



toekomst

Zwolle

Perspectiefnota 2022-2025

1	Inleiding	4
1.1	Perspectiefnota	4
1.2	De gevolgen de Coronacrisis	4
1.3	Het laatste jaar van deze raadsperiode	4
1.4	Onzekerheid over de gemeentefinanciën	5
1.5	Groei van de stad vraagt om investering	5
1.6	Dat vraagt om een Perspectiefnota die de strategische richting faciliteert	5
1.7	Opbouw van deze Perspectiefnota	5
2	Strategische lijnen	6
3	Maatschappelijke ontwikkelingen en de betekenis voor Zwolle	8
4	Het financieel perspectief	10
4.1	De financiële positie van gemeenten staat onder druk	10
4.2	Structureel perspectief	10
4.3	Financiële kaders	12
5	Keuzerichtingen voor de begroting 2022	14
5.1	Doorrekening van de bestaande beleidsambities	14
5.2	Scherpe keuzes zijn noodzakelijk	14
5.3	Algemene lijn: Kwalitatieve groei en inzetten op herstel	15
5.4	Sociale ontwikkeling van de stad	15
5.5	Economische ontwikkeling van de stad	16
5.6	Fysieke ontwikkeling van de stad	16
5.7	Culturele ontwikkeling van de stad	17
5.8	Duurzame ontwikkeling van de stad	17
5.9	Maatschappelijke ontwikkelingen	18
5.10	Organisatie	18
6	Strategische investeringsagenda	19
6.1	Uitgangspunten / criteria	20
6.2	Financiering / Sparen	20
6.3	Investeringsruimte op basis van voorstel perspectiefnota 2022-2025	21
6.4	Bevoegdheden Raad	21

Colofon

Uitgave: Gemeente Zwolle
Tekst: Afdeling Communicatie
Coördinatie: Afdeling Communicatie
Datum: mei 2021
Meer informatie: www.zwolle.nl/beleidscyclus



1. Inleiding



1.1 Perspectiefnota

In meerdere opzichten is dit een bijzondere Perspectiefnota. Dat heeft vooral te maken met de periode waarin we zitten: in (hopelijk) de laatste fase van de coronacrisis. Een crisis die de afgelopen anderhalf jaar op veel gebieden grote invloed heeft gehad. En waarvan we nog niet precies weten wat de lange termijn effecten zullen zijn. We zien tegelijkertijd dat Zwolle niet stil heeft gestaan tijdens de coronacrisis. De stad is blijven groeien en de verwachting is dat die groei de komende jaren doorgaat. Waarbij we dat wat Zwolle zo bijzonder maakt willen koesteren en verstevigen. Dus aandacht voor de menselijke maat en de sociale cohesie en bouwen aan een aantrekkelijke en duurzame stad. Dat doen we in een onzekere tijd. Niet alleen vanwege de effecten van de coronacrisis, maar ook omdat de financiële vooruitzichten onzeker zijn. De combinatie van een grote (groei) opgave, ambities en onzekerheid vraagt op dit moment een discussie over strategische lijnen en keuzes. Deze Perspectiefnota biedt de bouwstenen voor de discussie. In de begroting voor 2022 werken we die keuzes verder uit.

1.2 De gevolgen van de Coronacrisis

Veel mensen worden geraakt

Ruim een half jaar geleden schreven wij in de begroting dat de crisis veel mensen op verschillende manieren heeft geraakt. Ook in Zwolle. Tegelijkertijd draait de stad door. Zwolle heeft laten zien vitaal en veerkrachtig te zijn. Waar mensen naar elkaar omkijken en waar veel initiatieven ontstaan om elkaar

in deze lastige tijden te helpen. Als college zijn wij daar trots op en hebben wij waar mogelijk bijgedragen aan die veerkracht en vitaliteit. De compensatie die wij van het Rijk hebben ontvangen is nog steeds voldoende om de extra kosten en de lagere inkomsten op te vangen. Dit Zwolse beeld is niet uniek. Uit een onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) blijkt dat de geboden Corona-compensatie van het rijk voldoende is om de nadelige effecten te compenseren. Daar komt bij dat sommige effecten minder heftig zijn dan vooraf werd gevreesd. Zo blijft de werkloosheid naar verwachting ook in het tweede kwartaal van dit jaar relatief laag. Er zijn volgens de onderzoekers echter ook effecten die zijn versterkt en voor meer uitgaven zorgen. Zo stijgen de kosten voor handhaving en afval sterker in het eerste en twee kwartaal. Dit geldt ook voor de bijdrage aan de SW-bedrijven, waar de omzet uit productie en detachering flink daalt.

Daarnaast zijn veel effecten van de coronacrisis en wat nodig is om stad weer uit de crisis te laten komen nog onzeker.

1.3 Het laatste jaar van deze raadsperiode

In het nieuwe begrotingsjaar zijn er gemeenteraadsverkiezingen. Met de voorliggende Perspectiefnota bereiden we een begroting voor waar een nieuwe raad en een nieuw college mee aan het werk kan gaan.

1.4 Onzekerheid over de gemeentefinanciën

Gemeentefinanciën staan onder druk

De gemeentefinanciën staan onverminderd onder druk. Op verzoek van de Tweede Kamer liet de minister van BZK een onderzoek uitvoeren naar de financiële positie van gemeenten. Het onderzoek is op 16 april jongstleden aangeboden aan de Tweede Kamer en de uitkomsten zijn duidelijk: gemeenten zijn financieel in de knel geraakt. De toenemende druk op de financiële positie leidt tot een sluipende uitholling van het voorzieningenniveau. Gemeenten doorlopen al vanaf 2010 onophoudelijk bezuinigingsrondes waarbij in de uitvoeringskosten wordt gesneden.

Naast bezuinigen op de eigen uitvoeringsorganisatie, leiden de financiële tekorten bij gemeenten ook tot andere verdringingseffecten, luidt de conclusie. Er is sprake van verschraving van het voorzieningenniveau. Bijvoorbeeld door het beperken van openingstijden, het verlagen van kwaliteitsniveaus van onderhoud of het versoberen van minimaregelingen. De uitgaven in het sociaal domein zijn volgens het onderzoek “**het koekoeksjong op de gemeentebegroting**”. Het dwingende karakter van deze uitgaven leidt tot verdringing van uitgaven aan andere taken, zoals onderwijs, sport en cultuur. Ook investeringen in de openbare ruimte worden afgeschaald en uitgesteld. En hoewel we in Zwolle de laatste jaren gevrijwaard zijn gebleven van grote bezuinigingsoperaties staat ook bij ons de financiële ruimte onder druk.

Nog geen zicht op extra rijksmiddelen

Op dit moment is er nog geen zicht op extra rijksmiddelen. Daarvoor zal de kabinetsformatie moeten worden afgewacht. Het is nog maar de vraag of voordat wij de begroting 2022 aan de raad voorleggen hierover meer duidelijkheid zal zijn. Op 20 april 2021 gaf Binnenlands Bestuur aan dat 70% van de gemeenten in zijn begroting rekening houdt met een continuering van de verhoogde rijksbijdrage voor Jeugdzorg na 2022. Ook hierover is nog geen zekerheid. Verderop in deze Perspectiefnota schetsen wij onze uitgangspunten voor de komende begroting.

1.5 Groei van de stad vraagt om investering

De groei van Zwolle gaat zelfs nog iets sneller dan werd voorzien tijdens het begin van deze collegeperiode. De verwachting is dat de groei in dit tempo de komende jaren zal aanhouden. Dat vraagt de komende jaren om investeringen in de kwaliteit en uitbreiding van de stad. Vandaar het besluit om te komen tot een strategische investeringsagenda en te sparen voor toekomstige investeringen.

1.6 Dat vraagt om een Perspectiefnota die de strategische richting faciliteert

Meer recht doen aan het eigenlijke karakter van de Perspectiefnota

Gelet op de fase waarin we ons bevinden en de bestaande financiële onzekerheden willen wij in samenspraak met uw raad de Perspectiefnota gebruiken voor de meer strategische keuzes en het opstellen van een inhoudelijk en financieel afwe-

gingskader ten behoeve van de afwegingen bij de begroting. Op deze wijze denken wij bovendien meer recht te doen aan het eigenlijke karakter van de Perspectiefnota.

Perspectiefnota en begroting hebben elk een eigen karakter

In eerdere jaren werd bij de Perspectiefnota de beschikbare begrotingsruimte al concreet ingevuld met nieuwe beleidswensen. De uitkomsten van die besluitvorming werden verwerkt in de daaropvolgende begroting. Bij de begrotingsbehandeling zelf volgde dan vaak weer een nieuwe afwegingsronde. Deze werkwijze had echter ook een nadeel: Op twee cruciale momenten in de beleidscyclus vindt een uitgebreide begrotingsafweging plaats, die ten koste gaat van de meer strategische en lange-termijn-discussie. En we vinden het juist van belang dat we deze discussie met uw raad voeren. Bovendien is het nog niet persé nodig om in het voorjaar de afwegingen en definitieve keuzes te maken. Het gaat om investeringen vanaf 2022 en volgende jaren. Daarover kan ook bij de begroting een besluit worden genomen. En dat is ook het meest geëigende moment. Wij denken dat wij met een dergelijke Perspectiefnota uw Raad een betere mogelijkheid geven om invloed uit te oefenen op de kaders voor de begroting. Bij de begrotingsbehandeling kan uw Raad vervolgens beoordelen of met de dan voorliggende begroting voldoende invulling is gegeven aan de strategische kaders die bij de Perspectiefnota zijn vastgesteld.

Strategische richtingen

In deze Perspectiefnota vragen wij uw instemming op een aantal strategische richtingen die wij in de komende begroting verder zullen uitwerken:

- a. De uitgangspunten waarop de structurele financiële ruimte gebaseerd is: denk daarbij aan de behoedzaamheidsmarge binnen het Sociaal Domein, het al dan niet anticiperen op extra rijksmiddelen voor de jeugdzorg;
- b. De wijze waarop we de strategische investeringsagenda willen gaan uitwerken;
- c. De financiële hoofdlijnen waarlangs we de beschikbare middelen willen verdelen;
- d. De inhoudelijke hoofdlijnen waarlangs we de middelen willen verdelen, zowel voor wat betreft de structurele middelen, als de incidentele middelen.

1.7 Opbouw van deze Perspectiefnota

Deze Perspectiefnota is als volgt opgebouwd: In hoofdstuk 2 zetten wij kort de strategische lijnen van de afgelopen jaren uiteen. Dit zijn de lijnen waarop wij in deze Perspectiefnota voortborduren. In hoofdstuk 3 schetsen wij de ontwikkelingen die wij zien sinds het uitbreken van de Corona-crisis, de maatschappelijke impact daarvan en de vertaling daarvan naar de Zwolse situatie. In hoofdstuk 4 schetsen wij het financiële vertrekpunt, de beschikbare incidentele en structurele financiële ruimte en de uitwerking daarvan in een budgettair kader, zowel voor de komende meerjarenbegroting, als voor de langjarige strategische investeringsagenda. In hoofdstuk 5 vertalen we dit in een inhoudelijke prioritering voor de verschillende onderdelen binnen de begroting. Deze prioritering vormt het inhoudelijke kader voor de opstelling van de begroting 2022. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de strategische investeringsagenda.

2. Strategische lijnen



Ruim drie jaar geleden gaven wij in het coalitieakkoord Duurzame kwaliteit en groei voor Zwolle een schets van hoe wij zouden willen dat de stad er in 2030 uit ziet. Dat beeld onderschrijven we nog steeds. De coronacrisis heeft de afgelopen periode een grote impact gehad en zal naar verwachting ook langdurige effecten hebben. Het lange termijn perspectief voor Zwolle blijft wat ons betreft echter onveranderd evenals onze ambities. We bouwen op het fundament van een sterke en sociale stad. Een stad met grote landschappelijke, ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteiten. We koesteren deze kwaliteiten en gebruiken de groei om nieuwe kwaliteit toe te voegen.

De coronacrisis heeft de groei van Zwolle niet afgeremd. Meer en meer ontwikkelt de regio Zwolle zich tot vierde hoekpunt in de economische hoofdstructuur van Nederland. De groei maakt Zwolle stedelijker en diverser. We werken aan een aantrekkelijk woonklimaat voor oude én nieuwe Zwollenaren. Op basis van de waarden die Zwolle kenmerken. Met aandacht voor de menselijke maat, sociale cohesie en ruimte geven voor ontmoeting en verbinding. Een stad waarin kinderen prettig kunnen opgroeien. Waar het niet alleen gaat om economische groei en kracht, maar ook om sociale inclusie, culturele diversiteit en ecologische vernieuwing. Zwolle als stad van morgen en stad van waarde.

Deze uitgangspunten zijn voor ons leidend bij de keuzes die we gemaakt hebben en de keuzes die we maken. Bijvoorbeeld bij het opstellen van de begroting voor 2022. Daarnaast houden wij vast aan de focus op de strategische opgaven zoals we dat al een langere periode doen. Dus aandacht voor de transities op het gebied van energie, klimaatadaptatie, (circulaire) economie en digitalisering. Focus op de ontwikkeling van de Spoorzone en de rest van het centrumgebied. Investeren in mobiliteit als randvoorwaarde voor de groei. En binnen het sociaal domein geven we voorrang aan de uitvoering van de beweging zoals vastgelegd in de hervormingsagenda. Waarbij we als stad van morgen speciale aandacht hebben voor de positie van jongeren.

Uiteraard geven we de komende periode prioriteit aan het herstel na corona. Door steun aan sectoren die veel hebben geleden onder de coronacrisis. Voor een belangrijk deel vergoedt het rijk deze uitgaven. We willen dat Zwolle vitaal en veerkrachtig uit de crisis komt. Het is op dit moment nog lastig te zeggen wat precies de lange termijn effecten zullen zijn van de coronacrisis. Het Sociaal Cultureel Planbureau waarschuwt voor het gevaar van een toenemende ongelijkheid. Waar mogelijk passen wij ons beleid aan om deze ongelijkheid tegen te gaan. De VNG heeft een mooie handreiking gegeven hoe we sociaal sterker uit de crisis kunnen komen. Bijvoorbeeld door te investeren in gezondheid en leefstijl. Dat versterkt de sociale basis en bevordert kansengelijkheid. Ook investeren in werk en inkomen, gezondheid en leefstijl, het ondersteunen van sociale initiatieven, samenwerking met het onderwijs en gebiedsgericht werken helpen om sociaal sterker uit de crisis te komen. Onderwerpen waar we in Zwolle al volop mee bezig zijn en bij de besteding van de compensatiegelden uit het rijk proberen we aan te sluiten bij initiatieven op deze terreinen.

De nadruk blijft de komende jaren gericht op wonen en werk. Zoals in heel Nederland staat ook de woningmarkt in Zwolle onder druk. Een druk die in Zwolle extra groot is vanwege de aanhoudende groei van de stad. Via de woningbouwimpuls voor de Zwartewaterallee en (mogelijk) de Spoorzone en een woondeal met het Rijk willen we de woningbouw in Zwolle versnellen. Waarbij we aandacht hebben voor de betaalbaarheid en diversiteit van de woningen. Het versnellen van de woningbouw draagt ook bij aan het aanjagen van de economie. Als het gaat om werk richten we onze inspanningen mede op het herstel na corona. Door begeleiding van werknemers die hun baan zijn kwijt geraakt en dienstverlening aan ondernemers die getroffen zijn door de coronacrisis. Dat doen we als Regio Zwolle en

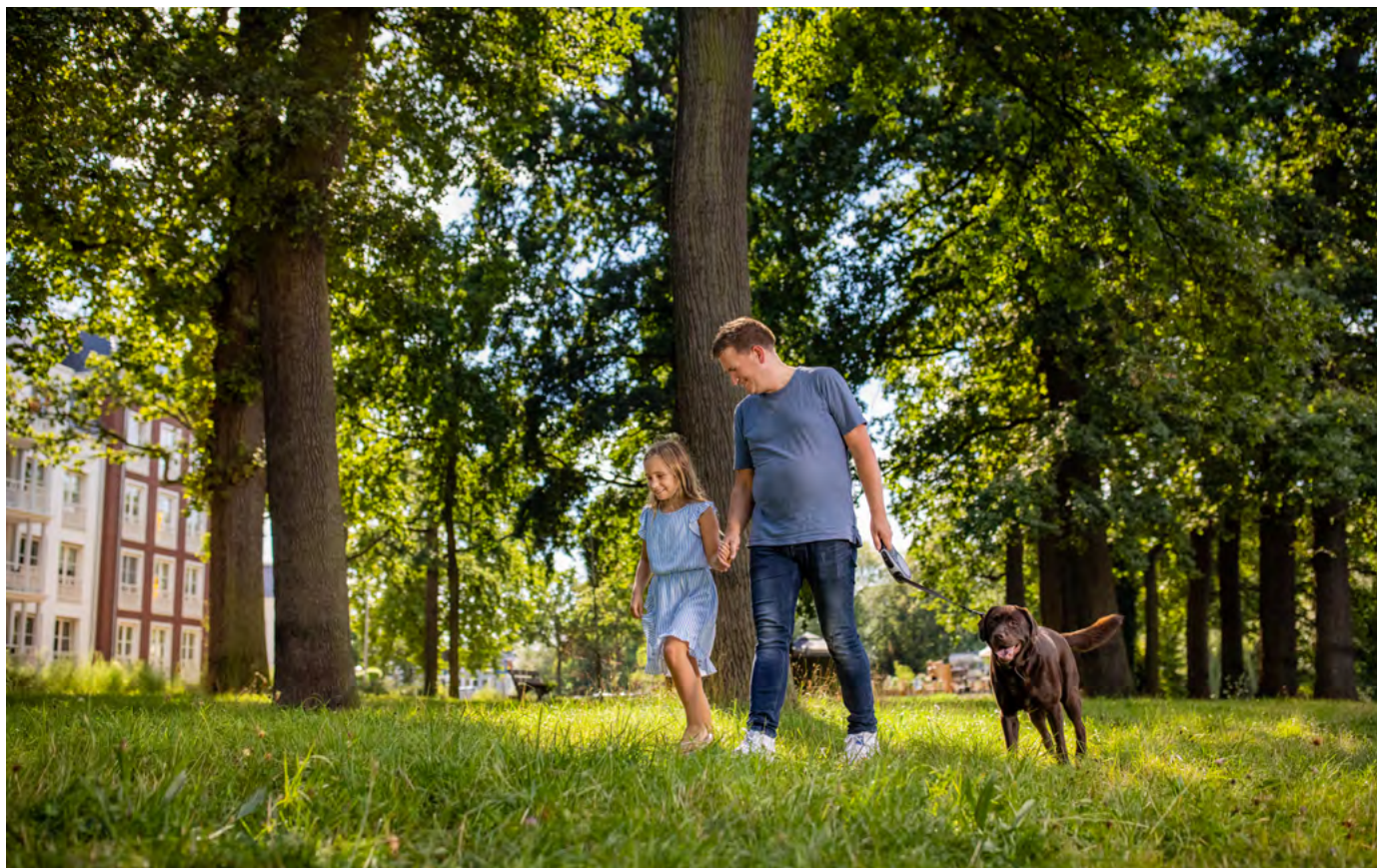
sluiten daarbij aan op de door de regio opgestelde human capital agenda (HCA). Via een voor Nederland bijzondere aanpak waarin ondernemers, overheid en onderwijs nauw samenwerken. HCA is breder dan alleen gericht op de gevolgen van de coronacrisis. Het is een aanpak voor de modernisering van de arbeidsmarkt, waar we al een aantal jaren mee bezig zijn. HCA is een belangrijk onderdeel van de regiodeal.

Samenwerken is verankerd in het Zwolse DNA. In het coalitieakkoord hebben we daarom aangegeven dat de ontwikkeling van de stad niet iets is dat we als college alleen doen. Maar samen met de stad. Waarbij we als gemeente soms initiatiefnemer of regisseur zijn, maar ook meewerken aan initiatieven van anderen. We zijn blij met een partnerschap zoals bij HCA en met de ontwikkeling van het Concilium of de samenwerking binnen de Regionale Energiestrategie. We willen deze en andere allianties verder uitbouwen en nieuwe coalities aangaan waar mogelijk.

Belangrijkste partners bij de ontwikkeling van de stad zijn de inwoners van Zwolle. Zij maken uiteindelijk de stad. Wij hechten aan het betrekken van onze inwoners bij de ontwikkeling van de stad. Daarom hebben wij in het coalitieakkoord uitgesproken dat we een open en uitnodigende bestuursstijl hantieren. Tegelijkertijd gaven we ook aan dat groeien en veranderen geen pijnloze processen zijn en dat het soms schuurt. Dat hebben we de afgelopen jaren ook gezien. We willen daarom de komende periode kijken hoe we de participatiemogelijkheden voor Zwollenaren kunnen verbeteren. Dat doen we graag samen met de raad, onder andere door aansluiting te zoeken bij de verbeteragenda die de raad hierover heeft opgesteld.

Op dit moment speelt in Den Haag de discussie over een andere bestuursstijl en een andere opstelling van overheids- en uitvoeringsorganisaties richting inwoners. Voor een deel als gevolg van de toeslagenaffaire. Die discussie is ook voor ons als gemeente relevant. Bij de start van deze collegeperiode hebben wij uitgesproken te staan voor een overheid die duidelijk en begrijpelijk handelt en communiceert. En die voorkomt dat inwoners en bedrijven verdwalen in de bureaucratie. De toeslagenaffaire en de nasleep hiervan maken het belang hiervan nogmaals duidelijk. Het bevestigt het belang van een initiatief als ons Versimpelteam en de aandacht voor een goede dienstverlening. We gaan kijken wat we hierin extra kunnen doen. Bijvoorbeeld hoe we kunnen leren van ervaringen of meer aandacht voor klachtenafhandeling en bejegening.

3. Maatschappelijke ontwikkelingen en de betekenis voor Zwolle



Maatschappelijke ongelijkheid is pregnanter geworden

Uit verschillende studies blijkt dat de Coronacrisis de maatschappelijke en economische ongelijkheid verder heeft vergroot. In toenemende mate is er sprake van een tweedeling op de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Met name de positie van ZZP'ers en mensen met tijdelijke arbeidscontracten staan onder druk. Naar verwachting zal dit leiden tot een toename van de schuldenproblematiek. Daarnaast worden jongvolwassenen met een lage sociaaleconomische status hard geraakt door de crisis. Dit lijkt nog verder te worden versterkt door een toenemende kansenongelijkheid in het onderwijs. Ook in Zwolle zien we deze trend terug. Dit raakt een aantal beleidsterreinen (sociaal, maatschappelijk, wonen, werken).

Brede welvaart als centraal thema

Traditioneel wordt de welvaart gemeten aan de hand van de economische groei. Dit is echter niet het enige dat de welvaart bepaalt ook andere aspecten spelen daarbij een rol: gezondheid, milieu, onderwijs, (subjectief) welzijn, inkomen, woontevredenheid, de balans tussen werk en privé, veiligheid, werk, sociale contacten en maatschappelijke betrokkenheid. Voor het vergroten van onze welvaart is het van belang niet eenzijdig naar één van deze aspecten te kijken, maar deze integraal te benaderen. Dit betekent dat bij het zoeken naar manieren om de welvaart te vergroten, moet worden geprobeerd om verbeteringen in één aspect niet ten koste te laten gaan van de

andere aspecten. Dat vraagt om een integrale en samenhangende beleidsaanpak.

Toename van het aantal inwoners en demografische ontwikkelingen

Vraagstukken als langer thuis wonen (jong tot oud), vitale wijken, laagdrempelige, prikkelarme en dementievriendelijke gebieden en een inrichting van wijken die bijdraagt aan de gezondheid nemen we nu al mee in de planvorming. Met de groei van de stad zal de groep ouderen toenemen. Dit is een groep die geen homogene wensen heeft qua wonen en ondersteuning. Dat vraagt om variatie in woonvormen en ruimte voor eigen initiatieven van inwoners.

Een grote stad kent ook de bijbehorende problematiek. Als sociale stad willen we aantrekkelijk zijn en blijven voor mensen met een ondersteuningsbehoefte. Belangrijk om er bijtijds op te sturen om ook de regio in te blijven zetten en te zorgen dat ook daar voldoende voorzieningen blijven. Groei van de stad brengt een groter risico van anonimiteit met zich en daarmee het uit het oog verliezen van de menselijke maat. Anderzijds het aantal mensen dat zich in kan zetten als bv. vrijwilliger en daarmee de sociale basis kan versterken, ook toenemen.

Inclusieve wijken

Het streven naar een "inclusief Zwolle" blijft onverminderd actueel. De uitvoering van de hervormingsagenda in het Sociaal Domein die wij hebben ingezet heeft hoge prioriteit. Langer/

eerder thuis wonen betekent meer mogelijkheden tot inclusiviteit, maar vraagt aanpassing van de aanwezige voorzieningen, vrijwilligers en mantelzorgers. Dit kan zo maar leiden tot te veel draaglast in de wijken. Sociale cohesie wordt een belangrijke randvoorwaarde voor inclusiviteit. Elkaar kennen en begrijpen vraagt investering in ontmoetingsplekken, tijd en activiteiten. We zien op dit moment dat de fysieke inrichting hierop nog onvoldoende aansluit. Het bouwen van woningen in de bestaande stad biedt mogelijkheden om hier stappen in te zetten.

Op langere termijn verwachten we een toename van ouderen die langer thuis wonen, maar hun eigen huis niet meer passend vinden en dat daarmee de behoefte aan alternatieve vormen van wonen en ondersteuning dicht bij huis toe zal nemen. De standaard bouw sluit op dit moment nog onvoldoende aan bij de levensloop van mensen en de eisen die dat stelt ten aanzien van toegankelijkheid. Dit geldt eveneens voor de inrichting van de wijken en de leefomgeving.

Economie en onderwijs

Een duurzame economische ontwikkeling vraagt om een nadrukkelijke investering in de koppeling tussen onderwijs en arbeidsmarkt (human capital agenda). Voor de langere termijn zullen we ons moeten richten op de kansrijke sectoren (innovatie, gezondheidszorg, ICT en creatieve economie.) Bij de ruimtelijke planontwikkeling zullen we moeten inspelen op de verwachting dat als gevolg van het thuiswerken de behoefte aan kantoorruimte af zal nemen.

Samenhang in beleid

In een samenleving die complexer wordt, is het noodzakelijk in het beleid zoveel mogelijk de samenhang te zoeken. Zo laten studies zien dat herstelplannen niet op zichzelf mogen staan, maar dat onderlinge samenhang noodzakelijk is. Dat geldt niet alleen voor de samenhang tussen de domeinen, maar zeker ook voor de samenhang tussen de overheden. De herstelperiode biedt tevens kansen om het investeren in herstel te verbinden met transitieopgaven als klimaatadaptatie, energietransitie, circulaire economie en digitalisering.

Samenhang kan ook worden bevorderd door in de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering de sociale component en fysieke component nadrukkelijker te verbinden. In Zwolle geven we hier vorm aan door te werken aan inclusieve wijken en daarnaast zetten we onder meer in op gebiedsgericht werken, versterken van de verbinding tussen wonen en zorg, op levensloopbestendig bouwen en toegankelijk wonen en hebben we aandacht voor gezondheid bij de inrichting van de openbare ruimte. Ook een onderwerp als onderwijshuisvesting pakken we gebiedsgericht aan.

Betaalbaarheid van de transities staat onder druk

De betaalbaarheid van het klimaatvraagstuk staat onder druk. Betaalbaarheid gaat niet alleen over nieuwbouw, maar is zeker ook van toepassing bij transformatie van de bestaande woningvoorraad met rol voor woningbouwcorporaties. De particuliere wooneigenaar met minder besteedbaar inkomen vormt daarbij een kwetsbare groep.

Digitale transitie

Digitalisering blijft een bepalende ontwikkeling, zowel maatschappelijk als voor de eigen bedrijfsvoering. Via onze digitale strategie hebben wij een aantal speerpunten voor de komende periode benoemd. Gericht op het benutten van kansen en het inzetten van digitalisering bij maatschappelijke opgaven. Dat doen we samen met partners in de stad. Digitalisering betekent ook iets voor de manier van werken van onze organisatie. Vandaar dat we een start hebben gemaakt met de werken aan een meer datagedreven organisatie. We zien dat digitalisering en technologische ontwikkelingen vaak leiden tot een autonome groei van de kosten, terwijl eventuele terugverdieneffecten pas later zichtbaar zijn. Dat vraagt om een sterker sturingsmechanisme met de duidelijke uitgangspunten.

Een groter speelveld

De gemeente staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een groter geheel. Dat geldt zeker voor een stad als Zwolle. Zwolle heeft de ambitie de 4e economische topregio en een klimaatbestendige groeiregio te zijn. Het netwerk waarbinnen de gemeente opereert wordt niet alleen groter, maar ook complexer. De afgelopen jaren zien we een versnelling in deze ontwikkeling. Dat vraagt iets van bestuur en organisatie. En meer aandacht voor lobby en public affairs. Bijvoorbeeld door het opstellen van een public affairs-agenda en het verbinden van de verschillende lobbydossiers.

De gemeente kiest per ambitie wie de stakeholders zijn en op welk niveau belangenbehartiging nodig is. Daarom richten we ons zowel op regio, provincie, Rijk en EU. Waarbij de relatie met de provincie Overijssel voor ons al jaren een belangrijke pijler is. De toekomst van Zwolle en Overijssel zijn nauw met elkaar verbonden en we zijn blij dat de provincie op veel gebieden samen met ons investeert in ontwikkelingen in Zwolle. Zoals bijvoorbeeld in de Spoorzone. We willen dit partnerschap graag voortzetten.

De Regio Zwolle is voor verschillende onderwerpen een succesvolle schaalgrootte gebleken. Diverse innovatieve plannen zijn al gerealiseerd. De Regio Zwolle heeft, met grote inzet vanuit de gemeente, de Regiodeal binnengehaald en is aangewezen als NOVI-voorbeeldgebied Klimaatbestendige groeiregio Zwolle.

4. Het financieel perspectief



4.1 De financiële positie van gemeenten staat onder druk

De financiële positie van veel gemeenten staat onder druk, oplopende tekorten in het sociaal domein en het uitblijven van structurele compensatie vanuit het Rijk vergroten de onzekerheid over de toekomstige gemeentefinanciën. Dat geldt ook voor Zwolle. Hoewel wij de begroting nog structureel sluitend hebben, ondervinden ook wij de gevolgen van de toenemende zorgkosten en het risico op het niet kunnen realiseren van ingeboekte besparingen in het sociaal domein. Versterking van de financiële posities van de gemeenten wordt overgelaten aan het nieuwe kabinet. Dit betekent nog langer in onzekerheid zitten over structurele compensatie voor de tekorten in jeugdzorg, het Wmo-abonnementstarief, het wel/of niet afschaffen van de opschalingskorting en zo zijn er meerdere taken waarvoor de gemeenten de afgelopen jaren onvoldoende compensatie hebben ontvangen. Deze onzekerheid heeft een behoorlijk impact op de ambities die Zwolle heeft om verder te groeien en de kwaliteit van de stad te behouden en te versterken. De afgelopen jaren zijn vele taken incidenteel gefinancierd omdat er onvoldoende structurele middelen waren. Wij zien dat een deel van deze taken structureel nodig is om de stad verder te versterken. Ook staan we voor grote financiële uitdagingen om de woningbouwopgave te faciliteren met de daarbij behorende investeringen in de openbare ruimte en infrastructuur om de leefbaarheid in de stad in stand te houden. Daarentegen zien wij meer ruimte in het incidenteel financieel perspectief. Door het voordelig jaarrekeningresultaat 2020 en het voordelig resultaat op de grondexploitaties (MPV 2021) is

sprake van een toename van de reservepositie met circa € 20 miljoen. Ook voor de komende jaren worden winstverwachtingen op de grondexploitaties verwacht. Daarnaast zien we dat het Rijk een reële compensatie over 2020 heeft verstrekt om de nadelige gevolgen vanwege corona op te vangen en ook voor 2021 heeft het Rijk de toezegging van een reële compensatie gedaan.

4.2 Structureel perspectief

Binnen het spanningsveld van onzekerheid over het toekomstige Rijksbeleid, de ontwikkeling van de zorgkosten en de ambities en opgaven die Zwolle heeft, willen wij op een financieel verantwoorde wijze de structurele budgetruimte vergroten. De autonome ontwikkeling van het structureel meerjarig perspectief laat in 2025 een voordeel zien van € 2 miljoen. Door de anticiperen op de reël te verwachten extra middelen van het nieuwe kabinet en rekening houdend met een (voorlopig) ingeschatte nadelige doorwerking van het tekort op jeugd verhogen wij het structureel meerjarig perspectief naar € 5 miljoen als kader voor de uitwerking van de begroting 2022. De volgende overwegingen liggen hieraan ten grondslag:

- De verkiezingsprogramma's van de politieke partijen (Tweede Kamer) laten zien dat de partijen willen inzetten op het versterken van de financiële positie van de gemeenten (onder andere vanwege de tekorten in de jeugdzorg). De inzet varieert van € 0,5 miljard tot boven de € 1 miljard. Door uit te gaan van de ondergrens als te verwachten compensatie door het nieuwe kabinet, ramen wij een inkomst van € 4,0 miljoen voor Zwolle.

- Op basis van de eerste uitkomsten van de herijking van het gemeentefonds verwachten wij een voordeel van € 2,4 miljoen.¹ Echter thans vindt nog raadpleging over de uitkomsten plaats bij de Raad van Openbaar bestuur (ROB) en de uitkomsten worden nog aangepast op basis van actuele rekeningcijfers. Vooruitlopend op de definitieve uitkomsten die door het nieuwe kabinet bekend worden gemaakt ramen wij nu € 1,5 miljoen als te verwachten structureel voordeel vanaf 2023, het moment waarop de herijking is voorzien.
- Voorlopig houden wij rekening met doorwerking van het tekort op jeugd (2020) van € 2,5 miljoen. Het over 2020 ontstane tekort wordt nader geanalyseerd, de definitieve doorwerking nemen wij mee in de begroting 2022.

Begrotingsruimte 2022

Op basis van bovenstaande uitgangspunten en het voorstel om bij de 1^e Berap 2021 € 0,3 miljoen structureel in te zetten komt de structurele begrotingsruimte in 2022 uit op € 1,4 miljoen, daarna oplopend naar € 4,7 miljoen in 2025.

Structureel perspectief	2022	2023	2024	2025
Begroting 2021 + autonome mutaties	4,2	1,0	1,4	2,0
Voorstel Berap 2021-1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Voorstel budgetverruimende maatregelen:				
1. Verwachte Rijkscompensatie		4,0	4,0	4,0
2. Herijking gemeentefonds		1,5	1,5	1,5
3. Structurele doorwerking tekort jeugd	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
Structurele begrotingsruimte	1,4	3,7	4,1	4,7

Besparingsopgave sociaal domein

Naast de onzekerheden in het Rijksbeleid zien wij ook dat er druk ontstaat op de realiseerbaarheid van de besparingsopgave in het sociaal domein (met name bij jeugd en beschermd wonen). De realiseerbaarheid van de besparingsopgaven worden de komende maanden nader geanalyseerd. Omtrent de besparingsopgave bij jeugd en het verdere proces is de Raad onlangs geïnformeerd. De realiseerbaarheid van de opgave bij beschermd wonen is grotendeels afhankelijk van het gevolg van de herijking van het gemeentefonds, de keuze tussen regionaal en lokaal beleid en de uitname van cliënten en middelen die overgaan naar de Wlz. Bij de begrotingsbehandeling in het najaar komen wij met een nadere analyse van de ontwikkelingen in het beschermd wonen.

Hervormingsagenda Sociaal Domein

De resterende besparingsopgave hervormingsagenda sociaal domein bedraagt circa € 5 miljoen. Indien de besparingen later in de tijd of niet zijn te realiseren dan kan een beroep gedaan worden op de behoedzaamheidsmarge sociaal domein. De structurele behoedzaamheidsmarge bedraagt € 1,5 miljoen, in de eerste jaren ligt de jaarlijkse marge iets lager als gevolg van een verschuiving naar latere jaren van de geraamde besparingen.

Resterende besparingsopgave Hervormingsagenda					
(bedragen x € 1 miljoen)	2021	2022	2023	2024	2025
Passende jeugdhulp	0,95	2,25	2,80	3,40	3,40
Beschermd wonen	0,25	0,50	1,00	1,25	1,25
Alternatief voor Wmo-voorzieningen	0,10	0,70	0,70	0,70	0,70
Bijgestelde besparingsopgave	1,30	3,45	4,50	5,35	5,35
Behoedzaamheidsmarge (in basis)	2,50	2,50	2,50	1,50	1,50
	-1,25	-1,70	-1,05	-0,70	
Actuele stand van de behoedzaamheidsmarge	1,25	0,80	1,05	0,80	1,50

¹ Dit is exclusief de herijking van beschermd wonen. Onderdeel van de herijking van het gemeentefonds is ook de invoering van de objectieve verdeling voor het onderdeel beschermd wonen, inclusief de decentralisatie van de regionale uitkering naar alle gemeenten. Voor de Regio Zwolle als geheel wordt een nadelig effect verwacht. Nadere analyse is nodig om het effect voor Zwolle te bepalen. Dit in samenhang met de reeds ingeboekte en nog in te boeken besparingen op beschermd wonen.

Incidenteel perspectief

De resultaten van de jaarrekening, MPV en Berap worden verrekend met de algemene concernreserve, vervolgens wordt op basis van een actuele risico-inventarisatie de weerstandratio bepaald. Ligt de weerstandratio boven de normratio van 80% dan zijn er mogelijkheden om het surplus uit de algemene concernreserve toe te voegen aan de incidentele bestedingsruimte. Uitgaande van een weerstandratio van 80% kan € 21 miljoen worden toegevoegd aan de incidentele bestedingsruimte. De berekening van het weerstandsvermogen wordt hierna in een aparte paragraaf toegelicht.

Samen met de beschikbare middelen in het Investeringsfonds en de reserve incidentele bestedingen beschikken we in 2021 over een incidentele bestedingsruimte van € 31 miljoen.

Incidentele bestedingsruimte (x € 1 miljoen)	2021
Investeringsfonds	6,7
Reserve incidentele bestedingen	3,5
Afkomstig surplus algemene Concernreserve	21,0
Totaal nu beschikbaar	31,2

Aanvullend op de thans beschikbare incidentele bestedingsruimte verwachten wij op basis van huidige inzichten in de jaren 2022 tot en met 2025 een totale winstafdracht vanuit de grondexploitatie (MPV) van circa € 44 miljoen.

2022: € 14 miljoen

2023: € 12 miljoen

2024: € 10 miljoen

2025: € 8 miljoen.

4.3 Financiële kaders

Om de financiële kaders voor de komende begroting te bepalen is naast de beschikbare structurele en incidentele begrotingsruimte ook inzicht nodig in de nog te financieren taken, ambities en investeringen. Een eerste grove inventarisatie geeft aan dat de gevraagde structurele middelen tot en met 2025 een veelvoud (€ 15 miljoen) is van de beschikbare structureel begrotingsruimte (€ 4,7 miljoen). De gevraagde middelen zijn te categoriseren in:

- Activiteiten die de afgelopen jaren incidenteel zijn gefinancierd tot en met 2021 en waarvan wij voor de afweging staan om ze ook in de komende jaren te financieren.
- Nieuwe of aanvullende aanvragen die bijdragen om de ambities te realiseren of de kwaliteit van de stad te behouden en/of te versterken.
- Ruimte voor de Strategische Investeringsagenda om de komende jaren de noodzakelijke gebiedsontwikkelingen met randvoorwaardelijke investeringen te kunnen financieren.

Ook bij de incidentele begrotingsruimte ligt de vraag naar budget boven de beschikbare ruimte.

Bij het vormgeven van de financiële kaders voor de voorbereiding van de begroting 2022 hebben wij de balans gezocht tussen enerzijds het onderhoud van de bestaande stad en ruimte geven aan het realiseren van ambities en nieuwe ontwikkelingen en anderzijds ruimte maken om te gaan sparen voor de toekomstige gebiedsontwikkelingen die vallen onder de Strategische Investeringsagenda.

Wij stellen de volgende financiële kaders voor als richting om de begroting 2022 en meerjarenraming tot en met 2025 voor te bereiden:

1. Vanaf 2023 geleidelijk aan toe te groeien naar een structurele budgetruimte van € 1 miljoen voor de Strategische Investeringsagenda. In 2023 € 0,7 miljoen, in 2024 € 0,8 miljoen en vanaf 2025 € 1,0 miljoen (Indien in het najaar bij de begrotingsvoorbereiding 2022 blijkt dat het structurele beeld van de gemeentelijke financiën fors anders uitvalt dan kan de budgetruimte heroverwogen worden).
2. De resterende structurele begrotingsruimte van € 3,7 miljoen in te zetten voor de afwegingen in het reguliere begrotingsproces (voortzetting tijdelijk tot en met 2021 gefinancierde activiteiten en nieuwe en/of aanvullende investeringen).
3. De weerstandratio op minimaal 80% te houden.
4. Het surplus in de algemene concernreserve (€ 21 miljoen) wordt voor de begroting 2022 voor de helft (50%) toegevoegd aan het Investeringsfonds om te sparen voor de investeringen uit de Strategische Investeringsagenda en voor helft (50%) toegevoegd aan de reserve incidentele bestedingen om de aanvragen in het reguliere begrotingsproces te financieren.
5. De toekomstige winstverwachtingen vanuit de MPV worden voor de helft (50%) toegevoegd aan het Investeringsfonds om te sparen voor de investeringen uit de Strategische Investeringsagenda en voor helft (50%) toegevoegd aan de reserve incidentele bestedingen om de aanvragen in het reguliere begrotingsproces te financieren.
6. Er worden geen aanvullende middelen gereserveerd voor het coronabudget, omdat wij uit gaan van een reële compensatie door het Rijk en nog beschikken over een restantbudget om noodlijdende sectoren te kunnen ondersteunen.

Op basis van de voorgestelde financiële kaders ontstaat het volgende beeld van het structurele en incidentele perspectief als richting voor de voorbereiding van de begroting 2022.

(Bedragen x € 1 miljoen)
(- = tekort of tekort verhogend)

Verdeling structurele begrotingsruimte	2022	2023	2024	2025
Beschikbare structurele begrotingsruimte	1,4	3,7	4,1	4,7
Inzet voor Reguliere begrotingsposten	-3,7	-3,7	-3,7	-3,7
Inzet voor Strategische Investeringsagenda		-0,7	-0,8	-1,0
Incidentele dekking jaartekorten	2,3	0,7	0,4	0,0

Investeringsfonds (Strat. investeringsagenda)	2022	2023	2024	2025
Beschikbaar in het fonds	6,7			
Bij: Surplus algemene concernreserve (50%)	10,5			
Bij: 50% MPV resultaat vanaf 2022	7,0	6,0	5,0	4,0
Totaal Investeringsfonds	24,2	30,2	35,2	39,2

Reserve incidentele bestedingen	2022	2023	2024	2025
Beschikbaar in de reserve	3,5			
Surplus algemene concernreserve (50%)	10,5			
Bij: 50% MPV resultaat vanaf 2022	7,0	6,0	5,0	4,0
Totaal	21,0	27,0	32,0	34,0

In hoofdstuk 6 Strategische Investeringsagenda is een verdere toelichting opgenomen over de minimale omvang om het komende jaar besluiten te kunnen nemen over investeringen in een aantal gebiedsontwikkelingen, bijvoorbeeld die verband houden met aanvragen in het kader van de woonimpulsen (bijdrage van het Rijk).

De bedragen in het financieel perspectief zijn gebaseerd op de medio april 2021 bekende zijnde informatie. In de maanden richting de begroting in het najaar zullen er ongetwijfeld nieuwe ontwikkelingen komen die impact zullen hebben op het financieel perspectief. De verwachting is dat in juni actuele informatie komt over de herijking van het gemeentefonds en mogelijk komt er de komende maanden geleidelijk meer zicht op het rijksbeleid van het nieuwe kabinet, waaronder structurele compensatie voor het tekort op de jeugdzorg. Ook komt in het najaar actuele informatie beschikbaar over de gemeentelijke ontwikkelingen rondom jeugdzorg en beschermd wonen en zullen er autonome ontwikkelingen het financieel beeld kunnen beïnvloeden.

Binnen het bovenstaande financiële kader zullen wij de begroting 2022 voorbereiden, de definitieve afwegingen worden in het najaar gemaakt.

Weerstandsvermogen

De weerstandsratio wordt bepaald door het beschikbare weerstandsvermogen te delen door het risicobedrag en ligt op 118%.² Op basis van de afgesproken normratio van 80% kan circa € 21 miljoen aan het weerstandsvermogen (algemene concernreserve) worden onttrokken en toegevoegd worden aan de incidentele bestedingsruimte.

Het risicobedrag (opgenomen in de jaarrekening 2020) bedraagt € 56,3 miljoen en ligt iets lager dan een half jaar geleden bij de behandeling van de begroting 2021. In het totale risicobedrag is € 5 miljoen meegenomen voor risico's vanwege corona.

² De weerstandsratio ligt met 118% iets hoger dan in de jaarrekening 2020 (110%) vanwege de verrekeningen in 2021 van het jaarrekeningresultaat 2020 en berap 2021-1 met de algemene concernreserve.

5. Keuzerichtingen voor de begroting 2022



5.1 Doorrekening van de bestaande beleidsambities

Het financieel perspectief laat zien dat de structurele begrotingsruimte de komende jaren beperkt is. Met daarbij onzekerheden als het gaat om het rijksbeleid en de besparingsopgaven in het sociaal domein. We stellen tevens voor een deel van de beschikbare ruimte te reserveren voor de strategische investeringsagenda. Dat betekent dat voor de invulling van de resterende ruimte scherpe keuzes moeten worden gemaakt. Zeker omdat we weten dat er de nodige zaken zijn die een beroep zullen doen op structurele financiering. Dat heeft te maken met het feit dat we de afgelopen jaren veel beleidsmaatregelen incidenteel hebben gefinancierd en dat die financiering na 2021 stopt. De tijdelijke financiering was soms omdat we eerst wilden kijken of het beleid het gewenste effect heeft, maar vaak het gevolg van een gebrek aan structurele ruimte. Het gaat dan om onderwerpen als verschillende maatregelen binnen de hervormingsagenda, vitaal en waardig ouder worden, invulling bezuiniging sport, aangepast sporten, leerlicht/RMC, statushouders, resultaat TIEM BV, verschillende initiatieven rond schulddienstverlening, bomenonderhoud, aanpak Japanse duizendknoop, transformatie Oosterenk, Omgevingswet, mobiliteit, toezicht en handhaving en informatiesamenleving.

Daarnaast hebben wij de afgelopen periode een aantal beleidsnota's gepresenteerd die in de uitvoering ook een beroep gaan doen op structurele middelen. Denk aan het cultureel perspectief, het economisch perspectief, de toeristische visie en de plannen rond de Nooterhof en natuur- en milieueducatie. Daarnaast zien we dat op bepaalde plekken in de organisatie

de capaciteit onvoldoende is om de groei en de ontwikkeling van de stad te faciliteren. Ook dat vraagt, voor een deel, structurele financiering.

Als we bovengenoemde onderwerpen structureel willen gaan financieren is onze globale inschatting dat dit € 11 miljoen vergt. Bij het financieel perspectief hebben we gezien dat volgens de huidige inschatting de structurele begrotingsruimte € 4,7 miljoen bedraagt. Als we van dat bedrag € 1 miljoen beschikbaar stellen voor de strategische investeringsagenda, blijft € 3,7 miljoen over voor de overige ambities. Dat betekent dat we hooguit 1/3e deel van onze ambities structureel kunnen vertalen.

Incidentele ruimte lijkt redelijk toereikend, maar...

De incidentele ruimte lijkt op het eerste oog redelijk toereikend te zijn, al zijn ook hier keuzes noodzakelijk. Maar wanneer we opnieuw besluiten om het deel van de structurele beleidsambities dat niet binnen de structurele ruimte kan worden opgevangen twee jaar incidenteel te financieren, dan legt dit een hogere claim op de incidentele ruimte en dan zijn ook hier scherpere keuzes noodzakelijk.

5.2 Scherpe keuzes zijn noodzakelijk

Het financiële beeld zal in de aanloop naar de begroting uiteraard nog wat wijzigen, maar we verwachten niet dat dit een drastisch ander beeld zal gaan opleveren. Dat betekent dat we voor de komende begroting (opnieuw) voor een aantal scherpe keuzes komen te staan. In dit hoofdstuk schetsen wij de belangrijkste redeneerlijnen waarlangs wij tot afwegingen willen komen voor de komende begroting.

5.3 Algemene lijn: Kwalitatieve groei en inzetten op herstel

Uitgangspunt bij het maken van de keuzes is dat ze passen binnen de strategische lijnen die we in hoofdstuk 2 hebben geschetst. Dan gaat het om de volgende zaken:

- Duurzaam groeien met kwaliteit;
- Balans;
- Stedelijkheid met behoud van de menselijke maat en sociaal karakter;
- Vergroten van de aantrekkelijkheid van de stad;
- Focus op strategische opgaven;
- Hervormingsagenda is leidend in sociaal domein;
- Herstel na corona;
- Extra aandacht voor wonen en werk;
- We doen het samen met inwoners en partners.

Daarnaast willen we bij onze keuzes inspelen op de ontwikkelingen die we in hoofdstuk 3 hebben genoemd.

- Toenemende ongelijkheid;
- Nadruk op brede welvaart;
- Demografische ontwikkelingen;
- Inclusieve wijken;
- Verbinding economie en onderwijs;
- Samenhang in beleid: bijv. tussen sociaal en fysiek;
- Gebiedsgericht werken;
- Steeds grotere invloed van digitalisering;
- Andere positie van Zwolle in land en regio.

Hieronder geven we per thema al een eerste richting voor de keuzes die we in de begroting 2022 willen maken.

5.4 Sociale ontwikkeling van de stad

Sinds 1 januari 2015 zijn wij verantwoordelijk voor de Jeugdwet, Participatiewet en een aantal nieuwe taken binnen de Wmo. De gedachte hierbij is dat organisatie van zorg en ondersteuning dichtbij inwoners, effectiever, efficiënter en meer op maat wordt. De afgelopen jaren hebben we in dit proces in Zwolle veel stappen gezet op een manier die past bij het sociale en inclusieve karakter van onze stad. Tegelijkertijd zijn de financiële middelen die we van het rijk krijgen op onderdelen onvoldoende. Bijvoorbeeld als het gaat om jeugdzorg of de gevolgen van het abonnementstarief Wmo.

Hoe we de transformatie in het sociaal domein in Zwolle vormgeven hebben we vastgelegd in de Hervormingsagenda. Dat doen we door te werken aan een sterke sociale basis, inzet op ambulantisering (zorg en ondersteuning dichtbij huis) en meedoen en door het realiseren van tussenvormen voor wonen en zorg. Dat laatste vraagt een nauwe samenwerking met de fysieke ontwikkeling van de stad.

De komende jaren betekent dat oog houden voor de menselijke maat, het sterker verbinden van sociaal en fysiek en oog voor de sociale impact die ontwikkelingen op andere gebieden hebben voor onze inwoners.

Daarbij is van belang dat de randvoorwaarden op orde zijn. Zoals voldoende passende en betaalbare woningen, het op

orde brengen van de ICT (bijvoorbeeld voor gebruiksvriendelijkheid en monitoring) en een goede aansluiting bij landelijke ontwikkelingen om te komen tot passende financiering voor onze taken. Daarbij willen we gebruik maken van de ruimte die vanuit de ministeries wordt geboden om lokaal tot vernieuwing te komen.

Voor de begroting betekent dit dat we kijken hoe we bestaande activiteiten die bijdragen aan de sociale basis kunnen voortzetten. Veel van deze activiteiten zijn incidenteel gefinancierd, maar zijn noodzakelijk om de gewenste beweging te maken. Daarnaast willen we investeren in tussenvormen voor wonen en zorg en het versterken van de sociale basis om langer of eerder thuis wonen mogelijk te maken. Tot slot streven we naar het verbeteren van de randvoorwaarden zoals hierboven genoemd.

Hervormingsagenda blijft centraal staan, maar prioritering noodzakelijk

Bij de sociale ontwikkeling van de stad staat de hervormingsagenda de komende tijd centraal. Daarnaast is de komende jaren waarschijnlijk ook extra inzet nodig voor het herstel na corona. De focus op de hervormingsagenda en het herstel na corona betekent wel scherper kijken naar nieuwe initiatieven die buiten de beweging van de hervormingsagenda vallen. Waarbij we uiteraard wel kijken naar speerpunten die we hebben vastgelegd in het coalitieakkoord, zoals vitaal en waardig ouder worden. Daardoor zullen we binnen de huidige begroting andere prioriteiten moeten stellen of bezien of het mogelijk is meer gebiedsgericht te werk te gaan. Dat wil zeggen dat we interventies niet over de hele stad uit te rollen, maar alleen in bepaalde gebieden waar ze het meest nodig en nuttig zijn.

Hervormingsagenda en begrotingsindeling

Zoals bekend hervormen we om te bewegen van duurdere gespecialiseerde zorg naar lichte en meer collectieve ondersteuning vanuit de sociale basis. Dit vraagt een hervorming van onze partners, maar ook een andere organisatie van ons als gemeente. Er ontstaan in samenwerking met onze inwoners en partners, steeds meer initiatieven die bijdragen aan deze beweging en hervorming. Deze initiatieven vragen investeringen waarbij de kosten vaak voor de baten uitgaan. Zoals beschreven in het coalitieakkoord worden benodigde investeringen zo veel mogelijk gevonden binnen bestaande budgetten van het sociaal domein, voordat we kijken naar een investering vanuit de algemene middelen.

Op dit moment is de begroting van het sociaal domein ingedeeld in vier programma's, Binnen de programma's zijn de doelen gebaseerd op verschillende beleidsvelden. Vanuit de hervorming zien wij de uitwisseling van gespecialiseerde vormen van zorg en lichtere vormen van zorg echter als een samenhangend geheel. De huidige indeling leidt tot een onnodige versnippering van de zorgvraag van onze inwoners en tot verschillende financieringssystemen en daardoor bureaucratie voor onze partners.

De huidige programma-indeling betekent ook dat als geld moet worden verschoven van zwaardere naar lichtere zorg, dit een verschuiving tussen begrotingsprogramma's betekent. Dat is financieel-technisch alleen mogelijk met een begro-

tingswijziging. Dat beperkt het snel en flexibel kunnen inspelen op veranderingen. En de afgelopen periode zijn we veel (onverwachte) veranderingen tegengekomen zoals Corona en uitgesteld landelijk beleid. Door de programma's anders in te delen zouden we de beweging van de hervormingsagenda - en daarmee de inwoner - beter kunnen ondersteunen. Zo kunnen de middelen flexibeler en tijdiger worden ingezet waar ze nodig zijn, op het moment dat ze nodig zijn. Nu loopt onze hervormingsbeweging dwars door alle programma's van het Sociaal Domein heen.

Een verandering in de indeling van programma's gezien wij altijd in het geheel van de begroting. Dat vergt een zorgvuldig proces. We willen goed de consequenties voor de inhoudelijke en financiële aansturing in kaart brengen. Evenals de gevolgen voor sturingsmogelijkheden en controlerende taak van de raad. De komende periode zullen wij kijken op welke manier we de begroting beter kunnen laten aansluiten bij de hervormingsbeweging binnen het sociaal domein.

Tot de daadwerkelijk wijziging zullen we in de komende begroting voorstellen doen om binnen de bestaande begrotingssystematiek mogelijkheden te creëren om budgetten flexibeler in te kunnen zetten voor de hervormingsbeweging

5.5 Economische ontwikkeling van de stad

Economische agenda

Binnen de Regio Zwolle werken we samen aan de economisch agenda, uitgezet door de Economic Board Regio Zwolle. Een ambitieus plan, waarin diverse sectoren centraal staan die kenmerkend zijn voor de Regio Zwolle. De stad Zwolle neemt hier een bijzondere plaats in. Door de aanwezigheid van diverse HBO en MBO instellingen, maar vooral ook door de grote hoeveelheid aan werkgelegenheid en de centrale ligging mag de vraag worden gesteld hoe de stad Zwolle actief bijdraagt aan deze economische agenda van de regio. Met het toevoegen van de ambitie om te komen tot de 4e economische topregio, is deze vraag relevanter dan ooit.

De gemeente Zwolle heeft daarom gewerkt aan een Economisch Perspectief voor de stad Zwolle. Hierin wordt richting gegeven aan hoe de stad maximaal kan bijdragen aan deze ambitie, passend bij de kwaliteiten die de stad te bieden heeft. De afgelopen jaren hebben we een start gemaakt met de vernieuwing van de Zwolse economie middels het programma TopInnovatieCentra. Hiermee hebben we een eerste verkenning gemaakt om te beoordelen op welke sectoren we kansen zien en welke passend zijn bij de stad Zwolle. Het Economisch Perspectief is daarmee een logisch vervolg op de TopInnovatieCentra. Met een nieuw Economisch Perspectief werken we aan een sterke basis voor een vitale, veerkrachtige en innovatieve economie voor Zwolle. Dit is een perspectief voor de lange termijn, waar we de komende jaren aan willen werken middels een uitvoeringsagenda.

Huidige economische situatie

Deze lange termijnplannen zijn ambitieus, maar tegelijkertijd kunnen en willen we niet om de huidige economische situatie heen. De Zwolse economie is op diverse fronten hard geraakt, net zoals de gehele Nederlandse economie. De komende jaren gaan in het teken staan van het herstel van deze economie. Dit

vraagt van ons als gemeente een uitstekende ondernemersdienstverlening. Op korte termijn wordt er gewerkt aan plannen om huidige ondernemers te ondersteunen om goed uit de crisis te komen. En mocht de onderneming het toch moeilijk krijgen, dan gaan we samen kijken om werknemers zo snel mogelijk te begeleiden naar een nieuwe baan. Voor de begeleiding van baan naar baan werken we samen met de Regio Zwolle, waar we aan de slag zijn met de Koolmeesgelden en de Human Capital Agenda. Daarom is vanuit de Regio Zwolle gewerkt aan een crisis- en herstelplan. Doel is om te werken aan talentontwikkeling en werkgelegenheid in de regio. Een brede coalitie aan partijen, waaronder het Werkbedrijf, UWV, VNO-NCW en de EBRZ werkt aan een uitvoeringsplan om deze doelen te behalen.

Herstel van de economie

Als stad werken we hard aan plannen voor herstel van de economie. In de binnenstad van Zwolle wordt er gewerkt aan een herstelplan. Hierbij bespreekt de gemeente intensief met ondernemers hoe op een veilige en verantwoorde manier de binnenstad weer een aantrekkelijke plek is bij heropening van de winkels. Daarnaast werken we aan plannen om het toerisme verder op gang te brengen en te vernieuwen. Uit onderzoek blijkt dat er nog voldoende ruimte is voor groei in deze sector, mits we het juiste aanbod weten te bewerkstelligen op cultureel gebied, evenementen en aantrekkelijke horeca. Dit op een manier waarbij ook de inwoner van Zwolle hiervan kan profiteren. Aantrekkelijk toerisme zal zorgen voor een economische impuls. Toerisme, cultuur en evenementen dienen als prima aanjager van de lokale economie, maar we moeten hier wel op investeren.

Als het gaat om de economische ontwikkeling komt meer focus te liggen op leiderschap en het aanjagen van nieuwe initiatieven in plaats van het faciliteren daarvan. Dat vraagt om een doorontwikkeling naar een meer strategische aanpak. Dat houdt in dat we in de komende begroting willen investeren in de structurele (personele en organisatorische) randvoorwaarden om dit verder uit te bouwen. Belangrijk uitgangspunt bij het economisch beleid is dat het bijdraagt aan de groei van de brede welvaart zoals eerder omschreven.

5.6 Fysieke ontwikkeling van de stad

Focus: versnelling en prioritering

We zien dat de groei van Zwolle nog iets sneller gaat dan voorzien tijdens het opstellen van het coalitieakkoord. En dat zal de komende jaren niet minder worden. Vandaar het besluit om te komen tot een strategische investeringsagenda en te sparen voor toekomstige investeringen. Focus ligt op de versnelling van de woningbouw. Met het koesteren van kwaliteit. De prioriteit ligt bij de Spoorzone en de rest van het centrumgebied. Randvoorwaarde voor de groei is een systeemsporg in mobiliteit en bereikbaarheid. Dan gaat het om het aanpassen van het mobiliteitssysteem aan de schaalsporg en het ontwikkelen van nieuwe vormen van mobiliteit. Centraal staan de doelen voor een autoluw centrumgebied, versterking van fietsinfrastructuur. Tevens moet onze buitenring de functie van stadsring krijgen, gericht op de afhandeling van Zwols autoverkeer. Het is daarbij van belang Mobihubs te gaan ontwikkelen. Behalve nadruk op de groei is aandacht voor het bestaande

belangrijk. Bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare ruimte. Die draagt bij aan het 'buitengeluk'. Ook de kwaliteit van onderwijshuisvesting vraagt de komende jaren veel. Dat hebben we vastgelegd in het Integraal Huisvestingsplan onderwijshuisvesting. Op een later moment zal besluitvorming plaatsvinden over de investeringen die hiermee gemoeid zijn.

Omgevingswet

Op dit moment is nog geen nieuwe invoeringsdatum van de Omgevingswet bekend. Duidelijk is dat de datum van 1 januari 2022 niet gehaald gaat worden. Los van de precieze invoeringsdatum betekent de Omgevingswet een grote transitie binnen het fysieke domein. Het betekent een andere manier van werken, nieuwe instrumenten en de rollen van en verhouding tussen gemeente, raad en samenleving veranderen. De komende jaren zal dit veel van ons blijven vragen.

Buitengeluk

Door en na Corona wordt de stad anders gebruikt. Er is als het ware sprake van een herontdekking van de buitenruimte. In deze Coronaperiode is het belang van de groene gebieden dichtbij benadrukt. Er is extra accent komen te liggen op de kwaliteit van de directe leefomgeving en vraagt ook waterrecreatie en -gebruik om meer beleid. Daarnaast is een visie ontwikkeld waarin staat beschreven waar we met toezicht in de openbare ruimte in 2025 willen staan. De doelstelling is daarbij tweeledig: enerzijds door meer, anders en beter toegerust toezicht bijdragen aan de leefbaarheid en veiligheid van de stad en de ontwikkelingen in de stad en anderzijds een professionele doorontwikkeling van het toezicht in de openbare ruimte.

Groenstructuur

Het bomenbestand van Zwolle vertegenwoordigt een belangrijk 'groen maatschappelijk kapitaal' en speelt een grote rol in thema's als klimaatadaptatie, biodiversiteit, leefbaarheid, beleving en uitstraling van de stad. De groenstructuur in Zwolle is mede bepalend voor de identiteit en aantrekkelijkheid van de stad als woonlocatie, werkplek en verblijfsruimte. Bomen en het overige groen hebben een grote invloed op de leefbaarheid en gezondheid in de stad. Het voorkomen van hittestress, wateroverlast, afvangen van fijnstof en het vergroten van de biodiversiteit zijn enkele aspecten waarin de groenstructuur, inclusief het bomenbestand, een belangrijke rol speelt. Zeker nu Zwolle gekozen heeft in te zetten op de compacte stad (omgevingsvisie), wordt de kwaliteit van de bomen van belang om de vitale stad te blijven.

5.7 Culturele ontwikkeling van de stad

Cultuur is een speerpunt uit het coalitieakkoord. Met aandacht voor hedendaagse cultuur en cultuurhistorie. In ons cultureel perspectief hebben wij de ambitie neergelegd dat Zwolle in 2040 een experimentele Hanzestad is, magneet voor kenniswerkers en pioniers. Zwolle is het culturele kloppende hart van Regio Zwolle.

De coronacrisis heeft geleid tot een kaalslag in de culturele sector. De vele ZZP'ers die in de sector werkzaam zijn, verliezen een groot deel van hun inkomen. Reserves van instellingen die door eerdere bezuinigingsrondes al waren geslonken, raken verder uitgeput. De crisis maakt bovendien duidelijk dat

kunst en cultuur onmisbaar zijn voor een vitale samenleving en de mentale gezondheid van mensen.

De komende periode ligt de nadruk op het herstel. Tegelijkertijd heeft de culturele sector in Zwolle een impuls nodig om mee te groeien met de stad en aanspraak te kunnen maken op rijksmiddelen. De culturele en creatieve sector van Zwolle hebben veel potentie. De cultuurnota vormt een belangrijke onderbouwing voor de inzet van de middelen. Er zijn stevige investeringen nodig voor herstel en doorontwikkeling van een bloeiende culturele infrastructuur. Tegelijkertijd dwingt de beperkte financiële ruimte tot het maken van scherpe keuzes. Eerst de basis op orde, dan bouwen aan sector die de motor is achter de experimentele Hanzestad die Zwolle is in 2040. Voor de komende begroting willen we inzetten op de verbinding tussen economie en Cultuur. Uit de beschikbare ruimte willen we incidentele middelen oormerken als vliegwielen voor nieuwe initiatieven: Bijvoorbeeld de plannen van Fundatie/Cibap in de Spoorzone. Als het gaat om meer structurele investeringen willen we bij de komende begroting wel een eerste stap zetten.

5.8 Duurzame ontwikkeling van de stad

De duurzame ontwikkeling is een thema waarin de afgelopen periode veel stappen zijn gezet. Het krijgt daarnaast een plek in projecten. De financiering is gedeeltelijk structureel in de begroting geregeld. Dat geldt voor klimaatadaptatie en energietransitie. Klimaatadaptatie en water(veiligheid) blijven cruciaal voor een stad en regio gelegen in een delta. De aanwijzing van de klimaatbestendige groeiregio Zwolle als NOVI-voorbeeldgebied ondersteunt onze ambitie op dit gebied. De grote keuzes liggen op dit moment vooral op het gebied van energietransitie. Uit een rapport van de ROB dat de kosten voor gemeenten als het gaat om energietransitie de komende jaren alleen maar hoger worden. Dat terwijl een deel van het gemeentelijk budget incidenteel is gefinancierd tot 2023 en het nog onduidelijk is of er in de toekomst meer rijksfinanciering komt. Daarnaast zijn in 2020 en 2021 tijdelijk extra middelen beschikbaar gesteld. Als we niets doen loopt het budget voor energietransitie in 2022 al terug. Er zullen daarom scherpe keuzes moeten worden gemaakt en voor de begroting willen we in kaart brengen wat de gevolgen zijn van de verschillende keuzes. Een mogelijkheid is om in de begroting opnieuw incidentele middelen te oormerken voor de energietransitie met onder meer als doel om cofinanciering te verwerven.

In november 2020 heeft de raad een aantal besluiten genomen over de doorontwikkeling van het gemeentelijk grondstoffenplan (GGP). Doel van de maatregelen is om te komen tot minder restafval en het structureel tekort op afval te verminderen. Een aantal van deze maatregelen is dit jaar al ingevoerd. Een belangrijk onderdeel van de doorontwikkeling is de invoering van het Zwols Belonen en flankerend beleid voor specifieke doelgroepen, per 1 januari 2022. Wij kijken op dit moment naar de voortgang van de invoering van het Zwols Belonen en de maatregelen om dit systeem te faciliteren. Voor de zomer willen wij een besluit nemen of invoering per 1 januari 2022 haalbaar is. Daarover zullen wij de raad informeren. Mocht de start van Zwols Belonen moeten worden uitgesteld dan zullen wij bij de begroting aangeven wat de financiële gevolgen hiervan zijn en hoe wij deze willen gaan opvangen.

5.9 Maatschappelijke ontwikkelingen

Meer aandacht voor de relatie overheid-inwoner

Zoals eerder opgemerkt willen we, onder meer als nasleep van de toeslagenaffaire ook op lokaal niveau meer aandacht voor de relatie tussen overheid en inwoner.

In 2020 hebben we de herijking van onze dienstverlening afgerond met een nieuw programma dienstverlening 2021-2024. De focus in dit programma ligt op de relatie met de klant; dat vullen we in met klantreizen, klantonderzoeken en het versimpelen van communicatie (met name uitgaande brieven en webpagina's), regels en processen.

Een belangrijk onderdeel van het programma dienstverlening is het Versimpelteam dat in samenwerking met stad en organisatie werkt aan het versimpelen van communicatie, brieven, webteksten, e-mails etc. Het Versimpelteam is tot op heden altijd gefinancierd met incidentele middelen. Bij de begroting zullen we een besluiten moeten nemen over vervolgfianciering

Ook de invoering van de Omgevingswet heeft impact op de relatie met de inwoner. Met name als het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit brengt met zich mee dat wij onze data op orde moeten hebben en houden en de kwaliteit van onze dienstverlening verder moeten verbeteren.

Los van de Omgevingswet merken wij dat veel wordt gevraagd van toezicht en handhaving. Voor een deel hangt dit samen

met corona. Voor een ander deel met de groei van de stad. Bij de begroting voor 2021 hebben we al een eerste stap gezet in de structurele uitbreiding van onze capaciteit op dit gebied. De vervolgstap willen wij nemen bij de begroting 2022.

Dierenwelzijn

Wij blijven oog houden voor het welzijn van alle dieren in onze stad. Dit college heeft daar extra aandacht aan besteed. Bij de begroting zullen we aangeven hoe we die extra aandacht in de toekomst gaan continueren.

5.10 Organisatie

Onze ambities, de verschillende transities en de schaa sprong kunnen alleen worden waargemaakt als de organisatorische randvoorwaarden op orde zijn. We moeten onder ogen zien dat op bepaalde plekken in onze organisatie de uitvoeringskracht onvoldoende is. De groei van de stad vraagt om een organisatie die meegroeit. In mensen, maar ook in kwaliteit en competenties. Dat laatste heeft te maken met nieuwe, complexe vraagstukken waar Zwolle mee te maken krijgt. Wij voorzien dat dit de komende jaren een investering vraagt. Gezien de beperkte structurele middelen vraagt dat een gefaseerde groei. Daar willen we in de komende begroting een aanzet toe geven.



6. Strategische investeringsagenda



Zwolle groeit de komende jaren met 1.000 woningen per jaar. Een groot deel van de woningbouw wordt binnenstedelijk ingevuld. Dit zet veel druk op de stad, daarbij is het aan ons om te zorgen dat de kwaliteit van de stad goed blijft. Dat de stad blijft werken zoals die werkt, dat de wegen niet dichtslippen en de bereikbaarheid in stand blijft. Dat vraagt grote investeringen in de openbare ruimte, nu maar ook in de toekomst. Naast de groei van de stad blijven we inzetten om onze kwalitatieve ambities verder te ontwikkelen, zoals versterken centrumgebied (Spoorzone-Binnenstad), mobiliteit, 4^e economische regio, klimaatbestendige groeigemeente en energietransitie. De diverse ontwikkelingen zijn in de omgevingsvisie benoemd. De groei en ambities van Zwolle leiden tot een grote toekomstige investeringsvraag.

Via de Strategische Investeringsagenda (SIA) brengen we inzicht en overzicht aan in de toekomstige investeringsvraag en beoordelen we of de gemeente voldoende financiële mogelijkheden heeft om uitvoering te kunnen geven aan de strategische opgaven. Via de Investeringsagenda gaan we jaarlijks met de Raad in gesprek om te bespreken hoeveel middelen we moeten en willen sparen om de strategische opgaven de komende jaren uit te kunnen voeren. Daarbij blijven we de balans zoeken tussen de reguliere begrotingszaken en de toekomstige investeringen.

De Strategische Investeringsagenda is een belangrijk financieel instrument dat ons ondersteuning geeft op de al ingezette koers om de strategische opgaven voor de stad de komende 10, 20 of 30 jaar door te ontwikkelen. Zo is de afgelopen jaren

al een start gemaakt met het versterken van het centrumgebied (Spoorzone-Binnenstad), zijn in verband met de woningbouwopgave diverse gebiedsontwikkelingsplannen uitgewerkt of in onderzoeksfase en is de mobiliteitsvisie met de Raad besproken. De uitvoering van al deze plannen vertaalt zich de komende jaren in een grote investeringsvraag (globale indicatie € 200 tot € 300 miljoen in de komende 10 jaar). Zie voor detailinformatie de notitie 'Strategische Investeringsagenda van 6 mei 2021'.

Een ander belangrijk argument om te sparen voor de toekomstige investeringen is, dat het ons sterker maakt in onze positie met andere partijen die in de stad willen investeren. Door te beschikken over budgetruimte kunnen we slagvaardiger inspelen op financieringsmogelijkheden van derden (bijvoorbeeld groei- en ontwikkelfondsen) aan de ontwikkelingen in de stad. Een recent voorbeeld hiervan is de regeling woonimpulsen van het Rijk. Een mooie kans om een rijksbijdrage te verkrijgen om de gewenste ontwikkeling in de stad mogelijk te maken. Echter de gemeente moet wel zelf haar deel in de investering financieren. Ook zijn we in regionaal verband bezig om een regionale investeringsagenda op te stellen om op die wijze meer kans te maken op financiering door landelijke of Europese fondsen. Bij dit soort kansen helpt het als de gemeente slagvaardig kan handelen door op voorhand te zorgen voor voldoende financieringsruimte.

Voor de uitvoering van de strategische investeringen is het van belang dat we middelen apart zetten, zodat ze niet afhankelijk worden van het Rijksbeleid (zoals schommelingen in het

gemeentefonds) of andere schommelingen in de gemeentefinanciën. Recent heeft de Raad van Openbaar Bestuur (ROB) in haar adviesrapport 'Rust-Reinheid-Regelmaat' inzake het evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en andere overheden aangegeven dat de decentrale overheden onvoldoende instrumenten hebben om grote meerjarige opgaven zoals klimaat en woningbouw te sturen en te bekostigen. De ROB onderstreept het belang om verder vooruit te kijken bij langjarige opgaven.

Door middelen voor de strategische investeringen te reserveren ontstaat er meer financiële continuïteit en stabiliteit om uitvoering te geven aan de langjarige investeringsopgaven. De financieringsruimte voor de Strategische Investeringsagenda willen we creëren door te gaan 'sparen/reserveren'. Dit willen we op vergelijkbare wijze doen als toegepast voor de eerste fase van de Spoorzone, te weten structurele ruimte in de begroting af te zonderen voor de Strategische Investeringsagenda en indien deze budgetruimte in enig jaar niet nodig is deze toe te voegen aan het Investeringsfonds. Bij de begroting 2021 is een eerste stap gezet door het instellen van een Investeringsfonds en € 6,7 miljoen in het fonds te storten. Bij de Perspectiefnota 2022-2025 willen we de volgende stap zetten.

De afgelopen maanden hebben we de invoering van de Strategische Investeringsagenda en de daarbij behorende criteria met de Raad besproken (6 april 2021 raadsdebat). Mede naar aanleiding van het raadsdebat over de uitgangspunten stellen wij voor de Strategische Investeringsagenda als financieel instrument toe te passen en daarbij te beginnen met variant 1 'Alleen grote fysieke investeringen in relatie tot wonen en werken'. Over eventuele verdere verbreding van de reikwijdte van de Investeringsagenda komen wij op een later moment met de Raad in gesprek.

6.1 Uitgangspunten / criteria

Om de Strategische Investeringsagenda en Investeringsfonds onderscheidend te laten zijn, hanteren we de volgende uitgangspunten, te weten:

- De Strategische Investeringsagenda is een financieel instrument dat inzicht geeft in de toekomstige investeringsvraag van grote investeringen in de komende 10 tot 15 jaar.
- Alleen grote fysieke éénmalige investeringen in nieuwe toekomstige ontwikkelingen die bijdragen aan de kwantitatieve en kwalitatieve groei van de stad, die genoemd zijn in de omgevingsvisie of toekomstige actualiseringen van de omgevingsvisie, komen in aanmerking. Cofinanciering door andere partijen of aan andere partijen is daarbij een belangrijk aandachtspunt, maar niet noodzakelijk.
- De Investeringsagenda heeft als doel te sparen voor de onder de criteria vallende toekomstige investeringen. Onder sparen verstaan we het creëren van structurele- en incidentele budgetruimte (Investeringsfonds) in de begroting, zodat de gemeente slagvaardig in kan spelen op kansen van bijdragen van derden.
- Een besluit om een beroep op het Investeringsfonds of structurele budgetruimte te doen verloopt altijd via een afzonderlijk raadsbesluit op basis van een concreet raadsvoorstel.
- De Strategische Investeringsagenda wordt jaarlijks bij de Perspectiefnota geactualiseerd. De kaders zijn zodanig opgesteld dat het ruimte biedt om onvoorziene grote toekomstige

opgaven op te nemen in de agenda. Over vier jaar wordt de werking van de Investeringsagenda geëvalueerd.

Om de reikwijdte van de Investeringsagenda verder te concretiseren hebben wij op 6 april 2021 de volgende varianten met de Raad besproken, te weten:

- Variant 1: Beperken tot alleen grote fysieke investeringen in relatie tot wonen en werken
- Variant 2: Naast de grote fysieke investeringen ook investeringen in duurzaamheid
- Variant 3: Verbreding naar nieuwe specifieke projecten.

Mede op basis van het gesprek met de Raad stellen wij voor om bij de perspectiefnota 2022-2025 te beginnen met variant 1 'Grote fysieke investeringen in relatie tot wonen en werken' en op een later moment een besluit te nemen over een eventuele verbreding van de reikwijdte van de Strategische Investeringsagenda. Onder variant 1 vallen de volgende investeringen:

- Grootchalige gebiedsontwikkelingen → € 5 miljoen (bruto)
- Zoals Spoorzone, Binnenstad, Zwartewaterzone, Oosterenk, Weezenlanden-Noord, IJsselhallocatie, Eventvoorziening Voorsterpoort.
- (Nieuwe) investeringen in mobiliteit en bereikbaarheid → € 5 miljoen (bruto)
- Zoals transformatie binnenring-buitenring, hoofdinfrastructuur wegen, station Zwolle-Zuid, spoorterminal Hessenpoort, overdekte fietsenstallingen.
- Grondexploitaties vallen er buiten, tenzij sprake is van een onrendabele top bij nieuwe grondexploitaties.

NB. Programmakosten vallen buiten de reikwijdte en worden afgewogen binnen de reguliere begrotingscyclus.

6.2 Financiering / Sparen

Bij de begroting is een eerste stap gezet om te gaan sparen voor de toekomstige investeringen door het instellen van een Investeringsfonds en € 6,7 miljoen in het fonds te storten. In deze perspectiefnota stellen wij voor de volgende vervolgspraken te maken over de voeding van het Investeringsfonds en het creëren van structurele ruimte in de toekomstige begrotingen.

Vervolgspraken financiering Strategische Investeringsagenda bij de perspectiefnota 2022-2025:

- Vanaf 2023 een structurele budgetruimte beschikbaar stellen van € 0,7 miljoen en daarna in 2024 oplopend naar € 0,8 miljoen en € 1,0 miljoen vanaf 2025. (Indien in het najaar bij de begrotingsvoorbereiding 2022 blijkt dat het structurele beeld van de gemeentelijke financiën fors anders uitvalt dan kan de budgetruimte heroverwogen worden)
- Jaarlijks vanaf de MPV 2022 50% van het positieve vastgoedresultaat toevoegen aan het Investeringsfonds.
- In 2021 50% van het surplus in de algemene concernreserve toevoegen aan het Investeringsfonds.
- De gelden in het Investeringsfonds worden ingezet voor de investeringen die vallen onder de criteria van de Strategische Investeringsagenda.
- Bij de komende perspectiefnota's, begrotingen of coalitieakkoorden kunnen besluiten worden genomen om de budgetruimte voor de Strategische Investeringsagenda te vergroten.

Op basis van de vervolgafspraken komt de volgende structurele- en incidentele budgetruimte voor de uitvoering van de Strategische investeringsagenda beschikbaar:

Structurele budgetruimte (SIA)	2022	2023	2024	2025
Voorstel perspectiefnota 2022-2025		0,7	0,8	1,0

Incidentele budgetruimte via Investeringsfonds	2022	2023	2024	2025
Investeringsfonds beschikbaar	6,7			
Voorstel bij perspectiefnota 2022-2025:				
Bij: Surplus algemene concernreserve (50%)	10,5			
Bij: 50% MPV resultaat vanaf 2022	7,0	6,0	5,0	4,0
Totaal Investeringsfonds	24,2	30,2	35,2	39,2

Investerings kunnen zowel door incidentele- als structurele middelen worden gedekt, maar moeten daarbij wel voldoen aan de wettelijke voorschriften (Besluit Begroting en Verantwoording: BBV).³

De jaarlijkse kapitaallasten (rente en afschrijving) van een investering zijn afhankelijk van het te hanteren rentepercentage en de afschrijvingstermijn. De afschrijvingstermijn is afhankelijk van het soort investering en varieert tussen de 15 en 40 jaar. Bij een afschrijvingstermijn van 25 jaar en 1% rente ligt de jaarlijkse kapitaallast op 5% van het investeringsbedrag. Voor elke € 10 miljoen investering moet dan € 0,5 miljoen aan structurele budgetruimte beschikbaar komen.

Naast de jaarlijkse kapitaallasten zal/kan er ook sprake zijn van extra jaarlijkse onderhouds- en beheerlasten die onlosmakelijk het gevolg zijn van de investeringen. De hoogte van deze extra kosten is sterk afhankelijk van het soort investering. Bij renovatie van wegen zullen de extra kosten beperkt zijn, omdat er al sprake is van onderhoudskosten. Bij nieuwe investeringen in de openbare ruimte leidt het zeker tot extra kosten. Een algemene rekenregel is lastig te geven, maar ligt vermoedelijk tussen de 1 tot 2% van het investeringsbedrag.

6.3 Investeringsruimte op basis van voorstel perspectiefnota 2022-2025

Door de voorgestelde financieringsafspraken ontstaat een investeringsruimte van circa € 40 miljoen. Hiervan is circa € 6 miljoen geormerkt voor de woonimpuls Zwartewaterallee. Daarnaast zijn voorstellen in voorbereiding om een beroep op de budgetruimte te doen, te weten: woonimpuls Spoorzone en eventvoorziening Voorsterpoort.

De vrijgemaakte investeringsruimte van € 40 miljoen is een eerste aanzet en is grotendeels nodig om de hierboven genoemde investeringen te kunnen opvangen. De totale investeringsvraag ligt tussen de € 200 en € 300 miljoen.

De komende jaren zullen vervolgafspraken gemaakt moeten worden over de verdere financiering (sparen) voor de strategische investeringen.

6.4 Bevoegdheden Raad

Het gebruik van een Strategische Investeringsagenda en Investeringsfonds verandert niets aan de bevoegdheden van de Raad. Sterker nog de Raad krijgt meer inzicht en overzicht over de strategische investeringen in de komende jaren. De Raad heeft beslissingsbevoegdheid bij het inrichten van de financiële kaders van de Investeringsagenda en mocht een concreet plan in besluitvorming komen dan wordt de Raad op dezelfde wijze als nu betrokken (zoals bij woningbouwimpuls Zwartewaterzone). Het mandaat van het college blijft gelijk aan de huidige situatie. Na instemming met een investeringsvoorstel door de Raad worden de daarvoor benodigde budgetten aan de structurele ruimte van de Strategische investeringsagenda of het Investeringsfonds onttrokken en wordt er op gebruikelijke wijze via de beleidscyclus over de uitvoering van het project gerapporteerd en verantwoording afgelegd.

3 Investerings moeten worden geactiveerd op de balans en de jaarlijkse rente en afschrijving komt ten laste van de begroting. Bij incidentele dekking uit het Investeringsfonds worden de gelden overgeheveld naar de dekkingsreserve kapitaallasten en worden de afschrijvingslasten uit de deze reserve gedekt. Bij structurele dekking komen de rente en afschrijving ten laste van de structurele budgetruimte voor de Strategische Investeringsagenda.