvraagstukken. De gemeente streeft naar het maken van afspraken met schoolbesturen om leerlingenfluctuaties aan de voorkant beter te stroomlijnen. Het alternatief is dat via de achterkant afspraken worden gemaakt over de leerlingenfluctuaties door in te zetten op huisvestingsoplossingen. Een voorbeeld hiervan is het realiseren van een overlooplocatie.

Het speciaal onderwijs is op dit moment nog geconcentreerd en gelokaliseerd aan de rand van de stad. Er is op dit moment nog geen collectief beeld waar het speciaal onderwijs zich inhoudelijk en in gezamenlijkheid heen gaat bewegen. Onze ambitie is om zoveel mogelijk in de nabijheid van het kind en de wijk te organiseren. Wat dit betekent voor de samenwerking tussen partijen en huisvestingsbehoefte is op dit moment nog niet te overzien. Toch spreken wij onze ambitie voor nabijheid en gezamenlijkheid alvast uit. In de volgende update van het IHP wordt dit onderdeel nader uitgewerkt in criteria.

⁸ Zie bijlage 3: Dit is bevestigd door de schoolbesturen in de onlangs geactualiseerde Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen Zwolle e.o. 2020-2025

2.2.2 Gezonde onderwijsvoorzieningen is een randvoorwaarde

Bouwstenen: Gezond voor leerlingen, leraren en andere gebruikers en bezoekers

- Bij (vervangende) nieuwbouw streeft de gemeente om de vijf uitgangspunten uit het Programma van Eisen Frisse Scholen, tenminste op ambitieniveau B te realiseren.
- Bij levensduurverlengende renovatievraagstukken streeft de gemeente om de vijf uitgangspunten uit het PvE Frisse Scholen, zoveel mogelijk op ambitieniveau B te realiseren.
- Het staat een schoolbestuur vrij om ambitieniveau B te verhogen naar A onder de voorwaarde dat het schoolbestuur zorgdraagt voor de bekostiging van de additionele kosten.

Bouwstenen: Onderwijsvoorzieningen die duurzaam zijn gerealiseerd

- Nieuwe onderwijsgebouwen worden in samenwerking met schoolbesturen zoveel mogelijk Klimaatadaptief, Energieneutraal en Circulair (KEC) gerealiseerd. Hierbij wordt een integrale afweging gemaakt, gebaseerd op functionele én bouwtechnische aspecten en op de doelmatigheid van de beoogde maatregelen en financiële consequenties voor de gemeente en schoolbesturen.
- Bij levensduurverlengende renovatie van bestaande schoolgebouwen wordt eveneens in overleg met de schoolbesturen zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten van KEC. Per project wordt bekeken in welke mate een schoolgebouw zich leent voor het doorvoeren van KEC-maatregelen. Hierbij wordt een integrale afweging gemaakt gebaseerd op functionele en bouwtechnische aspecten en op de doelmatigheid van de beoogde maatregelen en financiële consequenties voor de gemeente en schoolbesturen.
- Gemeente Zwolle en de schoolbesturen hebben een gezamenlijke financiële inspanningsverplichting bij het bekostigen van KEC-schoolgebouwen, passend bij haar eigen taken, rollen en verantwoordelijkheden.

Gezond voor leerlingen, leraren en andere gebruikers en bezoekers

Gemeente Zwolle zet in op schoolgebouwen met een gezond binnenklimaat. Dit is van belang omdat het binnenklimaat effect heeft op de leerprestaties van leerlingen en de leraren. Aspecten die de kwaliteit van het binnenklimaat beïnvloeden zijn: CO²-concentratie, temperatuur, daglicht en akoestiek. Om te zorgen dat gemeenten en schoolbesturen een helder kader hebben voor het realiseren van schoolgebouwen met een goed binnenklimaat, heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland⁹ een Programma van Eisen Frisse Scholen opgesteld. Het Programma van Eisen gaat in op vijf thema's:

- *Energie;*
- *Lucht: binnenluchtkwaliteit;*
- *Temperatuur: thermisch comfort;*
- *Licht: visueel comfort;*
- *Geluid: akoestisch comfort.*

Voor ieder thema zijn drie ambitieniveaus vastgesteld:

- *Klasse C (acceptabel);*
- *Klasse B (goed);*
- *Klasse A (zeer goed).*

Aan de ambitieniveaus zijn (prestatie)eisen gekoppeld. Klasse C is het basisniveau gebaseerd op geldende wet- en regelgeving, zoals deze in het Bouwbesluit 2012 van kracht waren. De eisen zijn zo geformuleerd dat alle eisen die bij C staan ook voor B en A gelden, tenzij daar een zwaardere eis is opgenomen. In 2012 en 2015 zijn de eisen in het Bouwbesluit voor nieuwbouw zodanig verzwakt, dat gemeenten en schoolbesturen bij nieuwbouw voor de thema's energie en lucht minimaal klasse B moeten realiseren¹⁰.

⁹ In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹⁰ Programma van Eisen Frisse Scholen, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2015.

Onderwijsvoorzieningen die duurzaam zijn gerealiseerd

Gemeente Zwolle streeft naar onderwijsvoorzieningen die duurzaam zijn gerealiseerd door in te zetten op gebouwen die bijdragen aan het:

- reduceren van het energieverbruik;
- overschakelen van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen om daarmee de CO₂ uitstoot terug te dringen;
- beperken van de afvalstroom door in te zetten op een circulaire economie en te anticiperen op het veranderende klimaat.

In het kader van duurzaamheid heeft de gemeente Zwolle drie integrale opgaven die effect hebben op de toekomst van de stad. Zwolle wil toewerken naar een Klimaatadaptieve, Energieneutrale en Circulaire (KEC) stad waarin het goed wonen, werken en verblijven is¹¹.

Klimaatadaptatie

Zwolle is in 2050 klimaatbestendig ingericht en daarmee veilig voor overstromingen en aangepast aan extreem weer. Dit is een opgave voor alle eigenaren van de stad: bewoners, bedrijven, instellingen en overheden. Om een gezonde, aantrekkelijke en robuuste stad te blijven, is een slimme mix van maatregelen op verschillende schaalniveaus nodig: 'van regentonnen tot internationaal rivierbeheer'. Op regionaal niveau zijn innovaties in het watersysteem noodzakelijk. Op lokaal niveau moeten vele kleinschalige maatregelen worden genomen, zoals afkoppelen van hemelwaterafvoer, vergroening, schaduwvoorzieningen en waterberging. Meer dan de helft van de stad is particulier terrein. Dit betekent dat niet alleen de overheden voor deze opgave staan, maar dat bewoners, overheden, ondernemers en onderwijs- en kennisinstellingen samen aan de slag moeten¹².

De doelstelling is dat Zwolle in 2020 structureel klimaatadaptief handelt. Dit betekent dat naast bewustwording nieuw gedrag is bereikt, waardoor klimaatadaptie 'de nieuwe normaal' is. Daarbij streeft gemeente Zwolle naar het verhogen van bewustzijn bij andere organisaties zoals onderwijsinstellingen zodat zij ook klimaatadaptief gaan denken en handelen.

Energietransitie

Voor de energietransitie is een beleidsdocument opgesteld: 'Energiek – Zwolle geeft je energie'. In dit document is ten behoeve van de energietransitie een aantal beleidsdoelen geformuleerd dat effect heeft op de bestaande en toekomstige gebouwde omgeving van de gemeente Zwolle, zo ook op de onderwijsgebouwen. Gemeente Zwolle streeft naar een reductie van de CO₂-uitstoot met 25% in 2025 en 49% in 2030. Ook streeft de gemeente Zwolle naar een ombuiging van fossiele brandstoffen naar brandstoffen die duurzaam zijn opgewekt met 25% in 2025. Ten aanzien van deze doelstelling ziet de gemeente Zwolle kansen om hieraan samen met de schoolbesturen invulling te geven. Met een vloeroppervlakte van circa 200.000 m², verspreid over circa 90 gebouwen, kan onderwijshuisvesting een belangrijke bijdrage leveren aan het behalen van de beoogde doelstellingen. Hiervoor wil de gemeente Zwolle in overleg met de schoolbesturen de bestaande en toekomstige onderwijsgebouwen (waar mogelijk) energieneutraal maken.

Circulaire economie

Gemeente Zwolle vindt het haar verantwoordelijkheid om over te stappen van een lineaire naar een circulaire economie. Via deze economie wil de gemeente een bijdrage leveren aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot. Ook moet een circulaire economie ertoe leiden dat efficiënter wordt omgegaan met het gebruik van (natuurlijke) producten die belastend zijn voor het milieu.

Tevens probeert de gemeente Zwolle met de circulaire economie te anticiperen op de verwachte teruglopende beschikbaarheid en leverbetrouwbaarheid van grondstoffen. Met een circulaire economie wordt Zwolle minder afhankelijk van natuurlijke grondstoffen omdat er bewuster mee wordt omgegaan. De gemeente ziet voor zichzelf bij de transitie van een lineaire naar een circulaire economie een belangrijke rol weggelegd. Ten eerste vindt de gemeente het haar taak om de transitie op gang te brengen en regie op het proces te houden en vooral bedrijven en overheden met elkaar te verbinden.

¹¹ Bron: Zwolle geeft je energie! Ambitiedocument Energietransitie 2017.

¹² Klimaatadaptatie Programmaplan 2018-2020 (versie C0.4 13-09-2018).

2.2.3 Samen geven we uitvoering aan toekomstbestendige onderwijsvoorzieningen

Bouwstenen: Samen geven we uitvoering aan toekomstige huisvestingsvraagstukken

- Een uitvoeringsagenda met een overzicht van actuele huisvestingsvraagstukken die de komende jaren gezamenlijk worden uitgevoerd.
- Een procesaanpak welke voor de gemeente Zwolle en schoolbesturen leidend is bij het onderzoeken naar en uitvoeren van toekomstige huisvestingsvraagstukken.

Uitvoeringsagenda

Via een uitvoeringsagenda en procesaanpak geeft de gemeente Zwolle samen met de schoolbesturen uitvoering aan het IHP. De uitvoeringsagenda biedt een integraal overzicht van actuele vraagstukken die uitgewerkt moeten worden en wordt jaarlijks geactualiseerd.

Procesaanpak

Via een uniforme procesaanpak beoogt gemeente Zwolle uitvoering te geven aan de vraagstukken uit het IHP. De gemeente ziet een belangrijke regisserende rol voor haar weggelegd in de beginfase (nul-fase) van een huisvestingsopgave. Onder de noemer 'brede verkenning'¹³, neemt de gemeente de regie bij het onderzoeken naar locatiekeuze, uitwerking van huisvestingsscenario's, et cetera. Deze rol behoort toe aan de gemeente omdat in deze fase de situatie kan voordoen dat verschillende disciplines bij het vraagstuk betrokken zijn zoals: stedenbouw, planeconomie, vastgoedmanagement, vergunningen, verkeer, wijkmanagement, et cetera. Vooral bij vraagstukken in bestaand stedelijk gebied is het van groot belang dat zorgvuldig wordt gecommuniceerd met de inwoners uit de wijk/stad. Afstemming hierover vindt plaats in nauwe samenwerking met de wethouder en het communicatieteam. Communicatie met ouders van leerlingen wordt in deze fase verzorgd door de schoolbesturen.

De procesaanpak voor het uitvoeren van een brede verkenning in de nul-fase bestaat op hoofdlijnen uit zes stappen die de gemeente samen met schoolbesturen, inwoners uit de wijk en andere stakeholders uitvoert:

1. Het **analyseren van de feitelijke situatie**: op basis van bij de gemeente beschikbare data zoals de leerlingenprognose, demografische ontwikkelingen, beoordeling van de kwaliteit van de schoolgebouwen, ontwikkelingen in de wijk, et cetera.
2. Het **beschrijven van de integrale opgave, doelstelling en oplossingsrichtingen** voor de wijk gericht op onderwijs (de schoolgebouwen) en andere (maatschappelijke) ontwikkelingen als daarvan sprake is. Voor de gemeente ligt hier een taak om intersectoraal naar de opgave te kijken en in samenwerking met het schoolbestuur oplossingsrichtingen en de haalbaarheid in beeld te brengen.
3. **Organiseren** van (een) inloopavond(en) voor de wijk waarin de gemeente en schoolbesturen de analyse van de feitelijke situatie, de integrale opgave en oplossingsrichtingen aan de inwoners en andere stakeholders ter toetsing en aanvulling voorleggen. De uitkomst van deze avond wordt bestuurlijk teruggekoppeld en vervolgens in de vorm van een "tussenproduct" schriftelijk aan de deelnemers van de inloopavond teruggekoppeld.
4. Op basis van de uitkomst van het **tussenproduct** wordt in overleg tussen gemeente en schoolbestuur bekeken hoe het vervolg van het onderzoek eruitziet.
5. Het vervolg staat vooral in het teken van het **verder uitwerken** van brede verkenning. Hierbij worden verschillende zaken nader uitgewerkt:
 - a. Uitschrijven van alle mogelijke oplossingsvarianten die recht doen aan de uitgangspunten uit het tussenproduct.
 - b. Gemeentelijke check van de oplossingsvarianten gericht op de bouwstenen van het IHP (paragraaf 2.2), stedenbouw, infrastructuur, et cetera.

¹³ De opzet van de brede verkenning is in het OOGO van 2 april 2019 met de schoolbesturen besproken en besloten.

6. Het **einderesultaat** van de brede verkenning wordt verwoord in een rapportage en ter besluitvorming aan het college en de raad voorgelegd. Via deze rapportage wordt gevraagd om een besluit te nemen over de locatiekeuze, de omvang van de school, aanvullende (maatschappelijke) functies, de betreffende maatregel (renovatie of nieuwbouw), een startkrediet voor het opstarten van de initiatieffase van het vastgoedontwikkelingsproces en eventueel het benodigde investeringskrediet.

Nadat de brede verkenning is afgerond, start de initiatieffase van het vastgoedontwikkelingsproces. Een schoolbestuur kan dan, als deze bouwheer is, beginnen met het opstellen van een Ruimtelijk Functioneel en Technisch Programma van Eisen, het selecteren van een architect, et cetera. Vanaf dat moment treedt het bouwprotocol in werking. Hierin staan spelregels en de rol van de gemeente en bouwheer beschreven. Het bouwprotocol stelt de gemeente Zwolle in staat om op een aantal belangrijke momenten een plan (ontwerp en begroting) te controleren. Via het bouwprotocol houdt de gemeente Zwolle grip en sturing op het vastgoedontwikkelingsproces dat wordt vormgegeven aan de bouwheer. De gemeente zorgt er zo voor dat wanneer een gebouw terugvalt naar de gemeente, deze geschikt is en blijft voor onderwijs of geschikt te maken is voor een andere bestemming.

2.3 kwaliteit en prioriteit objectief in beeld gebracht

Spelregels zijn belangrijk om een wedstrijd eerlijk en ordelijk te laten verlopen. Voor de vernieuwingsopgave van onderwijsvoorzieningen zijn eveneens spelregels nodig. Spelregels die het mogelijk maken om de prioritering (rangorde) van projecten en de termijn waarbinnen vraagstukken ten uitvoering worden gebracht in beeld te brengen. Deze spelregels vormen samen met de bouwstenen uit paragraaf 2.2 de basis voor de vernieuwingsopgave. Ze stellen de gemeente Zwolle en de schoolbesturen in staat om op verschillende onderdelen een weloverwogen besluit te kunnen nemen.

2.3.1 Beoordelen kwaliteit onderwijsvoorzieningen

De essentie van een IHP is het prioriteren en faseren van toekomstige huisvestingsvraagstukken. Hiervoor is het belangrijk dat de kwaliteit van alle onderwijsvoorzieningen in beeld is. Zonder inzicht is er immers geen uitzicht. De vraag is echter: wat verstaan de gemeente Zwolle en de schoolbesturen onder kwaliteit? Formeel staat in de verordening van de gemeente Zwolle dat schoolbesturen alleen op basis van de slechte technische kwaliteit een aanvraag mogen indienen voor bekostiging van een permanente voorziening (vervangende nieuwbouw). De volgende passage is in de verordening opgenomen en vraagt mogelijk om een herdefinitie:

“Op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgestelde bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat onderhoud of aanpassen niet leidt tot de gewenste levensduurverlenging van ten minste 20 jaar.”

Het beoordelen van de kwaliteit van onderwijsvoorzieningen alleen op basis van NEN 2767 is achterhaald en geeft in relatie tot het duurzaamheidsbeleid (KEC), het terugdringen van de CO₂ uitstoot, een verkeerd signaal naar de schoolbesturen en de inwoners van Zwolle. Reden hiervan is dat de NEN 2767 uitgaat van de technische kwaliteit van een element van een gebouw zoals deze in het gebouw wordt aangetroffen. Zo beschikken sommige gebouwen nog over enkelglas met bijvoorbeeld stalen kozijnen. Uit de bouwkundige schouw kan naar voren komen dat deze elementen het einde van de levensduur nog niet hebben bereikt, ondanks dat deze elementen de leeftijd van 50 of 60 jaar hebben. Zo kunnen stalenkozijnen en enkelglas een oneindige levensduur hebben als ze goed onderhouden worden. Echter, stalenkozijnen en enkelglas zijn niet energiezuinig en leiden in verhouding met kunststof kozijnen met dubbel glas tot hogere energiekosten en daarmee een hogere CO₂ uitstoot. Ook hebben stalen kozijnen en enkelglas weinig comfort vanwege de koude(val). Zo is nog een aantal voorbeelden te benoemen waarom de kwaliteit van gebouwen niet alleen op basis van de NEN 2767 in beeld gebracht moeten worden. Juist functionele en exploitatie technische aspecten zijn interessant om mee te nemen in de kwaliteitsbeoordeling. Hiertoe is een eerste aanzet gedaan in de notitie Toekomstgerichte onderwijsvoorzieningen Zwolle.

Alle schoolgebouwen zijn destijds op basis van onderstaande criteria door de huisvestingsadviseurs van de schoolbesturen zelf beoordeeld. Deze criteria zijn afkomstig uit de notitie en voornamelijk leidend voor dit IHP. In bijlage 5 zijn onderstaande criteria nader uitgewerkt.

- Leefijd¹⁴;
- Bouwkundig (NEN 2767);
- Functionaliteit;
- Duurzaamheid;
- Exploitatie.

De onderwijsvoorzieningen zijn beoordeeld op basis van bovenstaande criteria. Hierbij zijn punten toegekend aan elk criteria en als volgt te interpreteren:

- 1 punt: scoort onvoldoende op deze criteria;
- 2 punten: scoort voldoende op deze criteria;
- 3 punten: scoort goed op deze criteria.

Tussen de criteria zijn geen gewichten aangebracht. Dit betekent dat het goed mogelijk is dat een gebouw met een verschillende puntentoekenning, op de vijf criteria, hetzelfde totaal aantal punten heeft en daarmee dezelfde prioritering krijgt. De voorziening met de minste punten, heeft de hoogste urgentie en wordt daardoor als hoogste geprioriteerd. Het gebouw met prioriteringsnummer 1 komt in feite als eerste in aanmerking om vernieuwd te worden.

Nota bene: de gehanteerde beoordelingscriteria en puntentoekenning zoals hiervoor beschreven zijn voornamelijk al basis gebruikt voor dit IHP. Echter, de gemeente Zwolle en de schoolbesturen achten het noodzakelijk om de beoordelingscriteria nader te objectiveren en te concretiseren en de beoordeling van de kwaliteit opnieuw uit te voeren, ondersteund met onder andere een schouw op locatie.

2.3.2 (her) prioriteren huisvestingsvraagstukken

Voor het in beeld brengen van de te verwachten huisvestingsvraagstukken op middellange en lange termijn is het van belang dat duidelijk is wat de kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen is. Zowel gemeente Zwolle als de schoolbesturen willen in de basis starten met het vernieuwen van onderwijsvoorzieningen die er kwalitatief het slechtst voor staan. De onderwijsvoorzieningen met de slechtste score op kwaliteit, krijgen hiermee de hoogste prioritering in volgorde van uitvoering. Echter, er kunnen omstandigheden voordoen die ertoe leiden dat de prioritering (volgorde van uitvoering vraagstukken) op basis van kwaliteit om een her-prioritering vraagt. Deze ontwikkelingen hebben bijvoorbeeld betrekking op:

- Maatregelen die worden genomen in het kader van de **energietransitie** zoals het aanleggen van een warmtenet in een wijk.
- Een **wijkgerichte aanpak** als dit de enige oplossing is voor diverse vraagstukken in een wijk (vooral voor basisonderwijs) en of dat dit vanuit maatschappelijk en financieel oogpunt de meest doelmatige oplossing is.
- Een sterke **groei of krimp situatie** op een school leidt tot urgente uitbreidingsvraagstukken.
- Of te benutten **herontwikkelingskansen** een positief effect hebben op de uitwerking van de vraagstukken.
- Als de **visie op onderwijs** kansen biedt voor een herstructurering van onderwijsvoorzieningen.

¹⁴ Deze parameter is aan dit IHP toegevoegd voor het realiseren van een evenwichtige beoordeling.

3. De vernieuwingsopgave in beeld

Dit hoofdstuk geeft een integraal beeld van projecten en te verwachten vraagstukken voor de periode 2020 tot en met 2035. Voor projecten die verder in de tijd liggen is het niet mogelijk om iets over de inhoud en de daadwerkelijke uitvoering te zeggen. Daarom is een knip aangebracht in de planningshorizon van 15 jaar. Er is voor de periode 2020-2023 (vier jaar) gedetailleerd in beeld gebracht welke projecten worden uitgevoerd. Voor de periode van 2024 tot en met 2035 wordt uitgegaan van vraagstukken. Voor deze periode geldt dat over de volgorde, de inhoud en de planning nog niet concreet iets te zeggen is. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat gemeente Zwolle en de schoolbesturen de gehanteerde beoordelingscriteria uit hoofdstuk 2 eerst willen aanscherpen en de kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen opnieuw willen beoordelen. Als dat gedaan is kunnen gemeente Zwolle en de schoolbesturen een nieuwe prioritering opstellen en vanaf 2024 concrete projecten benoemen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag: "Welke projecten zijn op korte termijn te onderscheiden ten behoeve van de vernieuwingsopgave en welke vraagstukken zijn op middellange- en lange termijn te verwachten?"

3.1 Projecten voor de periode 2020-2023

De projecten die in deze planperiode vallen kennen hun oorsprong uit verschillende beleidsdocumenten, te weten: het Masterplan Onderwijshuisvesting 2011 en de Notitie Toekomstgerichte onderwijsvoorzieningen Zwolle 2017. De projecten zijn onderverdeeld in twee categorieën:

1. Lopende projecten;
2. Projecten in de maak.

3.1.1 Lopende projecten (Masterplan 2011)

De lopende projecten vloeien voort uit Masterplan 2011. De onderwijsvoorzieningen die hieronder vallen zijn van der Capellen in Holtenbroek van schoolbestuur OZ en het Saffier in Stadshagen van schoolbestuur Florion. Voor deze projecten is reeds een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd en een locatiekeuze gemaakt. Voor van der Capellen heeft de gemeenteraad in 2018 een investeringskrediet beschikbaar gesteld en voor het Saffier in het najaar van 2019. Deze projecten gaan hoogstwaarschijnlijk in 2020/2021 de uitvoeringsfase in en zijn daarom inhoudelijk en financieel niet verder uitgewerkt in dit IHP. Wel zijn beide projecten schematisch opgenomen in de uitvoeringsagenda in hoofdstuk 5.

3.1.2 Projecten in de maak (Notitie toekomstgerichte onderwijshuisvesting 2017)

In 2017 heeft de gemeenteraad de Notitie Toekomstgerichte onderwijshuisvesting Zwolle (hierna: notitie) vastgesteld. In deze notitie was een aantal oplossingsrichtingen opgenomen voor de wijken: Diezerpoort, Assendorp en Wipstrik. Voor basisschool Het Mozaïek en Het Atelier in Assendorp en De Koningin Emmaschool en Geert Groteschool in Wipstrik was onder andere een 'huisvestingscarrousel' uitgewerkt. In het kader van deze carrousel is in 2018 onder de noemer 'brede verkenning' onderzoek gestart naar het in beeld brengen van oplossingsmogelijkheden. Gemeente Zwolle registreert deze brede verkenningen conform de met de schoolbesturen besproken procesaanpak¹⁵.

Op basis van de fasering, oplossingsrichtingen en de financiële uitwerking uit de notitie is via de perspectief nota (PPN) in 2018 dekking in de gemeentebegroting aangevraagd. Deze dekking is inmiddels toe aan een actualisatie als gevolg van de sterk toegenomen bouwkosten door de aantrekkende markt. Daarbij wordt uit de actuele brede verkenningen steeds meer duidelijk dat de oorspronkelijke oplossingsrichtingen uit de notitie

¹⁵ Deze aanpak is tijdens het OOGO op 2 april 2019 vastgesteld en wordt uitgevoerd conform de opzet zoals beschreven in paragraaf 2.2.3. (OOGO staat voor Op Overeenstemming Gericht Overleg en is een bestuurlijk overleg met een informierend, debatterend of besluitvormend karakter).

wijzigen. Als gevolg van deze wijzigingen is het heel waarschijnlijk dat de reeds gereserveerde middelen in de begroting niet toereikend zijn. Een financiële actualisatie is noodzakelijk en opgenomen in hoofdstuk vijf.

3.2 Vraagstukken voor de periode 2024-2035

In onderstaande tabel is de kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen in beeld gebracht die niet als project zijn aangemerkt¹⁶. De beoordeling is door de schoolbesturen conform de spelregels uit paragraaf 2.3.1 uitgevoerd. Tevens zijn de onderwijsvoorzieningen op basis van het totaal aantal punten geprioriteerd (zie kolom prioritering). Te zien is dat veel onderwijsvoorzieningen hetzelfde aantal punten heeft. In de kolom prioritering zijn deze voorzien van dezelfde kleur. Voor deze voorzieningen moeten gemeente Zwolle en de schoolbesturen nog een nadere her-prioritering uitvoeren conform de in paragraaf 2.3.2 opgenomen spelregels. Op basis van deze her-prioritering, die de komende twee jaar wordt uitgevoerd, wordt de definitieve prioritering en daarmee de volgorde van vraagstukken helder. In de onderstaande tabel zijn de onderwijsvoorzieningen die dermate jong zijn en (nog) buiten de periode 2024-2035 vallen niet meegenomen. Deze zijn wel opgenomen in bijlage 6.

SCHOOL	ADRES	LEEFTIJD	BOUWKUNDIG	FUNCTIONEEL	DUURZAAMHEID	EXPLOITATIE	PUNTEN	PRIORITERING
Obadjaaschool	Willem Barentszstraat 72						5	1
Carolus Clusius College	Kamperweg 1						6	2
Parkschool	Westerlaan 22						6	2
Toonladder	Bachlaan 158						6	2
Wilgenburg	Waallaan 7						6	2
Aquarel	Waallaan 6						6	2
Carillon Monteverdi	Monteverdielaan 202						6	2
Carolus Clusius College	Kamperweg 1						7	3
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 B (Veldhoek 2)						8	4
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 C (Veldhoek 4)						8	4
Carolus Clusius College	Kamperweg 1						9	5
Meander	Dobbe 37						9	5
Gymnasium Ceeleum (dep.)	Westerlaan 40						9	5
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 H (Helmhorst)						9	5
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 J (Stenen school)						9	5
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 E (Veldhoek 3)						10	6
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 K (Herfterhoek)						10	6
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 (centrum gebouw)						10	6
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 A (Veldhoek 1)						10	6
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 F (Hathuis)						10	6
Carillon Bachlaan	Bachlaan 2						10	6
Werkschuit	Rijnlaan 200						10	6
Marshof Florens Radewijnschool	Geert Grooteweg 23-25						10	6
CBS de Zuidster	Munterkamp 71						11	7
Wendakker, locatie Kopakker - disl	Dijkgraafhof 2						11	7
Ichthus (kleutergebouw)	Zwarteweg 74						11	7
De Brug	Ruiterlaan 14						11	7
Springplank	Beukenstraat 83						11	7
Stroomdal	Botlek 56						11	7

¹⁶ De kwaliteitsbeoordeling heeft geen betrekking op de veiligheid van een onderwijsvoorziening. Indien een schoolbestuur een onveilige situatie constateert wordt hierop snel geacteerd. Hierbij nemen zowel de schoolbesturen als de gemeente hun eigen verantwoordelijkheid.

4. Uitbreidingsvraagstukken in beeld

Gemeente Zwolle heeft een wettelijke zorgplicht als het gaat om het beschikbaar stellen van voldoende en adequate huisvesting zodat het onderwijs te allen tijde doorgang kan vinden. In de verordening zijn spelregels opgenomen hoe de gemeente moet omgaan met uitbreidingsvraagstukken als er sprake is van een capaciteitstekort en hoe de gemeente aanvragen van schoolbesturen moet beoordelen. Normaliter worden uitbreidingsvraagstukken door schoolbesturen via het jaarlijkse Programma onderwijsvoorzieningen geagendeerd. De gemeente toetst dergelijke aanvragen met als resultaat dat er wel of geen bekostiging beschikbaar wordt gesteld door de gemeenteraad. De praktijk is echter weerbarstig, wat leidt tot uitbreidingsvraagstukken die substantieel van aard zijn. Zowel in ruimtelijk fysieke zin als in financiële zin en waarbij andere factoren een rol spelen die het voor de gemeente Zwolle en het schoolbestuur niet eenvoudig maken om een doelmatige oplossing te vinden. Dergelijke vraagstukken verdienen een benadering op een hoger abstractieniveau en bredere context. Door deze vraagstukken uit te lichten en in ieder geval de (on)mogelijkheden te verkennen kunnen de gemeente Zwolle en de schoolbesturen uiteindelijk een weloverwogen besluit nemen.

Binnen de vraagstukken is een prioritering aangebracht zodat voor de gemeente Zwolle en de schoolbesturen duidelijk is welke het meest urgent is en als eerste opgepakt wordt. De prioritering is afgeleid van/gekoppeld aan de wettelijke taak van de gemeente en omschreven als:

- **Prioriteit hoog** (zeer urgent en op basis van de zorgplicht van de gemeente is antwoord voor schooljaar 2020-2021 noodzakelijk);
- **Prioriteit middel** (urgent en op basis van de zorgplicht van de gemeente is antwoord binnen nu en enkele jaren noodzakelijk);
- **Prioriteit laag** (niet urgent omdat de gemeente voldoet aan haar zorgplicht, maar een andere oplossing hier voor de hand ligt welke recht doet aan de bouwstenen (visie) van dit IHP. Aan dit vraagstuk is geen tijdspad gekoppeld).

4.1 Koningin Emmaschool in Wipstrik (prioritering hoog)

De koningin Emmaschool in de Wipstrik is een school in ontwikkeling en heeft de afgelopen tijd een flinke groei gekend. De Koningin Emmaschool beschikt structureel over te weinig lokalen. Om deze reden zijn op het schoolplein drie tijdelijke lokalen geplaatst en maakt De Koningin Emmaschool gebruik van twee leegstaande lokalen in basisschool Oosterenk. Gemeente Zwolle en Vivente (het bevoegd gezag van De Koningin Emmaschool) onderzoeken op dit moment diverse mogelijkheden om het capaciteitstekort op korte termijn het hoofd te bieden. Daarbij wordt voor De Koningin Emmaschool op dit moment ook een brede verkenning uitgevoerd. Deze is vooral gericht op het formuleren van een nieuw toekomstperspectief voor de gehele school. Bij het zoeken van een oplossing voor het capaciteitstekort op korte termijn wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de brede verkenning welke gericht is op de lange termijn. Echter, het capaciteitsvraagstuk is dermate urgent dat het niet kan wachten op het resultaat/de besluitvorming van de brede verkenning. Vandaar dat procesmatig een knip is gemaakt tussen beide vraagstukken. De gemeente Zwolle en Vivente zijn hierover met elkaar in overleg.

4.2 Het Festival in Stadshagen (prioritering hoog)

Het Festival heeft de afgelopen jaren een flinke groei doorgemaakt. De school heeft op basis van de 1 oktobertelling 2018 een tekort aan negen lokalen. Het tekort aan lokalen wordt op dit momenten opgelost door medegebruik van een gebouw van Stichting Travers waarin ruimten voor buitenschoolse opvang worden gebruikt door Het Festival. Ook maakt Het Festival gebruik van basisschool De Boxem. Deze basisschool is gevestigd in een nieuw gebouw samen met basisschool De Paperclip. Zowel in De Boxem als De Paperclip is sprake van normatieve leegstand. Echter, een deel van de normatieve leegstand wordt benut door de scholen zelf en door een kinderopvangorganisatie.

Het Festival is nu verspreid over drie gebouwen. Dit is voor OOZ (het bevoegd gezag) zowel op korte als middellange termijn niet langer houdbaar. OOZ geeft aan dat het vanuit bedrijfsmatig oogpunt, het efficiënt inzetten van middelen, niet verantwoord is. Tevens is het de verwachting dat Het Festival voor schooljaar 2020-2021 geen gebruik kan maken van het gebouw van Travers vanwege het tijdelijke karakter van het gebouw. Daarbij geeft OOZ aan dat Het Festival niet optimaal invulling kan geven aan haar visie op onderwijs. Dit wordt veroorzaakt door de versnippering van groepen over drie gebouwen.

Omdat het vraagstuk van Het Festival substantieel is en vraagt om een lange termijn oplossing, is de gemeente Zwolle in oktober 2019 gestart met een analyse van de verwachte leerlingenontwikkeling voor geheel Stadsdeel West (Stadshagen en Westenholte). Op basis van deze analyse wordt duidelijk wat een mogelijke lange termijn oplossing is voor het capaciteitsvraagstuk van Het Festival. Parallel aan deze analyse wordt verkend welke oplossingen voor schooljaar 2020-2021 haalbaar zijn voor het capaciteitstekort van Het Festival.

4.3 De Twijn - locatie Violierenstraat (prioritering middel)

In 2018 heeft De Twijn, een school voor speciaal onderwijs, een forse groei van aantal leerlingen gekend. De Twijn heeft een vestiging in de Aalanden aan het Boterdiep, in de Oosterenk aan de Dr. Hengeveldweg en in Assendorp (Pierik) aan de Violierenstraat. De locatie aan de Violierenstraat is van tijdelijke aard en het gevolg van de ineens ontstane toename van leerlingen van de locatie in de Aalanden. Deze plotselinge leerlingentoename was niet te voorzien omdat deze leerlingen via het samenwerkingsverband passend onderwijs 23-05 worden doorverwezen naar De Twijn. Dit is een voorbeeld van hoe het in praktijk werkt en dat het voor het speciaal onderwijs niet mogelijk is om een leerlingenprognose op te stellen zoals aangegeven in paragraaf 3.4.

In het gebouw op de locatie aan de Violierenstraat was voormalig basisschool het Veldboeket gevestigd. Dit gebouw is aan het einde van het schooljaar 2017-2018 leeg komen te staan doordat de basisschool met het aantal leerlingen onder de opheffingsnorm terecht was gekomen. Met OOZ, het bevoegd gezag van De Twijn, is afgesproken dat De Twijn voor een tijdelijke periode gebruik maakt van het gebouw aan de Violierenstraat. Het uitgangspunt is dat voor deze locatie in de nabijheid van de locatie van De Twijn in de Aalanden of Oosterenk een structurele oplossing wordt gevonden. Hiermee is ook een andere invulling te geven aan het gebouw aan de Violierenstraat, dat eigenlijk geschikt is voor een school voor basisonderwijs. Gemeente Zwolle en OOZ starten in 2020 verkennende gesprekken voor dit vraagstuk.

4.4 Scholen van Florion in stadsdelen Diezerpoort, Ittersum en Stadshagen (prioritering middel)

Florion (bevoegd gezag) heeft in de gemeente Zwolle in totaal zes scholen voor basisonderwijs en een school voor speciaal basisonderwijs, te weten:

- De Smaragd;
- De Schatgraver;
- De Aquamarijn;
- De Sprankel;
- Het Saffier;
- Het Speelwerk (sbo).

De Schatgraver

Voor alle scholen, behalve het sbo, geldt dat Florion te maken heeft met uitbreidingsvraagstukken. De omvang van de vraagstukken verschilt per school en is in zekere zin niet zo substantieel als de hiervoor beschreven uitbreidingsvraagstukken. Echter, de situatie van De Schatgraver baart het schoolbestuur zorgen. De Schatgraver heeft haar hoofdvestiging in Stadsdeel Ittersum, wijk oud-Ittersum. Deze school is door de sterke groei veel te klein geworden. Als oplossing voor het tekort aan lokalen heeft de gemeente Zwolle De Schatgraver, in goed overleg met Florion en OOOZ, doorverwezen naar leegstand in openbare basisschool De Marshof. De Marshof staat ook in stadsdeel Ittersum en in wijk Gerenlanden. OBS De Marshof valt onder het bevoegd gezag van OOOZ.

Op basis van de huisvestingsverordening voldoet de gemeente met het doorverwijzen naar leegstand in OBS De Marshof aan haar zorgplicht. Daarbij lijkt de school de komende jaren, op basis van de leerlingenprognose 2019, stabiel te blijven. Hieruit is de conclusie te trekken dat de huidige verdeling van de onderbouw en bovenbouw over twee schoolgebouwen de komende jaren blijft zoals hij is. Florion geeft aan dat zij zeer ongelukkig is met deze situatie. De school is wezenlijk in tweeën gesplitst en de afstand tussen beide vestigingen is dermate groot dat natuurlijk contact op teamniveau bemoeilijkt wordt en ouders problemen ondervinden om op tijd van de ene naar de andere locatie te komen in verband met halen/brengen. Florion wil graag met de gemeente Zwolle een onderzoek starten om te kijken wat de (on)mogelijkheden zijn van het realiseren van een uniëlocatie voor De Schatgraver. Of anders gezegd: het zoeken naar een structurele oplossing waarbij alle leerlingen van De Schatgraver weer onder één dak worden gebracht.

De Smaragd

De Smaragd is gevestigd in De Diezerpoort en heeft op dit moment te maken met een normatief capaciteitstekort van twee lokalen. Op dit moment zijn twee groepen ondergebracht in de kerk die tegenover de school gesitueerd is. Deze oplossing is echter niet bedoeld voor de lange termijn. Florion wil graag met de gemeente Zwolle in overleg voor een structurele oplossing.

De Aquamarijn

De scholen van Florion zijn de afgelopen jaren sterk gegroeid. Op basis van deze groei heeft Florion een aanvraag ingediend bij het ministerie van OCW voor een eigen brinnummer voor De Aquamarijn. De Aquamarijn is nu nog een dislocatie van De Smaragd. Als het ministerie het brinnummer toekent is De Aquamarijn te beschouwen als een hoofdvestiging met daarbij horende bekostiging. Als De Aquamarijn een eigen brinnummer krijgt wil Florion een nieuwe school starten als dislocatie van De Aquamarijn. De nieuwe school krijgt een nieuw onderwijsconcept en moet een oplossing bieden voor het capaciteitstekort bij: De Smaragd, De Aquamarijn en De Schatgraver. Voorwaarde is wel dat de gemeente een schoolgebouw beschikbaar stelt voor de nieuwe school van Florion. Gemeente Zwolle en Florion starten in 2020 verkennende gesprekken naar mogelijke oplossingsrichtingen.

4.5 Het Meander College in Aalanden (prioritering middel)

Het Meander College valt onder het bevoegd gezag van de Landstede Groep (hierna Landstede). In het voorjaar van 2018 heeft Landstede bij de gemeente aangegeven dat de capaciteit van het gebouw 'op papier' niet overeenkomt met de werkelijke capaciteit. Hiertoe heeft Landstede door een onafhankelijk adviesbureau het gebouw laten inmeten conform de (meet) richtlijnen die daarvoor gelden. Uit deze meting is gebleken dat het gebouw in praktijk daadwerkelijk kleiner is dan bij de gemeente 'op papier' in het systeem geregistreerd staat. Uit nadere analyse blijkt dat dit verschil wordt veroorzaakt door wijkcentrum De Dobbe. De oppervlakte van het wijkcentrum was opgenomen in het systeem van de gemeente en aangemerkt als onderwijs vierkante meters. Dit verklaarde ook waarom Landstede extra ruimte moest huren van het wijkcentrum omdat de school anders de lessen niet ingeroosterd kreeg.

Mede als gevolg van deze ommissie in de administratie van de gemeente is een structureel capaciteitsvraagstuk ontstaan omdat capaciteitstekort langer aanhoudt dan 15 jaar. Daarbij heeft Het Meander College de afgelopen jaren ook te maken gehad met een toename van het aantal leerlingen. Omdat sprake is van een structureel tekort, heeft Het Meander College recht op bekostiging van een permanente voorziening. Omdat de kosten die gepaard gaan met het oplossen van het capaciteitstekort substantieel zijn, hebben gemeente Zwolle en Landstede afgesproken in eerste instantie via tijdelijke huisvesting voor een tijdelijke oplossing te kiezen. Deze oplossing biedt beide partijen de mogelijkheid om dit vraagstuk op een hoger abstractieniveau te tillen en tijd te winnen voor het zoeken naar een doelmatige structurele oplossing. Deze tijd is nodig om een goede afweging te kunnen maken over het toekomstperspectief van het hele gebouw.

Het gebouw waarin Het Meander College is gehuisvest heeft de leeftijd van 40 jaar bereikt. Op basis van de theoretische levensduur is het gebouw toe aan vernieuwing in de vorm van levensduur verlengende renovatie dan wel vervangende nieuwbouw. Echter, ondanks dat Het Meander College de leeftijd van 40 jaar heeft bereikt zijn er in Zwolle nog meer gebouwen die ouder zijn en op basis van de huidige beoordeling van de kwaliteit (zie paragraaf 3.2) eerder aan de beurt zijn voor vernieuwing. Toch is de gemeente bereid om via een brede verkenning onderzoek te doen naar de mogelijkheden om Het Meander College eerder op te pakken en uiteindelijk een integrale afweging te kunnen maken over de capaciteitsuitbreiding en de vernieuwing van het bestaande schoolgebouw. Aanleiding hiervan is dat er op dit moment herontwikkelingskansen zijn in/rondom het gebied waar Het Meander College is gesitueerd. Op grond van de spelregels uit paragraaf 2.3.2 is het mogelijk om Het Meander College te (her)prioriteren. Via de brede verkenning moet duidelijk worden wat de mogelijkheden zijn voor een integrale aanpak van Het Meander College. Met het starten van de brede verkenning zegt de gemeente Zwolle niet toe dat dit project ook echt wordt uitgevoerd. Dit zal uiteindelijk uit de brede verkenning moeten blijken. Gemeente Zwolle en Landstede starten in 2020 een verkenning naar het in beeld brengen van (on)mogelijkheden voor bovengenoemd vraagstuk.

4.6 Eliëzer in Stadshagen (prioritering laag)

De Eliëzer is een school voor speciaal basisonderwijs en is gevestigd in Stadshagen aan de Hasselterdijk. De school heeft te maken met een forse normatieve leegstand. Het bevoegd gezag, Stichting Speciaal Onderwijs op gereformeerde Grondslag, heeft aangegeven dat dit leidt tot financiële zorgen. De vastgoedexploitatiekosten zijn veel hoger dan de inkomsten (bekostiging MI). Het schoolbestuur wil graag met de gemeente Zwolle mogelijkheden verkennen voor een structurele oplossing. Gemeente Zwolle en Stichting Speciaal Onderwijs op gereformeerde Grondslag starten hiervoor in 2020 een verkenning.

4.7 De Ambelt in Herfte (prioritering laag)

In Herfte aan de Herftelaan heeft De Ambelt diverse schoolgebouwen. Toen het passend onderwijs (vereveningsopdracht) werd ingevoerd in 2014 was de verwachting dat er veel structurele leegstand zou ontstaan op De Ambelt in Herfte. De leegstand is echter van tijdelijke aard geweest. De meeste gebouwen hebben inmiddels geen of beperkte leegstand. Op dit moment wordt nog één gebouw verhuurd als zorgboerderij. Wat blijft staan is dat de gebouwen oud zijn, de oudste is in 1932 gebouwd, en dat de Zwolse visie op het speciaal onderwijs nog 'under construction' is. Ambelt valt onder het bevoegd gezag van OOO. Gemeente Zwolle en OOO starten in 2020 met het verkennen van de (on)mogelijkheden voor het terrein en de gebouwen die daar op staan. Hierbij is van groot belang dat OOO en andere schoolbesturen uit het samenwerkingsverband passend onderwijs regio 23-05 PO kunnen aangeven hoe het speciaal onderwijs zich de komende jaren in Zwolle gaat ontwikkelen en organiseren.

Oriëntatie – conceptvisie (sbo en so)

De nood met betrekking tot huisvesting is het grootst bij Eliëzer- en Obadjaschool. Zij hebben enerzijds te maken met leegstand op de Hasselterdijk en willen in het kader van de verbinding met onderwijs en zorg alle onderwijs op één locatie vestigen. Daarnaast heeft de Ambelt, met de locatie Herfterlaan en de Twijn met een voorlopige extra locatie op de Violierenstraat, op middellange termijn huisvestingszorgen en uiteraard wensen.

We zien als so-scholen een verbinding van onze expertise, gericht op al onze doelgroepen, als een eerste belangrijke opdracht voor Zwolle en de regio. Zo willen we het beste onderwijs geven aan onze leerlingen, Passend Onderwijs bieden en nadrukkelijk van betekenis zijn als het gaat om preventie, expertisedeling en het aanbieden van arrangementen.

Op weg naar huisvesting van het speciaal onderwijs in de buurt en naar intensievere samenwerking

De Ambelt en Twijn zijn al bezig om een organisatie te worden: op weg naar een krachtig expertisecentrum oftewel een academisch (contacten en verbindingen met universiteiten) orthopedagogisch centrum gericht op cognitie, gedrag en medisch.

Met de huidige huisvesting van Twijn en Ambelt, gecentreerd rondom Hengeveld in Oosterenk, kun je naast de eenwording van de Ambelt en Twijn toewerken naar de huisvesting van Eliëzer en Obadja. Dit onder andere omdat de Twijn, Eliëzer en Obadja te vergelijken doelgroepen bedienen en expertise te verbinden is tot meerwaarde van onze leerlingen maar ook voor het regulier onderwijs. Alhoewel, het zogenaamde granieten bestand van deze scholen maakt dat de meeste leerlingen juist niet een plek vinden in een reguliere setting.

Huisvesting in de buurt van elkaar: Hengeveld, Oosterenk

Door verhuizing van huisvesting van de Obadja- en Eliëzerschool nabij het Hengeveld in Oosterenk, kan eventueel de Violierenstraat (nu een derde tijdelijke locatie voor de Twijn) in de nieuwe huisvesting van Obadja en Eliëzer gehuisvest worden vanwege de genoemde doelgroepen die vergelijkbaar zijn. In zo'n scenario zijn bijna alle so-scholen met elkaar verbonden en dicht bij elkaar gehuisvest waardoor we onder andere vanuit dan verbonden expertise en volume meer kunnen betekenen voor het regulier basisonderwijs maar uiteraard ook voor onze leerlingen.

In zo'n huisvestingsscenario kunnen we ook voor de zogenaamde 16-plus leerlingen waar de gemeente zich verantwoordelijk voor weet, veel meer betekenen.

5. Uitvoeringsagenda projecten periode 2020-2023

In dit hoofdstuk is een uitvoeringsagenda opgenomen voor:

- De lopende projecten en projecten die in de maak zijn ten behoeve van de vernieuwingsopgave.
- Projecten die in de maak zijn voor het oplossen van uitbreidingsvraagstukken.
- Projecten die op grond van de her-prioriteringsspelregels eerder worden opgepakt.

De uitvoeringsagenda geeft op hoofdlijnen voor elk project de te zetten stappen en het tijdspad weer. Gemeente Zwolle en de schoolbesturen richten conform de aanpak van de brede verkenning uit paragraaf 2.2.3. voor elk project een proces in om te komen tot een eindresultaat. Belangrijk om te vermelden is dat de brede verkenning geen wettelijke/juridische status heeft en dat schoolbesturen aan de brede verkenning geen rechten kunnen ontleen dat het project ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Het doel van de brede verkenning is het onderzoeken van de mogelijkheden voor het betreffende vraagstuk. De mate waarin het resultaat van een brede verkenning ook daadwerkelijk ten uitvoering wordt gebracht is afhankelijk van de zorgplicht van de gemeente. Met andere woorden: de brede verkenningen die in het teken staan van de capaciteitsuitbreidingen krijgen voorrang op vraagstukken die worden opgepakt in het kader van de vernieuwingsopgave. Dit vanwege de zorgplicht van de gemeente. Ten aanzien van vernieuwingsopgave kijkt de gemeente bij brede verkenningen die worden opgestart op basis van de spelregels uit 2.3.2 her-prioriteren huisvestingsvraagstukken, vooral naar de financiële consequenties. Reden hiervan is dat voor deze projecten nog geen financiële dekking is opgenomen in de begroting via de PPN en dat deze projecten alleen uitvoerbaar zijn als er een groot financieel voordeel te behalen is uit herontwikkeling. Als dat niet het geval is wordt er negatief geadviseerd en valt de school terug in positie zoals in de tabel in 3.2. is opgenomen.

5.1 Projecten voor de vernieuwingsopgave onderwijsvoorzieningen

Uitvoeringsagenda			Planningsperiode 2020-2023				
Projecten	Onderwerpen	Wie*	2019**	2020	2021	2022	2023
Lopende projecten							
Van der Capellen	Locatiekeuze	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente - regie					
	Initiatieffase	OOZ					
	Ontwerpfase	OOZ					
Het Saffier	Uitvoeringsfase	OOZ					
	Locatiekeuze	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente - regie					
	Initiatieffase	Florion					
	Ontwerpfase	Florion					
	Uitvoeringsfase	Florion					
Projecten in de maak via de brede verkenning							
Het Mozaïek	Scenario verkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente - regie					
Het Atelier	Scenario verkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente - regie					
Koningin Emmaschool	Scenario verkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente - regie					
Geert Groteschool	Scenario verkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente - regie					
Aquamarijn (locatie: Herftelaan)	Scenario verkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente - regie					

*) Gemeente voert regie en voert werkzaamheden uit in nauwe samenwerking met de schoolbesturen.

**) Dit kalenderjaar is toegevoegd omdat een aantal onderwerpen in dit jaar in uitvoering waren.

5.2 Uitbreidingsvraagstukken onderwijsvoorzieningen

Uitvoeringsagenda			Planning periodes 2020-2023				
Projecten	Onderwerpen	Wie*	2019**	2020	2021	2022	2023
Projecten in de maak via de brede verkenning							
Koningin Emmaschool	Scenarioverkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Uitvoering (gereed voor start schooljaar 2020-2021)	Vivente					
Het Festival	Scenarioverkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Uitvoering (gereed voor start schooljaar 2020-2021)	OOZ					
De Twijn (locatie: Veldboeket)	Scenarioverkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente - regie					
	Uitvoering	OOZ					
De Meander	Scenarioverkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente					
	Uitvoering	Landstede					
Scholen Florion	Scenarioverkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente					
	Uitvoering	Florion					
Eliezer school	Scenarioverkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente					
	Uitvoering	St. Geref. Grondslag					
De Ambelt	Scenarioverkenning	Gemeente - regie					
	Voorkeursscenario vaststellen	Gemeente - regie					
	Locatiekeuze vaststellen	Gemeente - regie					
	Investeringskrediet vaststellen	Gemeente - regie					
	Voorbereidingskrediet beschikbaar stellen	Gemeente - regie					
	Uitvoering	OOZ					

*) Gemeente voert regie en voert werkzaamheden uit in nauwe samenwerking met de schoolbesturen.

**) Dit kalenderjaar is toegevoegd omdat een aantal onderwerpen in dit jaar in uitvoering waren.

Indien van toepassing

6. Betaalbare onderwijsvoorzieningen voor gemeente en schoolbesturen

In dit hoofdstuk is de financiële uitwerking van de uitvoeringsagenda opgenomen. Het hoofdstuk start met een beschrijving van de parameters voor het berekenen van de investeringskosten en de structurele lasten (kapitaallasten). Vervolgens wordt ingegaan op de daadwerkelijke financiële berekeningen. In deze berekeningen is geen financiële uitwerking opgenomen voor de lopende projecten Van der Capellen en Het Saffier. Aanleiding hiervan is dat voor Van der Capellen reeds door de gemeenteraad een krediet beschikbaar is gesteld en de kredietaanvraag voor Het Saffier zich hoogstwaarschijnlijk in het bestuurlijke besluitvormingsproces bevindt. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 6.2. In paragraaf 6.3. wordt ingegaan op de methodiek die schoolbesturen en gemeente Zwolle hebben uitgewerkt voor het vaststellen van de bekostigingsbijdrage van schoolbesturen bij het realiseren van energieneutrale onderwijsvoorzieningen als er sprake is van levensduurverlengende renovatie dan wel vervangende nieuwbouw.

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag: "Op basis van welke financiële parameters zijn de investeringskosten en structurele lasten van de projecten en vraagstukken uit de uitvoeringsagenda te berekenen en wat zijn de financiële consequenties voor de gemeente en de schoolbesturen voor de periode 2020-2023 en wat is de indicatieve hoogte van financiële consequenties voor de periode 2024-2035?"

6.1 Parameters financiën

6.1.1 Kengetal investeringskosten

Voor het berekenen van de toekomstige investeringskosten van de vernieuwingsopgave is het belangrijk dat de financiële parameters up-to-date zijn. Het IHP wordt ieder jaar financieel geactualiseerd en het resultaat hiervan via de perspectiefnota (PPN) verwerkt in de gemeentebegroting. Ook de bedragen die via de PPN (reeds) in de begroting zijn opgenomen voor een looptijd van 4 jaar, worden geactualiseerd. Voor het actualiseren van de financiële parameters wordt gebruik gemaakt van onafhankelijke bouwkostenadviesbureaus zoals: Bouwkosten Kompas¹⁷ en of de Bouw(kosten) index (BDB-index)¹⁸.

Gemeente Zwolle wil aan de vernieuwingsopgave invulling geven door onderwijsvoorzieningen levensduurverlengend te renoveren of te vervangen door permanente huisvesting of semipermanente huisvesting. In praktijk zijn dit twee verschillende oplossingen met elk een eigen inhoudelijke en financiële dynamiek. Het ramen van de investeringskosten bij levensduurverlengende renovatie is vooraf niet mogelijk op basis van een kengetal. Vanaf papier is immers niet te zeggen in welke mate een gebouw zich leent voor levensduurverlengende renovatie, uitgaande van de duurzaamheidsambities van de gemeente Zwolle en de schoolbesturen. Voor (vervangende) nieuwbouw is het wel mogelijk een parameter per m² bvo te benoemen. In praktijk onderzoekt gemeente Zwolle samen met de schoolbesturen tijdens de brede verkenning de (on)mogelijkheden van levensduurverlengende renovatie. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het landelijke afwegingskader renovatie nieuwbouw dat in opdracht van de PO-raad is opgesteld. Naast een analyse op inhoud hoort daar ook een financiële analyse bij. Op basis van deze analyse benoemen gemeente Zwolle en schoolbesturen (als het kan) een gezamenlijk voorkeursscenario welke uitgaat van levensduurverlengende renovatie dan wel vervangende nieuwbouw.

¹⁷ <http://www.bouwkostenkompas.nl/>

¹⁸ <https://www.bdb.nl/default.aspx>

Voor het berekenen van de investeringskosten worden de onderstaande bedragen per m² bruto vloeroppervlakte gehanteerd. Deze bedragen zijn leidend bij het berekenen van de investeringskosten voor de projecten ten behoeve van de vernieuwingsopgave en uitbreidingsvraagstukken. Deze bedragen hebben betrekking op nieuwbouw. Blijkt uit een brede verkenning dat levensduurverlengende renovatie leidt tot het gewenste eindresultaat, dan is het uitgangspunt dat levensduurverlengende renovatie structureel niet nadeliger is in de begroting van de gemeente dan (vervangende) nieuwbouw. Echter, bij monumentale gebouwen kan van dit uitgangspunt door gemeente Zwolle worden afgeweken.

Parameter energieneutraal	
	per m ² bvo
Basisonderwijs	€ 2.650
Voortgezet onderwijs	€ 2.404

* Prijspeil 1 januari 2019

In bovenstaande tabel is onderscheid gemaakt tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Reden hiervan is dat de omvang in oppervlakte tussen beide type scholen verschillen. Zo zijn schoolgebouwen voor het voortgezet onderwijs groter dan die van het basisonderwijs. In het voortgezet onderwijs is sprake van een grotere schaalomvang waardoor de stichtingskosten per vierkante meter in verhouding lager zijn dan die van het basisonderwijs. De parameters voor het basisonderwijs zijn ook van toepassing op het speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

6.1.2 Kengetallen structurele lasten

Gemeente Zwolle hanteert voor het berekenen van de structurele lasten (kapitaallasten) de volgende parameters:

- Afschrijvingsvorm: lineair;
- Rekenrente: 1,25%;
- Afschrijvingsperiode: 40 jaar voor (vervangende) nieuwbouw;
- Afschrijvingsperiode: 40 jaar als de levensduurverlengende renovatie kwalitatief gelijkwaardig is aan vervangende nieuwbouw en ook even lang meegaat;
- Afschrijvingsperiode: 25 jaar als het gebouw levensduurverlengend wordt gerenoveerd voor een periode van 25 jaar. Het kwaliteitsniveau is niet hetzelfde als die van nieuwbouw.

6.2 Investeringskosten en structurele lasten

In deze paragraaf is een uitwerking van de te verwachten investeringskosten opgenomen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de korte termijn 2020 tot en met 2023 en de lange termijn 2020 tot en met 2035. Op basis van de investeringskosten zijn voor de korte termijn ook de structurele lasten berekend.

In de financiële uitwerking zijn de lopende projecten Van der Capellen en Het Saffier buiten beschouwing gelaten. Gemeente Zwolle heeft met OOOZ voor van der Capellen en met Florion voor het Saffier individuele afspraken gemaakt. Onderdeel hiervan is een afspraak over de financiële bijdrage van de schoolbesturen ter bekostiging van de onderwijsvoorzieningen. Deze afspraken vallen buiten het (financiële) kader van dit IHP.

6.2.1 Investeringskosten en structurele lasten 2020-2023

Investeringskosten

In de onderstaande tabel zijn de te verwachten investeringskosten opgenomen van de projecten voor de periode 2020-2023 die voortvloeien uit hoofdstuk 5. Hierbij zijn de lopende projecten buiten beschouwing gelaten. Ook is van een aantal capaciteitsvraagstukken ten tijde van het opstellen van dit IHP geen inschatting te maken van de verwachte investeringskosten. Daarom zijn deze (nog) niet uitgewerkt. De investeringskosten in de onderstaande tabel zijn berekend door de benodigde capaciteit m² (normatieve ruimtebehoefte) te vermenigvuldigen met de parameter € 2.650,- uit paragraaf 6.1.1. Hoewel Het Meander College een school is voor voortgezet onderwijs, is het capaciteitsvraagstuk qua omvang te vergelijken met

een school voor basisonderwijs. Om deze reden is gekozen om de parameter voor het basisonderwijs te hanteren (zie paragraaf 6.1.1).

SCHOOL	BESTUUR	TYPE	CAPACITEIT m²	2020	2021	2022	2023
Aquamarijn	Florion	Brede verkenning	1.356	€ 3.593.400			
Mozaiek	Vivente	Brede verkenning	1.307		€ 3.462.490		
Atelier	Catent	Brede verkenning	1.055		€ 2.795.750		
Koningin Emmaschool	Vivente	Brede verkenning	2.212			€ 5.861.800	
Geert Groteschool	Catent	Brede verkenning	1.608			€ 4.262.260	
Koningin Emmaschool	Vivente	Capaciteit	264	€ 396.000			
De Twijn (Veldboeket)	OOZ	Capaciteit	1.200		€ 3.180.000		
Het Festival	OOZ	Capaciteit	799		€ 2.118.516		
De Meander	Landstede	Capaciteit	1.194				€ 3.164.100
Totaal investeringskosten				€ 3.989.400	€ 11.556.756	€ 10.124.060	€ 3.164.100
Totaal gehele periode					€	28.834.316	

Disclaimer investeringskosten

De investeringskosten in bovenstaande tabel betreffen kosten inclusief btw, advies en bijkomende kosten. Bovenstaande bedragen zijn exclusief:

- Eerste inrichting ten behoeve van het onderwijsleerpakket en meubilair.
- Verhuizen van scholen.
- Verwijderen asbest en het slopen van de gebouwen.
- Inzet tijdelijke huisvesting.
- Herinrichting of aanpassingen van de openbare ruimte.
- Grond bouwrijp maken, saneren, aankopen, et cetera.
- Interne gemeentelijke voorbereidingskosten.

Via de brede verkenning wordt duidelijk wat de hoogte is van de kosten die voortvloeien uit de bovenstaande onderwerpen die zijn opgenomen in de disclaimer investeringskosten. Deze aanvullende kosten vallen onder de bekostigingsverantwoordelijkheid van de gemeente Zwolle. Ook de daadwerkelijke investeringskosten ten behoeve van het vernieuwen van de onderwijsvoorziening worden concreet gemaakt via de brede verkenning.

Structurele lasten

Onderstaande tabel toont de structurele lasten die voortvloeien uit de investeringskosten. De berekening is gebaseerd op de in paragraaf 6.1.2 opgenomen uitgangspunten.

		2020	2021	2022	2023
Investeringskosten		€ -3.593.400	€ -11.557.021	€ -10.124.060	€ -3.164.100
Afschrijving	2,50%	€ -89.835	€ -288.926	€ -253.102	€ -79.103
Rente	1,25%	€ -44.918	€ -144.463	€ -126.551	€ -39.551
Totaal		€ -134.753	€ -433.388	€ -379.652	€ -118.654
Cumulatief		€ -134.753	€ -568.141	€ -947.793	€ -1.066.447

Disclaimer structurele lasten

Voor het kalenderjaar 2020 wijkt het investeringsbedrag af van het bedrag dat is opgenomen in de tabel van de investeringskosten. Reden hiervan is dat de gemeente kosten voor tijdelijke huisvesting niet mag activeren. Deze kosten moeten ineens worden genomen. Het verschil tussen de bedragen betreft € 396.000,-. Dit is het bedrag dat is geraamd voor de inzet van tijdelijke huisvesting ten behoeve van het capaciteitsvraagstuk voor de Koningin Emmaschool.

6.2.2 Indicatie investeringskosten per fase van 2020-2035**Investeringskosten**

In dit IHP is nog geen gedetailleerde en meerjaren financiële uitwerking opgenomen omdat het IHP nog niet voorziet in concrete vernieuwingsopgaven vanaf 2024. Echter, kijkend naar de kwaliteit van de schoolgebouwen is het noodzakelijk dat vanaf 2024 nieuwe projecten gaan starten. Daarom is, op basis van de kwaliteitsbeoordeling en prioritering uit bijlage 6, voor de periode van 2024 tot en met 2035 toch een indicatieve investeringsrekening gemaakt. Hierbij is uitgegaan van vernieuwing van de huidige capaciteit (bruto vloeroppervlakte) van de gebouwen, afgezet tegen de in paragraaf 6.1.1 opgenomen kengetallen.

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Periode	2020-2023	2024-2027	2028-2031	2032-2035
Investeringskosten	€ 28.834.581	€ 73.861.900	€ 34.536.810	€ 122.182.888

Disclaimer investeringskosten

Net zoals voor de investeringskosten voor de periode 2020-2023 geldt dat de investeringskosten in bovenstaande tabel kosten betreffen inclusief btw, advies en bijkomende kosten. Bovenstaande bedragen zijn exclusief:

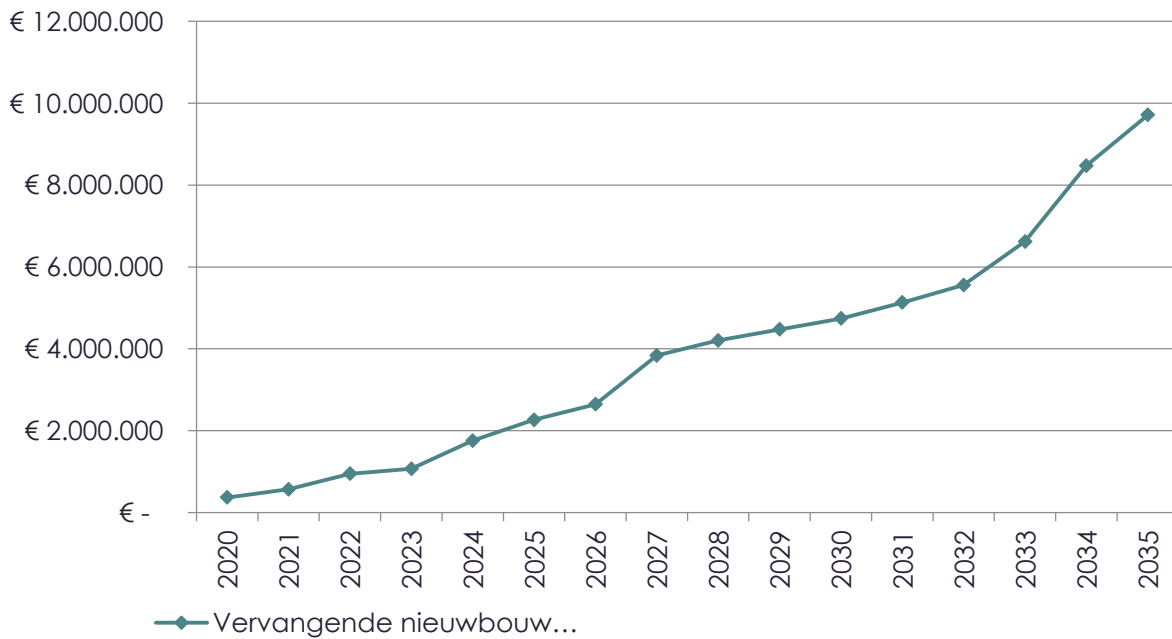
- Eerste inrichting t.b.v. het onderwijsleerpakket en meubilair.
- Verhuizen van scholen.
- Verwijderen asbest en het slopen van de gebouwen.
- Inzet tijdelijke huisvesting.
- Herinrichting of aanpassingen van de openbare ruimte.
- Grond bouwrijp maken, saneren, aankopen et cetera.
- Interne gemeentelijke voorbereidingskosten.
- Indexactie van bouwprijsontwikkeling.

Voor het in beeld brengen van de investeringskosten vanaf 2024 is het uitgangspunt gehanteerd dat alle onderwijsvoorzieningen vanaf 2020 in een periode van 40 jaar worden vernieuwd. Het resultaat van het aanhouden van deze termijn is dat er gemiddeld ieder jaar drie onderwijsvoorzieningen vernieuwd moeten worden. In de bovenstaande tabel is door middel van vier fasen, die elk uitgaan van vier kalenderjaren, een doorkijk gegeven van de investeringskosten tot en met 2035. Dit is een planningshorizon van 15 jaar. De resterende 25 jaar zijn niet opgenomen omdat die te ver uit de tijd liggen. Voor de volgorde van de drie projecten per jaar is de prioritering uit de kwaliteitsbeoordeling uit paragraaf 3.2 "vraagstukken voor de periode 2020-2035" als uitgangspunt gehanteerd. Omdat de oppervlakten van de onderwijsvoorzieningen

tussen het basis- en voortgezet onderwijs sterk van elkaar verschillen, is sprake van grote verschillen per fase. Het mag dan ook duidelijk zijn dat in fase 2 en fase 4 relatief meer voortgezet onderwijs vraagstukken zitten. Wanneer gemeente Zwolle en de schoolbesturen over twee jaar tot een betere kwaliteitsbeoordeling en prioritering zijn gekomen, wijzigen deze bedragen per fase hoogstwaarschijnlijk.

Structurele lasten

De onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van de structurele lasten gebaseerd op de investeringsbedragen uit de tabel op de vorige pagina en de parameters uit paragraaf 6.2.2.



6.3 Total cost of Ownership (TCO)

De benadering Total Cost of Ownership (TCO) staat voor het nemen van investeringsbeslissingen op basis van de kosten van de gehele levensduur. Niet enkel de hoogte van de investering weegt mee. Ook voor- en nadelen van de investering op de exploitatiekosten wegen mee.

Realisatie van energieneutrale scholen leidt tot een lagere energielast. De schoolbesturen zijn bereid de exploitatievoordelen aan te wenden ter dekking van een deel van de investering. In 6.3.1 is de methodiek uitgewerkt op welke wijze de investeringsbijdrage wordt vastgesteld.

Door vaststelling van het IHP is er een beeld van de projecten die in een periode van 4 jaar worden uitgevoerd. Zodra zicht is op een aanstaand nieuwbouw- of renovatieproject kunnen schoolbesturen inzetten op het reduceren van de onderhoudsuitgave. In hoofdstuk 6.3.2 is een nadere toelichting gegeven.

6.3.1 Investeringsbijdrage door besparing op energie

Onderscheid is gemaakt tussen een bijdrage bij nieuwbouw en een bijdrage bij levensduurverlengende renovatie.

Nieuwbouw

De uitgangspunten voor het bepalen van de investeringsbijdrage zijn:

- Het verschil tussen de geprognosticeerde energielast en rijksvergoeding voor energie wordt omgerekend naar investeringsruimte;
- Er is sprake van een toename van de onderhoudslast vanwege toename van duurzame installaties;
- Er is sprake van een reële terugverdienperiode;
- Een toekomstig exploitatievoordeel wordt benut waardoor sprake is van een financiering.

1) In de geprognosticeerde energielast na nieuwbouw wordt rekening gehouden met de kosten voor vastrecht en onvoorziene piekbelasting á € 4 per m² bvo.

De vergoeding voor energie is bij primair onderwijs bekend. Voor het voortgezet onderwijs geldt geen vaste vergoeding, maar is reeds overeenstemming over de richtlijn waarover een vergoeding kan worden berekend. De bedragen zijn € 8,45 per m² bvo voor primair onderwijs en € 11,- per m² bvo voor voortgezet onderwijs. De bedragen worden jaarlijks herijkt. Daar waar de feitelijke energielast van de bestaande school lager is dan de vergoeding vanwege investeringen in duurzaamheid door het schoolbestuur zal de bijdrage worden bepaald op basis van de feitelijke energielast van de voorgaande 3 jaren.

2) Door een toename van duurzame installaties is een toename van de onderhoudslast te verwachten. Voor primair onderwijs wordt een aanvullende kostenpost van € 1,5 per m² bvo gehanteerd. Voor voortgezet onderwijs is dit € 1,- per m² bvo vanwege de grotere omvang van het gebouw.

3) Schoolbesturen mogen (onder andere) investeren vanuit besparingen in de exploitatie, mits de investering terug te verdienen is in een reële periode. Aangesloten wordt bij het wetsvoorstel van VNG, PO-raad en VO-raad aangaande investeren in onderwijshuisvesting waarin een reële terugverdientijd van 20 jaar is opgenomen.

4) Na vaststelling van het IHP wordt nadere uitwerking gegeven aan het financieren van de toekomstige exploitatievoordelen. Besproken wordt in hoeverre de schoolbesturen vanuit eigen vermogen/financieringsbronnen in staat zijn de bijdrage te faciliteren.

Indicatief is de eenmalige bijdrage vanuit primair- en voortgezet onderwijs € 62,- per m² bvo respectievelijke € 121,- per m² bvo welke jaarlijks voor het eerst in Q1 2020 wordt vastgesteld.^{19*}

¹⁹ *Disclaimer: in het berekenen van de bijdrage is uitgegaan van de gemeentelijke rekenrente van 1,25%. Zoals onder 4) is genoemd zullen de gesprekken over financiering nog plaatsvinden.

Levensduurverlengende renovatie

De uitgangspunten voor het bepalen van de investeringsbijdrage zijn:

1. De bijdrage wordt per project vastgesteld;
2. Het verschil tussen de geprognosticeerde energielasten en huidige energielasten wordt omgerekend als investeringsruimte;
3. Afhankelijk van de aard van de renovatie en de keuzes in installaties zijn er gevolgen voor de onderhoudslasten en toename van onderhoud door toename van duurzame installaties;
4. Er is sprake van een reële terugverdienperiode;
5. Er is sprake van financiering, omdat een toekomstig voordeel wordt aangewend om op het moment van realisatie een investering te doen.

1) Vanwege de diversiteit in aard van renovaties wordt de bijdrage per project vastgesteld via de brede verkenning.

2) De geprognosticeerde energielast wordt afgezet tegen de energielast van de drie jaren voorafgaand aan de renovatie. Een periode van drie jaren wordt toegepast om de piek van een warm of koud jaar zo min mogelijk van invloed te laten zijn op de reële besparing.

3) Per renovatieproject wordt getoetst in hoeverre verduurzaming (economisch) mogelijk is en in hoeverre de keuzes daarin effect hebben op een eventuele toename van onderhoudskosten. De onderhoudskosten worden afgetrokken van het energievoordeel om zo de reële besparing in beeld te brengen.

4) Conform 3) als omschreven onder *Nieuwbouw*.

5) Conform 4) als omschreven onder *Nieuwbouw*.

6.3.2 Investeringsbijdrage door besparing op onderhoud

Schoolbesturen ontvangen de Rijksbekostiging voor onderhoud van scholen. Uitvoering van het onderhoud wordt gedaan op basis van meerjarenonderhoudsplannen. Deze plannen geven inzicht in de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden en benodigde vervangingen van bijvoorbeeld dak en installaties. Zodra er sprake is van een aanstaande nieuwbouw of renovatie ligt het voor de hand niet alle werkzaamheden meer uit te voeren. De schoolbesturen zijn bereid dit voordeel aan te wenden om bij te dragen aan de investering in onderwijshuisvestingsprojecten.

De bijdrage van de schoolbesturen vanuit de besparing op het onderhoud wordt bepaald op basis van wat naar redelijkheid per project aan onderhoudswerkzaamheden is uit te stellen. De hoogte van de bijdrage wordt per project vastgesteld. Een passende methodiek zal door gemeente en schoolbesturen nader worden uitgewerkt en ontwikkeld op basis van ervaringen met projecten. Een indicatie van de te hanteren processtappen is:

- Een meerjarenonderhoudsplan en begroting wordt overlegd door het schoolbestuur die naar oordeel van het schoolbestuur en gemeente voorziet in een realistische weergave van het te verwachten onderhoud.
- De te verwachten onderhoudswerkzaamheden worden gesplitst in noodzakelijk uit te voeren - en uit te stellen werkzaamheden tot realisatie van de nieuwbouw/renovatie.
- De kosten van de uit te stellen onderhoudswerkzaamheden die naar oordeel van het schoolbestuur en de gemeente toe te rekenen zijn aan de onderhoudsverantwoordelijkheid van het schoolbestuur worden bijgedragen als investering in de nieuwbouw-, dan wel levensduurverlengende renovatie.

1)/2) Overeenstemming over het onderhoudsniveau van het te vervangen of te renoveren gebouw is gewenst. In situaties waarbij bijvoorbeeld het huidige schoolgebouw opgeleverd wordt ten behoeve van een andere school of functie is besparing op het onderhoud niet gewenst. Iedere situatie is uniek waarbij de gemeente en het schoolbestuur kritisch kijken in hoeverre het meerjarenonderhoudsplan past bij de fysieke staat van het gebouw.

3) Hoewel de schoolbesturen de volledige verantwoordelijkheid voor het onderhoud dragen zijn niet alle vervangingskosten aan de schoolbesturen toe te rekenen. Zo is vervanging van installaties wel opgenomen in de rijksvergoeding voor onderhoud om gedurende de gehele levensduur van het gebouw te voorzien in goede onderwijshuisvesting. Echter, bij nieuwbouw/levensduurverlengde renovatie is sprake van einde levensduur waardoor kritisch gekeken moet worden welke verantwoordelijkheden redelijkerwijs zijn toe te kennen aan de gemeente en de schoolbesturen.

7. Thema's voor doorontwikkeling IHP

Dit IHP is een eerste aanzet van een integrale benadering van een aantal inhoudelijke beleidsuitgangspunten, zoals verwoord in hoofdstuk 2, en een overzicht van projecten op korte termijn en huisvestingsvraagstukken op lange termijn, zoals verwoord in hoofdstuk 3 en 4. Voor de korte termijn hebben gemeente Zwolle en de schoolbesturen met dit IHP voldoende bouwstenen, kaders en spelregels om met de vernieuwingsopgave aan de slag te gaan. Echter, een aantal thema's verdient de komende twee jaar een doorontwikkeling en of een aanscherping. In de uitwerking van dit hoofdstuk zijn de thema's opgenomen, wat op hoofdlijnen moet gebeuren en wie verantwoordelijk is voor het betreffende onderwerp. Ook is een tijdspad gekoppeld aan het doorontwikkelen van de onderwerpen zodat deze gereed zijn voor de actualisatie van dit IHP eind 2022.

7.1 Visie onderwerpen

7.1.1 Integrale Kindcentra

- Benoemen gezamenlijke definitie van gemeente en schoolbesturen voor een IKC.
- Beschrijven rolopvatting van de gemeente bij een IKC.
- Beschrijven rolopvatting van een schoolbestuur bij een IKC.
- Beschrijven rolopvatting van kinderopvangorganisaties bij een IKC.
- In beeld brengen uitgangssituatie van de kinderopvang in Zwolle: organisaties, aanbod, vraag, spreiding behoefte, et cetera.
- Analyse rolopvatting gemeente, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties ten opzichte van de behoefte en het huidige aanbod.
- Resultaat: beleidslijn en Plan van Aanpak voor het IHP.
- Primaathouder: gemeente Zwolle en schoolbesturen.
- Planning: gereed november 2021.
- Consequenties bij het niet halen van de planning: gemeente Zwolle wordt terughouden bij het realiseren van kinderopvang vierkante meters.

7.1.2 Speciaal onderwijs – (speciaal basisonderwijs)

- Benoemen gezamenlijke definitie van gemeente en schoolbesturen voor speciaal onderwijs.
- Beschrijven rolopvatting van de gemeente bij speciaal onderwijs.
- Beschrijven rolopvatting en visie van schoolbesturen bij speciaal onderwijs.
- Positie samenwerkingsverband en betrokkenheid bij IHP.
- In beeld brengen uitgangssituatie: aanbod, vraag, spreiding behoefte, et cetera.
- Analyse rolopvatting gemeente en schoolbesturen ten opzichte van de behoefte en het huidige aanbod.
- Total Cost of Ownership: vaststellen van de bijdragen voor speciaal onderwijs waar mogelijk uitgaande van de methodiek als genoemd onder 6.3.1. en 6.3.2.
- Resultaat: een heldere rolopvatting van gemeente en schoolbesturen en visie van de schoolbesturen op speciaal onderwijs vertaald naar de randvoorwaarden voor voorzieningen.
- Primaathouder rolopvatting: gemeente Zwolle en schoolbesturen.
- Primaathouder visie: schoolbesturen.
- Planning: gereed november 2021.
- Consequenties bij het niet halen van de planning: er wordt niet door de gemeente geïnvesteerd in het vernieuwen van onderwijsvoorzieningen ten behoeve van speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.

7.2 Lokalen bewegingsonderwijs

- Analyse klokuurbehoefte bewegingsonderwijs (vraag).
- Analyse avondbenutting binnensportaccommodaties door sportverenigingen, et cetera (vraag).
- Analyse beschikbare capaciteit (aanbod – gemeente en overig).
- Strategische planning: invoegen in dit IHP en uitvoeringsagenda.

7.3 Energieneutraal maken bestaande onderwijsvoorzieningen

- Herdefiniëren convenant energietransitie.
- Aanscherpen rolopvatting gemeente Zwolle.
- Aanscherpen rolopvatting schoolbesturen en definiëren duidelijke behoefte.
- Primaathouder: gemeente Zwolle en schoolbesturen.
- Planning: gereed november 2021.
- Consequenties bij het niet halen van de planning: het convenant energietransitie wordt niet uitgevoerd en gemeente Zwolle houdt zich bij haar wettelijke taak (zorgplicht) aangaande het energieneutraal maken van onderwijsvoorzieningen die niet levensduurverlengend gerenoveerd of vervangen worden.

7.4 Aanscherpen beoordelingscriteria

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.1 en 3.2 is de beoordeling van de kwaliteit en prioritering van onderwijsvoorzieningen opgenomen. De beoordeling is uitgevoerd op basis van de spelregels die zijn opgenomen in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3. en afkomstig zijn uit de Notitie Toekomstgerichte Onderwijshuisvesting. In principe is deze prioritering leidend voor de volgorde van uitvoering van nieuwe huisvestingsvraagstukken vanaf 2024. Echter, hoewel de huidige prioritering tot stand is gekomen volgens een eenduidige methodiek, zijn gemeente Zwolle en de schoolbesturen van mening dat de beoordelingscriteria uit paragraaf 2.3 een nadere concretisering en objectivering verdienen. Aanleiding hiervan is dat de criteria, functionaliteit, duurzaamheid en exploitatie, op basis van te ruim te interpreteren uitgangspunten beoordeeld zijn. Het betreft alleen een beoordeling van de huisvestingsmedewerkers van de schoolbesturen. Het voorstel is dan ook dat gemeente Zwolle en de schoolbesturen in 2020-2021 energie steken in het aanscherpen van de beoordelingscriteria. Op basis van de nieuwe beoordelingscriteria worden de onderwijsvoorzieningen opnieuw beoordeeld en geprioriteerd met als doel een definitieve prioritering vast te stellen. Als onderdeel van de nieuwe beoordeling wordt tevens een technisch/functionele schouw uitgevoerd door een onafhankelijk adviesbureau. Dit is een belangrijk onderdeel om tot een zorgvuldige beoordeling te komen. Vervolgens is het zaak dat de gemeente Zwolle en de schoolbesturen de bijgestelde prioritering met elkaar doornemen en vooraf (voor zover mogelijk) her-prioriteringsvraagstukken benoemen conform de in paragraaf 2.3 opgenomen uitgangspunten. Deze definitieve prioritering is de basis voor het formuleren van nieuwe projecten vanaf 2024 en de financiële uitwerking daarvan.

Bijlage 1: Huidige onderwijsvoorzieningen

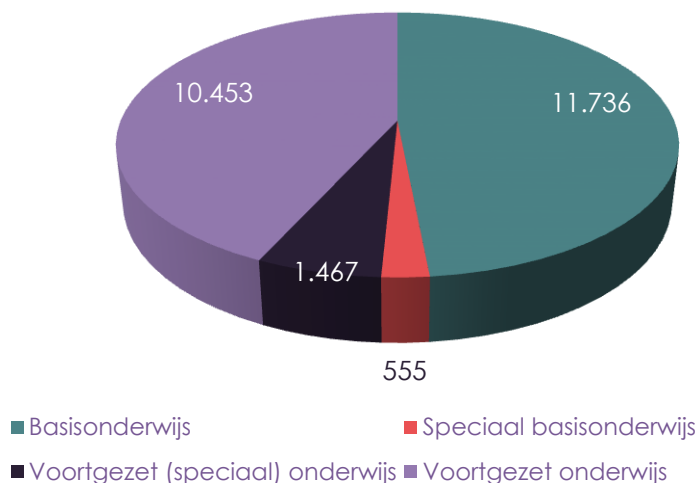
Feitelijk aantal leerlingen en leerlingenontwikkeling

De dienst uitvoering onderwijs (DUO) verzamelt ieder jaar van alle scholen het aantal leerlingen. Via een integrale leerlingentelling (ILT) worden alle op 1 oktober registreerde leerlingen op scholen via de ILT-opgave door DUO verzameld. De ILT-opgave van 1 oktober levert de basisgegevens voor de vaststelling van het bedrag voor personele- en materiële bekostiging voor de schoolbesturen. Daarnaast dienen de opgevraagde gegevens als basisgegevens voor onderwijsbeleid en statistiek, de uitvoering van het spreidingsbeleid van onderwijsvoorzieningen binnen gemeenten en de website van DUO. Ook vormt de ILT-opgave voor schoolbesturen de basis voor het aanvragen van bekostiging van voorzieningen in de huisvesting bij de gemeente Zwolle. In deze paragraaf is op basis van de ILT-2018 het aantal leerlingen in beeld gebracht. Het betreffen leerlingen waarvoor de gemeente een huisvestingszorgplicht heeft.

Voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is tevens gekeken naar de verwachte leerlingenontwikkeling. Hiervoor is een leerlingenprognose opgesteld (zie bijlage X). Een samenvatting van de leerlingenprognose is in deze paragraaf opgenomen. Voor het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is geen leerlingenprognose op te stellen. Dit heeft te maken met het feit dat deze onderwijssoorten anders (via het samenwerkingsverband) bekostigd worden en dat het aantal leerlingen in deze onderwijssoorten afhankelijk is van de situatie/ontwikkeling in het (regulier) basis- en voortgezet onderwijs. Gemeente Zwolle voert nauw overleg met de Zwolse schoolbesturen om voor de middellange termijn meer grip te krijgen in de leerlingenontwikkeling in het sbo, so en (v)so.

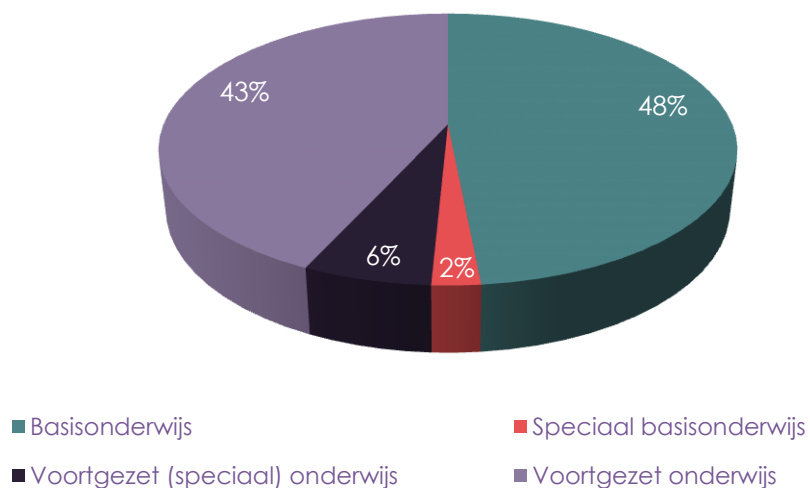
Aantal leerlingen per 1 oktober 2018

In onderstaande cirkeldiagram is voor alle onderwijssoorten het absoluut aantal leerlingen in kaart gebracht dat op 1 oktober 2018 was ingeschreven bij onderwijsvoorzieningen in Zwolle.



Aantal leerlingen per 1 oktober 2018 procentueel

In onderstaande cirkeldiagram is per onderwijssoort het aantal leerlingen per onderwijssoort procentueel in kaart gebracht dat op 1 oktober 2018 was ingeschreven bij onderwijsvoorzieningen in Zwolle.



Leerlingen en ruimtebehoefte ontwikkeling 2019-2039

Op basis van de leerlingenprognose is voor het basisonderwijs en voortgezet onderwijs in deze paragraaf in beeld gebracht wat de huidige en verwachte ruimtebehoefte is op korte en lange termijn. Voor het speciaal basis onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is het niet mogelijk een dergelijke doorkijk te geven. Reden hiervan is dat het sbo en (v)so anders georganiseerd zijn. De bekostiging van deze onderwijssoorten loopt via het samenwerkingsverband passend onderwijs 23-05²⁰. Het samenwerkingsverband passend onderwijs heeft als doel om zoveel mogelijk kinderen op een school voor basisonderwijs of school voor voortgezet onderwijs te houden. Als uiteindelijk blijkt dat dit niet gaat in het belang van het kind vindt doorverwijzing plaats naar het sbo of (v)so. In praktijk betekent dit dat niet volgens een eenduidige systematiek, zoals dat wel kan voor het bo en vo, een leerlingenprognose op te stellen is.

Basisonderwijs

In deze paragraaf is voor het basisonderwijs een analyse opgenomen van de leerlingenontwikkeling, gekoppeld aan de normatieve ruimtebehoefte. Door de normatieve ruimtebehoefte af te zetten tegen de beschikbare capaciteit is in beeld gebracht wat het saldo (leegstand versus capaciteitstekort) is.

Leerlingenontwikkeling (absoluut aantal)

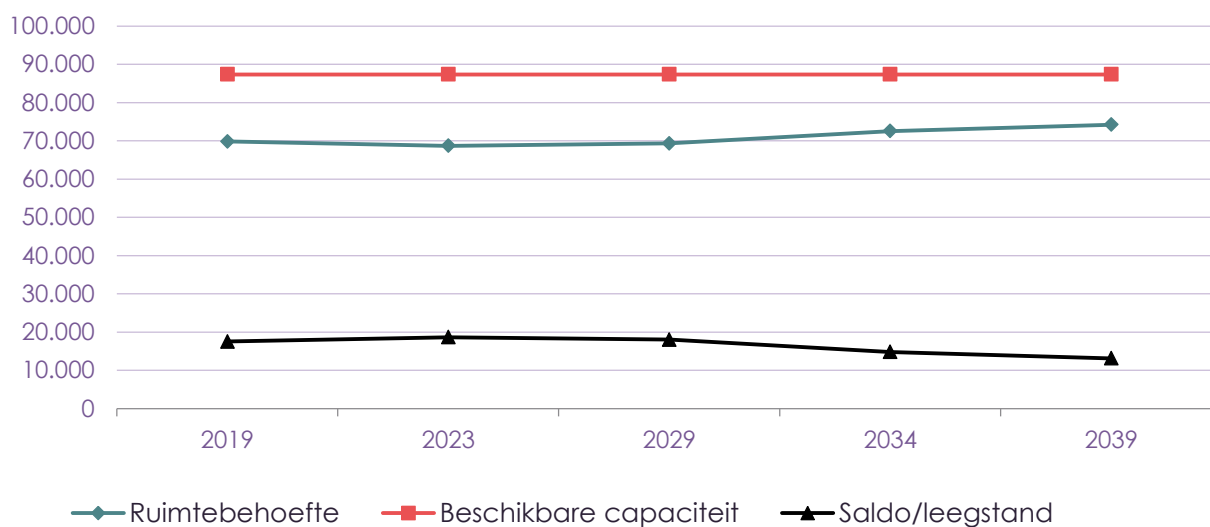


Toelichting

De leerlingenontwikkeling voor het basisonderwijs laat de komende jaren een lichte daling zien tot 2023. Vanaf dat moment neemt het aantal leerlingen geleidelijk weer toe tot en met 2039. Echter, de verwachte leerlingentoename van 2019 tot en met 2039 is met circa 870 leerlingen niet substantieel te noemen.

²⁰ <https://www.2305po.nl/>

Ruimtebehoefte en leegstandsontwikkeling (m² bruto vloeroppervlakte)



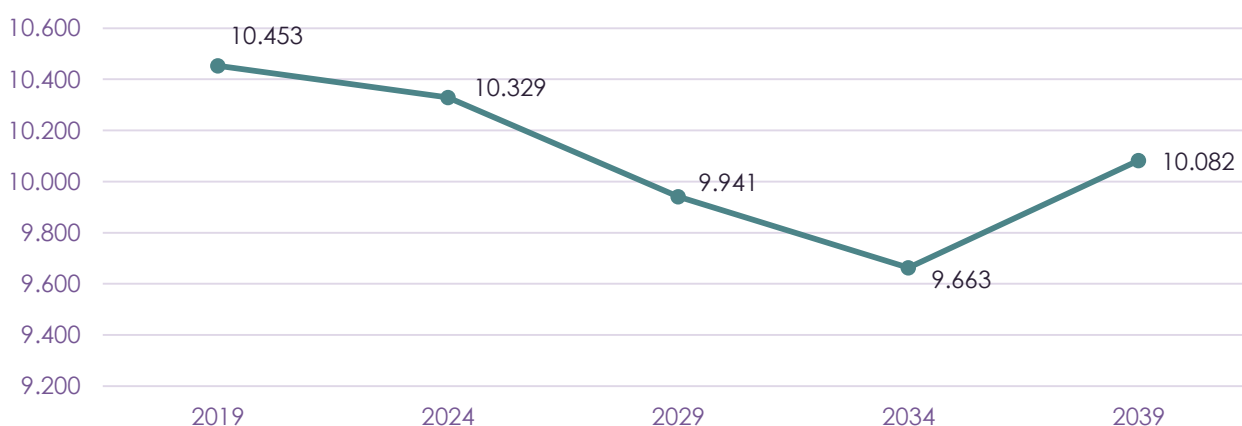
Analyse

Het basisonderwijs in Zwolle krijgt vanaf 2019 tot 2023 op macroniveau te maken met een leerlingendaling van circa 2 procentpunt. Vanaf 2023 stijgt naar verwachting het leerlingenaantal tot 2039 met circa 7,5 procentpunt. Voor de Zwolse scholen van basisonderwijs heeft de hiervoor geschetste leerlingenontwikkeling op macroniveau in essentie geen consequenties. Echter, op dit moment heeft het basisonderwijs al te maken met een normatieve leegstand in de schoolgebouwen. Deze bedraagt circa 17.547 vierkante meter bruto vloeroppervlakte. De normatieve leegstand is echter iets anders dan de feitelijke leegstand. Schoolbesturen geven in praktijk op verschillende manieren invulling aan deze leegstand. Zo worden lokalen gebruikt voor andere onderwijsaspecten/projecten of worden ingezet ten behoeve van kinderopvang of andere (maatschappelijke) activiteiten. Uiteindelijk blijft een (groot) deel van de normatieve leegstand in praktijk ook echt leeg staan. Hiermee is de normatieve leegstand voor schoolbesturen in de basis een probleem. Zo ontvangen de schoolbesturen voor deze leegstand geen MI-bekostiging van de rijksoverheid. Met andere woorden: normatieve leegstand kost de schoolbesturen en uiteindelijk ook de gemeente Zwolle geld. Gemeente Zwolle en de schoolbesturen zijn zich hiervan bewust en streven ernaar om via het IHP de normatieve leegstand terug te dringen en de leegstand beter te benutten.

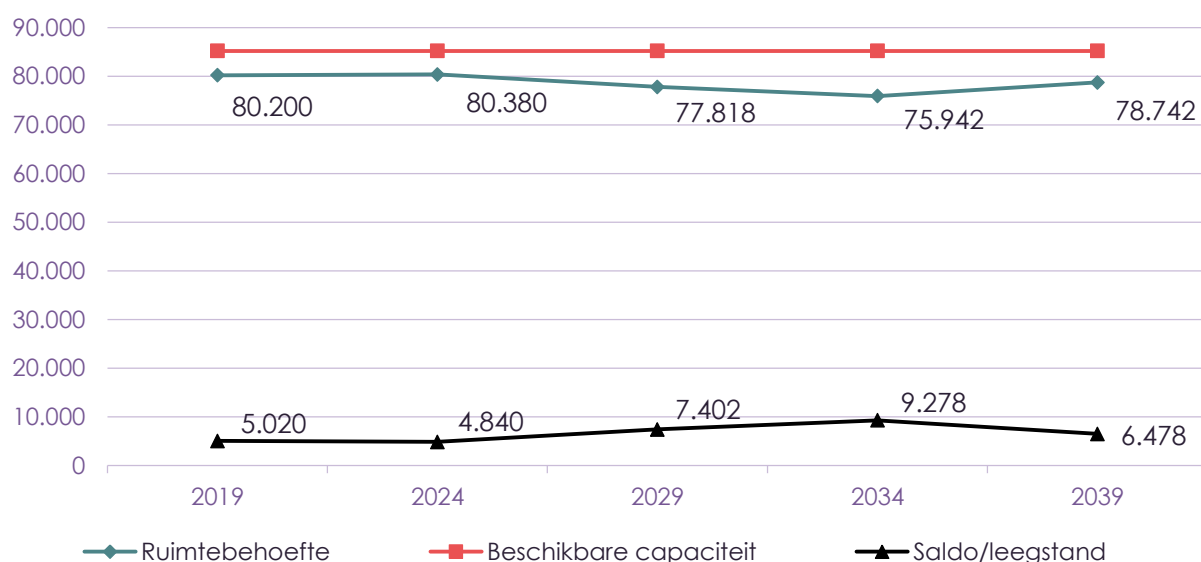
Voortgezet onderwijs

In onderstaande grafiek is de leerlingenontwikkeling weergegeven van het voortgezet onderwijs waarvoor de gemeente Zwolle een huisvestingszorgplicht heeft. Ook Landstede groep (hierna Landstede) biedt voortgezet onderwijs aan. Voor deze vo-leerlingen ontvangt Landstede rechtstreeks van de rijksoverheid bekostiging voor huisvesting, ook voor het vervangen dan wel renoveren van schoolgebouwen. De vo-leerlingen van Landstede en het Zone College zijn niet meegenomen in de analyse. Voor deze leerlingen heeft de gemeente geen huisvestingszorgplicht. Daarom wijken deze cijfers af van de leerlingenprognose zoals opgenomen in bijlage 8.

Leerlingenontwikkeling (absoluut aantal)



Ruimtebehoefte en leegstandontwikkeling (m² bruto vloeroppervlakte)



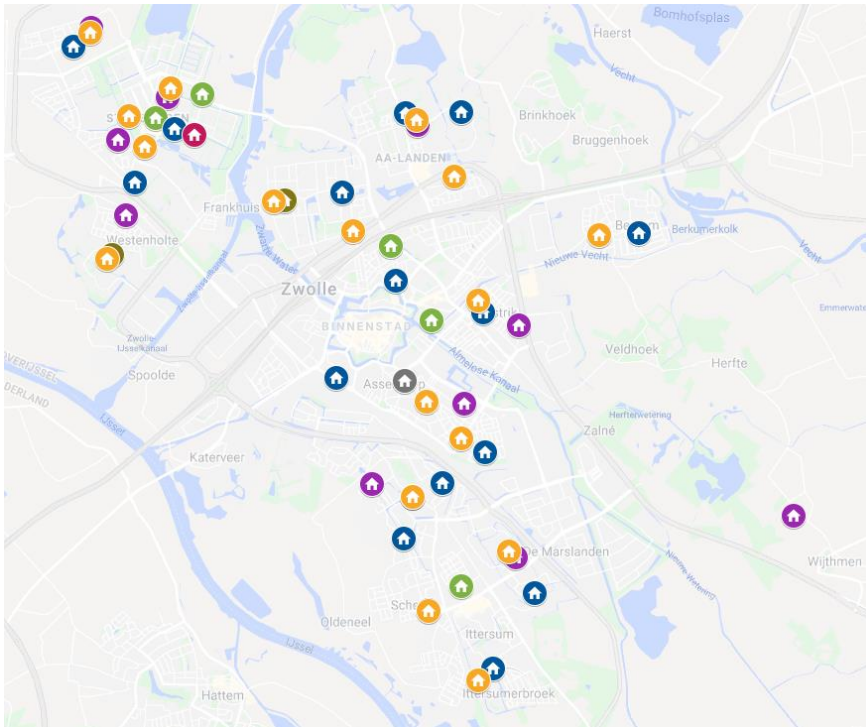
Analyse

Het voortgezet onderwijs krijgt vanaf 2019 te maken met een daling van 790 leerlingen in 2035. Dit is een daling van 7,6 procent. De verwachte leerlingendaling vindt ook zijn uitwerking in de ruimtebehoefte ontwikkeling. De normatieve leegstand bedraagt in 2019 circa 5.000 vierkante meter en loopt op naar circa 9.250 vierkante meter. Net zoals voor het basisonderwijs geldt dat gemeente Zwolle in samenwerking met de schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs via het IHP wil toewerken naar het reduceren van de normatieve leegstand en het beter benutten van schoolgebouwen.

Spreiding onderwijsvoorzieningen

De spreiding van de onderwijsvoorzieningen is per onderwijssoort in kaart gebracht. De gebouwen zijn gemarkeerd op basis van het bevoegd gezag.

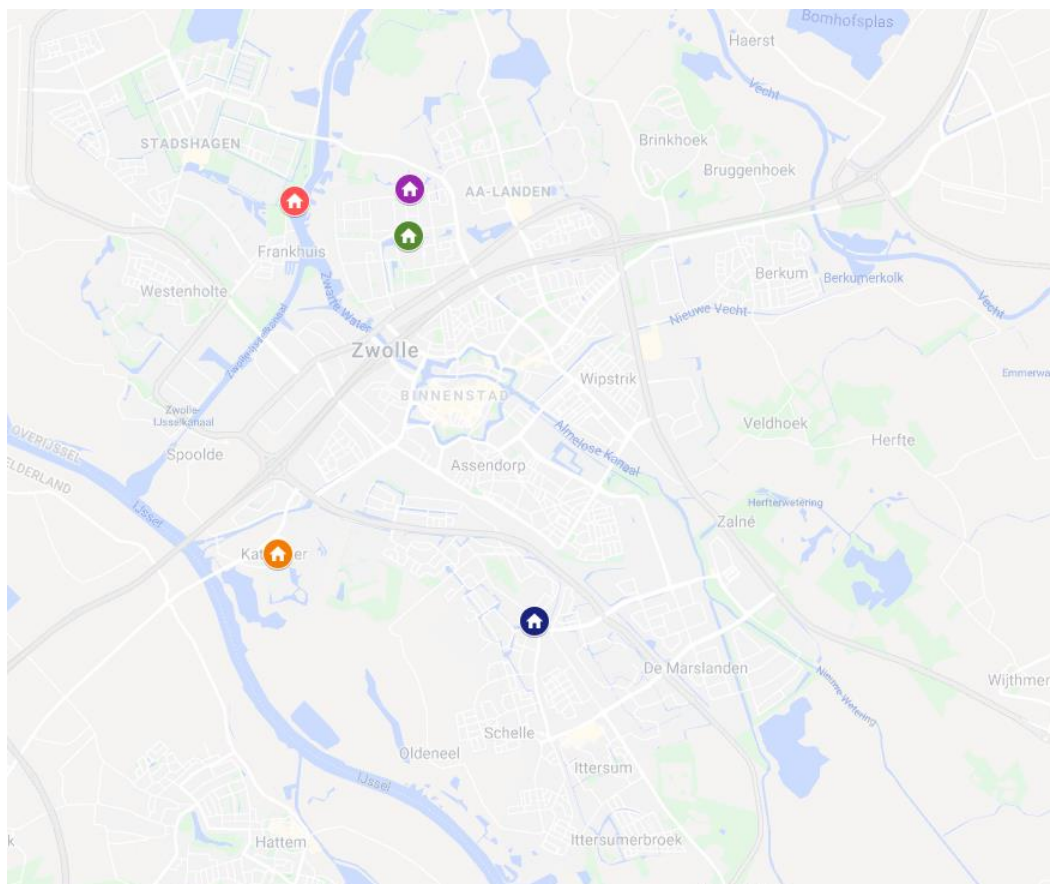
Voorzieningen voor basisscholen naar bevoegd gezag



Legenda

- Vivente (18)
- OOZ (17)
- Catent (10)
- Florion (5)
- St. Vrije School (2)
- Seioo (1)
- St. Jenapleinsch. (1)

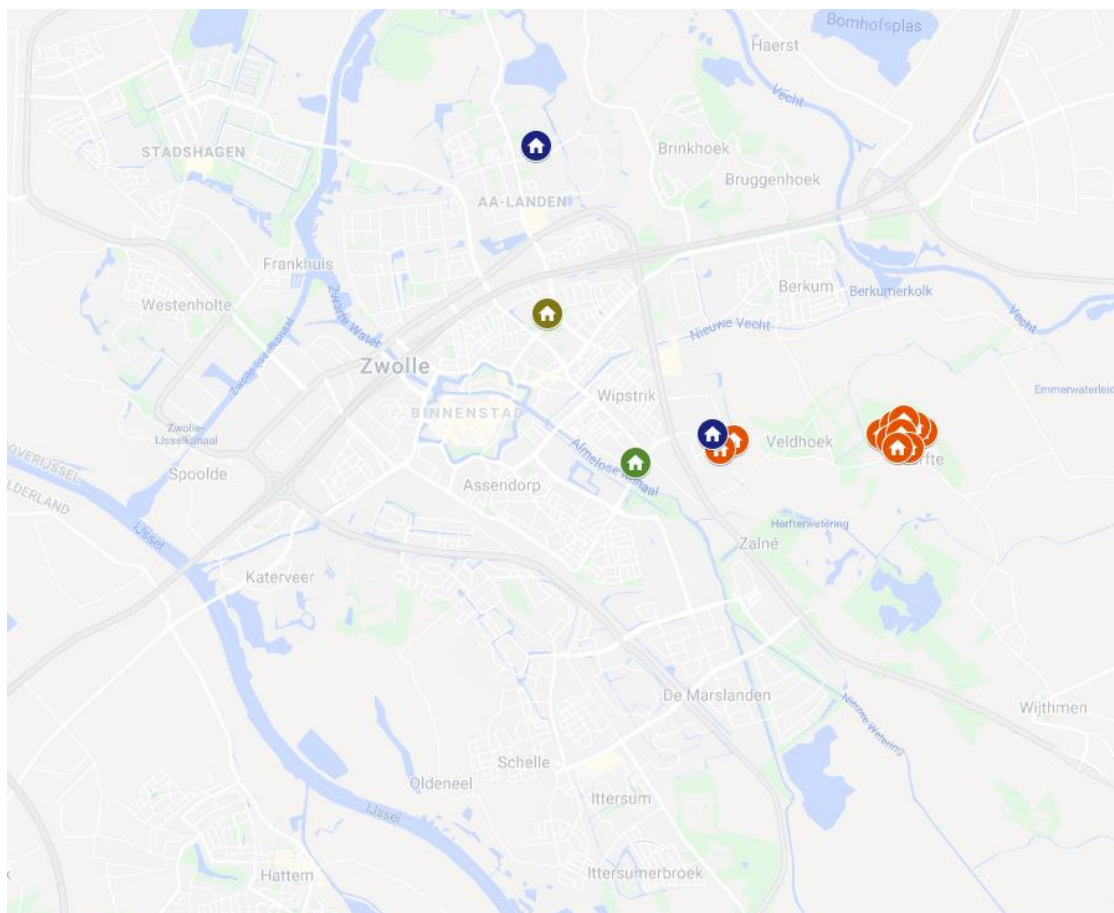
Voorzieningen voor speciaal basisonderwijs naar bevoegd gezag



Legenda

-  Catent (1)
-  Florion (1)
-  OOZ (1)
-  St. SO op Ger. Grondsl. (1)
-  Vivente (1)

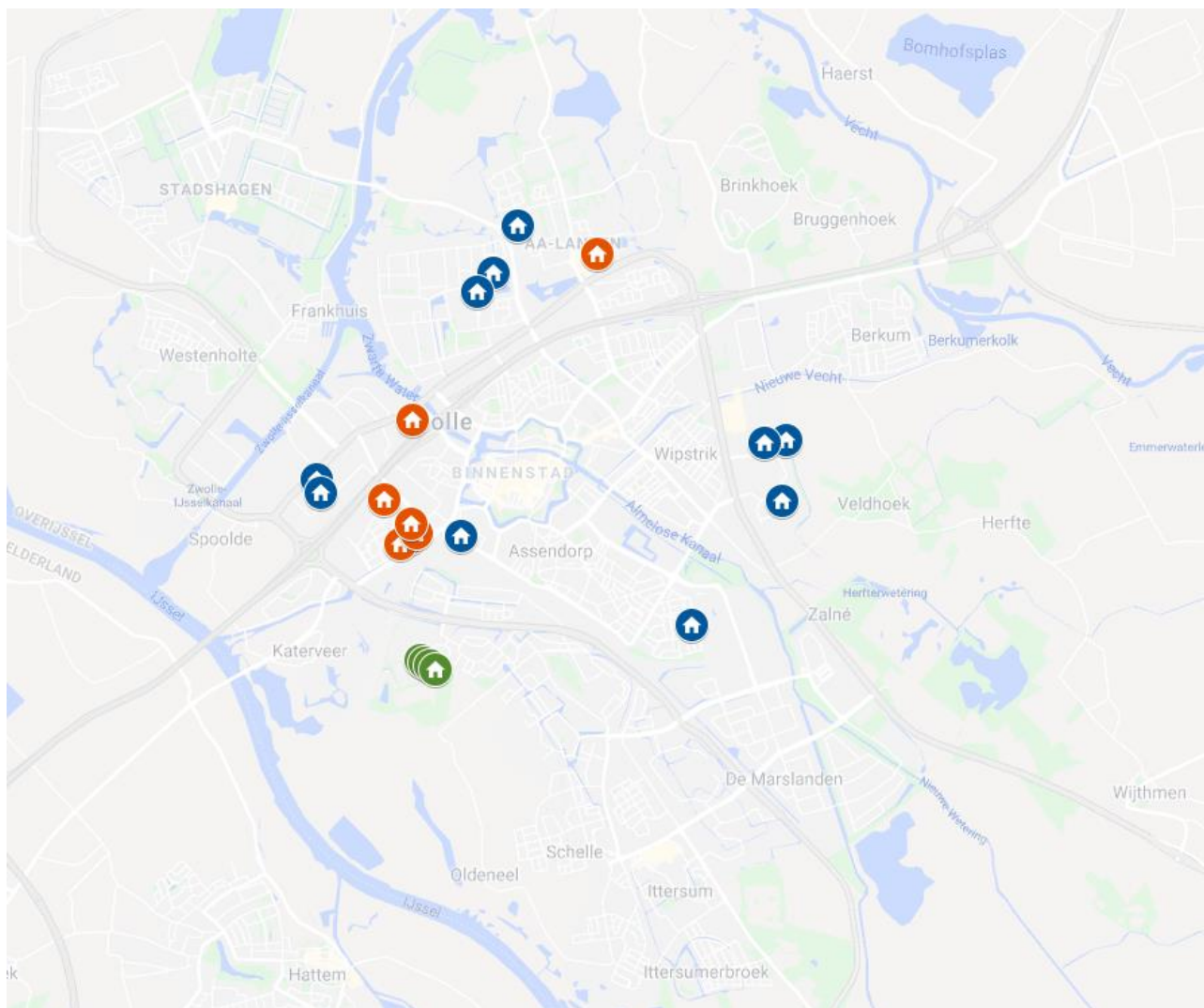
Voorzieningen voor (voortgezet) speciaal onderwijs naar bevoegd gezag



Legenda

-  Ambelt (12)
-  OZ (2)
-  Kentalis (1)
-  St. SO op Ger. Grondsl. (1)

Voorzieningen voor voortgezet onderwijs naar bevoegd gezag



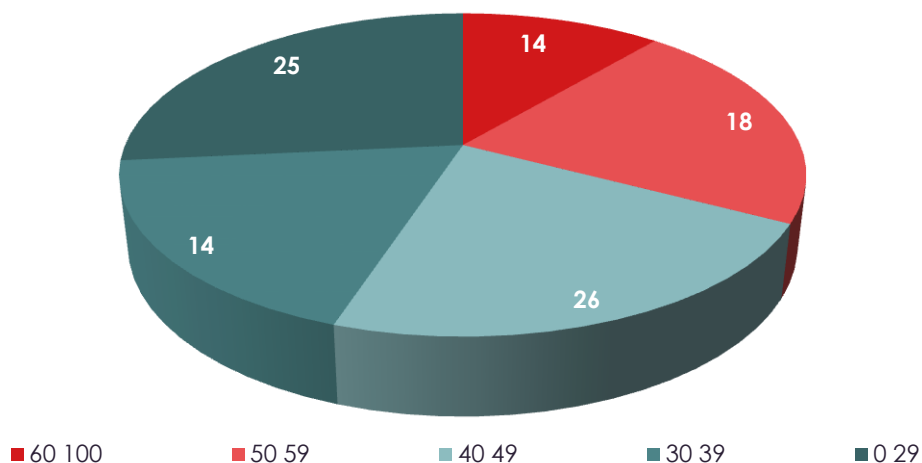
Legenda

-  OZ (10)
-  Landstede (7)
-  Greijdanus (4)

Leeftijd onderwijsvoorzieningen

In deze paragraaf is een analyse van de gebouw specifieke gegevens op hoofdlijnen gemaakt. Het gaat in op de gemiddelde leeftijd per onderwijssoort in 2020, gekoppeld aan het aantal gebouwen en de capaciteit in absoluut aantal m² bruto vloeroppervlakte en het percentage. Tot slot is een analyse gemaakt van de feitelijke leeftijd van de gebouwen per leeftijdscohort.

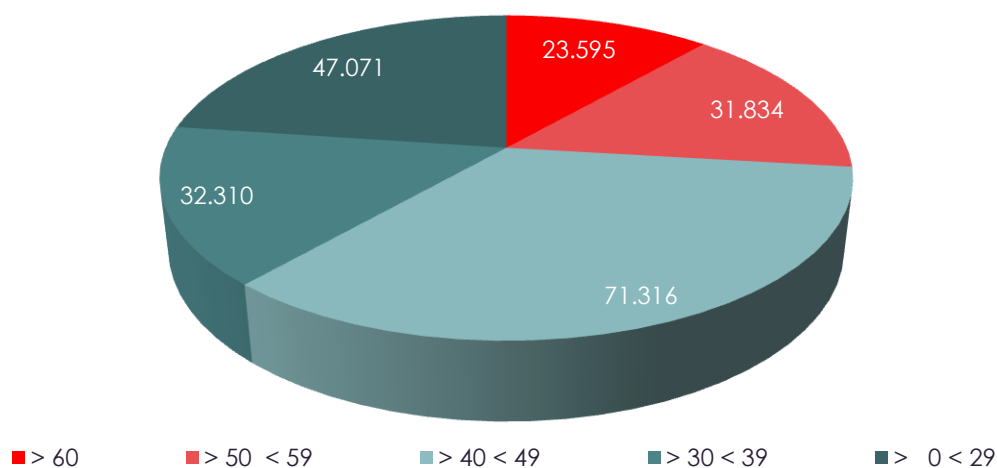
Absoluut aantal gebouwen naar leeftijdscohort



Analyse

Uit de cirkeldiagram wordt duidelijk dat:

- er 97 schoolgebouwen zijn;
- in 2020 in totaal 54 gebouwen 40 jaar of ouder is;
- in 2020 in totaal 55% van alle gebouwen 40 jaar of ouder is;
- in 2029 in totaal 72 van de 97 gebouwen 40 jaar en ouder is;
- in 2029 in totaal 74% van alle gebouwen 40 jaar of ouder is.

Capaciteit m² bvo van gebouwen naar leeftijdscohort**Analyse**

Uit de cirkeldiagram wordt duidelijk dat:

- er in totaal 206.126 m² bruto vloeroppervlakte beschikbaar is;
- in 2020 in totaal 126.745 m² bvo 40 jaar of ouder is;
- in 2020 in totaal 61% van alle capaciteit 40 jaar of ouder is;
- in 2029 in totaal 159.055 m² bvo 40 jaar of ouder is;
- in 2029 in totaal 77% van alle capaciteit 40 jaar of ouder is.

Capaciteit onderwijsvoorzieningen

NR	SCHOOL	BEVOEGD GEZAG	TYPOE ONDERWIJS	BOUWJAAR	LEEFTIJD	VIERKANTE METER
						CAPACITEIT m² BVO
1	Wilgenburg	Catent	Basisonderwijs	1971	49	1.679
2	De Wingerd	Catent	Basisonderwijs	1980	40	1.266
3	Geert Grote	Catent	Basisonderwijs	1967	53	1.277
4	Het Atelier	Catent	Basisonderwijs	1956	64	1.215
5	Kubus	Catent	Basisonderwijs	2007	13	867
6	Phoenix	Catent	Basisonderwijs	1991	29	1.202
7	Vlieger, hoofdvestiging Buckhorstlaan	Catent	Basisonderwijs	2003	17	2.141
8	De Vlieger, Papaverweg	Catent	Basisonderwijs	1968	52	550
9	De Vlieger, Ingelandenhof	Catent	Basisonderwijs	2001	19	2.060
10	Boxem (form. disl. van De Vlieger)	Catent	Basisonderwijs	2016	4	1.767
11	Smaragd	Florion	Basisonderwijs	1961	59	1.408
12	Aquamarijn (dep. Van Smaragd)	Florion	Basisonderwijs	2022	-2	1.052
13	De Schatgraver	Florion	Basisonderwijs	1961	59	1.300
14	Saffier (dep. Van De Sprankel)	Florion	Basisonderwijs	2020	0	1.500
15	De Sprankel, Hoofdvestiging	Florion	Basisonderwijs	2009	11	2.025
16	Toonladder	OOZ	Basisonderwijs	1967	53	2.228
17	De Twijn (in voormalig gebouw Veldboeket)	OOZ	Basisonderwijs	2004	16	1.300
18	Camppherbeek	OOZ	Basisonderwijs	1965	55	1.098
19	Springplank	OOZ	Basisonderwijs	1965	55	2.571
20	Marshof	OOZ	Basisonderwijs	1982	38	2.231
21	Marshof Florens Radewijnschool	OOZ	Basisonderwijs	1975	45	718
22	Oosterenk	OOZ	Basisonderwijs	1998	22	1.073
23	Parkschool	OOZ	Basisonderwijs	1929	91	1.298
24	Ridderspoor; is nu Ridder Joris, dep. Vrije Sch)	St. Vrije School	Basisonderwijs	1979	41	1.112
25	Werkschuit	OOZ	Basisonderwijs	1974	46	2.056
26	Wieden	OOZ	Basisonderwijs	1976	44	1.473
27	Markesteen	OOZ	Basisonderwijs	2012	8	1.298
28	Octopus	OOZ	Basisonderwijs	1989	31	3.146
29	Montessorischool	OOZ	Basisonderwijs	2005	15	1.734
30	IJsselhof	OOZ	Basisonderwijs	1993	27	2.395
31	Krullevaar	OOZ	Basisonderwijs	1998	22	2.211
32	De Schatkamer	OOZ	Basisonderwijs	2010	10	2.851
33	Het Festival	OOZ	Basisonderwijs	2013	7	2.660
34	Hilal	Seioo	Basisonderwijs	2006	14	1.060
35	Vrije School Michaël	St. Vrije School	Basisonderwijs	1961	59	1.432
36	Jenapleinschool	St. Jenapleinsch.	Basisonderwijs	1919	101	1.950
37	De Duyrencamp	Vivente	Basisonderwijs	1965	55	1.185
38	Ichthus (overig gebouw)	Vivente	Basisonderwijs	1929	91	2.442
39	Ichthus (kleutergebouw)	Vivente	Basisonderwijs	1929	91	0
40	CBS de Zuidster	Vivente	Basisonderwijs	1980	40	1.154
41	Ark	Vivente	Basisonderwijs	1987	33	2.150
42	Het Mozaïek	Vivente	Basisonderwijs	1931	89	2.724
43	Mozadance	Vivente	Basisonderwijs			
44	Carillon Bachlaan	Vivente	Basisonderwijs	1969	51	1.457
45	Carillon Monteverdi	Vivente	Basisonderwijs	1967	53	1.081
46	Koningin Emma	Vivente	Basisonderwijs	1930	90	2.109
47	Morgenster	Vivente	Basisonderwijs	1976	44	1.389
48	Stroomdal	Vivente	Basisonderwijs	1969	51	1.156
49	Aquarel	Vivente	Basisonderwijs	1976	44	1.217
50	Talentum	Vivente	Basisonderwijs	2008	12	1.391
51	Paperclip (form. disl. van De Zevensprong)	Vivente	Basisonderwijs	2016	4	2.460
52	Zevensprong, Hoofdlocatie	Vivente	Basisonderwijs	2000	20	1.600
53	Wendakker, locatie Kopakker	Vivente	Basisonderwijs	2001	19	2.060
54	Wendakker, locatie Vuurtorenstraat	Vivente	Basisonderwijs	2005	15	2.600

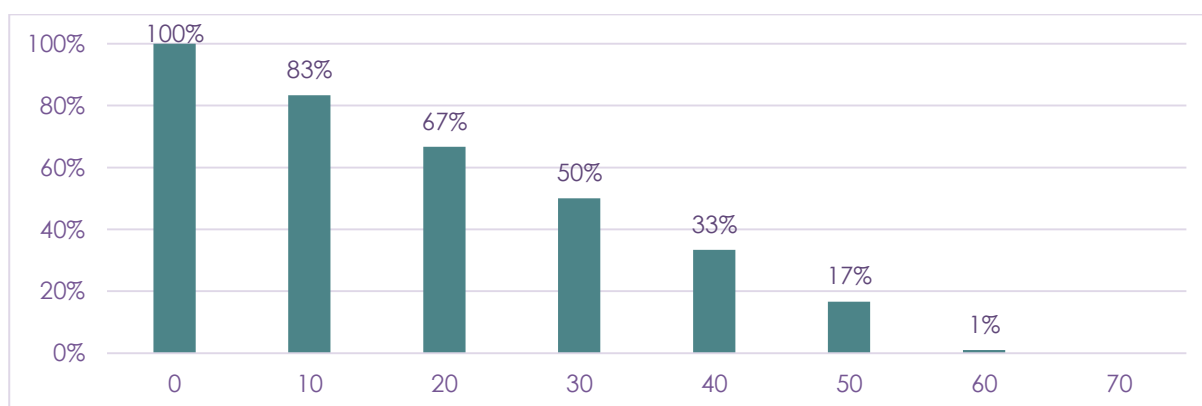
55	De Sluis	OOZ	Speciaal Basisonderwijs	1960	60	1.960
56	De Brug	Vivente	Speciaal Basisonderwijs	1960	60	2.204
57	Het Facet	Catent	Speciaal Basisonderwijs	1973	47	2.891
58	Het Speelwerk	Florian	Speciaal Basisonderwijs	1967	53	1.272
59	Eliezerschool	St. SO op Ger. Grondsl.	Speciaal Basisonderwijs	1971	49	2.228
60	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1989	31	5.126
61	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1971	49	
62	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1974	46	
63	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1999	21	
64	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1976	44	
65	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1989	31	
66	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1968	52	
67	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1999	21	
68	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1974	46	
69	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1932	88	
70	Ambelt - Herfte	OOZ	Speciaal Onderwijs	1989	31	
71	Ambelt - Oosterenk	OOZ	Speciaal Onderwijs	1989	31	3.206
72	Ambelt - Hengeveldcollege	OOZ	Speciaal Onderwijs	1989	31	3.239
73	Enkschool	Kentallis	Speciaal Onderwijs	1960	60	3.324
74	Obadijaschool	St. SO op Ger. Grondsl.	Speciaal Onderwijs	1954	66	1.263
75	Obadijaschool	St. SO op Ger. Grondsl.	Speciaal Onderwijs	2010	10	320
76	De Twijn	OOZ	Speciaal Onderwijs	1980	40	3.576
77	Twijn - Hengeveldcollege	OOZ	Voortgezet Speciaal Onderwijs	1989	31	2.918
78	Carolus Clusius College	Landstede	Voortgezet Onderwijs	1925	95	4.335
79	Carolus Clusius College	Landstede	Voortgezet Onderwijs	1961	59	2.439
80	Carolus Clusius College	Landstede	Voortgezet Onderwijs	1985	35	4.343
81	Carolus Clusius College	Landstede	Voortgezet Onderwijs	2018	2	1.700
82	Meander	Landstede	Voortgezet Onderwijs	1978	42	6.660
83	Talentstad	Landstede	Voortgezet Onderwijs	1972	48	8.693
84	Praktijkschool (BOOG PRO)	OOZ	Voortgezet Onderwijs	1950	70	1.523
85	Thorbecke SG (A)	OOZ	Voortgezet Onderwijs	1980	40	6.984
86	Thorbecke SG (B)	OOZ	Voortgezet Onderwijs	1996	24	3.877
87	Thorbecke SG (B)	OOZ	Voortgezet Onderwijs	1996	24	875
88	Thorbecke SG (VMBO)	OOZ	Voortgezet Onderwijs	1986	34	9.487
89	Thorbecke SG (PRO)	OOZ	Voortgezet Onderwijs	1986	34	690
90	Van der Capellen SG	OOZ	Voortgezet Onderwijs	2020	0	6.234
91	Van der Capellen SG (medegebr.)	OOZ	Voortgezet Onderwijs	1967	53	1.239
92	Gymnasium Ceeleum	OOZ	Voortgezet Onderwijs	1976	44	3.931
93	Gymnasium Ceeleum (dep.)	OOZ	Voortgezet Onderwijs	1933	87	1.640
94	Greijdanus College (C. 1983 en 2004)	Greijdanus	Voortgezet Onderwijs	1983	37	20.570
95	Greijdanus College (E 1983)	Greijdanus	Voortgezet Onderwijs	1983	37	
96	Greijdanus College (F-H 1995)	Greijdanus	Voortgezet Onderwijs	1995	25	
97	Greijdanus College (G1-G5 1983)	Greijdanus	Voortgezet Onderwijs	1983	37	
	Basisonderwijs					87.379
	Speciaal basisonderwijs					10.555
	Speciaal (voortgezet) onderwijs					22.972
	Voortgezet onderwijs					85.220
						206.126

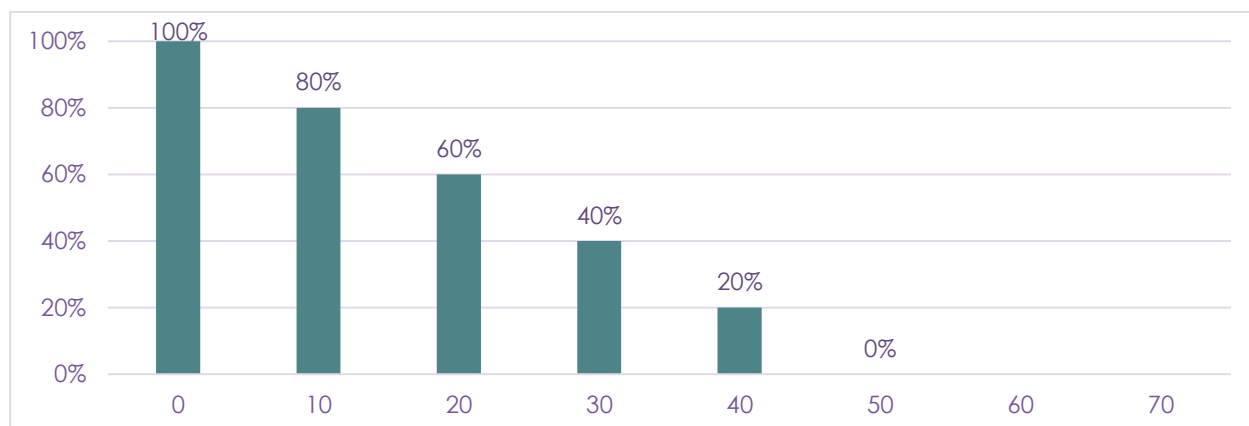
Bijlage 2: Theoretische levensduur vastgoed

Gemeente Zwolle schrijft investeringen in onderwijsgebouwen, uitgaande van nieuwbouw, af over een periode van 40 jaar. Deze periode wordt gehanteerd omdat het onderwijsgebouw vanuit technisch oogpunt is afgeschreven na 40 jaar. In praktijk wordt duidelijk dat deze afschrijvingstermijn en de daadwerkelijke leeftijd van gebouwen niet parallel lopen. In essentie is dat ook niet zo vreemd want schoolgebouwen die voor 1970 zijn gerealiseerd, beschikken over het algemeen over een goede bouwkundige kwaliteit. Dat blijkt ook wel, want in Zwolle zijn veel gebouwen die voor 1970 zijn gerealiseerd nog volop in gebruik en relatief weinig gerenoveerd. Echter, de bouwkundige staat heeft geen oneindig leven en na 60 jaar geldt dat ook deze gebouwen toe zijn aan een vernieuwingsimpuls. Voor veel gebouwen uit de jaren '70 en '80 geldt dat deze in zekere zin, vanuit bouwkundig oogpunt, van mindere kwaliteit zijn. Deze gebouwen vragen over het algemeen al na 40 jaar om een vernieuwingsimpuls.

Aangevuld op de bouwkundige kwaliteit/staat van een gebouw is te zeggen dat de functionaliteit van een gebouw ook een afschrijvingsperiode kent met een sterker verval dan de bouwkundige staat. Door een wijzigende maatschappelijke behoefte, of onderwijskundig concept en of de daarvoor benodigde faciliteiten zoals digi-borden, maar ook andere soorten ruimten (lokalen) in een schoolgebouw, zijn onderwijsgebouwen vanuit functioneel oogpunt eerder afgeschreven dan vanuit bouwkundig oogpunt. In onderstaande grafieken is voor zowel de bouwkundige-/technische staat, als voor de functionele staat het verloop van afschrijving uitgewerkt.

Verloop afschrijving bouwkundige staat



Verloop afschrijving functionele staat

Bijlage 3: Zorgplicht gemeente

Zorgplicht

De gemeente Zwolle heeft een permanente opdracht om te voorzien in adequate huisvesting voor onderwijs en bewegingsonderwijs zodat het onderwijs te allen tijde doorgang kan vinden. Deze wettelijke zorgplicht heeft de gemeente Zwolle sinds 1997 van de rijksoverheid overgedragen gekregen en staat beschreven in de Wet op het Primair onderwijs (WPO), de wet op de Expertisecentra (WEC) en de wet op het Voortgezet onderwijs (WVO). Op basis van deze wetgeving heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs opgesteld. Deze verordening bevat een beoordelingskader voor bekostigingsvraagstukken waarvoor de gemeente een zorgplicht heeft. Gemeente Zwolle heeft deze modelverordening als uitgangspunt genomen²¹ en vertaald naar een Zwolse verordening. Naast inhoudelijke toetsingskaders biedt de verordening ook procesmatige kaders. In de verordening staat onder andere het volgende beschreven:

- hoe een schoolbestuur een aanvraag voor bekostiging van een tijdelijke dan wel permanente voorziening kan indienen;
- aan welke eisen een aanvraag moet voldoen;
- hoe de gemeente Zwolle deze aanvraag in behandeling moet nemen;
- hoe het besluitvormingstraject moet worden doorlopen voor het al dan niet beschikbaar stellen van de bekostiging.

Een schoolbestuur kan voor de huisvesting onder andere bekostiging bij de gemeente Zwolle aanvragen voor de volgende typen voorzieningen:

- a. Voor blijvend of voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen.
- b. Herstel van constructiefouten.
- c. Herstel van vervanging in verband met schade aan een gebouw, onderwijsleerpakket of meubilair in geval van bijzondere omstandigheden.
- d. Huur van een sportterrein, dat niet in het bezit is van een bevoegd gezag, voor een school voor voortgezet onderwijs voor het onderwijs in lichamelijke oefening.

Schoolbesturen kunnen volgens de uitgangspunten van de Zwolse verordening, via het jaarlijkse Programma onderwijsvoorzieningen, een aanvraag indienen voor bekostiging van onder andere uitbreidingsvraagstukken, (vervangende) nieuwbouw, levensduurverlengende renovatie, onderwijsleerpakket, meubilair, et cetera. De benodigde dekking voor het Programma onderwijsvoorzieningen wordt jaarlijks geregeld via de Perspectiefnota (PPN). Echter, in de Zwolse situatie vragen de schoolbesturen voor (vervangende) nieuwbouw of levensduurverlengende renovatie geen bekostiging aan via het Programma onderwijsvoorzieningen. Aanleiding hiervan is dat deze vraagstukken zijn omschreven in het voormalig Masterplan onderwijshuisvesting en de notitie Toekomstgerichte Onderwijsvoorzieningen Zwolle. Hieraan hebben de schoolbesturen zich via het OOGO gecommitteerd waardoor voor deze vraagstukken draagvlak is onder de schoolbesturen. De gemeente Zwolle regelt dekking voor deze vraagstukken via de perspectiefnota. Uiteindelijk wordt in een later stadium via een separaat voorstel aan de gemeenteraad een investeringskrediet aangevraagd.

Jaarlijkse cyclus 'Programma voorzieningen Onderwijshuisvesting'

Gemeente Zwolle heeft de wettelijke taak om een jaarlijkse cyclus "Programma voorzieningen Onderwijshuisvesting" te organiseren. Via deze cyclus kunnen schoolbesturen bekostiging aanvragen ten behoeve van een tijdelijke of permanente voorziening. In de huisvestingsverordening van de gemeente Zwolle staan de type voorzieningen en de voorwaarden waaraan de aanvraag moet voldoen nader beschreven. De huisvestingsverordening vormt het toetsingskader voor het beoordelen van de ingediende aanvragen. Wanneer een aanvraag voldoet, wordt deze op het programma geplaatst. Voldoet een

²¹ Gemeenten zijn vrij om af te wijken van de modelverordening. Veel gemeenten doen dat om de couleur locale aan te brengen. In praktijk betekent dit dat gemeenten de modelverordening van VNG op onderdeel aanpassen. Ook gemeente Zwolle heeft dat gedaan. De verordening van de gemeente Zwolle heet: Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Zwolle 2016.

aanvraag niet, dan wordt deze op het overzicht geplaatst. Ten aanzien van beiden organiseert de gemeente Zwolle een "op overeenstemming gericht overleg" (OOGO). Tijdens dit overleg worden met alle schoolbesturen de aanvragen besproken die op het Programma of het overzicht worden geplaatst. Na besluitvorming in het OOGO vindt besluitvorming door het college en de gemeenteraad plaats. De essentie van de huisvestingsprogramma cyclus is tweeledig. Ten eerste zorgt het ervoor dat de gemeente handelt volgens de wet en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ten tweede biedt het programma de gemeente de mogelijkheid om de financiële consequenties van de bekostiging van voorzieningen tijdig te verwerken in haar begroting. De financiële middelen worden beschikbaar gesteld in januari van het kalenderjaar dat volgt op het kalenderjaar waarin een aanvraag is ingediend.

Procedure beschikbaar stellen bekostiging

Gemeente Zwolle stelt bekostiging voor onderwijshuisvesting beschikbaar via de jaarlijkse cyclus van het Programma onderwijshuisvesting. Dit programma is gebaseerd op de aanvragen die schoolbesturen indienen. Het betreffen aanvragen die divers van aard zijn en financieel niet substantieel zijn. In het kader van het uitvoeren van het IHP is gemeente Zwolle voornemens om de jaarlijkse actualisatie van het IHP, procesmatig mee te laten lopen met de jaarlijkse cyclus van het Programma onderwijshuisvesting. De financiële actualisatie van het IHP heeft als doel om tijdig financiële ruimte in de gemeente begroting te realiseren voor omvangrijke investeringsvraagstukken. De actualisatie wordt jaarlijks via de perspectief nota (PPN) in de begroting verwerkt. In feite anticipeert de gemeente via de PPN op toekomstige investeringsvraagstukken. De gemeenteraad moet het daadwerkelijk benodigde investeringskrediet ten behoeve van een project altijd via separate besluitvorming beschikbaar stellen. Voor deze besluitvorming is gemeente Zwolle bereid af te wijken van de procedure die gekoppeld is aan het Programma onderwijshuisvesting. Zo is er reeds draagvlak onder de schoolbesturen voor het betreffende huisvestingsvraagstuk omdat deze via de financiële actualisatie van het IHP (meerdere keren en in een eerder stadium) in het OOGO aan de orde is gekomen en de schoolbesturen hiermee hebben ingestemd.

(Verplicht) opstellen, actualiseren en uitvoeren IHP

Bij de sectorraden van het primair- en voortgezet onderwijs en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten leeft al langer de wens om gemeenten en schoolbesturen meer in staat te stellen om hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) onderwijshuisvesting waar te maken. Om dit tot uitdrukking te brengen hebben de drie partijen een gezamenlijk voorstel opgesteld: 'Huisvestingsvoorstel VNG, PO-raad, VO-raad' d.d. 14 december 2016²². Het voorstel beschrijft een aantal maatregelen die de beoogde gezamenlijke verantwoordelijkheid moet borgen en die meer evenwicht brengt in de relatie tussen gemeenten en schoolbesturen. Binnen het huidige stelsel zijn de beschikbare middelen – mede door de uitname in 2015 uit het gemeentefonds – ruim onvoldoende en biedt de bestaande regelgeving onvoldoende houvast om efficiënt met middelen om te gaan. Samengevat geeft het voorstel het volgende weer:

- Gemeenten en schoolbesturen stellen gezamenlijk een meerjarig IHP op, waarover Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) gevoerd wordt en dat in de plaats treedt van de bestaande jaarcyclus. Daarmee krijgt het IHP een wettelijke status.
- Renovatie wordt als voorziening in de wet opgenomen.
- Schoolbesturen stellen verplicht een meerjaren onderhoudsplan (MJOP) op waarin onderhoudswerkzaamheden en te besteden middelen zijn aangegeven.
- Het investeringsverbod als beschreven in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) wordt aangepast en versoepeld.

Ten tijde van het opstellen van dit document is het concretiseringsvoorstel van de PO-raad, VO-raad en de VNG nog niet verwerkt in de wet (WPO, WEC en WVO). Desondanks sorteert de gemeente Zwolle al wel voor op de beoogde wetwijzigingen door in samenwerking met schoolbesturen een IHP op te stellen met een planhorizon van minimaal 15 jaar en deze eens per twee jaar te actualiseren. Ook ziet de gemeente Zwolle

²² Bron: Concretisering huisvestingsvoorstel PO-raad, VO-raad en VNG.

een rol voor zichzelf weggelegd als het gaat om het bekostigen van de levensduurverlengende renovatievraagstukken.

Uitvoeren IHP

In de uitvoering van het IHP vervult de gemeente een regisserende rol. Hierover is in paragraaf '2.2.3 samen geven we uitvoering aan toekomstbestendige onderwijsvoorzieningen' beschreven wat de gemeente onder deze rol verstaat.

Bijlage 4: Rolopvatting en verantwoordelijkheden

Gemeente Zwolle heeft een zorgplicht in het onderwijshuisvestingsproces. Deze is omschreven in de huisvestingsverordening. Op basis van deze zorgplicht heeft gemeente Zwolle een wettelijke taak om bekostiging beschikbaar te stellen voor onderwijshuisvesting (een tijdelijke of permanente voorziening). De gemeente is daarmee automatisch ook verantwoordelijk voor het proces dat via de gemeenteraad doorlopen wordt. Tegelijkertijd heeft de gemeente een ambitie welke effect heeft op haar rolnemings bij de totstandkoming en uitvoering van onderwijshuisvestingsvraagstukken. In deze bijlage wordt duiding gegeven aan de gemeentelijke rolopvatting toegespitst op haar wettelijke zorgplicht en haar ambitie.

Rol op basis van de wettelijke zorgplicht

In het kader van de wettelijke zorgplicht geeft de gemeente jaarlijks uitvoering aan het huisvestingsprogramma cyclus 'programma en overzicht'. Daarop aangevuld heeft de gemeente een wettelijke rol bij de positionering van het eigendom, het geven van invulling aan het bouwheerschap in overleg met de schoolbesturen, het terugnemen van gebouwen van schoolbesturen als deze niet meer voor onderwijs nodig zijn en het besluitvormingstraject voor het beschikbaar stellen van bekostiging.

Cyclus Programma voorzieningen onderwijshuisvesting

Op basis van haar wettelijke zorgplicht geeft gemeente Zwolle jaarlijks invulling aan het Programma voorzieningen onderwijshuisvesting. Een schoolbestuur kan bij het college een aanvraag indienen voor een opname van een voorziening op het programma. Het college ontvangt deze aanvraag uiterlijk vóór 1 april van het jaar waarin het programma wordt vastgesteld. Voordat besluitvorming over het programma en overzicht wordt vastgesteld, wordt een zienswijze gevraagd via het OOGO. De aanvragen waarmee het college en de raad instemmen worden opgenomen op het programma. De aanvragen die worden afgewezen komen op het overzicht te staan. Het programma en overzicht geven inzicht over de aanvragen waarmee de raad instemt en aanvragen die de gemeenteraad afkeurt.

Binnen vier weken nadat het programma is vastgesteld gaan gemeente en schoolbestuur in overleg over de aanvraag. In dit overleg wordt alle informatie verstrekt die nodig is voor het uitvoeren van de voorziening en worden afspraken gemaakt over:

- a. Bouwheerschap;
- b. Het tijdstip waarop het bouwplan en de begroting door het schoolbestuur worden ingediend;
- c. De wijze waarop het college het bouwplan en de begroting toetst;
- d. De controle op en het afleggen van verantwoording over het besteden van de beschikbare middelen;
- e. De wijze waarop de aanbesteding plaatsvindt.

Procedure beschikbaar stellen bekostiging

Gemeente Zwolle stelt bekostiging voor onderwijshuisvesting in principe beschikbaar via het jaarlijkse cyclus programma en overzicht. Alleen voor huisvestingsvraagstukken, voortvloeiend uit het IHP, is gemeente Zwolle bereid af te wijken van het jaarlijkse cyclus programma en overzicht. De gemeente is daartoe bereid om de volgende redenen:

1. Er is draagvlak onder de schoolbesturen voor het betreffende huisvestingsvraagstuk omdat hierover in het OOGO besluitvorming heeft plaatsgevonden.
2. In de gemeentelijke begroting is dekking gecreëerd doordat de gemeenteraad het Integraal Huisvestingsplan heeft vastgesteld. Hierdoor hoeft de gemeenteraad alleen een 'inhoudelijke' beslissing te nemen of zij de middelen wel of niet beschikbaar wil stellen.
3. Voor aanvragen van voorzieningen die niet zijn opgenomen in het IHP hanteert de gemeente het huisvestingsprogramma cyclus programma en overzicht.

Positionering eigendom (juridisch)

Op basis van wetgeving wordt het gebouw en terrein aan schoolbesturen in eigendom overgedragen, tenzij anders wordt besloten. Indien de beoogde huisvesting niet voldoet aan de eisen van het schoolbestuur voor de eigendomsoverdracht (juridisch eigendom), dan geeft het college deze aan het bevoegd gezag in gebruik. Deze situatie kan zich voordoen als verschillende functies/organisaties onder één dak gehuisvest worden zoals bij multifunctionele accommodaties. Indien de gemeente (een deel van) het gebouw in gebruik geeft aan het bevoegd gezag, blijft de gemeente juridisch eigenaar van het gebouw. In dat geval maakt de gemeente met het bevoegd gezag afspraken over de uitvoering en bekostiging van de vastgoedtaken in een overeenkomst voor onbepaalde tijd. Door zaken voor onbepaalde tijd vast te leggen hebben gemeente en schoolbesturen zekerheid over het gebruik van het schoolgebouw en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en bekostiging van de instandhouding van het schoolgebouw.

Grondslag en definitie bouwheerschap

Op basis van de WPO, WEC en WVO is een schoolbestuur als bouwheer verantwoordelijk voor het tot stand brengen van een voorziening met daartoe door gemeente beschikbaar te stellen gelden, tenzij het bevoegd gezag met het college overeenkomt dat de gemeente deze voorziening tot stand brengt. De bouwheer is in de basis verantwoordelijk voor de uitvoering van de vijf vastgoedontwikkelingsfasen. De bouwheer bezit rechtspersoonlijkheid en heeft de bevoegdheid om 'in naam van het project' zelfstandig beslissingen te nemen en contracten aan te gaan. De bouwheer is opdrachtgever van het project. Wanneer meerdere partijen betrokken zijn bij een project dient één partij het bouwheerschap in te vullen, al dan niet vanuit een daartoe ingesteld orgaan en mandaat. Een bouwheer moet opereren binnen wettelijke kaders. Zo dient de bouwheer te voldoen aan het bouwbesluit en is zij gehouden aan planologische procedures en procedures voor de omgevings- en gebruiksvergunning.

Einde gebruik onderwijsgebouwen en terreinen

Een bevoegd gezag kan om verschillende redenen het college schriftelijke mededelen dat een gebouw of terrein niet meer nodig is voor het huisvesten van een school. Door bijvoorbeeld vervangende nieuwbouw of door het beëindigen van het voortbestaan van een school stopt het onderwijsgebruik in een schoolgebouw. Op dat moment komt het gebouw terug naar de gemeente. Indien hiervan sprake is stelt het college, op basis van de uitgangspunten uit haar huisvestingsverordening, vast of er sprake is van achterstallig onderhoud aan het gebouw of terrein en maakt gemeente Zwolle afspraken met het schoolbestuur over de teruggave van het gebouw.

Voor het kunnen beoordelen of er sprake is van achterstallig onderhoud laat de gemeente het gebouw, door een onafhankelijk adviesbureau, onderwerpen aan een conditiemeting conform de richtlijnen uit de NEN 2767. Gemeente Zwolle kijkt bij een verzoek van een bevoegd gezag voor teruggave van een schoolgebouw aan de gemeente of deze nog benodigd is voor onderwijs. Als dat niet het geval is wordt het schoolgebouw intern bij de gemeente bij een afdeling gepositioneerd.

College en gemeenteraad – besluitvorming

Naast alle bovengenoemde rollen hebben het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad een besluitvormende rol bij:

- Het jaarlijkse Programma voorzieningen onderwijshuisvesting.
- Het vaststellen van het Integraal Huisvestingsplan.
- Het actualiseren van de financiële paragraaf in de begroting via de PPN.
- Het vaststellen van kredieten voor projecten.

Rol op basis van ambitie

Gemeente Zwolle heeft, in aanvulling op haar wettelijke taak, aanvullende ambities. In aanvulling op de huisvestingsverordening wil de gemeente beschikken over een actueel IHP. Hoewel het hebben van een IHP nog niet wettelijk is bepaald, wordt in deze paragraaf ingegaan op de beoogde wettelijke status van het IHP. Ook wordt ingegaan op de relatie tussen de huisvestingsverordening en het IHP en wat het belang en de rol is van de gemeentelijke leerlingenprognose.

Verankering Integraal Huisvestingsplan in de wet (WPO, WEC en WVO)

Bij de sectorraden van het primair en voortgezet onderwijs en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten leeft al langer de wens om gemeenten en schoolbesturen meer in staat te stellen om hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) onderwijshuisvesting waar te maken. Om dit tot uitdrukking te brengen hebben de drie partijen een gezamenlijk voorstel opgesteld: 'Huisvestingsvoorstel VNG, PO-raad, VO-raad' d.d. 14 december 2016²³.

Het voorstel beschrijft een aantal maatregelen die de beoogde gezamenlijke verantwoordelijkheid moet borgen en die meer evenwicht brengt in de relatie tussen gemeenten en schoolbesturen. Binnen het huidige stelsel zijn de beschikbare middelen – mede door de uitname in 2015 uit het gemeentefonds – ruim onvoldoende, en biedt de bestaande regelgeving onvoldoende houvast om efficiënt met middelen om te gaan. Samengevat geeft het voorstel het volgende weer:

- Gemeenten en schoolbesturen stellen gezamenlijk een meerjarig IHP op, waarover Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) gevoerd wordt en dat in de plaats treedt van de bestaande jaarcyclus. Daarmee krijgt het IHP een wettelijke status.
- Renovatie wordt als voorziening in de wet opgenomen.
- Schoolbesturen stellen verplicht een Meerjarenonderhoudsplan op waarin onderhoudswerkzaamheden en te besteden middelen zijn aangegeven.
- Het investeringsverbod als beschreven in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) wordt aangepast en versoepeld.

Ten tijde van het opstellen van dit document is het concretiseringsvoorstel van de PO-raad, VO-raad en de VNG nog niet verwerkt in de wet (WPO, WEC en WVO). Desondanks sorteert de gemeente Zwolle al wel voor op de beoogde wetswijzigingen door in samenwerking met schoolbesturen een IHP op te stellen met een planhorizon van minimaal vijftien jaar en deze eens per twee jaar te actualiseren. Ook ziet de gemeente Zwolle een rol voor zichzelf weggelegd als het gaat om het bekostigen van de levensduurverlengende renovatievraagstukken.

²³ Bron: Concretisering huisvestingsvoorstel PO-raad, VO-raad en VNG.

Integraal Huisvestingsplan in relatie tot Programma voorzieningen onderwijshuisvesting

Gemeente Zwolle hecht waarde aan een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproces aangaande het beschikbaar stellen van bekostiging voor onderwijshuisvesting. De procedure van het jaarlijkse Programma onderwijshuisvesting, zoals opgenomen in de huisvestingsverordening van gemeente Zwolle, is volgens de gemeente hiervoor een goed instrument. Ten aanzien van de inhoud van de aanvragen voor het programma streeft gemeente Zwolle met de schoolbesturen een goede basis te leggen via het IHP. Met andere woorden: het IHP en de daarin opgenomen fasering van projecten is leidend voor de inhoud van de aanvragen voor het programma. Voor het beschikbaar stellen van bekostiging wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de procedure van het jaarlijkse Programma onderwijshuisvesting. De financiële paragraaf van het IHP wordt elk jaar geactualiseerd en meegenomen in de perspectiefnota (PPN). De PPN heeft een scope van vier jaar. Door elk jaar de PPN te benutten voor het IHP is circa vier jaar vooruit inzicht in de financiële consequenties voor de gemeentebegroting. Ook hebben schoolbesturen hierdoor een vooruitblik van vier jaar en kunnen zij hiermee anticiperen op het beheer van hun gebouwen.

Het IHP voorziet niet in bekostiging van onverwachte uitbreidingsvraagstukken of onvoorziene calamiteiten. Als hiervan sprake is worden de spelregels vanuit de huisvestingsverordening gehanteerd. Zo is via een spoedprocedure snel en adequaat op een calamiteit te reageren als deze voldoet aan de randvoorwaarden uit de verordening.

Leerlingenprognose

Gemeente Zwolle vindt het belangrijk dat op macroniveau een goede afstemming is tussen de vraag naar en het aanbod van onderwijshuisvesting. Voor het kunnen bepalen van het toekomstig aantal leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs en de normatieve ruimtebehoefte die daaraan gekoppeld is, stelt de gemeente een leerlingenprognose op in samenwerking met de schoolbesturen. De gemeentelijke leerlingenprognose is leidend bij het vaststellen van de omvang van toekomstige huisvestingsvraagstukken. Voor het speciaal onderwijs (so) is geen leerlingenprognose op te stellen. Reden hiervan is dat so-leerlingen bekostigd worden via het samenwerkingsverband en dat geen sprake is van een stabiele leerlingenontwikkeling. Kortom: voor het so is geen betrouwbare leerlingenprognose te maken.

Rol bij uitvoering huisvestingsprojecten

In het kader van de rolbepaling bij de uitvoering van huisvestingsprojecten is in deze paragraaf een aantal zaken uitgewerkt waaronder de fasen van vastgoedontwikkeling, positionering eigendom en bouwheerschap en specifieke rollen tijdens het vastgoedontwikkelingsproces.

Fasen vastgoedontwikkeling

Elke fase van vastgoedontwikkeling onderscheidt zich door een aantal specifieke elementen dat onderzocht en uitgewerkt wordt. Hierbij vervullen de gemeente en schoolbesturen elk een specifieke rol. In deze paragraaf is voor elke fase van het traditionele vastgoedontwikkelingsproces op hoofdlijnen in beeld gebracht welke elementen binnen de betreffende fase worden uitgewerkt.

1. Initiatieffase (uitwerken conceptprogramma voor gebouw en terrein)

- In beeld brengen mogelijke huisvestingsoplossingen (varianten) voor het huisvestingsvraagstuk.
- Bepalen of er sprake is van een brede maatschappelijke opgave.
- Haalbaarheidsonderzoek: gericht op het vaststellen van de verwachte omvang van de voorziening gekoppeld aan organisaties en activiteiten.
- Locatieonderzoek/locatiekeuze: gericht op het vaststellen van een voorkeurslocatie.
- Eerste verkenning herontwikkelingsopbrengst.
- Eerste financiële uitwerking waaronder globale investeringskostenraming o.b.v. kengetallen.
- Inrichten projectorganisatie.
- Opstellen planning.
- Opstellen communicatieplan:
 - Opstellen projectorganisatie.
 - Communicatie intern gemeente (wethouder – college).
 - Communicatie extern richting inwoners uit de wijk.
 - Communicatie intern stakeholders bijvoorbeeld achterban schoolbesturen.

2. Definitiefase (uitwerken definitief programma voor gebouw en terrein)

- Bepalen positionering eigendom.
- Bepalen positionering bouwheerschap.
- Opstellen ruimtelijk-functioneel en technisch Programma van Eisen.
- Opstellen plan voor (openbaar) terrein.
- Verder uitwerken mogelijke herontwikkelingsopbrengsten.
- Bepalen beoogd exploitatiemodel (afhankelijk van de opgave).
- Bepalen aanbestedingsstrategie.
- Aanbesteden en gunnen architect.
- Uitwerken eerste aanzet van het bouwplan (projectplan en investeringskostenbegroting).
- Bijstellen communicatieplan:
 - Communicatie intern gemeente (wethouder – college).
 - Communicatie extern richting inwoners uit de wijk.
 - Communicatie intern stakeholders bijvoorbeeld achterban schoolbesturen.

3. Ontwerpfase en bouwvoorbereidingsfase (traditioneel)

- Schetsontwerp.
- Voorlopig ontwerp.
- Definitief ontwerp.
- Opstellen bestek.
- Uitwerken definitief bouwplan (projectplan en investeringskostenbegroting).
- Beoordeling en besluitvorming (kwaliteit) bouwplan door college.
- Aanbesteden en gunnen aannemer.

4. Realisatiefase

- Realisatie project conform ontwerp/bestek.
- Monitoring project conform bouwprotocol.
- Proces-verbaal oplevering.
- Communicatie(plan) volledig bij bouwheer.

5. In stand houden (exploiteren en beheren)

- Uitvoeren beheer en exploitatie conform beheer- en exploitatiemodel.

Fasen vastgoedontwikkeling en specifieke rol gemeente en schoolbesturen

In deze paragraaf is voor enkele elementen uit een betreffende fase van het vastgoedontwikkelingsproces aangegeven welke specifieke rol gemeente Zwolle voor zichzelf ziet weggelegd.

1. Initiatieffase

Bepalen brede maatschappelijke opgave

In de initiatieffase van het vastgoedontwikkelingsproces ziet de gemeente Zwolle een actieve en regisserende rol voor zichzelf weggelegd. Hierin bekijkt de gemeente de huisvestingsopgave in relatie tot de (strategische) stadsbrede opgave en tot de wijk. Gemeente Zwolle neemt andere ontwikkelingen mee zoals de woningbouwopgave, eventuele vrijkomende locaties die tot een andere invulling kunnen leiden. Kortom, in deze fase bepaalt de gemeente Zwolle de brede maatschappelijke opgave en borgt via interne (inter)sectorale afstemming de gewenste integraliteit.

Locatieonderzoek

Gemeente Zwolle heeft een duidelijke en tevens zware rol bij het bepalen van de beoogde locatie van de nieuwe school. De zorgplicht voor het beschikbaar stellen van huisvesting geldt ook voor het beschikbaar stellen van grond. In overleg met het schoolbestuur worden de kaders en uitgangspunten geformuleerd voor het locatieonderzoek. Gemeente Zwolle richt zich hierbij in de basis op de ruimtelijke aspecten zoals inventarisatie mogelijke locaties, verkeerssituatie, spreiding in de wijk/stad, veiligheid met betrekking tot tankstations, et cetera en het onderzoek van mogelijke herontwikkelingsopbrengsten. Het schoolbestuur richt zich hierbij op onderwijskundige zaken zoals het in beeld brengen van de herkomst van leerlingen, situering school op locatie, voedingsgebied van de school, et cetera.

Communicatie naar inwoners uit de wijk en ouders van leerlingen

In deze fase is nog niet definitief bekend wie invulling geeft aan het bouwheerschap. Daarbij is in het begin van deze fase niet geheel duidelijk hoe de beoogde ontwikkeling zich daadwerkelijk uitkristalliseert. Het effect hiervan is dat vanuit de wijk vragen kunnen komen over welk effect de beoogde ontwikkeling heeft op bijvoorbeeld de omliggende infrastructuur, verkeersbewegingen, sociale veiligheid en openbaar terrein. Dergelijke vragen zijn doorgaans niet te beantwoorden door een schoolbestuur. Om deze reden heeft de gemeente Zwolle, gelet op de casuïstiek en de benodigde kennis en verantwoordelijkheid, een grote rol/verantwoordelijkheid in de communicatie over de beoogde ontwikkeling naar de inwoners uit de wijk.

2. Definitiefase

Positionering eigendom (juridisch)

Tijdens de definitiefase wordt invulling gegeven aan de beoogde positionering van het juridisch eigendom van het gebouw. De daadwerkelijke positionering van het juridisch eigendom is afhankelijk van verschillende factoren zoals het aantal partijen dat bij de ontwikkeling betrokken is (juridische entiteiten), de diversiteit aan activiteiten, de opvatting van de partijen over het eigendom, de opvatting van de gemeente over de positionering van het eigendom en de relatie tussen gemeente Zwolle met één of meerdere partijen die beoogd gebruiker worden van het gebouw. Gemeente Zwolle moet altijd in overleg met een schoolbestuur een gezamenlijke afweging maken wie eigenaar wordt van het gebouw.

Positionering bouwheerschap

Gemeente Zwolle hoeft niet per se invulling te geven aan het bouwheerschap. Schoolbesturen worden op basis van de wet bouwheer, tenzij anders wordt overeenkomen met de gemeente, omdat:

- het gaat om de totstandkoming van een multifunctionele accommodatie, in het kader van de brede maatschappelijke opgave, welke onderdak biedt aan verschillende partijen en waarbij de opgave dermate complex is;
- er sprake is van een Integraal Kindcentrum waarbij schoolbesturen er gezamenlijk niet uitkomen om invulling te geven aan het bouwheerschap.

Communicatie naar inwoners uit de omgeving/wijk en ouders van leerlingen

In deze fase is bekend wie invulling geeft aan het bouwheerschap en wat de beoogde locatie wordt voor de nieuwe school. Echter, in het begin van deze fase is net zoals in de initiatieffase nog niet geheel duidelijk hoe de beoogde ontwikkeling zich daadwerkelijk uitkristalliseert. Het gevolg hiervan is dat vanuit de wijk vragen kunnen komen over welk effect de beoogde ontwikkeling heeft op bijvoorbeeld de verkeersveiligheid, de mate waarin de locatie wordt vol gebouwd of hoe hoog de school wordt en of er een afgesloten speelplein komt of dat deze toegankelijk is voor de kinderen uit de wijk. Dergelijke vragen zijn doorgaans niet alleen te beantwoorden door het schoolbestuur. Om deze reden geeft de gemeente Zwolle in deze fase te allen tijde, gelet op haar verantwoordelijkheid en de benodigde kennis en expertise, gezamenlijke invulling aan de communicatie over de beoogde ontwikkeling naar de inwoners uit de wijk.

3. Ontwerpfase

Algemeen

Gemeente Zwolle wil een toetsende rol vervullen in de ontwerpfase. Los van de aanbestedingsvorm wil de gemeente ter afronding van het schetsontwerp, het voorlopig ontwerp en het definitief ontwerp het ontwerp controleren op uitgangspunten (kwaliteit) en financiën. Op deze manier heeft de gemeente al vroegtijdig in de ontwerpfase grip op de situatie als het gaat om de investeringskosten in relatie tot het beschikbaar budget en de kwaliteit.

In aanvulling op het kwaliteitsniveau en de financiën toetst de gemeente het ontwerp ook aan een demarcatielijst. In deze lijst is bijvoorbeeld een opsplitsing gemaakt tussen wat onder het gebouw en onder inrichting valt. Inzicht hierin is van belang omdat inrichtingskosten niet ten koste mogen gaan van het bouwbudget. Voor deze kosten is het schoolbestuur verantwoordelijk.

Goedkeuring bouwplan (projectplan en investeringskostenbegroting)

Op basis van het definitieve ontwerp (bij een traditionele aanbesteding) wordt een bestek en een investeringskostenbegroting opgesteld. Beide documenten maken deel uit van het bouwplan dat door de bouwheer ter toetsing en goedkeuring aan het college wordt voorgelegd. Op hoofdlijnen bestaat het bouwplan uit:

1. Een uitgewerkt projectplan;
2. Definitief ontwerp;
3. Bestek;
4. Investeringskostenbegroting;
5. Aanbestedingsvorm.

Gemeente Zwolle onderwerpt het bouwplan aan een toets op: kwaliteit, functionaliteit, financiën en procedure. Ten aanzien van de functionaliteit toetst de gemeente Zwolle of het gebouw bij ingebruikname en in de toekomst geschikt is voor onderwijs. Deze parameter is tevens uitgewerkt in het projectplan. Wanneer het college instemt met het bouwplan mag de bouwheer het aanbestedingstraject starten voor het selecteren van een aannemer.

Communicatie naar inwoners uit de wijk en ouders van leerlingen

In het begin van deze fase hebben de gemeente en het schoolbestuur, net zoals in de definitiefase, een gezamenlijke rol in de communicatie richting de inwoners van de wijk. Nadat het college het bouwplan heeft goedgekeurd is alles bekend rondom de planontwikkeling. Het is dan alleen nog een kwestie van uitvoeren. Vanaf dit moment kan de bouwheer de communicatie van de gehele ontwikkeling zelf verzorgen.

4. Realisatiefase

Toetsende rol via bouwprotocol

Het bouwprotocol biedt de gemeente als toezichthouder en het schoolbestuur als bouwheer heldere uitvoeringskaders bij realisatie van schoolgebouwen. In het bouwprotocol wordt onder andere ingegaan op:

1. Kaders (relevante bepalingen, projectbeheersing, geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit).
2. Rollen en verantwoordelijkheden.
3. Invulling projectorganisatie (rol bouwheer, rol interne projectleider gemeente, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden).
4. Projectfasering (initiatiefase, definitiefase, ontwerpfasen, bouwvoorbereidingsfase, aanbestedingsfase, uitvoering, oplevering en ingebruikname en nazorg).

Communicatie naar inwoners uit de wijk en ouders van leerlingen

In de realisatiefase ligt het zwaartepunt van de communicatie naar de inwoners uit de wijk bij de bouwheer. Het ontwerp is immers gereed en als het goed is, is de wijk in de voorgaande fase volledig op de hoogte gesteld van de beoogde planontwikkeling. De communicatie naar de inwoners uit de wijk is vanaf nu sterk gericht op het informeren over de stand van zaken en over specifieke situaties als bijvoorbeeld als gevolg van de bouwwerkzaamheden gedurende een bepaalde periode verkeershinder kan ontstaan.

Proces-verbaal en overdragen eigendom of in gebruik geven aan bevoegd gezag

In een proces-verbaal worden afspraken over de oplevering van een schoolgebouw tussen aannemer en opdrachtgever vastgelegd. Onderdeel van het proces-verbaal is een lijst met opleverpunten die de aannemer, als daar sprake van is, nog afwikkelt binnen een vastgestelde periode.

5. Instandhoudingsfase

Nadat het schoolgebouw is opgeleverd wordt het gebouw beschikbaar gesteld voor onderwijs. De gemeente draagt hiervoor het juridisch eigendom over aan het schoolbestuur of geeft het gebouw in gebruik aan het schoolbestuur via een overeenkomst. Voor beide situaties geldt in ieder geval dat het schoolbestuur verantwoordelijk is voor de uitvoering en bekostiging van de instandhoudingsfase (de exploitatiekosten).

Bijlage 5: Parameters beoordeling kwaliteit onderwijsvoorzieningen

Leeftijd		
	Score	Punten
Het gebouw is tussen de 0 en 39 jaar. Zowel de technische als functionele levensduur zijn nog niet verstreken		3
Het gebouw is tussen de 40 en 59 jaar. De technische levensduur is nog niet verstreken maar de functionele levensduur wel		2
Het gebouw is 60 jaar of ouder. Zowel de technische als functionele levensduur is verstreken		1

Bouwkundig		
	Score	Punten
Conform NEN 2767 - niveau 3		3
Conform NEN 2767 - niveau 4		2
Conform NEN 2767 - niveau 5/6		1

Functioneel		
	Score	Punten
Passend bij hedendaags onderwijs		3
Met aanpassingen en enigszins behelpen is hedendaagsonderwijs mogelijk		2
Voldoet niet aan de eisen van het hedendaags onderwijs		1

Duurzaam		
		Punten
In het gebouw (installaties en bouwkundig) zijn aanzienlijke ingrepen gedaan ten behoeve van het verduurzamen		3
In het gebouw zijn beperkte ingrepen gedaan ten behoeve van het verduurzamen		2
In het gebouw zijn geen ingrepen gedaan ten behoeve van het verduurzamen		1

Exploitatie		
	Score	Punten
Is te exploiteren binnen het gangbare gemiddelde van het schoolbestuur		3
Overschrijdt > 10% van het gangbare gemiddelde		2
Overschrijdt > 30% van het gangbare gemiddelde		1

Bijlage 6: beoordeling kwaliteit onderwijsvoorzieningen

SCHOOL	ADRES	LEEFTIJD	BOUWKUNDIG	FUNCTIONEEL	DUURZAAMHEID	EXPLOITATIE	PUNTEN	PRIORITERING
Obadijaschool	Willem Barentszstraat 72						5	1
Carolus Clusius College	Kamperweg 1						6	2
Parkschool	Westerlaan 22						6	2
Toonladder	Bachlaan 158						6	2
Wilgenburg	Waallaan 7						6	2
Aquarel	Waallaan 6						6	2
Carillon Monteverdi	Monteverdielaan 202						6	2
Carolus Clusius College	Kamperweg 1						7	3
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 B (Veldhoek 2)						8	4
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 C (Veldhoek 4)						8	4
Carolus Clusius College	Kamperweg 1						9	5
Meander	Dobbe 37						9	5
Gymnasium Celeenum (dep.)	Westerlaan 40						9	5
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 H (Helmhorst)						9	5
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 J (Stenen school)						9	5
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 E (Veldhoek 3)						10	6
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 K (Herfterhoek)						10	6
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 (centrum gebouw)						10	6
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 A (Veldhoek 1)						10	6
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39 F (Hathuis)						10	6
Carillon Bachlaan	Bachlaan 2						10	6
Werkshuis	Rijnlaan 200						10	6
Marshall Florens Radewijnschool	Geert Grooteweg 23-25						10	6
CBS de Zuidster	Munterkamp 71						11	7
Wendakker, locatie Kopakker - disl	Dijkgraafhof 2						11	7
Ichthus (kleutergebouw)	Zwarteweg 74						11	7
De Brug	Ruiterlaan 14						11	7
Springplank	Beukenstraat 83						11	7
Stroomdal	Botlek 56						11	7
Thorbecke SG (A)	Dr. van Heesweg:1						12	8
Grijdanus College (C 1983 en 2004)	Campus 5						12	8
Grijdanus College (E 1983)	Campus 5						12	8
Grijdanus College (G1-G5 1983)	Campus 5						12	8
Thorbecke SG (VMBO)	Russenweg 3						12	8
Thorbecke SG (PRO)	Russenweg 3						12	8
Ambelt - Hengeveldcollege	Dr. Hengeveldweg 6						12	8
Twijn - Hengeveldcollege	Dr. Hengeveldweg 2						12	8
Grijdanus College (F-H 1995)	Campus 5						12	8
Thorbecke SG (B)	Dr. van Heesweg:1						12	8
Thorbecke SG (C)	Hengeveldcollege						12	8
De Vlieger, Ingelandenhof	Ingelandhof 1						12	8
Wendakker, locatie Vuurtorenstraat	Vuurtorenstraat 2						12	8
Ambelt - Oosterenk	Dr. Hengeveldweg 9						12	8
Wieden	Beulakerwiede 4						12	8
Eliezerschool	Hasselterdijk						12	8
Vrije School Michaël	Bachlaan 8						12	8
Praktijkschool (BOOG PRO)	Sleedoornstraat 1						12	8
Jenapleinschool	Enkstraat 69						13	9
Ridder Joris	Korianderplein 45						13	9
Obadijaschool	tijdelijke huisv. W. Brsstr.						13	9
De Sluis	Zwarteweg 120						13	9
Campherbeek	Grotiuslaan 33						13	9
De Duyvenkamp	Eikenlaan 23						13	9
Het Speelwerk	Bachlaan 152						13	9
De Vlieger, Papaverweg	Papaverweg 57						13	9
Het Facet	Palestrinalaan 915						13	9
Gymnasium Celeenum	Zoom 37						13	9
De Wingerd	Stokmeesterlaan 5						14	10
Marshof	Tichelmeesterlaan 45						14	10
Ambelt - Herfte	Herftelaan 39						14	10
Zevensprong, Hoofdlocatie	Mannagras 30						14	10
Talentum	Ijsselcentralweg 65						14	10
Smaragd	Esdoornstraat 10						14	10
De Schatgraver	van Houtenlaan 1-A						14	10
Morgenster	Korianderplein 4-6						14	10
Ark	Gedeputeerdenlaan 47						15	11
Octopus	Provincieroute 143						15	11
Phoenix	Zalmkolk 2						15	11
Ijsselhof	Staatssecretarislaan 10						15	11
Oosterenk	Herfterweg 1						15	11
Krullevaar	Muurmeesterstraat 27						15	11
Talentstad	Blaloweg 1						15	11
Enkschool	Jan Buschstraat 6						15	11
De Twijn	Boterdiep 5 (incl. Waallaan)						15	11
Vlieger, hoofdvestiging Buckhorstlaan	Buckhorstlaan 50						15	11
De Twijn	Violierenstraat 42						15	11
Montessorischool	Energieweg 9						15	11
Ichthus (overig gebouw)	Zwarteweg 74						15	11
Hilal	Muurmeesterstraat 1						15	11
Carolus Clusius College	Koningin Wilhelminastraat 93						15	11
Kubus	Erfgenamenweg 14A						15	11
De Sprinkel, Hoofdvestiging	Klokkengieterlaan 3						15	11
De Schatkamer	Wildwalstraat 38						15	11
Marksteen	Gedeputeerdenlaan 45						15	11
Het Festival	Sportlaan 6						15	11
Boxem (form. disl. van De Vlieger)	Oude Wetering 82 A						15	11
Paperclip (form. disl. van De Zevensprong)	Oude Wetering 82						15	11
Carolus Clusius College	Kamperweg 1						15	11

Bijlage 7: Definitie hoofdvestiging, nevenvestiging en dislocatie

Hoofdvestiging en nevenvestiging

In het basisonderwijs kan een school op verschillende locaties gebouwen (vestigingen) hebben.

Een school heeft altijd een hoofdvestiging. Deze heeft in de Basisregistratie Instellingen (BRIN) het vestigingsvolgnummer 00. Een school kan daarnaast nog andere vestigingen hebben waar onderwijs wordt gegeven. Dit zijn nevenvestigingen of dislocaties. Nevenvestigingen hebben in BRIN een vestigingsvolgnummer dat hoger is dan 00. Dislocaties hebben geen BRIN en dus ook geen vestigingsnummer.

Een nevenvestiging is in de wet gedefinieerd als een deel van een school dat op de plaats waar het onderwijs wordt gegeven, voordat het een deel van de school werd, als zelfstandige school functioneerde. Een bevoegd gezag krijgt alleen bekostiging voor een leerling als deze op een erkende hoofdvestiging of een erkende nevenvestiging is ingeschreven. Een erkende vestiging is goedgekeurd door de minister van OCW en staat geregistreerd bij DUO. Alleen erkende vestigingen hebben een BRIN-nummer.

Indien een bevoegd gezag voor een school voor regulier basisonderwijs een nevenvestiging wil aanvragen, dan moet de school voldoen aan een van de volgende voorwaarden:

- De nevenvestiging heeft minimaal 23 leerlingen en binnen een straal van 2 km is geen andere basisschool.
- De nevenvestiging heeft minimaal 50 leerlingen en binnen een straal van 3 km is geen andere basisschool van dezelfde richting.
- De nevenvestiging heeft minimaal 23 leerlingen en binnen een straal van 5 km is geen andere basisschool van dezelfde richting.
- Het gaat om een nevenvestiging van een openbare school en binnen een afstand van 10 km (over de weg gemeten) is geen andere openbare basisschool.
- Het aantal nevenvestigingen van de school is niet hoger dan het aantal leerlingen gedeeld door 290 (afronden naar beneden).

Bron: website DUO

Dislocatie

Een dislocatie is een deel van een school – in een ander gebouw en op een andere locatie dan het hoofdgebouw – waarmee feitelijk ruimtegebrek in het hoofdgebouw van de school wordt opgevangen (hierna: dislocatie). Overigens kunnen ook nevenvestigingen dislocaties hebben. Een dislocatie is dus een middel van de gemeente om te voldoen aan haar plicht zorg te dragen voor adequate huisvesting van scholen en is niet een wettelijke onderwijseenheid – zoals een nevenvestiging – die als zodanig voor (extra) bekostiging in aanmerking kan komen.

Het komt voor dat scholen dislocaties hebben die vele honderden leerlingen tellen. Dit verschijnsel doet zich vooral voor bij dislocaties in nieuwbouwwijken. Klein begonnen, groeien die dislocaties mee met de wijk en bereiken dan een omvang die ver uit kan gaan boven de hoofdvestiging in de oude kern van een gemeente. Deze dislocaties bevinden zich vaak op relatief grote afstand van de hoofdvestiging van de school, maar moeten de basisfaciliteiten van de school – zoals de directieformatie – delen met de hoofdvestiging. Op grond van de huidige wetgeving is het zelden mogelijk die dislocatie om te zetten in een zelfstandige «afgesplitste» nieuwe school. De Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) werpt daarvoor op het moment een barrière op en wel ten aanzien van de eisen waaraan moet worden voldaan om een school te kunnen stichten.

Bron: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-32760-3.html>

Beoordelingscriteria noodzaak aangevraagde voorzieningen t.b.v. leslokalen

In de huisvestingsverordening van gemeente Zwolle wordt voor het beoordelen van de aangevraagde voorziening verwezen naar bijlage I 'Beoordelingscriteria noodzaak aangevraagde voorzieningen'. Daarin is onder 'Deel A – Lesgebouwen' het volgende opgenomen:

"De voorzieningen genoemd onder A.2 (vervangende bouw), A.3.1 (uitbreiding met één of meer leslokalen) en A.3.2 (uitbreiding met een speellokaal) worden niet noodzakelijk geacht voor dislocaties met een permanente bouwaard. Slechts in bijzondere omstandigheden kan dit, na overleg met het bevoegd gezag en ter beoordeling van het college plaatsvinden."

Samengevat komt het erop neer dat gemeente Zwolle in de basis geen wettelijke taak heeft om dislocaties te vervangen, tenzij het college anders beoordeelt. De gemeente Zwolle kan op basis van haar verordening voor elk vraagstuk een ander besluit nemen.