Raadsvoorstel

Datum 3 oktober 2025

Onderwerp Begroting 2026
Versienummer 1.0

Portefeuillehouder Paul Guldemond

Samenvatting
In deze begroting werken we de keuzes die we in de Perspectiefnota 2026-2029 hebben gemaakt verder uit. Onze speerpunten uit het coalitieakkoord ‘Samen voor een waarde(n)volle toekomst’ blijven het uitgangspunt. We blijven inzetten om samen met de stad te bouwen aan brede welvaart. Het bouwen van woningen is onze grootste opgave. We voegen opnieuw middelen toe aan onze Strategische Investeringsagenda (SIA). Om onze stad leefbaar te houden, willen we ook blijven inzetten om onze stad te vergroenen. Dit jaar investeren we weer in onze Natuurinvesteringsagenda (NIA) en maken we middelen vrij om het Oldenelerpark op te knappen. Ook willen we dat iedereen kan meedoen in onze stad. Door vergrijzing, migratie, individualisering en onzekerheid zien we een toenemende druk op het sociaal domein van de gemeente. We zetten extra in om onze sociale basis te versterken. We maken ruimte voor initiatieven vanuit de bewoners en werken nauw samen met onze partners.

Financiële gevolgen
Betreft doel 914 Bedrijfsvoering
Begroting wijzigen Ja
Budgetnummer

Bijlagen
1. Begroting 2026 (Home | Begroting 2026)
2. Geheime risicoparagraaf begroting 2026

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:
1. In te stemmen met het financieel kader voor de begroting 2026 en daarmee:
   - Structureel € 7,2 miljoen in 2026 oplopend tot € 10,4 miljoen vanaf 2029 te bestemmen voor bestedingsvoorstellen van structurele aard.
   - Incidenteel € 8,0 miljoen in 2026 te bestemmen, afnemend tot € 1,1 miljoen in 2029, voor bestedingsvoorstellen van incidentele aard.
   - Het surplus van de weerstandscapaciteit, zijnde € 23,4 miljoen, op basis van een 50%-50% verdeling aan de reserve incidentele bestedingen (€ 11,7 miljoen) en reserve SIA (€ 11,7 miljoen) toe te voegen.

- Vanaf 2028 een stelpost van € 0,6 miljoen op te nemen voor de mogelijkheden die gemeenten krijgen om te sturen op de trajectduur in de jeugdzorg.
- Vanuit de vrije investeringsruimte voor de SIA een bedrag van € 5 miljoen extra reserveren voor prijsinflatie. De totale reservering bedraagt daarmee € 18 miljoen.
- Een bedrag van € 10,1 miljoen te onttrekken uit de reserve incidentele bestedingen voor de te betalen vergoeding functioneel leeftijdsontslag (FLO) brandweer. Dit bedrag wordt gestort in de voorziening FLO, waaruit jaarlijks een bijdrage van € 500.000 aan de veiligheidsregio wordt onttrokken.

2. Kennis te nemen van de stand van zaken doorontwikkeling van de Planning & Control-cyclus
3. Kennis te nemen van de voorgestelde wijze van afdoening van de moties en toezegging:
   - M 17-12 Versnelling inclusieve speelplekken in elke wijk
   - M 17-17 Netjes in het gelid
   - Toezegging 1042 over motie Motie 17-13 ‘Verduurzamen gemeentelijk vastgoed’
     En kennis te nemen van de stand van zaken van de motie Duurzaamheidsparagraaf in ieder beleidsvoorstel (M10-2) en de motie Repareren nu de zon nog schijnt (M-25)
4. De begroting 2026 vast te stellen met inachtneming van de aangenomen moties en amendementen.

Datum 3 oktober 2025

Inleiding

In de Perspectiefnota 2026-2029 hebben we keuzes gemaakt hoe we onze ambities willen realiseren vanuit ons coalitieakkoord. We blijven werken aan een duurzame samenleving, waarin iedereen mee kan doen en een (t)thuis heeft. Samen met de stad werken we aan brede welvaart. In deze begroting werken we de keuzes die we gemaakt hebben verder uit.

Onze grootste opgave voor de komende periode blijft de bouw van woningen. We zetten in op het versnellen van onze woningbouw. We investeren ook in de randvoorwaarden, zoals infrastructuur, bereikbaarheid en voorzieningen, zodat nieuwe woonwijken ook echt leefbare buurten worden. We maken middelen vrij voor de bouw van het nieuwe Meander en het wijkcentrum De Bolder in de Aa-landen. Ook maken we structurele middelen vrij voor de projecten in onze Strategische Investeringsagenda (SIA).

We blijven doorwerken aan de Koers Sociaal Domein. We zetten in op een beweging waarbij de leefwereld van de bewoners centraal staat. We willen bestaanszekerheid versterken, kansengelijkheid vergroten, gezond leven mogelijk maken én inzetten op een sterke sociale basis. Voor het versterken van de sociale basis stellen we extra middelen beschikbaar. Samen met onze partners hebben we een gezamenlijk toekomstbeeld opgesteld. We willen bijvoorbeeld meer aandacht geven aan het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren.

We blijven werken aan een duurzame toekomst voor Zwolle en het vergroenen van onze stad. We reserveren middelen voor onze Natuurinvesteringsagenda (NIA). We zetten extra in om het groen in en om de stad op orde te houden en op een toename van de biodiversiteit. We werken ook hard aan de energietransitie. Vorig jaar hebben we een keuze gemaakt in een ambitiepakket voor onze energietransitie. We werken met partners en bewoners aan verschillende energieprojecten. Dit jaar maken we middelen vrij om het initiatief van de bewonerscoöperatie WijBedrijf Dieze in de buurt Hogenkamp te blijven ondersteunen.
Ook zetten we vanaf 2026 jaarlijks extra geld opzij voor de viering van 800 jaar Zwolle in 2030 en de Internationale Hanzedagen. Om onze ambities te kunnen bereiken, blijven we ook investeren in onze organisatie.

We hebben als gemeenten al jaren te maken met onzekerheid over onze financiën. We krijgen niet voldoende middelen van het Rijk om al onze taken uit te voeren. In de Voorjaarsnota hebben we voor de korte termijn extra middelen ontvangen. Voor de langere termijn is er nog steeds onzekerheid.
Wij hebben in Zwolle nog een relatief gezonde financiële situatie en kunnen nog middelen investeren. De ruimte die we hiervoor bij de Perspectiefnota 2026-2029 hebben gereserveerd is in concrete bestedingsvoorstellen uitgewerkt. We hebben de afgelopen jaren kritisch naar onze begroting gekeken, onder andere met het traject Van Inzicht naar Focus, en al verschillende besparingen verwerkt. Hierdoor hebben we ruimte in onze begroting gerealiseerd voor de realisatie van onze ambities.

We hebben stappen gezet in de doorontwikkeling van de Planning & Controlcyclus. Twee jaar geleden hebben we de nieuwe programma-indeling van het sociaal domein in de begroting opgenomen. Vorig jaar hebben we gewerkt met een nieuw programmablad. Dit jaar hebben we de programma-inrichting van het fysieke domein aangepast en hebben we begrotingsprogramma’s Raad, College, Regio & Dienstverlening samengevoegd.

Datum 3 oktober 2025

Kader

Niet van toepassing.

Beoogd effect

1. Vaststellen van de begroting 2026. Conform de bepalingen in de Gemeentewet moet de gemeenteraad uiterlijk 15 november 2025 de Begroting 2026 vaststellen en toezenden aan de provincie Overijssel.

Argumenten

1.1 We werken de financiële kader uit de Perspectiefnota 2026-2029 verder uit

In de Perspectiefnota (PPN) hebben we voorstellen gedaan om te blijven investeren in de stad. Dit ging om de volgende onderwerpen: Strategische Investeringsagenda (SIA), onderwijshuisvesting, vluchtelingen, koers sociaal domein (sociale basis), bestaanszekerheid (inkomensregelingen, evenementen, verduurzaming gemeentelijk vastgoed, energietransitie (Hogenkamp kiest), natuurinvesteringsagenda (NIA) en de 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 € 6,0 miljoen in 2026 oplopend naar € 9,0 miljoen in 2029. Bij deze begroting liggen voorstellen om deze ruimte gefaseerd in te vullen. Ook zijn er voor € 10,5 miljoen voorstellen opgenomen vanuit de incidentele ruimte conform het kader uit de PPN.

Zoals we in de PPN 2026 hebben aangegeven, zijn we in deze begroting 2026 aan de slag gegaan met onderwerpen waarvan de financiering in 2026 afloopt en waarvoor mogelijk vervolgfinanciering nodig is. Dit noemen we de boeggolflijst. In de PPN is incidentele ruimte voor de boeggolflijst van € 3,0 miljoen opgenomen. Ook hiervoor zijn voorstellen opgenomen. Daarnaast hebben we ook reguliere bestedingsvoorstellen in deze begroting opgenomen en deze voorstellen vragen € 1,4 miljoen van de structurele ruimte en € 3,8 miljoen van de incidentele ruimte.

