



Perspectiefnota 2026-2029
mei 2025

Inhoud

1. Hoofdpijnen	3
2. Financieel perspectief	5
3. Een (t)huis voor iedereen	11
4. Iedereen doet mee	14
5. Een duurzame toekomst	17
6. Staat van de organisatie	19
7. Vertaling en doorkijk	21
Bijlage 1: Structureel en incidenteel bestedingspakket per thema	22

1. Hoofdpijnen



We maken in Zwolle elk jaar een Perspectiefnota. In de Perspectiefnota (PPN) maken we keuzes op hoofdpijnen. Wat zijn de grote opgaven en waar willen we de komende periode op in zetten? En welke middelen zetten we daarvoor in? In de afgelopen jaren hebben we, op basis van het coalitieakkoord 2022-2026 'Samen voor een waarde(n)volle toekomst' verder gebouwd aan onze prachtige stad. We hebben keuzes gemaakt voor een duurzame, inclusieve en sociale toekomst, waarin alle inwoners van Zwolle gelijke kansen hebben om mee te doen. En met een (t)huis voor iedereen. De speerpunten uit het coalitieakkoord vormen ook de leidraad voor de keuzes uit deze PPN.

We zien dat het door ons ingezette beleid op verschillende gebieden tot resultaat leidt. Daarom zetten we deze koers het komende jaar met kracht voort. Eén van de belangrijkste doelen daarbij is het realiseren van nieuwe woningen. We doen gerichte investeringen daar waar dat nodig is om bestaande ambities te realiseren. Dat doen we in aanvulling op de middelen die we vorig jaar in de PPN voor een aantal grote thema's beschikbaar hebben gesteld. Zo zien we dat extra middelen nodig zijn om de gewenste transitie in het sociale domein te realiseren. We zetten de eerste stappen om te zorgen dat we ook vanaf 2029 ruimte hebben om te investeren in de grote gebiedsontwikkelingen en in onderwijshuisvesting. Concreet reserveren we middelen voor de nieuwbouw van het Meander College en wijkcentrum De Bolder in de Aa-landen. Door meer middelen beschikbaar te stellen voor de Natuurinvesteringsagenda (NIA), kunnen we extra investeren in groen en biodiversiteit. We zetten de volgende stap in de verduurzaming van de buurt Hogenkamp en van ons eigen vastgoed. We blijven investeren in onze organisatie zodat we voldoende uitvoeringskracht hebben om onze ambities te realiseren en om de opvang van vluchtelingen de komende jaren in goede banen te leiden.

Deze PPN stellen we op in een tijd van grote onzekerheden en wereldwijde onrust. En in een tijd van grote transitie en veranderingen. Bijvoorbeeld als het gaat om digitalisering, de ontwikkeling van kunstmatige intelligentie, klimaatverandering, energietransitie en demografische ontwikkelingen (vergreijzing). We lijken te bewegen van een periode van overvloed naar een tijd van schaarste. Bijvoorbeeld als het gaat om arbeidskrachten, energie, grondstoffen en ruimte.

Deze onzekerheden en veranderingen vragen veel van onze samenleving. Ze kunnen leiden tot spanningen en gevoelens van onveiligheid. Het vraagt om weerbaarheid en flexibiliteit.

Al deze ontwikkelingen spelen ook in Zwolle. We zien gelukkig dat de uitgangspositie van Zwolle om met deze onzekerheden en uitdagingen om te gaan goed is. We zijn een sterke en sociale stad die heeft laten zien weerbaar te zijn, bijvoorbeeld tijdens de coronapandemie. En we geven onze groei op een duurzame en klimaatbestendige manier vorm. Dat neemt niet weg dat we voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van ontwikkelingen die we niet zelf in de hand hebben. We proberen zo goed mogelijk op deze ontwikkelingen in te spelen. Dat doen we uiteraard niet alleen. We doen het samen met onze inwoners, ondernemers en partners.

Onzekerheid geldt ook voor onze financiën. Al jarenlang hebben we te maken met onzekerheden rond de gemeentefinanciën en onvoldoende financiële middelen voor taken die we van de Rijksoverheid krijgen overgedragen. De Voorjaarsnota van het kabinet biedt op korte termijn enige verlichting, maar houdt de onzekerheid op langere termijn in stand. Vergeleken met veel gemeenten in Nederland, heeft Zwolle een relatief gezonde financiële positie. We hebben de afgelopen jaren meer inzicht gekregen in welke financiële middelen onze opgaven en ambities langjarig van ons vragen. We zijn nu in staat om een aantal jaar vooruit te kijken. Ondanks onze financiële positie, hebben we onvoldoende middelen voor het realiseren van al onze langjarige opgaven en ambities. We kiezen er daarom voor om niet alle beschikbare financiële middelen op dit moment in te zetten. We houden financiële ruimte voor de toekomst. Ook maken we keuzes en brengen we focus aan om ruimte te creëren. Een proces waar we al langer mee bezig zijn, onder meer via Van Inzicht naar Focus. Zo hebben we scherp gekeken naar onze Strategische Investeringsagenda, onze reserves en kredieten tegen het licht gehouden en kijken we systematisch per thema of we ruimte kunnen vinden door anders te werken, andere keuzes te maken of te stoppen met bepaalde zaken. Manieren om slimmer te werken, voeren we zo snel als mogelijk door. Inhoudelijke keuzes brengen we in kaart voor een nieuwe collegeperiode. Dat doen we omdat we voorzien dat we op langere termijn ook als Zwolle geld tekort komen. Bijvoorbeeld als het gaat om middelen voor de Strategische Investeringsagenda, onderwijshuisvesting, energietransitie, sociaal domein en de

organisatie. Focus aanbrengen is en blijft noodzakelijk omdat we verwachten dat we behalve aan een tekort aan financiële middelen ook rekening moeten blijven houden met beperkingen in de uitvoeringskracht. Zowel bij de gemeentelijke organisatie als bij onze partners waarmee wij onze opgaven en ambities realiseren. Belangrijkste reden hiervoor is een groeiend tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten.

Opbouw van deze PPN

In de PPN 2025-2028 hebben we onze belangrijkste opgaven in beeld gebracht en keuzes gemaakt. We hebben inzichtelijk gemaakt wat we wel en niet gaan doen. In deze PPN borduren we voort op deze keuzes. We gaan voor een consistente lijn en voor continuïteit in de uitvoering van onze opgaven. Hoe onze financiële situatie er op dit moment uit ziet en welke financiële ontwikkelingen we zien staat opgenomen in het hoofdstuk Financieel perspectief. We hebben vanuit recente ontwikkelingen afwegingen gemaakt voor welke opgaven we aanvullende middelen beschikbaar willen stellen. Deze komen in de volgende vier hoofdstukken naar voren. In het hoofdstuk Een (t)huis voor iedereen komen de onderwerpen onderwijshuisvesting, Strategische Investeringsagenda en Vluchtelingen naar voren. De onderwerpen Koers Sociaal Domein, bestaanszekerheid en evenementen staan in het hoofdstuk Iedereen doet mee centraal. In het hoofdstuk Een duurzame toekomst zijn de onderwerpen Natuurinvesteringsagenda (NIA), Energietransitie (Hogekamp kiest) en Verduurzaming gemeentelijk vastgoed. In het hoofdstuk Staat van de Organisatie staat opgenomen hoe we verder bouwen aan onze organisatie.

2. Financieel perspectief



In deze PPN presenteren wij een sluitend financieel meerjarenbeeld met incidentele overschotten in met name 2026 en 2027. Het effect van het 'ravijn'¹ vanaf 2026 is nog steeds zichtbaar, ondanks de ruim € 400 miljoen die het kabinet bij de Voorjaarsnota 2025 beschikbaar heeft gesteld om de terugval in financiële middelen van het gemeentefonds enigszins te dempen (ruim € 3 miljoen structureel voor Zwolle). De terugval in inkomsten is pas zichtbaar vanaf 2028, omdat het kabinet alleen voor 2026 en 2027 financiële middelen beschikbaar heeft gesteld voor de jeugdzorg in afwachting van een nieuw 'financieel arrangement' vanaf 2028 dat nog moet worden ontwikkeld. Daarmee moeten gemeenten in staat worden gesteld om de besparingsopgaven uit de Hervormingsagenda voor de jeugdzorg daadwerkelijk te kunnen realiseren. We kiezen ervoor om in dit stadium terughoudend te zijn met het instellen van nieuwe stelposten in aanvulling op de reeds bestaande besparingen die in de begroting zijn opgenomen voor de jeugdzorg.

De structurele investeringsvraag om het bestaande voorzieningenniveau op orde te brengen en te houden en uitvoering te geven aan de langjarige opgaven en ambities ligt aanzienlijk hoger dan de beschikbare structurele middelen. Met name vanuit de Strategische Investeringsagenda (SIA) en voor onderwijshuisvesting liggen er grote opgaven die ook na 2029 jaarlijks om extra geld zullen vragen. Deze opgaven krijgen we steeds scherper in beeld en we zijn inmiddels in staat om een aantal jaren vooruit te kijken en te plannen, zelfs over de grenzen van het meerjarenbeeld heen. Hierop willen we in deze PPN anticiperen door alvast financiële middelen vrij te spelen en de raad te vragen om financiële commitment voor de langere termijn te geven.

In deze Perspectiefnota ligt een structureel en incidenteel bestedingspakket op themaniveau voor om de komende jaren verder uitvoering te geven aan de langjarige opgaven. Zo investeren we in 2029 in onderwijshuisvesting en reserveren we structureel extra geld voor de SIA. Hiermee zetten we een vervolgstap binnen de financiële mogelijkheden van dit moment, wetende dat er de komende jaren meer nodig is om de langjarige opgaven te kunnen realiseren. We houden daarom vanaf

¹) Onder het 'ravijn' wordt verstaan de vanaf 2026 lagere bijdrage van het rijk (€ 2,3 miljard) door afschaffing van de van de financieringssysteem volgens de trap op trap af methode.

2029 bewust financiële ruimte over om een volgend college in staat te stellen hierin eigen afwegingen te maken.

De druk op de incidentele bestedingsruimte neemt toe. Enerzijds om noodzakelijke investeringen in gebiedsontwikkelingen en grote mobiliteitsvraagstukken via de SIA te kunnen realiseren en anderzijds door de over enkele jaren afnemende winstafdrachten uit de grondexploitaties (MeerjarenPrognose Vastgoed (MPV). Tegelijkertijd zien we een positief jaarrekeningresultaat en ontvangen we in 2026 en 2027 incidentele compensatie van het Rijk om het ingroeipad voor de maatregelen in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd te verzachten.

Structureel kader

Ten opzichte van de begroting 2025 is de structurele begrotingsruimte toegenomen als we rekening houden met de extra financiële middelen uit de Voorjaarsnota 2025 van het Rijk.

De actualisering van het structureel perspectief leidt tot een gefaseerd oplopende structurele begrotingsruimte van € 6,5 miljoen in 2029. Als we rekening houden met de Voorjaarsnota 2025 van het Rijk en de nieuwe CAO waarover onlangs een principeakkoord is afgesloten tussen de vakbonden en de VNG, dan leidt dat tot een verbetering van de structurele begrotingsruimte tot € 14,7 miljoen in 2029. In onderstaande tabel is de oploop zichtbaar gemaakt.

Tabel 1: Structurele begrotingsruimte

Structurele begrotingsruimte (bedragen x € 1 miljoen)	2026	2027	2028	2029
Actuele begrotingsruimte	-0,2	3,0	3,1	6,5
Motie 50: afschrijvingstermijn onderwijs-huisvesting van 40 naar 50 jaar	0,2	0,3	0,6	0,8
Bij: Vrijval loonindexatie (nieuwe CAO)	1,5	0,0	0,0	0,0
Bij: Voorjaarsnota Rijk, demping terugval gemeentefonds 2026	3,2	3,3	3,3	3,3
Bij: Voorjaarsnota Rijk, jeugdzorg	11,6	11,4	-0,1	0,2
Nieuwe stelpost voor eigen bijdrage jeugdzorg	-	-	2,4	2,4
Bij: Voorjaarsnota Rijk, LPO accres	3,0	3,0	3,0	3,0
Af: Voorjaarsnota Rijk, bijstelling stelpost BTW-compensatiefonds	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Actuele begrotingsruimte na verwerking nieuwe CAO en Voorjaarsnota Rijk	17,9	19,6	10,9	14,7

Toelichting op tabel 1:

- Voorstel is om de afschrijvingstermijn van schoolgebouwen voortaan op 50 jaar te zetten in plaats van de huidige 40 jaar. De recent opgeleverde schoolgebouwen worden ook in 50 jaar afgeschreven. Het gaat dan om Het Saffier (start afschrijving 2021), Van der Capellen (start afschrijving 2024) en Het Mozaïek (start afschrijving 2025). Deze maatregel vloeit voort uit de motie 50 'Van afschrijven naar opplussen' die bij de behandeling van de begroting 2025 door de raad is aangehouden.
- Op 17 april 2025 hebben de vakbonden en de VNG een akkoord bereikt voor een nieuwe CAO die loopt van 1 april 2025 tot en met 31 maart 2027. Het resultaat wordt definitief na de ledenraadplegingen van de afzonderlijke partijen en bekrachtiging door de afzonderlijke besturen. Voor 2026

hadden we gerekend met een hoger percentage voor de loonindexatie dan uiteindelijk nodig blijkt te zijn. Voor 2027 zien we juist een tegengesteld effect. Per saldo leidt dit tot een meevaller van € 1,5 miljoen in 2026.

- Het kabinet heeft besloten om het ingroei-pad voor de maatregelen in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd te verzachten. Concreet betekent dat voor Zwolle dat we in zowel 2026 als 2027 ruim € 11 miljoen ontvangen. Doordat gemeenten in 2026 en 2027 worden gecompenseerd hoeft de structurele kostenbesparing van circa € 1 miljard pas in 2028 te worden gerealiseerd in plaats van 2026. Verwachting is dat er vanaf 2028 een nieuw 'financieel arrangement' voor jeugdzorg komt op basis van een volgend advies van de deskundigencommissie. Om hier niet op vooruit te lopen, heeft het kabinet geen extra middelen toegevoegd vanaf 2028 en is er dus nog geen structurele oplossing voor de tekorten in de jeugdzorg.
- Naast extra geld voor de jeugdzorg worden gemeenten ook gekort op het gemeentefonds. Een van die kortingen heeft betrekking op de invoering van een eigen bijdrage vanaf 1 januari 2028 voor de mensen die jeugdzorg ontvangen. De maatregel moet € 260 miljoen opleveren. Het gemeentefonds wordt hiervoor gekort. We verwachten dat deze maatregel budgettair neutraal zal uitwerken voor gemeenten – tegenover de korting staat inkomsten uit de eigen bijdrage – en stellen daarom voor om hiervoor een nieuwe stelpost in te stellen. Hiermee is de korting van het Rijk budgettair neutraal verwerkt in voorliggende PPN.
- In de Voorjaarsnota is het zogenaamde 'accres' geactualiseerd op basis van de meest recente macro-economische cijfers van het Centraal Planbureau (CPB). Het accres voor loon- en prijsontwikkeling (LPO) is gebaseerd op de prijs van het bruto binnenlands product (pbbp) en valt € 3 miljoen hoger uit ten opzichte van de raming in de decembercirculaire van het gemeentefonds.
- Het BTW-compensatiefonds (BCF) kent een plafond. Als gemeenten in totaliteit minder declareren dan het plafondbedrag dan vloeit het niet gedeclareerde bedrag terug naar het gemeentefonds. Op basis van de ruimte onder het plafond van het jaar 2024 van € 332 miljoen, mogen gemeenten in de begroting 2026 een structurele stelpost opnemen. De provinciaal toezichthouders gebruiken dit als richtlijn bij het beoordelen van de (meerjaren)begroting.

Voor Zwolle betekent dit dat de bestaande stelpost van € 4,0 miljoen vanaf 2026 moet worden verlaagd tot circa € 2,6 miljoen. Per saldo leidt dit tot een structureel nadeel voor de begroting van circa € 1,4 miljoen.

In de meicirculaire van het gemeentefonds 2025 worden gemeenten geïnformeerd over de precieze gevolgen van de Voorjaarsnota. Zoals gebruikelijk zullen we hierover op een later moment informeren.

In onderstaande tabel is het beslag op de structurele middelen aangegeven.

Tabel 2: Beslag op de structurele middelen

Structurele begrotingsruimte (bedragen x € 1 miljoen)	2026	2027	2028	2029
Actuele begrotingsruimte na verwerking nieuwe CAO en Voorjaarsnota Rijk	17,9	19,6	10,9	14,7
Af: Doorwerking Berap 2025/1 (structurele doorwerking)	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1
Maatregelen om de volumegroei inkomensregelingen te beperken	-	0,3	0,6	0,9
Verrekening met stelpost volumegroei Sociaal domein (tranche 2025)	1,5	1,5	1,5	1,5
Verrekening met reserve incidentele bestedingen	0,4	0,1	-0,2	-0,5
Verrekening met stelpost voor reguliere aanvragen (2026)	0,2	0,2	0,2	0,2
Af: Structureel bestedingspakket thema's	-4,3	-4,3	-4,3	-6,3
Af: Staat van de organisatie	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
Af: SIA	-	-	-	-1,0
Af: Reservering voor de 'boeggolflijst'	-	-2,5	-2,5	-2,5
Af: Overig	-	-	-	-0,1
Totaal beslag op de structurele middelen	-6,0	-8,5	-8,5	-11,7
Structureel tekort/overschot	11,9	11,0	2,3	3,1

Toelichting op tabel 2:

- Naast de voorstellen uit de PPN zijn in de tabel ook de structurele doorwerking van de voorstellen uit de Berap 2025-1 meegenomen. Het afgelopen jaar is het gebruik van onze inkomensregelingen sterk toegenomen. Dat heeft ertoe geleid dat beschikbare budget voor inkomensregelingen is overschreden. Dit hebben we vorig jaar bij de begroting 2025 en berap 2-2024 al gezien. In berap 1-2025 doen we een voorstel om een financieel kader voor de inkomensregelingen te gaan hanteren. We stellen structureel extra middelen beschikbaar, maar we onderzoeken welke maatregelen we kunnen nemen om de stijging van de uitgaven te verminderen.
- Voor de Staat van de organisatie willen we per saldo structureel € 1,7 miljoen beschikbaar stellen. We verwachten dat het traject Van Inzicht naar Focus inzichten oplevert hoe we efficiënter en op een andere manier kunnen gaan werken (een besparing van € 1,0 miljoen in 2028 en € 2,0 miljoen in 2028). Het kost echter tijd om deze efficiencyvoordelen te bereiken. In de jaren 2026 tot en met 2028 zijn dan ook aanvullend incidentele middelen nodig. In 2026 zijn minder middelen nodig dan de jaren daarna, omdat we verwachten dat we niet alle vacatures direct kunnen invullen.
- We starten met een structurele reservering van € 1,0 miljoen vanaf 2029 voor de SIA met het oog op de toekomstige investeringsopgave van € 150 tot € 175 miljoen tot en met 2035.
- Voor een aantal onderwerpen geldt dat de financiering in 2026 afloopt en mogelijk vervolfinanciering noodzakelijk is. Dit noemen we de 'boeggolflijst'. We gaan scherp kijken welke taken mogelijk afgebouwd of gestopt kunnen worden. Voor 2026 stellen we voor om een incidenteel budget van € 3 miljoen te reserveren voor mogelijke vervolfinanciering en vanaf 2027 structureel € 2,5 miljoen.

In bijlage 1 is een totaaloverzicht opgenomen van de structurele en incidentele budgetten per thema.

Incidenteel kader

Na verrekening van eerdere besluitvorming over de inzet van meerjarig incidentele middelen resteert een beschikbare incidentele bestedingsruimte van € 18 miljoen. Vanuit het surplus in de weerstandscapaciteit voegen hier € 13,4 miljoen aan toe. Binnen onderwijshuisvesting is sprake van incidentele vrijval van kapitaallasten doordat de planning op onderdelen is gewijzigd. Voor het warmtebedrijf is sprake van incidentele vrijval van € 0,5 miljoen door vertraging in de uitvoering. Voor het incidenteel bestedingspakket van de thema's zetten we € 7,2 miljoen in. De incidentele bedragen voor de 'boeggolf' en de volumegroei inkomensregelingen zijn eerder toegelicht. Het restantbedrag van afgerond € 21 miljoen kan ingezet worden bij de afwegingen bij toekomstige begrotingen of perspectiefnota's of tussentijds urgente investeringsvoorstellen.

Tabel 3: Incidentele begrotingsruimte

Incidentele begrotingsruimte (bedragen x € 1 miljoen)	2026	2027	2028	2029	Totaal
Reserve incidentele bestedingen	18,0				18,0
Bij: Inzet surplus weerstandscapaciteit	13,4				13,4
Bij: Incidentele vrijval kapitaallasten onderwijshuisvesting	1,1	0,9	0,3	0,0	2,3
Bij: Warmtebedrijf	0,5				0,5
Af: Incidenteel bestedingspakket thema's	-2,2	-2,1	-2,1	-0,8	-7,2
Af: Staat van de organisatie	-0,3	-2,0	-1,0		-3,3
Af: Vervolfinanciering 'boeggolf'	-3,0				-3,0
Af: incidentele dekking volumegroei inkomensregelingen	-0,4	-0,1	0,2	0,5	0,2
Totaal mutaties	9,0	-3,3	-2,6	-0,3	
Cumulatief beschikbaar	27,0	23,7	21,1	20,8	

De incidentele bestedingsruimte kan de komende jaren hoger uitvallen door positieve rekeningsaldi en positieve MPV resultaten. De hoogte van de toevoeging is afhankelijk van het surplus in de weerstandscapaciteit, dat bepaald wordt door de risico's en de aan te houden weerstandsratio (zie onderdeel Weerstandscapaciteit).

De verwachting is dat de incidentele bestedingsruimte de komende 4 jaren gevoed kan worden met 25% van de voordelige MPV resultaten. Daarbij is de definitieve voeding afhankelijk van meerdere factoren, omdat het MPV resultaat – na aftrek 75% SIA – gestort wordt in het weerstandsvermogen en vervolgens na weging risico's bepaald wordt welk deel kan vrijvallen en ingezet kan worden voor voeding van de incidentele bestedingsruimte. Bij de Berap-2 2025 vindt een voorlopige verrekening plaats van het MPV resultaat over 2025. In onderstaande tabel is het verwachte MPV resultaat voor de komende jaren opgenomen.

Tabel 4: Verwachte MPV resultaat

MPV resultaten (bedragen x € 1 miljoen)	2026	2027	2028	2029	Totaal
MPV resultaten	13,7	12,7	13,1	7,7	47,2
Af: Behoedzaamheidsmarge	-2,7	-1,7	-2,1	-0,7	-7,2
Netto verwacht resultaat	11,0	11,0	11,0	7,0	40,0
Waarvan 75% naar SIA	-8,0	-8,0	-8,0	-6,0	-30,0
Waarvan 25% naar weerstandsvermogen	-3,0	-3,0	-3,0	-1,0	-10,0

De MPV resultaten zijn opgesteld naar de stand van zaken per begin 2025 en zullen in de loop van de jaren wijzigen. De opgenomen behoedzaamheidsmarge komt overeen met de geïnventariseerde risico's in de grondexploitaties die het resultaat zouden kunnen beïnvloeden. Vanaf 2029 zien we een afname van de winstafdrachten uit de MPV. Na 2029 loopt dit nog verder terug en de verwachting

is dat winstafdrachten uit nieuwe grondexploitaties marginaal zullen zijn, omdat de kosten door diverse oorzaken oplopen, zoals bouwkostenstijgingen maar ook door de diverse duurzaamheids- en mobiliteitsmaatregelen.

Weerstandscapaciteit

In de nota risicomanagement en weerstandsvermogen is een normratio afgesproken van 0,8². Dit betekent dat 80% van de risico's afgedekt moeten zijn door de beschikbare weerstandscapaciteit (algemene concernreserve plus post onvoorzien). Bij de begroting 2025 is besloten uit te gaan van een weerstandsratio van 100%.

Op basis van de uitkomsten van de jaarrekening 2024, berap 2025-1 en overige ontwikkelingen komt de weerstandsratio uit op 152%.

Per saldo komt het surplus boven de 100% uit op afgerond € 27 miljoen. We stellen voor dit bedrag voor 50% toe te voegen aan de SIA en voor 50% aan de reserve incidentele bestedingen.

Tabel 5: Weerstandscapaciteit/-ratio

Weerstandscapaciteit/-ratio (bedragen x € 1 miljoen)	Bedrag	Risico's	Ratio
Actueel o.b.v. jaarrekening 2024	63	52	121%
Bij: Jaarrekeningresultaat 2024	10		
Bij: Resultaat Berap 2025-1	4		
Bij: Vrijval tekortreservering jaarschijf 2026 in begroting 2025	2		
Actuele weerstandscapaciteit/-ratio	79	52	152%
Af: 50% van het surplus toevoegen aan reserve incidentele bestedingen	-13		
Af: 50% van het surplus toevoegen aan de SIA	-13		
Weerstandscapaciteit/-ratio na verwerking voorstel	52	52	100%

2) Daarnaast is afgesproken dat geen directe actie nodig is ingeval de ratio zich tussen de 60% en 100% bevindt.

Strategische Investeringsagenda (SIA)

De financiering van grootschalige investeringen in gebiedsontwikkelingen en mobiliteitsvraagstukken loopt via de Strategische Investeringsagenda (SIA). De SIA geeft inzicht in de toekomstige financieringsbehoefte van deze investeringen en dient als afwegingskader om te bepalen hoeveel investeringsruimte er in de eerstkomende jaren nodig is.

We hebben de afgelopen periode een update van de gehele SIA-lijst uitgevoerd. Het rapport hiervan is samen met een toelichting in de geheime bijlage opgenomen. We verwachten dat we voor de projecten die tot en met 2028 besluitvorming vragen voldoende financiële middelen beschikbaar hebben. Dit is niet het geval voor de investeringsvraag in de toekomst. We verwachten dat in de komende periode tot en met 2035 € 150 - € 175 miljoen aan investeringsruimte gevonden moet worden binnen onze gemeentelijke begroting.

In de actualisatie hebben we de investeringen in toekomstige parkeerhubs buiten beschouwing gelaten omdat daarvoor het uitgangspunt geldt dat dekking van lasten in principe opgevangen worden binnen de parkeerexploitatie/-tarieven. Voor eventuele nadelige resultaten in de parkeerexploitatie in de eerste jaren houden we € 20 miljoen in de SIA achter de hand.

Op dit moment bedraagt de vrije investeringsruimte in de SIA € 84 miljoen. Hier zijn de toekomstige winstafdrachten van de MPV tot en met 2029 in meegeteld evenals de toevoeging vanuit het surplus van de weerstandscapaciteit. Ook houden we rekening met het behaalde rentevoordeel van € 2 miljoen op de vooruit ontvangen rijks gelden in het kader van woningbouw/gebiedsontwikkelingen. Deze voegen we toe aan de SIA.

De beschikbare investeringsruimte zetten we voorlopig als volgt in:

- Voor de ontwikkeling van de parkeerhubs houden we € 20 miljoen achter de hand.
- Voor prijsontwikkeling voor reeds vastgestelde kredieten en nog vast te stellen krediet reserveren we € 13 miljoen.
- De vrije investeringsruimte bedraagt € 51 miljoen.

3. Een (t)huis voor iedereen



Eén van onze belangrijkste opgaven is het bouwen van woningen. We willen dat al onze inwoners een passend (t)huis kunnen vinden. Dit is nog niet het geval. Het is voor veel mensen nog steeds lastig om een woning te vinden doordat het aanbod laag is en de prijzen hoog. Er worden nog niet voldoende woningen gebouwd. We zien wel een stijgende lijn in het aantal woningen dat we in Zwolle bouwen. Het aantal bouwvergunningen neemt toe, en er gaan steeds meer plannen richting de uitvoering. We besteden hierbij aandacht aan dat we voldoende betaalbare woningen bouwen. Vorig jaar hebben we extra geïnvesteerd in het aannemen van mensen die helpen met woningbouw en stedelijke ontwikkeling. De bouwopgave vraagt namelijk veel (schaarse) menskracht, zowel bij gemeente, maar ook bij de markt. We gaan projecten zo veel mogelijk versnellen om meer woningen te realiseren en dat vraagt een grote financiële inspanning. Dat kunnen we niet zonder Rijk en provincie, maar in de Strategische Investeringsagenda (SIA) reserveren we hiervoor ook zelf middelen. In deze PPN is een voorstel opgenomen, met een aanzet, om dit voor de langere termijn structureel te gaan doen.

Tot 2040 komen er duizenden woningen in onze stad bij. Hoe de toekomstplannen van onze stad na 2030 uitzien, staat in het Ruimtelijk Toekomstperspectief waarover we gesprekken voeren met inwoners en betrokken partijen. Belangrijke voorstellen in het perspectief zijn de ontwikkelingen in de bestaande stad en de uitbreidingen aan de oostrand en zuidrand van de stad. Eind dit jaar worden de plannen vastgelegd in de aanvulling van onze Omgevingsvisie.

Meer woningbouw in onze stad betekent ook dat we ons anders moeten gaan verplaatsen in de stad om onze stad leefbaar en bereikbaar te houden. Om dit te realiseren is het belangrijk dat we met elkaar vaststellen hoe we dit gaan doen en daar hebben we de afgelopen periode grote stappen in gezet. We hebben de Nota Parkeren, Adaptieve Ontwikkelstrategie Hubs (AOS), Strategie Verkeersveiligheid en Strategie Deelmobiliteit vastgesteld. Om ruimte voor woningen te creëren, is het realiseren van de hubs belangrijk. Op dit moment zijn we druk bezig met de realisatie van de hub op Weezenlanden en zijn de voorbereidingen gestart voor hubs op de Veemarkt en het Noorderkwartier.

Zwolle is een onderwijsstad en biedt een thuis aan veel onderwijsinstellingen.

We zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van onze scholen. In ons Integraal Huisvestingsplan (IHP) geven we aan hoe we werken aan het verbeteren en vernieuwen van onze schoolgebouwen. We hebben niet voldoende financiële middelen om alle achterstanden weg te werken en we krijgen hiervoor ook niet voldoende middelen van het Rijk. Vorig jaar hebben we in de PPN middelen gereserveerd voor het verbeteren van onze schoolgebouwen en dat doen we dit jaar weer.

Een (t)huis voor iedereen betekent ook een plek bieden aan vluchtelingen. We zetten ons in om ontheemden, vluchtelingen en statushouders op een duurzame en humane wijze op te vangen in onze stad. Hiermee bieden we vluchtelingen en statushouders een stabiele basis in de stad waarmee ze een goede start kunnen maken met het meedoen in de samenleving. Het afgelopen jaar hebben we de opvanglocaties voor de Oekraïners verbouwd om de kwaliteit van leven te verhogen. We hebben de locatie aan de Rijnlaan in gebruik genomen als doorstroomlocatie voor statushouders.

Strategische Investeringsagenda (SIA)

We hebben in Zwolle de Strategische Investeringsagenda (SIA) ingericht. Dit is een belangrijk financieel instrument waarmee we sparen voor toekomstige investeringen in grootschalige gebiedsontwikkelingen en mobiliteitsopgaven. Hierdoor hebben we meer financiële continuïteit en stabiliteit om onze projecten uit te kunnen voeren. We kunnen hiermee ook makkelijker inspelen op financieringsmogelijkheden van andere partijen, zoals de Rijksoverheid die vaak ook cofinanciering van de gemeente vragen. We hebben de afgelopen periode een update van de gehele SIA-lijst uitgevoerd. Het rapport hiervan is samen met een toelichting in de geheime bijlage opgenomen. We verwachten dat we voor de projecten die tot en met 2028 besluitvorming vragen voldoende financiële middelen beschikbaar hebben. Dit is niet het geval voor de investeringsvraag in de toekomst. We verwachten dat in de komende periode tot en met 2035 € 150 tot € 175 miljoen aan investeringsruimte gevonden moet worden binnen onze gemeentelijke begroting. Dit betekent dat we moeten werken naar een structurele ruimte van € 7,5 tot € 9,0 miljoen in 2035. Hiervoor is op dit moment niet genoeg financiële ruimte en nog onduidelijk welk deel het Rijk hierin kan bijdragen. We starten met een structurele reservering van € 1,0 miljoen vanaf 2029 voor de SIA.

	2026	2027	2028	2029
Structureel				€1,0 miljoen
Incidenteel				

Projecten buiten de scope van de SIA

We zijn in verschillende gebieden in de stad veel woningen aan het bouwen. Voor goede ontsluiting van deze gebieden en ook het opvangen van extra druk op het verkeerssysteem zijn maatregelen in diverse (hoofd)wegen onontkoombaar. Denk aan de Middelweg, Scholtensteeg, IJsselallee. Ook vanuit de netwerkaanpak, waar zowel de korte als lange termijn opgaven in beeld zijn gebracht, komen deze maatregelen naar voren.

Investeren op de kortere termijn is randvoorwaardelijk om de woningbouw te faciliteren en de bereikbaarheid op orde te houden. Deze opgaven vallen buiten de directe scope van de gebiedsontwikkelingen en daarom niet binnen de SIA. De reguliere mobiliteitsbegroting kan hier ook niet in voorzien gezien de financiële omvang. Hier ligt een aanvullende financieringsbehoefte. Bij de begroting 2026 brengen we dit verder in beeld.

Onderwijshuisvesting

Een schoolgebouw is een veilige, inspirerende plek waar kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen. Samen met de schoolbesturen zorgen wij voor een gezonde en moderne leeromgeving voor de kinderen uit Zwolle. Veel schoolgebouwen in Zwolle zijn op leeftijd. Voor het behalen van de klimaatdoelen en het bieden van gezonde schoolgebouwen is het nodig om in de komende 25 jaar ruim 70 scholen te vernieuwen. In het najaar leggen we de actualisatie van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) aan de raad voor waarin een aanpak voor de uitvoering van deze opgave na 2029 is uitgewerkt. Het is belangrijk dat we bij onderwijshuisvesting uitgaan van een langjarig perspectief. Dit is nodig om afspraken en plannen met de scholen te gaan maken. We gaan hierbij financiële verplichtingen aan voor de periode na de begroting (na 2029). Het gaat om een investeringsbedrag van circa € 210 miljoen, verspreid over een periode van 2030 tot 2040. Hieruit vloeit een structurele jaarlast (kapitaallast) van € 840.000 per jaar. Over een periode van 10 jaar komen de

kapitaallasten cumulatief uit op structureel € 8,4 miljoen vanaf 2039. Omdat het gaat om investeringen na 2029, kunnen we deze niet in deze PPN en de begroting 2026 opnemen. Het is wel belangrijk dat we ons als gemeentebestuur committeren aan deze langjarige verplichtingen.

Er zijn scholen die in wijken staan waar plannen zijn voor gebiedsontwikkelingen. Sommige scholen kunnen vervangen worden door nieuwbouw. Dit speelt concreet in de wijk Aa-landen. De gebiedsvisie Centrum Aa-landen ligt op het moment van schrijven van deze PPN aan de gemeenteraad voor. Hierin is de realisatie van een nieuw onderwijsgebouw voor het Meander opgenomen. In deze PPN zijn middelen opgenomen om de nieuwbouw van het Meander te realiseren. Hierdoor kan op de huidige locatie van de school nieuwbouw gerealiseerd worden.

Maatschappelijke voorzieningen (De Bolder)

In het Centrum Aa-landen vormen De Bolder (wijkaccommodatie opgericht door inwoners Aa-landen) en de Stadkamer samen met de school Meander een wijkcentrum. De Bolder is verbonden met het Meander college. Als deze gesloopt wordt, dan verdwijnt ook De Bolder. Het is belangrijk voor de wijk om een nieuw wijkcentrum te realiseren. Het voorstel is dan ook om hiervoor al middelen te reserveren (€ 300.000 kapitaallast).

	2026	2027	2028	2029
Structureel				
Kapitaallasten Meander				€1,6 miljoen
Kapitaallasten De Bolder				€300.000
Incidenteel				

Vluchtelingen

De opvang van vluchtelingen blijkt geen tijdelijke maar een permanente taak van de gemeente. Het COA en het Rijk verwachten dat de komende jaren de instroom van asielzoekers zal doorzetten. We hebben een nieuwe tijdelijke afdeling Vluchtelingen ingericht en zij werken aan een proactieve en toekomstbestendige aanpak voor de opvang en huisvesting van vluchtelingen in de volle breedte. De tijdelijke afdeling Vluchtelingen zal uitzoeken wat er nodig is om de opgave voor duurzame opvang van vluchtelingen in Zwolle zo goed mogelijk in de organisatie te borgen. Dit kost extra geld. Het voorstel is om incidenteel middelen voor de tijdelijke afdeling Vluchtelingen te reserveren en naar aanleiding van de onderzoeksresultaten van de tijdelijke afdeling Vluchtelingen het aan het nieuwe college te laten hoe zij verder wil gaan met dit thema.

	2026	2027	2028	2029
Structureel				
Incidenteel	€750.000	€750.000	€750.000	

4. Iedereen doet mee



Zwolle wil een stad zijn waar iedereen kan meedoen. En waar iedereen dezelfde kansen krijgt. In 2024 hebben we de Koers Sociaal Domein vastgesteld. Daarmee zetten we in beleid, uitvoering en organisatie concrete stappen om nog beter aan te sluiten bij de leefwereld van de inwoner. We willen de bestaanszekerheid van onze inwoners vergoten door de maatschappelijke verbanden en netwerken in de samenleving te versterken. We blijven inzetten op een sterke sociale basis; de basis waar mensen op kunnen terugvallen als ze hulp nodig hebben.

In Zwolle willen we graag meer mensen aan werk helpen. Meedoen in de vorm van werk draagt bij aan geluk, welzijn en gezondheid. Vorig jaar in de PPN 2025 hebben we middelen gereserveerd in arbeidsparticipatie met als doel om meer mensen aan een baan te helpen. In 2024 stelden we de herijkte visie op arbeidsmarktparticipatie en arbeidsmarktbeleid vast. De focus hierin ligt op het vergroten van de arbeidsparticipatie van inwoners met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt.

De impact van vergrijzing op Zwolle

De komende jaren gaat Zwolle groeien. Tot ongeveer 2040 is daarbij sprake van dubbele vergrijzing: het aantal 65-plussers neemt toe ten opzichte van de rest van de bevolking én de mensen worden steeds ouder. Dit raakt vrijwel alle gemeentelijke beleidsterreinen en brengt opgaven én kansen met zich mee. We hebben bewuste aandacht voor de brede impact van vergrijzing op de stad. De groei van Zwolle en de dubbele vergrijzing werken op elkaar in en hebben impact op onze stad en de benodigde voorzieningen. De vergrijzing in Zwolle zal ook steeds meer invloed hebben op ons beleid en de begroting. Als we ons onvoldoende voorbereiden kunnen er tekorten ontstaan op het gebied van wonen, (mantel)zorg & ondersteuning, voorzieningen en op de brede arbeidsmarkt. Die tekorten zijn niet alleen kwantitatief, maar kunnen een forse impact hebben op de kwaliteit van leven en werken. Doordat de effecten zich vooral voordoen bij ouderen in een kwetsbare positie, kan de kansenongelijkheid toenemen. Dit soort negatieve effecten van vergrijzing vormen een voor de hand liggende invalshoek, maar ook andere perspectieven zijn nodig. Zo zijn ondersteunende technologie en innovatie volop in ontwikkeling. Oudere vitale inwoners zetten zich in voor de samenleving en zien naar elkaar om. Dit vormt een kans voor het versterken van de sociale basis van verschillende generaties. Veel ouderen nemen nog actief deel aan de samenleving en maken volop gebruik van de

maatschappelijke en commerciële voorzieningen in onze stad. En dragen zo bij aan de levendigheid van de stad. In het omgaan met de effecten van vergrijzing geven we al deze verschillende perspectieven een plek. De komende periode werken wij dit verder uit, zodat we bij nieuw beleid rekening kunnen houden met vergrijzing in haar vormen.

Inwoners waarderen onze stad omdat we omzien naar elkaar. Dit is geen vast gegeven. De samenleving is in beweging. De behoeften van onze inwoners, ondernemers en organisaties veranderen voortdurend. Als gemeentelijke organisatie willen we aansluiten bij wat Zwollenaren beweegt en wat ze nodig hebben, dus echt met hen in contact zijn. Met het programma menselijke maat werken we vanuit vertrouwen, communiceren we helder en gaan we op zoek naar inwoners die ondersteuning nodig hebben. Bij het uitvoeren van ons werk zoeken we naar de behoefte achter de gestelde vraag. Zo kunnen we met de beste oplossing komen. We willen dat we als gemeente worden ervaren als een bereikbare en luisterende organisatie dichtbij.

Zwolle is een betrokken en levendige stad. We willen de levendigheid graag stimuleren. We hebben vorig jaar in de PPN 2025 geïnvesteerd in kunst en cultuur. Vorig jaar hebben we een subsidieregeling voor vier jaar vastgesteld (de Culturele basisinfrastructuur (BIS)). Daarmee borgen we dat onze gezelschappen en culturele instellingen meerjarige plannen kunnen maken, wat ten goede komt aan het culturele aanbod. Ook voor evenementen hebben we vorig jaar extra geld gereserveerd. Dit jaar doen we een voorstel om te sparen voor Zwolle 800 jaar in 2030.

Koers sociaal domein (sociale basis)

In 2024 is de Koers Sociaal Domein 2024-2030 vastgesteld. Daarmee zetten we in beleid, uitvoering en organisatie concrete stappen om nog beter aan te sluiten bij de leefwereld van de inwoner. We willen bestaanszekerheid versterken, kansengelijkheid vergroten, gezond leven mogelijk maken én inzetten op een sterke sociale basis. Dat doen we ook door meer menselijke maat, meer samenspraak met inwoner, meer oog voor de brede context van iemands leven, meer preventie en het werken aan duurzame, samenhangende oplossingen. Dat doen we ook door beleid en uitvoering in samenspraak met inwoners en partners vorm te geven.

Het versterken van de sociale basis is een cruciale beweging in het realiseren van de Koers Sociaal Domein. In de bredere context van maatschappelijke veranderingen en landelijke ontwikkelingen is er een grote urgentie om deze beweging door te zetten. We zien door vergrijzing, migratie, individualisering, en onzekerheid over de toekomst een toenemende druk op het sociaal domein van de gemeente. Deze ontwikkeling wordt nog versterkt door een verschuiving van het medisch naar het sociaal domein (vermaatschappelijking van de zorg) en een daardoor groter beroep op gemeentelijke voorzieningen. Dit in combinatie met tekorten op de arbeidsmarkt en de nog steeds voortdurende loon- en prijsstijgingen maakt de noodzaak om tot nieuwe oplossingen te komen groot.

Om de sociale basis te versterken maken we ruimte voor initiatieven van inwoners en werken we intensief samen met onze partners. De sociale basis is het sociale weefsel (fundament) van onze Zwolse samenleving. Zwolle heeft een relatief sterke sociale basis, deze basis moeten we versterken om toekomstige ontwikkelingen te kunnen opvangen.

Samen met partners hebben we een gezamenlijk toekomstbeeld opgesteld en zien we een grote bereidheid om steeds meer samen te gaan werken. We zien dat de ontwikkeling van zorgzame gemeenschappen en de verbinding tussen mensen en groepen aandacht vragen. Ook willen we extra aandacht geven aan het opgroeien en opvoeden van veerkrachtige en gezonde kinderen en jongeren en de kwaliteit van leven van thuiswonende ouderen vergroten. De kansengelijkheid van specifieke aandachtsgroepen (zoals nieuwkomers, mensen met (tijdelijke of blijvende)

psychische of sociaal psychische kwetsbaarheid in de buurt, dak- en thuislozen) willen we versterken.

Om de sociale basis de komende jaren te versterken zijn aanvullende financiële middelen nodig. Deze middelen zijn nodig om de stijgende indexatiekosten en weggevallen Rijksmiddelen van onze partners te compenseren. En daarnaast zijn extra middelen nodig om de sociale basis daadwerkelijk te versterken. Ons voorstel is om de extra middelen die we van het Rijk hebben ontvangen (compensatie Ravijnjaar en Van Arkgelden) hiervoor in te zetten. We gaan samen met partners en met inwoners bouwen aan een sterkere sociale basis. Wij verwachten dat de investeringen aan de voorkant baten aan de achterkant opleveren.

Sociale basis	2026	2027	2028	2029
Structureel	€4,0 miljoen	€4,0 miljoen	€4,0 miljoen	€4,0 miljoen
Incidenteel				

Bestaanszekerheid (inkomensregelingen)

We hebben inkomensregelingen voor inwoners met een laag inkomen om hun financiële bestaanszekerheid te borgen. Om ervoor te zorgen dat deze Zwollenaren daadwerkelijk kunnen rondkomen, willen we dat iedereen die recht heeft op deze regelingen, deze ook kan vinden, aanvragen en gebruiken. Daarom zetten we in op het verbeteren van de toegang tot en het vereenvoudigen van de inkomensregelingen. Begin dit jaar is in de raad ingestemd met de uitvoering van plateau 1. In dit plateau staan de interventies die we in onze huidige systemen en in onze huidige organisatie kunnen uitvoeren. Een voorbeeld is de 'Laat geen geld liggen'-gids. We verwachten door het uitvoeren van dit plateau dat de kosten voor de inkomensregelingen zullen stijgen, en hiervoor stellen we in deze PPN middelen beschikbaar.

Tegelijkertijd zien we dat de afgelopen periode de kosten en het gebruik van onze inkomensregelingen sterk is toegenomen en we het beschikbare budget voor inkomensregelingen hebben overschreden. Dit hebben we vorig jaar bij de begroting 2025 en berap 2-2024 al gezien. In berap 1-2025 doen we een voorstel om een financieel kader voor de inkomensregelingen te gaan hanteren: in 2026

het armoedebudget plus €1,9 miljoen, in 2027 plus €1,6 miljoen, in 2028 plus €1,3 miljoen en vanaf 2029 plus €1,0 miljoen. We stellen structureel extra middelen beschikbaar, en we onderzoeken welke maatregelen we kunnen nemen om de stijging van de uitgaven te verminderen.

Bestaanszekerheid	2026	2027	2028	2029
Structureel	€160.000	€160.000	€160.000	€160.000
Incidenteel				

Evenementen

Evenementen zijn belangrijk voor Zwolle. Ze zorgen voor saamhorigheid in de stad en de omgeving. Serious Request was daar een mooi voorbeeld van. In 2030 bestaat Zwolle 800 jaar en dit willen we samen vieren. Vorig jaar zijn hier in de PPN nog geen middelen voor gereserveerd. Dit willen we nu wel doen. We vinden het belangrijk om aandacht te geven aan de voorbereiding van het jaar 2030. In dat jaar vinden ook de Internationale Hanzedagen in Zwolle plaats. Een themajaar kan de lokale gemeenschap verenigen en trots op Zwolle vergroten. Het samen genieten van festiviteiten, evenementen en activiteiten brengt mensen samen en zorgt voor verbinding. Daarnaast is het ook een gelegenheid om Zwolle te promoten als een toeristische bestemming en dat is een positieve stimulans voor de lokale economie. We gaan sparen voor dit themajaar en stellen voor om hier nu totaal €3,0 miljoen incidenteel voor te reserveren (€750.000 van 2026 tot en met 2029).

Evenementen	2026	2027	2028	2029
Structureel				
Incidenteel	€750.000	€750.000	€750.000	€750.000

5. Een duurzame toekomst



We werken aan een transitie naar een duurzame samenleving. Dit betekent voorbereid zijn op de klimaatverandering. We werken hard aan de Zwolse energietransitie. Vorig jaar hebben we extra middelen beschikbaar gesteld voor de oprichting van een warmtebedrijf en aanleg van een warmtenet. Ook hebben we gekozen voor een ambitiepakket voor onze energietransitie. We werken samen met bewoners en partners aan verschillende energieprojecten. Via verzwaring, verslimming en een betere verdeling gaan we de congestie op het elektriciteitsnetwerk bestrijden. Ook verduurzamen we onze schoolgebouwen en ons eigen vastgoed.

We gaan ook door met de transitie naar een circulaire economie. In 2024 stelden we een visie voor circulair Zwolle op. We hebben gekozen voor vier terreinen waar we de meeste impact kunnen maken: circulaire bouw, economie, afval & grondstoffen en bedrijfsvoering.

We zetten ook verdere stappen in de vergroening van onze stad. In 2024 vernieuwden we ons groen- en recreatiebeleid. Met dit plan zorgen we ervoor dat Zwolle haar groene karakter, leefkwaliteit en biodiversiteit behoudt, ook als de stad groeit. We maken onze stad beter bestand tegen de gevolgen van klimaatverandering. Vorig jaar is ook de Natuurinvesteringsagenda (NIA) van start gegaan en hiervoor hebben we in de PPN 2025-2028 middelen beschikbaar gesteld.

Verduurzaming gemeentelijk vastgoed

We hebben als gemeente circa 170 gebouwen in ons bezit, zoals bijvoorbeeld musea, theaters, sporthallen en wijkcentra. We hebben de afgelopen jaren verschillende van deze gebouwen verduurzaamd en daar gaan we mee door. Hiermee dragen we bij aan onze doelstelling om een klimaatneutraal Zwolle te realiseren. Bij de verduurzaming van onze gebouwen zetten we in op zoveel mogelijk CO₂-reductie en aardgasvrij. Vorig jaar is de Routekaart verduurzaming gemeentelijk vastgoed door de gemeenteraad vastgesteld.

In de PPN 2025-2028 hebben we voor vier jaar budget beschikbaar gesteld. Dit budget is minder dan nodig is om de wettelijke doelstellingen te halen. Hiervoor hebben we onvoldoende financiële middelen. In deze PPN stellen we voor om in lijn met de beschikbaar gestelde budgetten van vorig jaar de jaarschijf 2029

toe te voegen. Hierbij gaat het om structureel €131.000. Hiermee houden we voortgang op de uitvoering van de verduurzaming van ons vastgoed en blijven we jaarlijks aanvullende subsidie aanvragen bij het Rijk (DuMaVa-subsidie).

	2026	2027	2028	2029
Structureel				€131.000
Incidenteel				

Energietransitie (Hogenkamp kiest)

In de buurt Hogenkamp werkt de bewonerscoöperatie WijBedrijf Dieze aan een wijkverbeterplan. De opgave van wijkverbetering is in deze buurt urgent. De flats en de buitenruimte in het gebied hebben te maken met grootschalig achterstallig onderhoud, geluidsoverlast en wateroverlast. De woningen hebben slechte energielabels waardoor het comfort laag is en de woonlasten hoog zijn. De doorstroom is groot. De bewoners/eigenaren willen graag hun vastgoed en buitenruimte verduurzamen en klimaatbestendig maken en zo de kwaliteit van hun leefomgeving en leefgemeenschap verbeteren. De gemeenteraad heeft bij de behandeling van de PPN 2025 twee moties aangenomen waarin het college wordt gevraagd om vervolg te geven aan dit initiatief. De ene motie maakt het voor het WijBedrijf mogelijk om aan de slag te gaan met de volgende fase en toe te werken naar het wijkverbeterplan. Hiervoor is €180.00 beschikbaar gesteld. De andere motie roept op tot structurele ondersteuning van dit initiatief, maar ook eventuele volgende initiatieven.

We willen hier in deze PPN invulling aan geven door budget voor het WijBedrijf Dieze/Vereniging Hogenkamp verduurzaamt' vrij te maken. Dit budget kan door de bewonerscoöporatie gebruikt worden voor bijvoorbeeld het uitvoeren van externe onderzoeken en voor participatie. Daarnaast willen we ambtelijke capaciteit beschikbaar stellen om een ruimtelijk kader op te stellen in samenwerking met betrokkenen in het gebied, het initiatief te begeleiden en een coalitie te bouwen. Met dit project doen we ervaring op, en gaan we werkenderwijs keuzes maken over de rol van de gemeente.

	2026	2027	2028	2029
Structureel				
Incidenteel	€500.000	€500.000	€500.000	

Natuurinvesteringsagenda (NIA)

Groen is belangrijk voor Zwolle. We vinden het belangrijk dat iedereen in Zwolle dicht bij groen woont en genoeg ruimte heeft om te recreëren. Vorig jaar heeft de gemeenteraad het groen- en recreatiebeleid vastgesteld. Hiermee zorgen we ervoor dat Zwolle haar groene karakter, leefkwaliteit en biodiversiteit behoudt, ook als de stad groeit. Tevens maken we daarmee onze stad beter bestand tegen de gevolgen van klimaatverandering, zoals langdurige droogte, hitte en hevige buien. Vorig jaar in de PPN hebben we middelen gereserveerd om een eerste stap te zetten in een Natuurinvesteringsagenda. Hiermee gaan we 'slimme' groene toevoegingen en verbindingen realiseren.

In deze PPN zetten we extra in om het groen in en om de stad op orde te houden en op een toename in de biodiversiteit. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van het burgerberaad om natuur en biodiversiteit meer ruimte te geven in het straatbeeld; met betrokkenheid van bewoners. We gaan starten met de voorbereidingen van een groen stadspark door in 2026 een uitvoeringsplan op te stellen. In het uitvoeringsplan is aandacht voor het toevoegen van nieuwe schaduwrijke gebieden, recreatieve voorzieningen, ruimte voor water en biodiversiteit. Ook worden de locatie, omvang, doelen en ontwerp van een park bepaald. Daarnaast werken we aan groene verbindingen naar en in het buitengebied. Door de aanleg van landschapselementen en (kleine) bossen met recreatieve routes maken we ons buitengebied beter toegankelijk. Zowel voor onze inwoners als voor de fauna, die zo geleiding en beschutting naar de verschillende grotere leefgebieden krijgt. Ook stellen we middelen beschikbaar voor extra groen in de stad en voor extra menskracht voor de uitvoering van maatregelen en acties uit het groen- en recreatiebeleid.

	2026	2027	2028	2029
Structureel	€135.000	€135.000	€135.000	€135.000
Incidenteel	€210.000	€110.000	€60.000	€60.000

6. Staat van de organisatie



De gemeenteraad heeft de afgelopen jaren extra middelen beschikbaar gesteld om de gemeentelijke organisatie te versterken. Onze organisatie is de afgelopen jaren flink gegroeid door de ontwikkeling van de stad en een steeds complexere omgeving. De opgaven waar we voor staan zijn groot en we hebben als gemeente een belangrijke rol om de opgaven samen met onze partners vorm te geven. We hebben de afgelopen periode verbeteringen in onze organisatie gerealiseerd of in gang gezet. Maar we zijn er nog niet.

We hebben de afgelopen periode stappen gezet in de digitale transformatie. Dit houdt in dat we op zoek gaan naar digitale innovaties om onze processen te verbeteren. Ook gaan we vooruit in het datagedreven werken. We hebben heel veel informatie en we zetten deze zo goed mogelijk in om inzicht te krijgen hoe het met onze stad gaat en op welke terreinen we aan de slag gaan. We moeten in de digitale transformatie blijven investeren. Het is een noodzakelijke stap voor onze organisatie om als toekomstgerichte stad door te kunnen gaan. Terwijl de samenleving zich steeds meer digitaliseert en dat ook van onze dienstverlening verwacht, worden we geconfronteerd met een krappere arbeidsmarkt die de innovatiekracht en economische weerbaarheid onder druk zet. Technologie biedt hier echter mogelijkheden: we kunnen niet alleen efficiënter werken, maar ook anders werken, door de inzet van hyperautomation en AI. Daarnaast is het onze verantwoordelijkheid om als betrouwbare overheid zorgvuldig om te gaan met data en informatie. Aspecten als dataveiligheid en privacy moeten op orde zijn.

We blijven investeren in versterking van het management. De organisatie groeit en we willen de span of control van leidinggevenden niet groter laten worden en bij voorkeur verkleinen. Nabijheid van leidinggevenden helpt bij het verbeteren van de strategische sturing en kan een positief effect hebben op het ziekteverzuim. En helpen de werkdruk van de medewerkers te verlagen. Onze medewerkers zijn degenen die onze ambities en taken uitvoeren ('onze uitvoeringskracht'). Met investeringen in de organisatie en kwaliteit van het management dragen we bij aan de vitaliteit van onze medewerkers. Zodat zij zich met plezier en energie kunnen inzetten voor de stad, en zorgen we ervoor dat we medewerkers voor onze organisatie behouden.

We zijn aan de slag gegaan met het fundament van onze bedrijfsvoering. Dit was één van de prioriteiten van het onderzoek Staat van de Bedrijfsvoering (2022). We hebben stappen gezet op het gebied van bedrijfsprocessen, sturingsinformatie, inkoop en contractmanagement. We gaan door met het verstevigen van ons fundament. Door een goed fundament kunnen we beter sturen en verkleinen we het risico op fouten (onder andere minder faalkosten). De groeiende organisatie vraagt ook een blijvende uitbreiding van de bedrijfsvoeringscapaciteit. Dit draagt bij aan de effectiviteit van de organisatie.

In deze PPN willen we weer een stap maken om de basis van onze organisatie op orde te brengen. Het voorstel is om per saldo structureel €1,7 miljoen hiervoor beschikbaar stellen. We verwachten dat het traject Van Inzicht naar Focus inzichten oplevert hoe we efficiënter en op een andere manier kunnen gaan werken (een besparing van €1,0 miljoen in 2028 en €2,0 miljoen in 2028). Het kost echter tijd om deze efficiencyvoordelen te bereiken. In de jaren 2026 tot en met 2028 zijn dan ook aanvullend incidentele middelen nodig. In 2026 zijn minder incidentele middelen nodig dan de jaren daarna, omdat we verwachten dat we niet alle vacatures direct kunnen invullen.

	2026	2027	2028	2029
Structureel	€1,7 miljoen	€1,7 miljoen	€1,7 miljoen	€1,7 miljoen
Incidenteel	€0,3 miljoen	€2,0 miljoen	€1,0 miljoen	

7. Vertaling en doorkijk



In deze PPN staat waar we de komende jaren extra in gaan investeren. Dit is de laatste PPN van dit college en we zetten in op de uitvoering van de plannen die we de afgelopen jaren hebben gemaakt. We geven aan voor welke thema's we nog extra middelen willen reserveren binnen ons huidige financiële kader.

De keuzes die we in deze PPN hebben gemaakt, werken we de begroting verder uit in concrete begrotingsvoorstellen. Ook gaan we in de begroting 2026 aan de slag met onderwerpen waarvan de financiering in 2026 afloopt en waarvoor mogelijk vervolgfianciering nodig is. Dit noemen we de boeggolflijst. Deze is op dit moment omvangrijk. We gaan scherp kijken welke taken mogelijk afgebouwd of gestopt kunnen worden. Hiervoor komen we bij de begroting 2026 met een voorstel. We gaan ook aan de slag met de boeggolflijst vanaf 2027 om inzichtelijk te maken met welke taken we door moeten gaan en voor welke taken dit mogelijk niet het geval is. Deze analyse willen we begin volgend jaar gereed hebben, zodat de nieuwe coalitie hier afwegingen in kan maken. In deze PPN komen niet alle onderwerpen aan de orde waarvoor nog middelen nodig zijn. In de begroting is er een beperkt budget beschikbaar voor financiering voor andere noodzakelijke begrotingsposten die niet in deze PPN zijn opgenomen. Hiervoor komen we bij de begroting met voorstellen. Hiervoor geldt dat deze voorstellen moeten bijdragen aan de uitvoering van huidig beleid en projecten. Dus geen nieuw beleid.

Zoals we al eerder in deze PPN hebben gezegd, is onze financiële situatie relatief gezond in vergelijking met andere gemeenten. We kunnen nog investeren in onze stad. We zien wel dat we na 2029 onvoldoende middelen hebben voor onze ambities en opgaven, zoals bijvoorbeeld voor onderwijshuisvesting, de Strategische Investeringsagenda en energietransitie. Het is voor bijvoorbeeld onderwijshuisvesting en andere projecten in de stad belangrijk dat we uitgaan van een langjarig perspectief om afspraken met partners te kunnen maken. Commitment voor deze langjarige verplichtingen vanuit het gemeentebestuur is belangrijk. We moeten op zoek hoe we hier op langere termijn middelen voor vrij kunnen gaan maken. Het is erg onzeker welke financiële middelen we van het Rijk ontvangen voor onze taken. Het is dus belangrijk dat we keuzes maken. Dit doen we onder andere in het traject Van Inzicht naar Focus. We maken voor de nieuwe coalitie inzichtelijk welke beleidskeuzes in de begroting mogelijk zijn.

Bijlage 1: Structureel en incidenteel bestedingspakket per thema

Structureel bestedingspakket per thema (bedragen x € 1 miljoen)	2026	2027	2028	2029
Onderwijshuisvesting	0,0	0,0	0,0	-1,9
Natuurinvesteringsagenda (NIA)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Koers sociaal domein (sociale basis)	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0
Bestaanszekerheid (inkomensregelingen)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Verduurzaming maatschappelijk vastgoed	0,0	0,0	0,0	-0,1
Totaal structureel	-4,3	-4,3	-4,3	-6,3

Incidenteel bestedingspakket per thema (bedragen x € 1 miljoen)	2026	2027	2028	2029	Cumulatief
Natuurinvesteringsagenda (NIA)	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4
Vluchtelingen	-0,8	-0,8	-0,8	0,0	-2,3
Hogenkamp Kiest	-0,5	-0,5	-0,5	0,0	-1,5
Evenementen	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-3,0
Totaal incidenteel	-2,2	-2,1	-2,1	-0,8	-7,2

Colofon

Dit is een uitgave van gemeente Zwolle, mei 2025

tekst: gemeente Zwolle

beeld: gemeente Zwolle | Huisstijlhub

opmaak: team vormgeving, afdeling communicatie

[zwolle.nl](https://www.zwolle.nl)