



Raadsvoorstel

Datum 16 september 2024

Onderwerp Begroting 2025
Versienummer 1.0

Portefeuillehouder Paul Guldemon

Samenvatting

In de Perspectiefnota 2025-2028 hebben we onze ambities beschreven en welke keuzes we maken. In deze begroting hebben we deze concreter vertaald. We werken aan een duurzame samenleving, waarin iedereen mee kan doen en een (t)huis heeft. Woningen realiseren is onze grootste opgave. We zetten dan ook in op stedelijke regie en we vergroten onze capaciteit op het gebied van wonen. De komende jaren werken we met de Koers Sociaal Domein 2024-2030 verder aan een beweging, waarbij de leefwereld van inwoners centraal staat. We werken daarmee aan meer bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid. We gaan het Sociaal wijkteam verder versterken en zorgen dat we zichtbaar blijven in de wijken. We gaan een ontmoetingsplek voor jongeren in Holtendoek realiseren en gaan door met opbouwwerk in Aa-landen. Vanuit onze ambitie richting een klimaatneutrale samenleving investeren we de komende periode met name in de warmtetransitie en het warmtenet. We ondersteunen hierbij bewonersinitiatieven. Voor cultuur stellen we extra middelen beschikbaar om te zorgen dat Zwolle een levendige en aantrekkelijke stad blijft.

Financiële gevolgen

Betreft doel 914 Bedrijfsvoering
Begroting wijzigen Ja
Budgetnummer

Bijlagen

1. Begroting 2025 (<https://zwolle.begroting-2025.nl>).
2. Bijlage was-wordtlijst doelenboom begroting 2025
3. Notitie SIA – C-lijst – geheim
4. Rapport Advies SIA- C-lijst – geheim
5. Geheime risicoparagraaf begroting 2025

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. In te stemmen met het financieel kader voor de begroting 2025 en daarmee:



Datum 16 september 2024

- Structureel € 9,4 miljoen in 2025 oplopend tot € 11,6 miljoen vanaf 2028 te bestemmen voor bestedingsvoorstellen van structurele aard.
 - Incidenteel € 6,6 miljoen in 2025 te bestemmen afnemend tot € 2,2 miljoen in 2028 voor bestedingsvoorstellen van incidentele aard.
 - De eventuele bijstelling van de budgetten voor de armoederegelingen af te wegen bij het voorjaarsmoment en het budget op dit moment op de concernstelpost volumegroei sociaal domein te laten staan.
 - Het surplus van de weerstandscapaciteit, zijnde € 21 miljoen, op basis van een 50%-50% verdeling aan de reserve incidentele bestedingen (€ 10,5 miljoen) en reserve SIA (€ 10,5 miljoen) toe te voegen.
 - De invulling van de post onderuitputting van €1,5 miljoen op bestaande budgetten vast te stellen.
 - Het verhogen van de BTW-compensatiefonds in de begroting met structureel €1,7 miljoen.
 - Een aanvullende taakstellingspost op te nemen van €0,7 miljoen in 2025 en €1,2 miljoen vanaf 2026 op jeugd, waardoor de gehele resterende taakstelling €5,0 miljoen gaat bedragen.
2. Kennis te nemen van de geheime notitie en rapport prioritering van de C-lijst van de Strategische investeringsagenda.
 3. Kennis te nemen van de stand van zaken doorontwikkeling van de Planning & Control-cyclus
 4. In te stemmen met de wijziging van de indeling en inhoud van een aantal begrotingsdoelen en budgetverschuiving tussen een aantal doelen.
 5. Kennis te nemen van de voorgestelde wijze van afdoening van de moties M-14 VVD - Laat slachtoffers van mensenhandel niet in de steek, M-18 D66 - Extra ambitie bewonersinitiatieven energietransitie, M-19 CDA - Samen met vrijwillige verenigingen verduurzamen, M-35 CDA - Het Britten gaat door in Zwolle en toezegging 938 Mogelijkheden zoeken om binnen beschikbare middelen meer ruimte te creëren voor de beweegmakelaar.
 6. De begroting 2025 vast te stellen met inachtneming van de aangenomen moties en amendementen.



Datum

16 september 2024

Inleiding

In de Perspectiefnota hebben we keuzes gemaakt over hoe we onze grote ambities willen realiseren. We blijven werken vanuit de uitgangspunten van het coalitieakkoord. We werken aan een duurzame samenleving, waarin iedereen mee kan doen en een (t)huis heeft. In de Perspectiefnota hebben we thema's benoemd waarvoor we extra middelen beschikbaar willen stellen. In deze begroting werken we dit verder uit.

De bouw van woningen blijft onze grootste opgave voor de komende periode. We zetten in op stedelijke regie en vergroten onze capaciteit op gebied van wonen om onze opgave te kunnen realiseren. Ook werken we de komende jaren verder aan de Koers Sociaal Domein. We zetten in op een beweging waarbij de leefwereld van de bewoners centraal staat. We willen de bestaanszekerheid herstellen, kansengelijkheid vergroten en gezond leven makkelijker maken. Hierbij stellen we extra budget beschikbaar voor de uitvoering van de Koers Sociaal domein, voor het sociaal wijkteam en de borging van samenspel in de wijk. Ook stellen we voor om geld te reserveren voor een ontmoetingsplek voor jongeren in Holtenbroek en opbouwwerk in Aa-landen.

Vanuit onze ambitie richting een klimaatneutrale samenleving investeren we de komende periode met name in de warmtetransitie en het warmtenet. Ook investeren we op verzoek van de raad in bewonersinitiatieven op het gebied van de energietransitie. De afgelopen periode heeft het burgerberaad aanbevelingen gedaan over de energietransitie. We reserveren middelen om een eerste stap te zetten met de uitvoering van de voorstellen. In deze begroting stellen ook voor om een krediet van €10 miljoen beschikbaar te stellen voor de verduurzaming van ons maatschappelijk vastgoed. Voor cultuur stellen we extra middelen beschikbaar om te zorgen dat Zwolle een levendige en aantrekkelijke stad blijft. We willen een gemeente zijn die er is voor haar inwoners, en die waar kan maken wat ze belooft en een belangrijke rol neemt in de opgaven waar we voor staan. Om onze ambities te kunnen bereiken, blijven we ook investeren in onze organisatie.

De financiën van gemeenten staan onder druk. Het kabinet onderkent dat de taken en middelen van de gemeenten niet in balans zijn. In het najaar vindt onderzoek plaats naar de onbalans. Vele gemeenten hebben te maken met een acute tekortsituatie, wij hebben nog middelen om te investeren. De ruimte die we hiervoor bij de PPN 2025-2028 hebben gereserveerd is in concrete bestedingsvoorstellen verwerkt. Ook in Zwolle zien we dat de toekomstige bestedingsvraag onvoldoende is om het onderhouden van het bestaande op peil te houden en al onze ambities te kunnen realiseren. Via het project van Inzicht naar Focus brengen we het komende jaren in beeld welke mogelijkheden er zijn om ruimte te vinden binnen onze bestaande middelen en capaciteit.

We hebben stappen gezet in de doorontwikkeling van de Planning & Controlcyclus. Vorig jaar is de nieuwe programma-indeling van het sociaal domein in de begroting opgenomen. Dit jaar hebben we gewerkt met een nieuw programmablad. Daarmee zijn we er nog niet. In deze nota geven we inzicht in de voortgang en onze vervolgstappen.

Kader

Niet van toepassing



Datum

16 september 2024

Beoogd effect

1. Vaststellen van de begroting 2025. Conform de bepalingen in de Gemeentewet moet de gemeenteraad uiterlijk 15 november 2024 de Begroting 2025 vaststellen en toezenden aan de provincie Overijssel.

Argumenten*1.1 We werken de financiële kaders uit de perspectiefnota verder uit*

In de PPN hebben we voorstellen gedaan om te blijven investeren in de stad. Dit hebben we gedaan aan de hand van voorstellen aan de hand van thema's. Dit waren de volgende: woningbouw, stedelijke ontwikkeling, mobiliteitstransitie, energietransitie, verduurzaming gemeentelijk vastgoed, integraal huisvestingsplan onderwijsgebouwen, klimaatadaptatie, natuurinvesteringsagenda, cultuur, evenementen, koers sociaal domein, bestaanszekerheid, vluchtelingen, jeugd, arbeidsparticipatie, circulaire economie en staat van de organisatie. Voor deze thema's is in de PPN een financieel kader gegeven. In totaal ging het om een structureel bestedingspakket van € 9,0 miljoen in 2025 oplopend naar €10,6 miljoen in 2028. Verder is in de PPN voor het jaar 2025 een structurele ruimte voor reguliere begrotingsontwikkelingen van € 1,0 miljoen opgenomen. Bij deze begroting liggen voorstellen voor om deze ruimte gefaseerd in te vullen, oplopend van € 0,4 miljoen in 2025 naar € 1,0 miljoen vanaf 2028.

In de PPN is voor 2025 €3,5 miljoen incidentele ruimte beschikbaar gesteld aflopend naar 1,9 miljoen in 2028 voor de verschillende thema's. Voor de reguliere begrotingsaanvragen, inclusief de uitvoering van enkele moties, is in 2025 €3,1 miljoen ruimte nodig, aflopend naar €0,3 miljoen in 2028.

1.2 Eventuele bijstelling armoederegelingen afwegen bij voorjaarsmoment

We zien een toenemend beroep op de armoederegelingen (zie ook de beleidsrapportage 2024-2). Dit is vooral het gevolg van vereenvoudiging van de toegang, het onder de aandacht brengen van de regelingen en het besluit om de norm voor de bijzondere bijstand van 110% naar 130% te verhogen. Naar huidige inzichten leidt dit op basis van bestaand beleid tot een nadeel van € 1,5 miljoen. Ten tijde van het besluit om de bijzondere bijstandsnorm te verhogen was sprake van onderbenutting op de armoederegelingen van € 0,8 miljoen. De doorgevoerde maatregelen en het besluit over het verhogen van de bijstandsnorm heeft dan ook een nadelig effect van € 2,3 miljoen. De extra lasten kunnen worden opgevangen uit de beschikbare concernstelpost voor volumegroei sociaal domein ter hoogte van hetzelfde bedrag. Wij stellen voor de budgetten voor armoederegelingen voorlopig nog niet bij te stellen, maar het budget op concernstelpost te laten staan. Het voorstel is om bij het voorjaarsmoment 2025 af te wegen, mede op basis van het raadsdebat over de vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen, of het budget armoederegelingen eventueel wordt bijgesteld.

1.3 Onttrekking surplus weerstandsvermogen

De weerstandsratio komt uit op 137% en ligt daarmee beduidend boven de bij de PPN 2025-2028 afgesproken ratio van 100%. De toename van de ratio betreft enerzijds een afname in het risicobedrag en anderzijds voordelige resultaten door lagere jaartekorten in het structureel perspectief, verwacht MPV resultaat 2024 en berap 2024-2. Per saldo komt het surplus boven de 100% uit op € 21 miljoen. We stellen voor gelet op de beperkte incidentele bestedingsruimte en de beperkte SIA-middelen in verhouding tot de toekomstige opgaven tot een gelijke verdeling te komen tussen de reserve incidentele bestedingen en de SIA. Dit betekent concreet dat €10,5 miljoen wordt

Datum 16 september 2024

toegevoegd aan de reserve incidentele bestedingen en € 10,5 miljoen wordt toegevoegd aan de reserve SIA.

1.4 Onderbenutting bestaande budgetten

Bij de PPN is het voorstel gedaan om ter gedeeltelijke dekking van de van de voorgestelde bestedingen een aantal bestaande budgetten met € 1,5 miljoen te verlagen. In de begroting 2025 is concreet invulling gegeven aan de opgenomen stelpost onderbenutting van € 1,5 miljoen. Op basis van nadere analyse is bij een aantal begrotingsposten sprake van meerjarige onderbenutting in bestaande budgetten. Dit betreft de Wmo, opvoedondersteuning, toezicht en handhaving kinderopvanglocaties, college, onroerende zaakbelasting en de concernpost onvoorzien. De onderbenutting op de onderdelen vandalismefonds en verzekeringen van post onderwijshuisvesting (€ 0,3 miljoen) zetten we in voor verhoging van de ruimte voor investeringen in de onderwijshuisvesting.

1.5 Structurele verhoging BTW-compensatiefonds (BCF)

Afspraak met het Rijk is dat onderbenutting van het landelijk BCF wordt toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Op basis van de meicirculaire loopt de compensatie voor Zwolle op naar € 4 miljoen. Hiervan is reeds € 2,3 miljoen structureel in de begroting verwerkt. We stellen voor de compensatie te verhogen met structureel € 1,7 miljoen.

1.6 Besparing op jeugd

Onze aanpak Samenspel in de Wijk is succesvol. We zien dat we door onze werkwijze minder specialistische hulp hoeven in te zetten, we meer grip krijgen op de financiën en besparingen op de budgetten jeugdhulp behalen. Door de komende jaren verder te investeren in Samenspel in de wijk verwachten we een verdere besparing te kunnen behalen op jeugd. Hierbij gaat het om een aanvullende taakstelling op te nemen van €0,7 miljoen in 2025 en €1,2 miljoen vanaf 2026 op jeugd, waardoor de resterende taakstelling €5,0 miljoen gaat bedragen.