1.2 Onttrekking surplus weerstandsvermogen

De weerstandsratio komt uit op 142% en ligt daarmee beduidend boven de bij de PPN 2025-2028 afgesproken ratio van 100%. Het risicobedrag is gestegen van € 51,8 miljoen bij de jaarrekening 2024 naar € 55,8 miljoen bij de begroting 2026. De stijging met € 4 miljoen van het risicobedrag wordt hoofzakelijk veroorzaakt door het toegenomen risicobedrag bij de woningopgave (mogelijke terugbetaling subsidies Woningbouwimpuls (WBI) en de grondexploitaties (vaststelling nieuwe grondexploitaties).

Ondanks het hoger risicobedrag is net als in het voorjaar sprake van een surplus. Dit komt vooral door het positief resultaat van de Berap 2025-2 en de (per saldo) positieve begrotingssaldi in meerjarig perspectief. Het surplus komt uit op € 23,4 miljoen, ruim boven de norm van 100%. 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 € 11,7 miljoen wordt toegevoegd aan de reserve incidentele bestedingen en € 11,7 miljoen wordt toegevoegd aan de reserve SIA.

1.3 Stelpost Jeugd

In de PPN is vanaf 2028 een stelpost van structureel € 2,4 miljoen opgenomen voor de toekomstige eigen bijdrage in de jeugdzorg. Deze stelpost vloeit voort uit een maatregel in de Voorjaarsnota van het Rijk om gemeenten te korten vanwege de invoering van een eigen bijdrage vanaf 1 januari 2028 voor de mensen die jeugdzorg ontvangen. We verwachten dat deze maatregel budgettair neutraal zal

uitwerken voor gemeenten – tegenover de korting staan inkomsten uit de eigen bijdrage – en hebben daarom in de PPN voorgesteld om hiervoor een nieuwe stelpost in te stellen.

In aanvulling op de genoemde stelpost stellen we voor om in de begroting 2026 een tweede stelpost in het leven te roepen in relatie tot de jeugdzorggelden. Deze stelpost hangt samen met een korting op het gemeentefonds vanwege de mogelijkheden die gemeenten krijgen om te sturen op trajectduur jeugdzorg (kortere trajectduur is minder kosten).

Beide stelposten zijn toegestaan vanuit het provinciaal toezicht. Hoewel men het risicovol vindt, omdat beide posten nog niet volledig uitgewerkt zijn en nog afhankelijk zijn van nog vast te stellen wetgeving, staat men het toch toe om de bedragen budgettair neutraal te verwerken in de begroting. Reden is dat de uitwerking en wetgeving onder verantwoordelijkheid van het Rijk valt. Mocht de eigen bijdrage niet doorgaan en/of het niet mogelijk zijn om te sturen op trajectduur jeugdzorg, dan is de verwachting dat de korting op het gemeentefonds weer wordt recht getrokken.

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

In de aanloop naar de begroting 2026 is een globale analyse uitgevoerd om inzichtelijk te maken of het bedrag van € 13 miljoen toereikend is. In het zogenaamde GWW + scenario, waarbij gerekend is met gemiddeld 5% prijsstijging, is sprake van een bandbreedte van € 10,2 miljoen (prijsontwikkeling t/m 2025) tot € 25,0 miljoen (prijsontwikkeling t/m 2026). Uitgaande van deze bandbreedte, stellen we voor om het gereserveerde bedrag van € 13 miljoen voor prijsontwikkelingen te verhogen tot € 18 miljoen. De komende periode gaan we aan de slag met de doorontwikkeling van de SIA. Dan gaan we ook werken aan een systematiek van jaarlijkse indexering van de projecten die in de SIA zijn opgenomen.

Zeer recent is een subsidieaanvraag ingediend voor rijkssubsidie uit de zogenaamde programma Woningbouw en Mobiliteit (WOMO) & Woningbouw op Korte Termijn (WoKT)- gelden. Bij toekenning van deze subsidieaanvraag zal meer cofinanciering beschikbaar komen voor de projecten die in de SIA zijn opgenomen.

1.5 Functioneel Leeftijd Ontslag overgangsrecht (FLO) Brandweer
Voor het Functioneel Leeftijd Ontslag overgangsrecht (FLO) betalen wij jaarlijks een bedrag van ongeveer € 500.000 aan de brandweer. Brandweerlieden die onder deze regeling vallen kunnen hiermee eerder stoppen met hun zware, bezwarende functie. Nieuwe medewerkers vallen niet meer onder deze regeling maar onder het ‘tweedeloopbaanbeleid’. Deze regeling loopt af in 2049, dan stromen de laatste medewerkers uit die hierop recht hebben. De totale bijdrage zoals die nu is berekend, uitgaande van de huidige te vergoeden bedragen, is over de hele periode € 10,1 miljoen. Veel gemeenten hebben er voor gekozen hiervoor een voorziening te vormen. Aangezien de omvang van de verplichting nu al bekend is, is een voorziening de geëigende manier. Voorstel is daarom om de nu bekende verplichting van € 10,1 miljoen (2026-2049) te storten in een hiervoor in te stellen voorziening en jaarlijks de benodigde middelen (€ 500.000) te onttrekken aan deze voorziening. De hoogte van de voorziening zal minimaal eens in de twee jaar worden geactualiseerd. Hiermee spelen

we jaarlijks een bedrag van circa € 500.000 vrij dat ten gunste komt van de structurele bestedingsruimte.

2.1 We blijven stappen zetten in de doorontwikkeling van de Planning & Control-cyclus
We werken aan het verbeteren van onze Planning en Control-cyclus (P&C-cyclus) onder andere door de inrichting van onze begrotingsprogramma's en doelen beter te laten aansluiten bij de opgaven die we hebben. Zo kunnen we het sturen op de hoofdlijnen door organisatie, college en raad tijdens de bespreking van de P&C-documenten ondersteunen.
Twee jaar geleden is de nieuwe programma-indeling van het sociaal domein in de begroting opgenomen. Vorig jaar hebben we gewerkt met een nieuw programmablad. In juni is het raadsvoorstel Inrichting programmabegroting 2026 door de raad vastgesteld. In dit raadsvoorstel stellen we een nieuwe programma-inrichting voor de programma's over het fysieke domein en stellen voor om de begrotingsprogramma's Raad, College, Regio & Dienstverlening samen te voegen met Bedrijfsvoering. Dit voorstel is in deze begroting uitgewerkt.

3.1 We hebben moties vanuit de PPN in de begroting opgenomen
Tijdens de behandeling van de PPN zijn verschillende moties aangenomen en een aantal toezeggingen gedaan. Twee moties hebben financiële consequenties voor de begroting. Deze zijn in de begroting opgenomen.

- Voor de motie 'versnelling inclusieve speelplekken in de wijk' (M17-12) is in de begroting ruimte gereserveerd voor de realisatie van inclusieve speelplekken (€ 825.000, verspreid over 2026 en 2027).
- Voor de motie 'Netjes in de gelid' (M 17-17) zijn in de begroting middelen gereserveerd voor de uitbreiding van de fietsenstalling (vanaf 2028 kapitaallasten).

In het kader van de Motie 17-13 'Verduurzamen gemeentelijk vastgoed' heeft wethouder De Jong toegezegd dat als er meer middelen komen in het najaar, het college overweegt om met een voorstel te komen dat tegemoet komt aan het gevraagd in deze motie. In deze begroting zijn niet meer middelen beschikbaar dan bij de Perspectiefnota. Het college doet dan ook geen voorstel voor meer middelen voor het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed beschikbaar te stellen.

Daarnaast is bij de behandeling van de PPN door wethouder Guldemond een toezegging gedaan over de motie 'duurzaamheidsparagraaf in ieder beleidsvoorstel' (M10-2). Hierbij heeft hij aangegeven dat komend najaar een aangepaste indeling van de programma's in het fysieke domein wordt voorgesteld, die het mogelijk maakt voldoende concrete duurzaamheidsdoelen te formuleren om er in de raadsvoorstellen binnen het fysieke domein naar te kunnen verwijzen. In deze begroting zijn de doelen vanuit het fysieke domein aangepast. Eind oktober wordt de duurzaamheidsparagraaf aan de raadsvoorstellen toegevoegd.

Ook is bij de behandeling van de PPN gesproken over de motie 'Repareren nu de zon nog schijnt'. Wethouder Guldemond heeft aangegeven dat bij stukken van het najaarsmoment de resultaten van Van Inzicht naar Focus worden gepresenteerd. Deze raadsbrief ontvangt de gemeenteraad op 6 november.

Alternatieve mogelijkheden
Niet van toepassing.

Datum 3 oktober 2025

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Niet van toepassing

Communicatie
De stad wordt geïnformeerd via de websites voor de begroting en de beleidsrapportage 2025-2 (berap). Er wordt daarnaast een persbericht uitgebracht en een infographic gemaakt en gepubliceerd.

Financiën
Voor het totaaloverzicht van de bestedingsvoorstellen wordt kortheidshalve verwezen naar de betreffende paragraaf in de begroting. Met het vaststellen van de begroting 2026 stelt de raad de programmabudgetten vast, inclusief de bestedingsvoorstellen en de vervangingsinvesteringen. De vervangingsinvesteringen zijn onderdeel van de paragraaf investeringen.

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

Vervolg
Conform de bepalingen in de Gemeentewet moet de gemeenteraad uiterlijk 15 november 2025 de Begroting 2026 vaststellen en toezenden aan de provincie Overijssel.

Openbaarheid
Deze beslisnota is openbaar, met uitzondering van de geheime risicoparagraaf.

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 de geheime risicoparagraaf behorende bij de begroting 2026.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer