Strategische verkenning

Datum: 25 februari 2026

Deze strategische verkenning is opgesteld als onderdeel van de informatieset voor de nieuwgekozen gemeenteraad van 2026. Het document is samengesteld door strategen van de gemeente Zwolle en biedt een perspectief op de huidige situatie van de stad en de opgaven voor de toekomst. De verkenning is bedoeld ter oriëntatie en dient als inspiratie bij het formuleren van samenhangende ambities en beleid. Het is nadrukkelijk geen uitvoeringsprogramma of kant-en-klaar beleidsakkoord, maar een beschouwing van trends, uitdagingen, sterke punten en keuzemogelijkheden voor de strategische koers van Zwolle in de komende bestuursperiode.

We roepen op tot het creëren van een inspirerend Zwols toekomstprofiel en dragen daar bouwstenen voor aan. De vervolgvraag zal zijn op welke manier het geformuleerde profiel concreet zal doorwerken in de strategische afwegingen van een nieuw gemeentebestuur. Alleen op basis van de bouwstenen is dat nog niet te zeggen, maar een dergelijke vervolganalyse is zeker mogelijk zodra er richting gekozen is. De strategen staan klaar om hiermee aan de slag te gaan.

Zwolle in een veranderende wereld
Zwolle staat aan de start van een nieuwe periode in een tijd van grote beweging. De wereld om ons heen verandert snel en die veranderingen raken ook onze stad. Klimaatverandering, demografische verschuivingen, technologische ontwikkelingen en internationale spanningen zorgen voor onzekerheid en vragen vooral om richting. Zwolle kan de toekomst niet voorspellen, maar wel bewust vormgeven. Dat vermogen is diep verankerd in het karakter van de stad. Door de eeuwen heen wist Zwolle zich steeds opnieuw aan te passen aan veranderende omstandigheden, als stad van handel, kennis en verbinding. Niet door af te wachten, maar door vooruit te denken, samen te werken en keuzes te maken die verder reikten dan het moment.

Om ook nu de juiste keuzes voor de toekomst te kunnen maken, is het essentieel helder te krijgen wat Zwolle écht kenmerkt, wat de kracht van de stad is, en waar onze kansen liggen om die kracht verder te versterken. De antwoorden op die vragen kunnen richting geven aan een scherp profiel van de stad, als kompas voor de strategische koers. Een duidelijk profiel, geworteld in de unieke kwaliteiten van Zwolle, biedt een krachtig en hoopvol langetermijnperspectief. Andere steden laten zien wat zo'n keuze kan opleveren – zo heeft Eindhoven zich met succes geprofileerd als hightech-regio "Brainport", en heeft Oss met een focus op farmacie een landelijk ecosysteem rondom die sector opgebouwd. Ook voor Zwolle ligt hier de kans om zich scherper te profileren en zich nadrukkelijker te onderscheiden.

Daarnaast worden in deze verkenning de grote trends en opgaven belicht die de context bepalen waarbinnen Zwolle haar ambities zal moeten waarmaken – ze laten zien dat niet alles kan, maar bieden ook kansen als we er slim op inspelen.

De viering van 800 jaar Zwolle in 2030, en de aanloop daarnaartoe, geven het nieuwe stadsbestuur bij uitstek de kans om Zwolle stevig neer te zetten. Geworteld in het verleden en met de blik vooruit kan de stad zich in deze periode profileren en nieuwe inwoners, ondernemers en bezoekers aantrekken. Dit vraagt om lef en keuzes voor lange lijnen, vanuit de kracht van Zwolle en tegen de achtergrond van bredere trends, ontwikkelingen en opgaven waar elke gemeente in deze tijd mee te maken krijgt.

De kracht van Zwolle
Al eeuwen vervult de stad een verbindende rol als strategisch knooppunt van water, spoor en weg. Die centrale positie, ooit bepalend voor handel en uitwisseling binnen het Hanzeverbond, krijgt in deze tijd een nieuwe betekenis. De ligging in de delta van IJssel en Vecht maakt Zwolle tot een logische proeftuin voor oplossingen rond klimaatadaptatie, waterveiligheid en natuurherstel. Dat is geen vrijblijvende keuze, maar een noodzaak: klimaatverandering en extremere

weersomstandigheden vragen om doordachte en toekomstgerichte antwoorden waarin stad en haar omgeving samen optrekken.

Tegelijk is Zwolle, met haar prachtige historische centrum en de nabijheid van groen en water, een aantrekkelijke stad om in te leven en te ondernemen. De stad heeft een centrale ligging in het land en een sterke regiofunctie. Voorzieningen als onderwijsinstellingen in het mbo en hbo, musea, podia, winkels en horeca vervullen een sterke rol in een grote regio van circa 800.000 inwoners.

Zwolle is een ondernemende onderwijsstad met een opvallend hoge dichtheid aan creatieve en praktijkgerichte opleidingen. Hier worden de vakmensen, ontwerpers en vernieuwers van de toekomst opgeleid en is een leven lang ontwikkelen de norm. De samenwerking met onder andere de Universiteit Twente versterkt de (praktijkgerichte) onderzoeks- en innovatieketen van mbo – hbo – wo. Met het Innovatiedistrict Spoorzone in ontwikkeling (en andere fysieke hubs voor vernieuwing) liggen er kansen om de verbinding tussen onderwijs, onderzoek, overheid en ondernemers verder te versterken.

Ook de klassieke Hanzementaliteit van ondernemingszin en samenwerking is in Zwolle nog altijd zichtbaar en voelbaar. Zwollenaren willen samenwerken, een helpende hand uitsteken en er is een hoog percentage vrijwilligers. Zwolle is daarmee een sociale en betrokken stad, waarin openstaan voor anderen en aandacht voor kwetsbare groepen vanzelfsprekend is. Deze sociale kracht vormt een belangrijke pijler onder de brede welvaart van de stad.

De typische kwaliteiten van Zwolle – als groene deltastad, regionaal knooppunt, kennis- en cultuurstad, en betrokken gemeenschap – vormen samen het fundament voor een scherp toekomstprofiel van de stad. Zwolle kan zich op verschillende, samenhangende thema's onderscheiden – denk aan **"Zwolle leeft met water"** (leven, bouwen en ondernemen in harmonie met water en natuur), **"Knooppunt Zwolle"** (de stad als verbindende netwerkhub in de regio én landelijk) of **"Zwolle Samen"** (de gemeenschap als drijvende kracht van een inclusieve en veerkrachtige stad). Deze thema's – en andere – vloeien logisch voort uit de identiteit en kracht van Zwolle en kunnen richting geven aan onze strategische koers.

Trends en ontwikkelingen
In de komende raadsperiode (2026-2030) blijven voor Zwolle grote ontwikkelingen op stapel staan. Een aantal brede ontwikkelingen vormen de context voor het beleid van de komende jaren:

- **Klimaatverandering, energie en duurzaamheid**
  De opwarming van de aarde en de transitie naar duurzame energie hebben ingrijpende gevolgen voor onze leefomgeving. De stad leeft met veel water en heeft in het onderhoud van de bestaande stad - en ontwikkeling van de nieuwe stad - grote uitdagingen in het omgaan met water en groen. Dit vraagt om slimme keuzes in beheer en ontwikkeling van de stad, maar ook om een scherp sociaal beleid, zodat inwoners veilig en duurzaam de toekomst tegemoet gaan. De energietransitie, circulaire economie en klimaatadaptatie vergen integrale besluitvorming: fysieke maatregelen moeten samengaan met sociaal draagvlak, participatie en aandacht voor kwetsbare groepen. Klimaatbeleid is daarom óók sociaal beleid.

- **Demografische ontwikkeling**
  Zwolle groeit en vergrijst. In 2040 telt Zwolle naar verwachting ruim 150.000 inwoners, waarvan één op de vijf ouder dan 65 is. Tegelijkertijd neemt het aandeel jongeren en jongvolwassenen (12-24 jr.) af van 17 naar 14%. Deze dubbele demografische verandering raakt vrijwel alle beleidsterreinen: van wonen en zorg tot arbeidsmarkt, mobiliteit en sociale samenhang. Een sterk vergrijzende bevolkingsopbouw vraagt bijvoorbeeld om een leeftijdsvriendelijke stad waarin ouderen zelfstandig kunnen wonen, ondersteund door een sterke sociale basis en toegankelijke zorg. Deze opgaven vragen ook om een inzet om jonge,

innovatieve mensen te behouden en aan te trekken, daar wordt met het Zwols Kompas en Cultureel Perspectief 2040 vorm aan gegeven.

– **Economische transitie en verdienvermogen**
Ook economisch bevindt Zwolle zich in een cruciale overgangsfase. Om de welvaart en werkgelegenheid op peil te houden, moet de stad meebewegen met technologische, mondiale en duurzaamheidsontwikkelingen. Als bloeiende middelgrote stad met een grote regionale rol doet Zwolle er goed aan haar verdienvermogen – het vermogen om economische waarde te creëren – te beschermen én te vernieuwen. Dat betekent een sterke en weerbare economie stimuleren, waarin voldoende ruimte is voor innovatie en nieuwe sectoren (bijvoorbeeld in technologie of creatieve industrie) en waarin het midden- en kleinbedrijf de kansen krijgt om te moderniseren. Ook landelijk beleid benadrukt het belang van economisch vernieuwingsvermogen; een robuuste regionale economie is bovendien nodig om de investeringen in andere opgaven mogelijk te maken.

- **Digitalisering en informatiesamenleving**
Technologische ontwikkelingen en digitalisering veranderen de manier waarop we werken, leren, communiceren en zorgen. Dit biedt kansen: we kunnen data en technologie inzetten om de dienstverlening te verbeteren en complexe vraagstukken (bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit, energie of zorg) op nieuwe manieren te tackelen. Er is ook een keerzijde, want een digitale kloof dreigt; niet iedereen heeft dezelfde vaardigheden of toegang om mee te komen in het digitale leven. Daarnaast worden inwoners online geconfronteerd met desinformatie, cybercriminaliteit en andere digitale bedreigingen die het onderlinge vertrouwen en de sociale samenhang kunnen ondermijnen. De uitdaging is om de kansen van nieuwe technologie – zoals e-health, domotica en digitale dienstverlening die mensen met een beperking of ouderen meer zelfstandigheid en gemak kunnen geven – te benutten, terwijl we tegelijkertijd de risico's beheersen en zorgen dat iedereen kan aanhaken bij de informatiesamenleving. Dit vergt een brede digitale blik en versterking van digitaal vakmanschap en innovatiekracht bij de gemeentelijke organisatie en bij ketenpartners.

- **Weerbaarheid en veiligheid**
Internationale onzekerheden, klimaatverandering en digitale dreigingen vergroten de urgentie van een veilige en weerbare stad. Naast fysieke veiligheid (bijvoorbeeld waterveiligheid en ondermijning) en sociale veiligheid (criminaliteit en overlast) krijgt ook digitale veiligheid steeds meer nadruk. Investeren in cyberveiligheid en de digitale weerbaarheid van zowel de gemeente als inwoners en bedrijven is onmisbaar. Veiligheid en weerbaarheid vormen bovendien een voorwaarde voor welzijn: een stad waar mensen zich veilig weten – op straat, thuis en online – is een stad waar mensen gezond en met vertrouwen kunnen samenleven. Het versterken van die brede weerbaarheid is dan ook essentieel om de bestaanszekerheid van alle Zwollenaren te waarborgen.

- **Schaarste in ruimte en middelen**
Veel hedendaagse knelpunten komen voort uit schaarste. Of het nu gaat om een tekort aan woningen, de schaarse ruimte voor nieuwe bedrijvigheid en woningbouw, beperkingen in de capaciteit van het stroomnet, krapte op de arbeidsmarkt of druk op publieke financiën – al deze schaarsten vragen om scherpe keuzes, integrale afwegingen en creativiteit. De gemeente heeft hier een belangrijke regierol: om prioriteiten te stellen en om te zorgen dat beschikbare middelen en ruimte zo effectief mogelijk worden ingezet. Tegelijk moeten we waken voor een focus op schaarste alléén. Door met een andere blik te kijken zien we soms nieuwe mogelijkheden: waar fysiek de ruimte beperkt is, kunnen we op andere manieren ruimte scheppen. Juist door zuinig, inventief en samen met partners te werken, kunnen we binnen beperkingen toch stappen vooruit zetten.

Wat betekent dit voor een nieuwe coalitie?

De grote opgaven van deze tijd vragen om een gezamenlijke inspanning. Van bestuurders om richting te geven en keuzes te maken. Van de gemeentelijke organisatie vraagt het een wendbare, opgavegerichte manier van werken: dwars door beleidsdomeinen heen, met de uitvoering en de lange termijn steeds in het vizier. Het vraagt dat we blijven denken, verbinden en vernieuwen, zoals Zwolle dat al eeuwen doet. Die kracht willen we blijven inzetten om samen de toekomst vorm te geven. De laatste jaren heeft Zwolle een aantal inhoudelijke koersdocumenten vastgesteld, zoals het Ruimtelijk Toekomstperspectief en de Koers Sociaal Domein, die inhoudelijke richting geven, maar nog niet het mechanisme bieden om deze samenhangende afwegingen te maken. Daarin zit een kans om het samen nog beter te gaan doen: bewuster kiezen - bijvoorbeeld in de balans tussen kwantiteit en kwaliteit, tussen het versterken van het bestaande of het creëren van iets nieuws - en dingen afmaken voor we aan iets nieuws beginnen.

Bouwstenen voor een toekomstig profiel van Zwolle
Om een scherp profiel voor de toekomst van Zwolle te kunnen kiezen, presenteren we hier een aantal belangrijke bouwstenen – centrale thema's en leidmotieven die als basis voor zo'n profiel kunnen dienen. Deze bouwstenen komen voort uit de kracht van Zwolle en uit de opgaven en ontwikkelingen die eerder geschetst zijn. Ze kunnen elk afzonderlijk, maar vooral in onderlinge samenhang, richtinggevend zijn voor de strategische koers van de stad:

- **Zwolle leeft met water** – De omgang met water (en het omliggende groen) is van oudsher onderdeel van de identiteit van Zwolle. De ligging in een waterrijke delta betekent dat vraagstukken rond waterveiligheid, klimaatadaptatie en duurzaamheid tot de kernthema's van Zwolle behoren. Een profiel als klimaatbestendige waterstad – waar vooruitstrevend waterbeheer, een groene inrichting van de stad en innovaties voor energietransitie centraal staan – sluit aan bij de Zwolse geografische positie en ambitie. Deze bouwsteen legt de nadruk op een duurzame stadsontwikkeling in balans met het landschap, en op het benutten van Zwolle als proeftuin voor klimaatbestendige en natuurinclusieve oplossingen.

- **Knooppunt Zwolle** – Zwolle haar strategische ligging maakt de stad tot een natuurlijk knooppunt voor transport, handel en kennisuitwisseling. Dit thema benadrukt de rol van Zwolle als netwerkstad – een stad die mensen, bedrijven, goederen en ideeën met elkaar verbindt. Dat betekent allereerst blijven investeren in uitstekende infrastructuur: een vlot bereikbare stad met slimme en duurzame mobiliteitsoplossingen, van goed OV en snelfietsroutes tot regiohubs aan de rand van de stad. Als knooppunt van infrastructuur (wegen, spoorlijnen en waterwegen) én als economische motor van de regio versterkt Zwolle haar positie door intensieve samenwerking in de regio (richting Noord- en Oost-Nederland) en door zich nadrukkelijk te profileren als partner van andere steden en het Rijk. Dit profiel benadrukt dat Zwolle de plaats is waar verbindingen samenkomen: tussen stad en regio, tussen uiteenlopende sectoren en tussen diverse groepen inwoners.

- **Zwolle Samen** – De sterke sociale cohesie en gemeenschapszin in Zwolle vormen een onderscheidend kenmerk van de stad. Onder de noemer *Zwolle Samen* ligt de focus op samenleving en meedoen: een stad die bekendstaat om haar inclusieve karakter, waar inwoners betrokken zijn bij elkaar en waar een hoog niveau van vrijwilligerswerk en burenhulp de norm is. Deze bouwsteen benadrukt het menselijk en maatschappelijk kapitaal van Zwolle als hart van de stedelijke ontwikkeling. Investeren in een sterke sociale basis en het principe van preventie staan hierbij centraal: door vroegtijdig te investeren in onderwijs, welzijn, cultuur, gezondheid en veiligheid kunnen problemen worden voorkomen en wordt de veerkracht van de samenleving vergroot. Een Zwolle dat vooroploopt in preventie en samenredzaamheid profileert zich als een zorgzame gemeenschap die tegen een stootje kan.

- **Innovatief Zwolle** – Als moderne Hanzestad bouwt Zwolle voort op een lange traditie van handel, vakmanschap en innovatie. Deze bouwsteen legt de nadruk op een

toekomstbestendige economie die blijft vernieuwen en die zich aanpast aan maatschappelijke veranderingen. Zwolle heeft een sterke middenstand en een groeiend aantal creatieve en kennisintensieve bedrijven. Door in te zetten op economische transitie – zoals digitalisering, robotisering en de omschakeling naar een circulaire, duurzame economie – en door het regionale verdienvermogen te vergroten, zorgt Zwolle dat de welvaart ook op lange termijn op peil blijft. Cruciaal is de verbinding in de gehele keten van leren, innoveren en werken: de hoge concentratie aan onderwijsinstellingen en creatieve opleidingen in Zwolle levert een nieuwe generatie vakmensen en professionals op die we hard nodig hebben voor de transities van de toekomst. We investeren in praktijkgericht onderzoek en een hechte samenwerking tussen scholen, het bedrijfsleven en de gemeente, zodat ideeën sneller leiden tot concrete innovaties en nieuwe bedrijvigheid. Dit profiel accentueert Zwolle als broedplaats van innovatie en ondernemerschap, waar overheid, onderwijs en bedrijfsleven samen zorgen voor duurzame groei, voldoende banen en behoud van talent voor de regio.

- **Veerkrachtig Zwolle** – In een wereld vol onverwachte wendingen kiest Zwolle in dit profiel nadrukkelijk voor veiligheid, zekerheid en aanpassingsvermogen. *Veerkrachtig Zwolle* betekent een stad die tegen een stootje kan – fysiek, economisch én sociaal. Hier kijken we bij alle plannen en investeringen steeds naar de vraag: maakt dit ons samen sterker en weerbaarder in de toekomst? Dat betekent dat we de gevolgen van klimaatverandering en extreme weersomstandigheden voor zijn door proactief te zorgen voor waterveiligheid, koelte en groen in de stad. We investeren in de digitale paraatheid van stad en organisatie: niet alleen door te waken over cybersecurity en privacy, maar ook door in te zetten op digitale geletterdheid, zodat iedereen mee kan doen in de digitale samenleving. Een veerkrachtig profiel betekent tenslotte ook dat we blijven investeren in een solide sociaal vangnet en een sterke gezondheidszorg, zodat alle inwoners op steun kunnen rekenen wanneer dat nodig is. Dit profiel laat Zwolle zien als een stad met veerkracht en durf: een gemeenschap die, gewapend met creativiteit en saamhorigheid, elke crisis het hoofd kan bieden en sterker uit uitdagingen tevoorschijn komt.

Deze bouwstenen overlappen deels en kunnen elkaar wederzijds versterken. Gezamenlijk vormen ze een palet van opties waaruit een toekomstig college van B&W een onderscheidend profiel voor Zwolle kan samenstellen – een profiel dat past bij de eigen identiteit van de stad en richting geeft aan de keuzes voor de lange termijn.

Samenwerken aan maatschappelijke opgaven
De gemeente Zwolle kan het niet alleen, niet binnen en niet buiten de gemeentegrenzen. De overheid wordt in het samenspel van ontwikkelingen en schaarsten steeds meer een netwerkregisseur voor de opgaven in stad en regio. De gemeente kan alleen slagen in het realiseren van de maatschappelijke opgaven als gelijkwaardig wordt samengewerkt met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen. Vertrouwen, transparantie en ruimte voor initiatief zijn daarbij sleutelwoorden. Regionale samenwerking, ook vanuit de gedachte van Zwolle als knooppunt naar Noord- en Oost-Nederland is essentieel voor thema's als woningbouw, mobiliteit, economie en klimaat. Ook de samenwerking met het Rijk, via NOVEX en andere programma's, is cruciaal om investeringen mogelijk te maken, op zowel fysiek als sociaal vlak.

Zwolle 800: een moment van verbinding
In 2030 viert Zwolle 800 jaar stadsrechten en vinden de internationale Hanzedagen plaats in Zwolle. Die geschiedenis is geen eindpunt, maar een fundament. Deze mijlpaal biedt een unieke kans om het profiel van de stad te versterken. Zichtbaar maken waar Zwolle voor staat: een stad die pioniert, verbindt en vooruitkijkt. Een stad waar brede welvaart, duurzaamheid en sociale samenhang hand in hand gaan. Een stad die haar verleden eert en haar toekomst vormgeeft – samen met haar inwoners.