2.1 We hebben een (voorlopige prioritering) van de C-lijst uitgevoerd

De financiering van grootschalige investeringen in gebiedsontwikkelingen en mobiliteitsvraagstukken loopt via de Strategische Investeringsagenda (SIA). De SIA geeft inzicht in de toekomstige financieringsbehoefte van deze investeringen en dient als afwegingskader om te bepalen hoeveel investeringsruimte er in de eerstkomende jaren nodig is. In de PPN hebben we aangegeven bij de begroting 2025 in beeld te brengen welke investeringen uit de C-lijst we prioritair vinden. De voorlopige resultaten zijn in een vertrouwelijke notitie en rapportage bijgevoegd. De periode tot aan de volgende PPN gaan we benutten om de prioritering verder uit te werken, waarbij we ook de investeringen die nu op de A- en B-lijst staan zullen beschouwen op urgentie, noodzaak en actualiteit.

3.1 We blijven stappen zetten in de doorontwikkeling van de Planning & Control-cyclus

We willen het sturend vermogen in de organisatie, voor college en raad vergroten. We werken aan de bestuursopdracht 'Van inzicht naar focus'. We willen zorgen voor focus in onze werkzaamheden zodat er een betere balans is tussen taken, opgaven, middelen en capaciteit en we realistisch kunnen zijn in wat we kunnen waarmaken. We gaan binnen de begrotingsprogramma's inzichtelijk maken welke keuzes gemaakt kunnen worden en wat de maatschappelijke effecten daarvan zijn. Dit is een veelomvattend proces dat veel inzet vraagt van de organisatie.



Datum

16 september 2024

In deze opdracht leggen wij nadrukkelijk de verbinding met de doorontwikkeling van de P&C-cyclus. Waarbij we inzetten op de kwaliteit van de P&C-producten, de relevantie en leesbaarheid. In de begroting 2025 hebben we een nieuw programmablad ontwikkeld. In dit programmablad blijven we werken met de bestuurlijke hoofdlijnen en doelen. Voor de doelstellingen beschrijven we beknopt, wat we bedoelen met het doel. In de activiteiten benoemen wat we gaan doen om de doelen te realiseren. Hierin maken we onderscheid in nieuwe, lopende en activiteiten waar we mee gaan stoppen. We doen dit om beter inzicht te geven in welke keuzes we maken. Dit is nieuw, dus het verschilt nog wel hoe dit is ingevuld per doel, hier leren we van. Ook zien we meer nieuwe activiteiten dan activiteiten waar we mee stoppen. Dat past wel in de fase waarin we zitten in de coalitieperiode, waarin we ons meer richten op uitvoeren. Maar het maakt ook inzichtelijk dat het soms nog lastig is om keuzes te maken, en we soms blijven stapelen.

Voor de doelen in programma 1 en 2 (sociaal domein) hebben we indicatoren opgenomen die context- en sturingsinformatie geven over het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten. Als organisatie zijn we ons aan het ontwikkelen op het gebied van datagedreven werken. Dat betekent dat we al doende leren en sommige (potentiële) bronnen in ontwikkeling zijn. We zijn ons ervan bewust dat de data een indicatie geven van de werkelijkheid en niet één op één de werkelijkheid zijn, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een gemiddelde. Daarnaast is het vaak lastig een oorzaak-gevolg te noemen omdat er veel factoren bijdragen aan het doel. Het is de bedoeling dat deze informatie helpt zicht te krijgen op de ontwikkeling van onze lokale samenleving en het gesprek daarover te voeren.

Vorig jaar zijn de programma's binnen het sociaal domein opnieuw opgebouwd. Komend jaar gaan we de doelenboom van de programma's Fysiek, en Bestuur, Dienstverlening en Bedrijfsvoering actualiseren, door concrete doelstellingen en indicatoren op te nemen die aansluiten bij onze beleidsdoelstellingen en ambities. We gaan ook stappen maken om ons interne proces te verbeteren.

4.1 We stellen onze doelenboom op een aantal punten bij

Zoals hierboven genoemd, gaan we in de begroting 2026 verder aan de slag met de aanpassing van de doelenboom. In de begroting 2025 vinden er dan ook geen grote wijzigingen in de doelenboom plaats. We hebben de indeling van de doelen op 4 plekken aangepast (dit is verder uitgewerkt in bijlage 1 Was-woordlijst doelen begroting 2025):

Sociaal domein:

- Doel 2.1.1 wordt: Onderwijs en aansluiting met de arbeidsmarkt (was: Aan het werk of op school blijven)
- Doel 2.1.2 wordt: Arbeidsparticipatie (was: Ondersteuning naar werk of school)

We hebben de budgetten ook laten aansluiten bij de nieuwe doelen. Dat heeft geleid tot een aantal verschuivingen van budgetten. Zo zijn er een aantal budgetten van doel 2.1.1 naar doel 2.1.2 gegaan en een aantal budgetten van doel 2.1.2 naar doel 2.1.1. Daarnaast zijn de budgetten rondom arbeidsparticipatie statushouders zijn verplaatst van doel 1.2.2 Kortdurende en/of laagintensieve ondersteuning naar doel 2.1.2 Arbeidsparticipatie.

Fysiek domein:

- Doel 5.3.1 Culturele basisinfrastructuur en 5.3.2 Cultureel klimaat worden samengevoegd naar Kunst en Cultuur. De budgetten die onder doel 5.3.2 vielen zijn ondergebracht onder doel 5.3.1.



Datum

16 september 2024

- Doel 6.3.1 Toekomstbestendige verkeersinfrastructuur en 6.3.2 Slimme en duurzame mobiliteit worden samengevoegd naar doel 6.3.1 Toekomstbestendige en duurzame mobiliteit. De budgetten onder doel 6.3.2 zijn ondergebracht onder doel 6.3.1.

5.1 *We hebben moties en toezeggingen vanuit de PPN in de begroting opgenomen*

Tijdens de behandeling van de PPN zijn verschillende moties aangenomen en een aantal toezeggingen gedaan. Een aantal moties en toezeggingen heeft financiële consequenties voor de begroting. Deze zijn in de begroting opgenomen.

- Voor de motie Laat slachtoffers van mensenhandel niet in de steek (M-14 VVD) is in de begroting een voorstel voor structurele dekking voor het voorzetten van de aanpak mensenhandel opgenomen.
- Voor de middelen die benodigd zijn voor de uitvoering van de motie Extra ambitie bewonersinitiatieven energietransitie (M-18 D66), is ruimte in de reserve incidentele bestedingen gereserveerd. Over het initiatief Assendorp volgt nog een separate raadsbrief.
- Ook de benodigde middelen voor de motie Samen met vrijwillige verenigingen verduurzamen (M-19 CDA) zijn in de reserve incidentele bestedingen gereserveerd.
- In het bestedingsvoorstel voor cultuur zijn de benodigde middelen voor de uitvoering van de motie Het Britten gaat door in Zwolle (M-35 CDA) opgenomen.
- Er zijn middelen binnen de begroting gezocht voor de uitvoering van de toezegging Mogelijkheden zoeken om binnen beschikbare middelen meer ruimte te creëren voor de beweegmakelaar (938). Deze kunnen bekostigd worden uit de bestaande middelen voor de brede regeling combinatiefunctionaris. Eventueel wordt dit nog heroverwogen indien alsnog middelen vanuit GALA beschikbaar zijn (is nu nog onduidelijk).

Alternatieve mogelijkheden

Niet van toepassing.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Niet van toepassing.

Communicatie

De stad wordt geïnformeerd via de websites voor de begroting en berap. Er wordt daarnaast een persbericht uitgebracht en een infographic gemaakt en gepubliceerd.

Financiën

Voor het totaal overzicht van de bestedingsvoorstellen wordt korthedshalve verwezen naar de betreffende paragraaf in de begroting. Met het vaststellen van de Begroting 2025 stelt de raad de programmabudgetten vast, inclusief de bestedingsvoorstellen en de vervangingsinvesteringen. De vervangingsinvesteringen zijn onderdeel van de beleidsparagraaf investeringen.

Risico's

De risico's staan beschreven in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risico's' en in de geheime risicoparagraaf.



Datum 16 september 2024

Vervolg

Conform de bepalingen in de Gemeentewet moet de gemeenteraad uiterlijk 15 november 2024 de Begroting 2025 vaststellen en toezenden aan de provincie Overijssel.

Openbaarheid

Deze beslisnota is openbaar, met uitzondering van de notitie en rapport SIA- prioritering C-lijst en de geheime risicoparagraaf.

Op grond van artikel 87 van de Gemeentewet juncto artikel 5.1 lid 2 sub b van de Wet open overheid (de economische en financiële belangen van de gemeente) geheimhouding op te leggen ten aanzien van bijlage 3 en 4 de notitie en rapport SIA – prioritering C-lijst.

Op grond van artikel 87 juncto artikel 88 lid 2 van de Gemeentewet met een beroep op het financiële belang van de gemeente, zoals genoemd in artikel 5.1 lid 2 sub b van de Wet open overheid (Woo) en het voorkomen van onevenredige benadeling van de gemeente Zwolle, geheimhouding op te leggen ten aanzien van bijlage 5, de geheime risicoparagraaf behorende bij de begroting 2025.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer