



Handreiking aan de gemeenteraad

Zutphense opgaven en uitvoeringskracht
in balans

Gemeenteraadsverkiezingen 2026



Colofon

Dit is een uitgave van de gemeente Zutphen
Postbus 41
7200 AA Zutphen
's Gravenhof 2
www.zutphen.nl

Inhoud

1. Inleiding	4
2. Zutphen staat aan de lat voor grote opgaven die om keuzes vragen	5
3. Zutphen Bloeit	8
4. Zutphen Sociaal	16
5. Zutphen onderneemt	23
6. Beleven in Zutphen	30
7. Veilig Zutphen	36
8. Bedrijfsvoering en Dienstverlening	42
9. Staat van de financiën	51
10. Staat van de organisatie	545

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling handreiking

De (toekomstige) gemeenteraad van Zutphen staat aan de lat voor belangrijke keuzes voor de komende jaren. Wij bieden daarom graag als ambtelijke organisatie deze handreiking aan de gemeenteraadsfracties aan. Het doel van de handreiking is om de gemeenteraadsfracties van een goede informatiepositie te voorzien waarmee de nieuwe gemeenteraad gefundeerde keuzes kan maken met het oog op de coalitieonderhandelingen en de komende raadsperiode.

We geven inzicht in de stand van zaken van de belangrijkste dossiers en onderwerpen van de gemeente en welke opgaven en ontwikkelingen de komende jaren op de gemeente afkomen. In deze handreiking schetsen we deze opgaven en ontwikkelingen en duiden hun impact. Ook benoemen we bijsturingsscenario's in de taakuitvoering. Een groot deel van de gemeentelijke taakuitvoering betreft reguliere werkzaamheden en het uitvoering geven aan wettelijke taken. Omwille van de aard van deze handreiking leggen we de nadruk op mogelijke ambities, ontwikkelingen en scenario's waarin keuzes zijn te maken.

De handreiking is uitgewerkt aan de hand van de thema's uit de Omgevingsvisie. Deze visie vormt een richtinggevend document waar de gemeente Zutphen naartoe wil en hoe de gemeente er in 2040 uitziet. Bij inhoudelijke onderwerpen waarop de Omgevingsvisie minder de nadruk legt, zoals het Sociaal Domein, Veiligheid en Bedrijfsvoering, staan wij aanvullend stil. Met als doel een integraal beeld van de gemeentelijke taakuitvoering en mogelijke keuzes hierin te schetsen.

Uiteraard is er ook aandacht voor de gemeentelijke financiën en de staat van de organisatie. We zien als ambtelijke organisatie namelijk dat de balans tussen opgaven en ambities enerzijds en betaalbaarheid en uitvoeringskracht anderzijds een belangrijk aandachtspunt is. Onder uitvoeringskracht verstaan wij het vermogen van de gemeente om vastgesteld beleid, wetten en plannen daadwerkelijk om te zetten in concrete resultaten.

De ambtelijke organisatie ziet uit naar een constructieve samenwerking met de nieuwe gemeenteraad en college aan de hand van het nader uit te werken besturingsmodel.

1.2 Leeswijzer

De handreiking is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 is een integrale reflectie op de grote (externe) opgaven en keuzes voor de komende jaren en in welke financiële- en organisatiecontext de gemeente hier invulling aan kan geven.

In hoofdstuk 3 tot en met 8 gaan we dieper in op de diverse inhoudelijke thema's. We zetten per thema uiteen:

- Waar we nu staan in de taakuitvoering
- Welke belangrijke ontwikkelingen er de komende jaren op de gemeente afkomen

- Wat mogelijke bijsturingsscenario's zijn.

In hoofdstuk 9 schetsen we de financiële kaders voor de komende jaren. Hoofdstuk 10 zoomt in op de staat van de organisatie.

Voorliggend document is uitgewerkt in de periode januari - februari 2026 op basis van de beschikbare inzichten op dat moment.

2. De gemeente Zutphen staat aan de lat voor grote opgaven die om keuzes vragen

De gemeente Zutphen staat aan de lat voor grote opgaven en keuzes

De maatschappij is continu in ontwikkeling en de gemeente moet zich hiertoe verhouden. Enkele belangrijke maatschappelijke trends en ontwikkelingen die landelijk en in de gemeente Zutphen spelen:

- De veranderende demografie vormt een groeiende uitdaging voor de gemeentelijke taakuitvoering (bijv. vergrijzing en migratie).
- De gemeente is afhankelijk van Rijksbeleid en Rijksfinanciering, wat leidt tot onzekerheid over beschikbare middelen.
- Er is een tekort op de woningmarkt aan (betaalbare) woningen.
- De stikstofproblematiek is een belemmerende factor in bouwprojecten, vergunningverlening en gebiedsontwikkeling.
- De druk op beschikbare ruimte is hoog voor wonen, werken en voor andere opgaven. Landelijk, maar ook zeker in de gemeente Zutphen. De doorlooptijd van nieuwe ontwikkelingen is lang.
- De werkgelegenheid in de gemeente Zutphen staat onder druk.
- Er zijn personeelstekorten in bepaalde sectoren door het ontbreken van voldoende geschoold personeel. In bepaalde economische sectoren leidt dit tot een toenemende vraag naar arbeidsmigranten.
- Er is sprake van een toenemende druk op sociale voorzieningen en zorg zoals de GGZ en Wmo.
- Er is een toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt: meer externe inhuur en meer robotisering en gebruik van AI. Steeds verdergaande automatisering heeft gevolgen voor kwetsbare doelgroepen.
- Er is sprake van klimaatverandering. Dit vraagt om klimaatadaptatie en het inzetten op energietransitie en CO₂-reductie.
- Netcongestie vormt een groeiend knelpunt doordat het elektriciteitsnet op veel plekken onvoldoende capaciteit heeft voor nieuwe aansluitingen.

- Er is sprake van toenemende vormen van ondermijning en een afnemend veiligheidsgevoel.
- Als organisatie ervaren wij eveneens een krapte op de arbeidsmarkt. Bepaalde specialistische functies zijn moeilijk in te vullen.

Deze majeure ontwikkelingen hebben impact op de taakuitvoering van de gemeente Zutphen. Het heeft niet alleen impact op de scope en omvang van onze taakuitvoering, maar ook op de context waarbinnen we als ambtelijke organisatie onze taken uitvoeren.

Lokaal zijn er ook diverse grote uitdagingen die om scherpe inhoudelijke keuzes vragen de komende raadsperiode. Keuzes waarvan de impact de komende raadsperiode zal stijgen.

We willen dat de gemeente Zutphen een fijne gemeente is en blijft om te wonen, werken en recreëren. Dit vraagt wat van het voorzieningenniveau. Het huidige voorzieningenniveau in de gemeente Zutphen is van een behoorlijk niveau. De ambitie is om dit in stand te houden. Tegelijkertijd zien we dat dit zonder inwonersgroei moeilijk wordt.

Het bouwen van woningen is essentieel. De Omgevingsvisie en de afspraken in de Woondeal zijn hiervoor leidend. Alleen huizen bouwen is echter niet genoeg. We bouwen namelijk gelijktijdig óók aan nieuwe gemeenschappen. Het investeren in woningbouw betekent dan ook veel meer dan nieuwe huizen bouwen. Het vraagt om investeringen in de inrichting van de openbare ruimte, in mobiliteit en op het gebied van werkgelegenheid, recreatie en welzijn. Juist om het huidige voorzieningenniveau in stand te houden. Hoe langer de gemeente Zutphen wacht met het maken van keuzes op het gebied van woningbouw en aanverwante beleidsvelden, hoe moeilijker het wordt om onze ambities daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Op veel van bovenstaande opgaven kan de gemeente Zutphen de nodige invloed uitoefenen. Tegelijkertijd heeft de gemeente Zutphen ook te maken met majeure ruimtelijke ontwikkelingen waar zij geconfronteerd mee zal worden. Het Rijksprogramma Ruimte voor de Rivier 2.0 heeft mogelijk zeer grote impact op de ruimtelijke mogelijkheden van de gemeente Zutphen. Er wordt al in 2026 een besluit genomen over een bypass ter hoogte van Zutphen. Het is van groot belang om goed voorbereid te zijn op de consequenties én kansen die deze toekomstige ontwikkelingen rond de IJssel meebrengen.

Veel van de genoemde grote opgaven zijn niet sectoraal op te lossen. De opgaven spelen zich af over de verschillende domeinen heen of binnen een breder daily urban system van de Regio Stedendriehoek: de regio waar we wonen, werken, recreëren en naar school gaan. Dit vraagt om een integrale werkwijze van ons als ambtelijke organisatie en gemeente Zutphen. Zowel intern als in samenwerking met andere partijen: ketenpartners, samenwerkingsverbanden en uiteraard de maatschappij zelf. De betekenis van de regio neemt de komende jaren verder toe. Ook het Rijk en de provincie verwachten dat complexe, gemeente-overstijgende opgaven in regionaal verband worden opgepakt. We zetten dan ook sterk in op het integraal opstellen en uitvoeren van beleid. De Omgevingsvisie fungeert als belangrijke kapstok voor het uitvoering geven aan onze ambities en de uitdagingen in de fysieke leefomgeving.

Het is nodig om de keuzes binnen de Omgevingsvisie op onderdelen nog verder uit te werken en te verankeren om gericht aan de slag te kunnen gaan met de genoemde ambities en instandhouding van het huidige voorzieningenniveau. In 2026 zetten we in op het ontwikkelen van een sociaal-economische visie als belangrijk visiedocument om richting te geven aan ons uitvoeringsbeleid voor de lokale economie en het aantal voorzieningen op wijkniveau en de ruimte hiervoor.

In het sociaal domein hebben we drie strategische plannen vastgesteld die de verbinding en samenhang in het domein versterken. Hierin zetten we gericht in op preventie, welzijn en nabijheid in vitale en sterke wijken om daarmee duurdere en intensievere zorg voor inwoners te voorkomen. De manier waarop wij ons beleid in het sociaal domein vormgeven is in grote mate in lijn met de meest recente afspraken uit het landelijk coalitieakkoord.

De afgelopen jaren is er, zoals hierboven benoemd, veel beleid uitgewerkt en vastgesteld. Dit biedt een solide basis om de komende bestuursperiode met focus aan de slag te gaan met de uitvoering van onze plannen en ambities.

Uitvoeringskracht van de gemeente Zutphen is groot maar niet onbeperkt

We hebben als gemeente veel weten te realiseren voor onze inwoners, ondernemers en instellingen de afgelopen bestuursperiode(s). Tegelijkertijd zijn er grenzen aan onze gemeentelijke uitvoeringskracht.

BDO heeft in een uitgevoerde begrotingsanalyse geconstateerd dat er sprake is van een patroon in de gemeente Zutphen waarin meer plannen worden gemaakt dan kunnen worden uitgevoerd. Zo blijkt ook uit de structurele overschotten in de jaarrekeningen de afgelopen jaren. Met name investeringen blijven achter bij planningen, maar ook in de bredere taakuitvoering zien we dat we als organisatie niet alle werkzaamheden in de geplande jaarschijven kunnen realiseren. De gemeente Zutphen is hier niet uniek in. Vrijwel elke gemeente heeft hiermee te maken, zo blijkt ook uit de landelijke BDO Benchmark Gemeenten. Hoewel de werkdruk als hoog wordt ervaren in de organisatie, is het te kort door de bocht om te stellen dat de ervaren disbalans enkel aan de beschikbare capaciteit te wijten valt. Er zijn meerdere verklaringen.

Deels ligt het buiten de invloedssfeer van de gemeente. We zien dat onze werklust stijgt doordat ook ketenpartners onder druk staan. Bijvoorbeeld bij Veilig Thuis en GGZ-instellingen en de politie. De zorgvraag stijgt bij de gemeente omdat hulpbehoevenden zich tot de gemeente wenden. We zien dat de werklust op het gebied van veiligheid oploopt omdat de politie zich meer dan voorheen op haar kerntaken richt. In het fysieke domein is er ook een sterke afhankelijkheid van ketenpartners, waaronder projectontwikkelaars, woningcorporaties, aannemers en uitvoerende partijen. Bij hen zien we ook dat de uitvoeringskracht onder druk staat, onder andere door personeelskrapte. Dit heeft uiteraard weer impact op wanneer werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd en afgerond.

Daarnaast hebben we ook te maken met een maatschappij die verandert. Er is sprake van een juridificering van de maatschappij. Bezwaarschriften en beroepszaken kunnen de uitvoering van werkzaamheden substantieel vertragen. Ook hebben we te maken met

tegenstrijdig aan elkaar zijnde wet- en regelgeving en belangen (bijvoorbeeld stikstof versus woningbouw) die de uitvoering complexer maken.

Op dergelijke externe ontwikkelingen heeft de gemeente Zutphen slechts beperkt invloed. De gemeente kan zich hier hoogstens toe verhouden door realistisch te zijn in de plannen, rekening houdend met deze externe factoren. Tegelijkertijd zijn er ook 'interne' factoren te onderscheiden waar de gemeente wel invloed op heeft. Zo hebben we te maken (gehad) met achterblijvend beleid waardoor de uitvoering op bepaalde onderdelen op zich laat wachten. De organisatie komt uit een relatief onrustige periode in de jaren voor 2024, waarbij er nu een stabiel fundament staat. Ook hebben we, zoals elke gemeente van onze omvang, te maken met een zekere kwetsbaarheid door éénpitters in de taakuitvoering. Tegelijkertijd kunnen we als organisatie onze uitvoeringskracht verder vergroten. Zo zet de organisatie bewust erop in om de effectiviteit en efficiency van de taakuitvoering te verbeteren. De organisatie investeert onder andere in datagedreven werken, de integrale samenwerking, het versterken van onze sturingskracht en verbeteren van de interne beheersing. Hoewel dergelijke ontwikkelingen tijd kosten, komt dit uiteraard de gemeentelijke uitvoeringskracht ten goede.

Een ander wezenlijk element dat de uitvoeringskracht van de gemeente mede bepaalt, is het samenspel tussen raad, college en organisatie. Als ambtelijke organisatie zetten we graag ook de komende raadsperiode in op een goed samenspel met college en raad aan de hand van het nieuw vorm te geven besturingsmodel.

De genoemde opgaven in samenhang met een gelimiteerde uitvoeringskracht en middelen vereisen balans

Gegeven het bovenstaande wordt het voor de komende bestuursperiode de uitdaging om scherpe keuzes te maken. Juist met de grote opgaven die in de gemeente Zutphen spelen. Er is sprake van een behoorlijk aantal ontwikkelingen die nog niet in de begroting zijn verwerkt.

Dit geldt niet alleen voor aankomende ontwikkelingen, maar ook voor bijvoorbeeld beheer en onderhoud van onze kapitaalgoederen. Keuzes over de diverse ontwikkelingen, de eigen ambities en uitvoering van medebewindstaken moeten worden afgewogen tegen de beschikbare financiële middelen en aanwezige uitvoeringskracht in de gemeente. Hieronder gaan we voor de verschillende thema's dieper op deze onderwerpen in. We beschrijven waar de gemeente nu staat, welke ontwikkelingen er de komende jaren op de gemeente afkomen en welke bijsturingsscenario's mogelijk zijn.

3. Zutphen Bloeit

3.1 Waar staan we

Het thema 'Zutphen bloeit' richt zich op een sterke sociale basis voor alle inwoners, in een inclusieve, veilige, gezonde, groene en beweegvriendelijke leefomgeving, met voldoende betaalbare en duurzame woningen en voorzieningen nabij. Door vergrijzing,

huishoudensverdunding en een toename van ruimtelijke druk vraagt dit thema om een integrale aanpak waarin voorzieningen, ruimtelijke kwaliteit, participatie, welzijn en zorg samen integraal worden beschouwd.

Voorzieningenniveau

De gemeente Zutphen heeft in de Omgevingsvisie de ambitie opgenomen om het huidige voorzieningenniveau te behouden en daarvoor indien nodig te groeien in het aantal inwoners. Passende groei zorgt voor meer draagvlak voor voorzieningen. Daardoor kunnen scholen, sportverenigingen, culturele organisaties, zorgvoorzieningen en winkels blijven bestaan of zelfs floreren. Zonder groei neemt het gebruik af en dreigt het wegvallen van voorzieningen.

Het huidige voorzieningenniveau vormt de basis die de gemeente ambieert, maar de verdeling over de gemeente is niet gelijk verdeeld. Een goed voorzieningenniveau biedt kansen voor welzijn, gezondheid, leefbaarheid en economische kracht. Als de gemeente deze kansen wil benutten, zullen voorzieningen moeten worden versterkt op een aantal punten.

De gemeente vergrijst en er is sprake van gezinsverdunding. Ook maken ouderen minder gebruik van voorzieningen, maar is de nabijheid van dagelijkse voorzieningen wel van belang. Om voorzieningen te behouden is het noodzakelijk om nieuwe inwoners aan te trekken, met name jongeren en gezinnen. Om jongeren en gezinnen aan te trekken moet worden gebouwd. Het bouwen van nieuwe woningen kost tijd. Keuzes die nu op het gebied van woningbouw gemaakt worden zullen pas over enkele jaren effect sorteren.

Woningbouw

De huidige Woonvisie wordt opgevolgd door het Volkshuisvestingsprogramma op basis van de nog vast te stellen Wet Versterking regie volkshuisvesting. Momenteel wordt gestuurd door middel van het afwegingskader Woningbouw, op basis van de vastgestelde Woondeal 2025-2034 en het handelingsperspectief Ruimte voor Wonen en Werken. In de Woondeal 2025-2034 zijn afspraken gemaakt over het aantal te realiseren woningen en ouderenhuisvesting. De gemeente heeft de ambitie om in de periode 2025-2030 1.465 woningen te realiseren, gevolgd door 985 woningen in de periode 2031-2034. Op dit moment lopen diverse beleidsprocessen, waaronder de kadernota Hoogbouw en Verdichting en het beleidskader Koersdocument voor een Vitaal en Toekomstbestendig Landelijk Gebied en werkt de gemeente aan diverse grotere gebiedsontwikkelingen voor woningbouw, zoals de Hoven-Noord, Leesten Schouwbroek, Zeeheldenbuurt en De Kleine Linie.

Voor verdere beleidsvorming en het opstellen van omgevingsplannen dient de concrete groei op het gebied van woningbouw scherper vastgelegd te worden. Dit is namelijk nodig om toekomstige programma's en plannen te onderbouwen. De omvang van de beoogde groei bepaalt namelijk in hoeverre aanvullende woningbouwlocaties aangewezen moeten worden.

Ontwikkelperspectief Regio Stedendriehoek

In de Regio Stedendriehoek 2050 wordt gezamenlijk gewerkt aan een Ontwikkelperspectief Regio Stedendriehoek 2050, een gezamenlijke visie op de toekomst van wonen, werken, natuur en bereikbaarheid in onze regio. De scenario's die worden ontwikkeld laten

zien dat de gemeente Zutphen een belangrijke rol speelt als compacte stedelijke kern, maar benadrukken ook dat woningbouw alleen niet genoeg is; bedrijvigheid, water, natuur, energie, landschap en mobiliteit moeten integraal worden meegewogen.

Mobiliteitsplan en 15-minuten stad

De geplande ontwikkeling van de gemeente leidt onvermijdelijk tot een hogere vervoersvraag en meer mobiliteit. Hierom is het belangrijk om toe te werken naar een toekomstbestendig mobiliteitssysteem in de gemeente Zutphen. In de Omgevingsvisie zijn voor mobiliteit de nodige uitgangspunten vastgelegd. De mobiliteitsopgave in de gemeente Zutphen is dan ook een integraal vraagstuk dat alle thema's in de Omgevingsvisie raakt. Keuzes die gemaakt worden in het kader van de mobiliteit hebben ook grote invloed op bijvoorbeeld de lokale economie, inrichting van de openbare ruimte, de beleving en ontwikkeling van de binnenstad en de ambities rondom CO₂-reductie. Dit zijn onderwerpen die in andere thema's in deze handreiking worden uiteengezet.

De gemeente streeft in de Omgevingsvisie naar een compacte 15-minuten stad met prioriteit voor lopen en fietsen. Dat betekent hoogwaardige fiets- en looproutes tussen de wijken, de binnenstad en het station, een verblijfsvriendelijke binnenstad en centrumring met een maximumsnelheid van 30 km/uur.

Sinds de vaststelling van de Omgevingsvisie in de zomer van 2025 wordt beleidsmatig aan de voorbereiding van de volgende zaken gewerkt: Centrumring 50km/h naar 30km/h, Mobiliteitsplan Zutphen en Parkeerbeleid Zutphen. Het college heeft besloten om het participatieproces in te gaan aan de hand van drie uitgangspunten. De participatie centrumring kan direct na de start van het nieuwe college starten. Een aantal scenario's zal na de participatie verder worden uitgewerkt. Ook starten we met een parkeeronderzoek in het centrum, is een onderzoek gaande naar passende parkeernormen en start er een pilot voor vergunningparkeren in de Hobbemakade en omgeving.

De gemeente Zutphen heeft binnen haar compacte vorm slechts beperkte ruimte voor mobiliteit. De Omgevingsvisie zet in op hoogwaardige fiets- en loopverbindingen, een verblijfsvriendelijke binnenstad, multimodale knooppunten, en de toepassing van het STOMP-principe als basis voor ontwerp en beleidskeuzes. Dit betekent dat de ruimteclaim verschuift van de auto naar lopen, fietsen, OV en deelmobiliteit. Hiervoor zijn infrastructuurle ingrepen nodig. In het nog nader uit te werken Mobiliteitsplan zullen de komende coalitieperiode concrete voorstellen worden voorgelegd aan college en raad, inclusief scenario's.

De ambities op het gebied van mobiliteit uit de Omgevingsvisie zijn hoog en vragen om substantiële investeringen. De mobiliteitstransitie vraagt dan ook om politieke keuzes, duidelijke prioritering en vervolgens bijbehorende financiering.

Gezien de gevolgen van de keuzes rondom mobiliteit, snelheid en parkeren wordt bij de ontwikkeling van het Mobiliteitsplan en het Parkeerbeleid integraal geadviseerd over de impact van de scenario's en gekeken naar de impact op andere beleidsterreinen en programma's.

Ondergrondse parkeergarage

Een mogelijke richting voor het regelen van de parkeercapaciteit in de stad Zutphen is het bouwen van een ondergrondse parkeergarage. De kosten van het bouwen van een ondergrondse parkeergarage zijn substantieel, maar het raakt direct aan de mobiliteit, economische vitaliteit en ruimtegebruik in een compacte stad. Deze optie wordt meegenomen in de scenario's van het Mobiliteitsplan en het Parkeerbeleid.

Fysieke leefomgeving

De gemeente Zutphen streeft naar een fysieke leefomgeving die het welzijn van haar inwoners ondersteunt. De inrichting van wijken om hieraan bij te dragen vergt nog ontwikkeling. Het Rijk en de regio Stedendriehoek hebben gezamenlijk de Integrale Verstedelingsstrategie richting 2050 opgesteld. Hierin is een visie vastgesteld op wonen, werken, voorzieningen en bereikbaarheid in balans met de randvoorwaarden van water, natuur, energie en landschap. De komende coalitieperiode is deze strategie, die uitgewerkt wordt in het Ontwikkelperspectief, een belangrijk onderwerp in de besluitvorming.

De fysieke leefomgeving moet voor 2032 voldoen aan de Omgevingswet. De komende periode werken we aan de realisatie van de Omgevingsvisie. Daarnaast moeten de omgevingsprogramma's, omgevingsplannen (vroeger bestemmingsplannen) en de beleidscyclus worden opgesteld, in lijn met de wettelijke eisen van de Omgevingswet. De benodigde uitvoering vergt de komende jaren veel capaciteit binnen de gemeente. Er moeten plannen gemaakt en uitgevoerd worden, maar ook de doorkijk naar de toekomst moet worden gemaakt. Uitvoering geven aan de verplichtingen vanuit de Omgevingswet is randvoorwaardelijk voor het opstellen en uitvoeren van beleid binnen de verschillende domeinen.

3.2 Majeure ontwikkelingen

Binnen het thema Zutphen Bloeit komen de komende tijd een aantal ontwikkelingen op de gemeente Zutphen af. Zo gaat de Wet Versterking regie volkshuisvesting in op 1 juli 2026. Deze wet biedt instrumenten om sneller en meer (betaalbare) woningen te realiseren, met een focus op 30% sociale huur en 2/3 betaalbare woningen in nieuwbouwprojecten. Hierbij is het belangrijk te benoemen dat de ambities binnen de regio hoger liggen dan bovenstaande wettelijke verplichting.

Woningtekort

Het woningtekort waarvan sprake is zal de komende tijd niet afnemen. Het blijven bouwen van woningen blijft daarmee een opgave. Hiervoor is een aantal locaties vastgelegd, maar er moet nog veel worden uitgewerkt om vanaf 2032 te kunnen blijven voorzien in woningbouw en te voldoen aan onze ambities en de Woondeal. Vanaf 2032 ontstaat anders een groot tekort aan harde plancapaciteit. Daarbij moeten een aantal stevige ruimtelijke keuzes gemaakt worden in relatie tot inbreiding/ verdichting/ transformatie (hoogbouwvisie, werklocaties) versus ruimte om bij te bouwen aan de randen van de stad. De Omgevingsvisie stelt verdichting van de stad en uitbreiding aan de stadsranden als mogelijkheden. Daarnaast is het van groot belang te voorzien in de kwalitatieve behoefte van jongeren en gezinnen. Jonge gezinnen willen een grondgebonden woning met tuin en geen gestapelde inbreidingslocatie.

In de gemeente Zutphen woont een groot aantal ouderen nog in een ruime woning. Het bevorderen van de doorstroom van ouderen uit ruime woningen naar kleinere, passende woningen biedt mogelijkheden om woningen vrij te maken. Uit onderzoek blijkt echter dat slechts een deel van de ouderen te verleiden is om te verhuizen. Betaalbaarheid van woningen en dure koop en huur, maakt dat ouderen niet snel geneigd zijn om te verhuizen. Om doorstroom te bevorderen zal ingezet moeten worden op het bouwen van passende, betaalbare woonvormen. Hoewel de doorstroom van ouderen het woningtekort niet oplost, heeft dit wel positieve effecten in andere domeinen. Zo zijn er minder woningaanpassingen nodig en kan thuiszorg efficiënter geleverd worden.

Ruimte voor de Rivier

Het bypass-scenario van het Rijk heeft mogelijk grote impact op de woningbouw, maar biedt ook kansen om integrale gebiedsontwikkeling te koppelen aan waterveiligheid. In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op Ruimte voor de Rivier.

Vergrijzing en huishoudensverduunning

De komende jaren zal de trend van vergrijzing en huishoudensverduunning doorzetten. Hiermee neemt het aantal gebruikers van voorzieningen (niet zijnde Wmo- en welzijnsvoorzieningen) af, en verandert ook de behoefte aan het soort voorzieningen en de kwaliteit hiervan. Voor het behoud van het huidige voorzieningenniveau is het van belang dat de gemeente inzet op een geschikt woningaanbod voor jongeren en gezinnen en passende woonvormen voor ouderen. De woon-zorgopgave moet onderdeel vormen van het nieuwe Volkshuisvestingprogramma.

Mobiliteitsplan en 15 minuten-stad

In 2026 en 2027 zullen het Mobiliteitsplan en het Parkeerbeleid verder worden opgepakt. Nieuwe ontwikkelingen van woningen en werklocaties zorgen voor een hogere vervoersvraag en ruimteclaims voor verkeer en parkeren, terwijl de beschikbare openbare ruimte beperkt is. De grootste uitdaging, vanuit de Omgevingsvisie beredeneerd, is de mobiliteitstransitie van de privéauto naar wandelen, fietsen en het openbaar vervoer. Dit vraagt op termijn om infrastructurele ingrepen. De substantiële middelen die deze aanpassingen vragen, kunnen niet volledig vanuit de reserve Mobiliteit worden gedekt. Er zijn dan ook keuzes en prioritering nodig om uitvoering te geven aan de ambities uit de Omgevingsvisie, onderbouwd door de scenario's van het Mobiliteitsplan.

3.3 Bijsturingsscenario's

In de navolgende tabel zijn mogelijke bijsturingsscenario's voor het thema Zutphen Bloeit uiteengezet. Het is belangrijk om dit thema in samenhang met de andere thema's in deze handreiking te bezien. Keuzes binnen dit thema hebben onlosmakelijke effecten op andere thema's. We schetsen de verschillende onderwerpen waarop keuzes te maken zijn en geven mee welke concrete keuzescenario's hierin zijn te onderscheiden. De overzichten zijn tot stand gekomen op basis van een inventarisatie van majeure bijsturingsscenario's. De overzichten zijn daarmee niet volledig uitputtend. In de tabel worden bij de verschillende bijsturingsscenario's voorbeelden opgenomen. Deze voorbeelden zijn illustratief om daarmee het politieke gesprek te faciliteren. Bij verdieping op bepaalde scenario's of nadere duiding, is de ambtelijke organisatie uiteraard meer dan bereid om aanvullende informatie te verschaffen.

In de tabel wordt benoemd:

- Wat de scenario's op- en afschalen concreet betekenen per onderwerp. Hierbij zijn de beide scenario's 'uiterste scenario's' om inzicht te bieden in de mogelijke keuzeruimte.
- De maatschappelijke en organisatorische impact, in hoeverre keuzes per onderwerp van invloed zijn op realisatie van de ambities uit de Omgevingsvisie en hoe keuzes per onderwerp andere delen van de gemeentelijke taakuitvoering raken.
- De financiële omvang van het betreffende onderwerp in de huidige begroting als indicatie van de impact van het maken van keuzes.
- De mate waarin de kosten zijn te beïnvloeden:
 - Beïnvloedbaar: geen wettelijke verplichting, te effectueren in een volgende begroting (binnen 1 jaar).
 - Op middellange termijn: geen wettelijke verplichting, maar kosten die beïnvloedbaar zijn binnen 2 tot 4 jaar.
 - Beperkt beïnvloedbaar: keuzes in wettelijke taken of met wettelijke grondslag waarin enige ruimte is voor sturing of keuzes. Bijvoorbeeld in het kwaliteitsniveau.

Hierbij zegt de mate van beïnvloedbaarheid vooral iets over wanneer de financiële effecten zichtbaar zijn. De maatschappelijke resultaten van keuzes liggen veelal verder weg in de toekomst.

In de bijsturingsscenario's maken we onderscheid tussen keuzes over nieuwe ontwikkelingen en keuzes die betrekking hebben op de huidige uitvoering van taken. Wettelijke en andere onontkoombare en onuitstelbare ontwikkelingen die mogelijk impact hebben op organisatie en financiën laten we in de bijsturingsscenario's buiten beschouwing omdat de keuzeruimte beperkt is. De gemeente dient zich hiertoe te verhouden.

Tegelijkertijd is er wel ruimte in het ambitieniveau hoe met de ontwikkeling om te gaan (sober of meer ambitieus). Als inbedding van wettelijke ontwikkelingen en andere onontkoombare en onuitstelbare ontwikkelingen om aanvullende middelen vraagt, wordt de gemeenteraad daar uiteraard in meegenomen in de P&C cyclus, inclusief een bijbehorende onderbouwing.

ONDERWERP	SCENARIO 'OPSCHALEN'	SCENARIO 'AFSCHALEN'	MAATSCHAPPELIJKE EN ORGANISATORISCHE IMPACT	FINANCIËLE OMVANG	BEÏNVLOEDBAARHEID
Woningbouw	We intensiveren toekomstige plannen voor woningbouw, door middel van het opstellen van beleid en het aanwijzen van extra woningbouwlocaties.	We versoberen toekomstige plannen voor woningbouw door de woonbehoefte niet te vertalen naar beleid en geen nieuwe woningbouwlocaties aan te wijzen.	Opschalen heeft een positieve impact op het inwonersaantal van de gemeente. Ook heeft opschalen een positief effect op het voorzieningenniveau in de gemeente, wat op zijn beurt weer een effect heeft op het welzijn van inwoners. Afschalen gaat in tegen de contourennotitie Regio Stedendriehoek en de Woondeal 2025-2034. Daarnaast heeft dit een zeer negatieve impact op het aantal beschikbare woningen, het inwonersaantal en het voorzieningenniveau binnen de gemeente.	> € 1.000.000	Beïnvloedbaar
Starterslening en lokale wooncoach	We intensiveren onze inzet op het gebruik van de starterslening en lokale wooncoach als instrument om inwoners te ondersteunen bij de huidige woningtekorten om sneller een huis aan te schaffen of huurwoning te vinden	We stoppen met het aanbieden van deze instrumenten.	Hoewel de starterslening en lokale wooncoach als instrument en bijsturingsoptie niet in verhouding staan tot bovenstaande bijsturingsoptie, is het wel mogelijk om hier keuzes in te maken. Beide instrumenten worden wel degelijk ingezet om inwoners te helpen. De impact van afschalen is dan ook merkbaar. Opschalen heeft naar verwachting beperkte positieve maatschappelijke effecten. Tegelijkertijd ligt de basis voor het oplossen van het woningtekort bij het woonbeleid en de uitvoering hiervan.	< € 500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Mobiliteit, waaronder: • Centrumring, verblijfsvriendelijke binnenstad en logistieke stromen binnenstad • Fietsen (netwerken) • Mobiliteitshubs • Laadpalen • Wandelroutes parkeerterreinen - centrum • Oversteekpunten spoor en IJssel	We investeren de komende raadperiode actief in onze mobiliteit op het ambitieniveau zoals uiteengezet in de Omgevingsvisie met de hierin benoemde ambities per deelonderwerp. Opschalen betreft daarmee dan ook het uitvoeren aan de hierboven genoemde ambities.	We investeren beperkt in onze mobiliteit en infrastructuur. Basis is vooral instandhouding van onze kapitaalgoeederen en de huidige infrastructuur. Keuzes om de ambities voor 2040 te verwezenlijken, stellen we uit naar de toekomst.	Mobiliteit raakt iedereen in de gemeente: inwoners, ondernemers, bezoekers en instellingen. De maatschappelijke impact van op- én afschalen is dan ook groot. Voor het verwezenlijken van de ambities uit de Omgevingsvisie ten aanzien van mobiliteit en infrastructuur zullen aanzienlijke investeringen nodig zijn. Logischerwijs is er sprake van een verband tussen de hoogte van het ambitieniveau. Prioritering van de verschillende mobiliteitsthema's is nodig. Afhankelijk van de ambities kan een investeringsagenda worden opgesteld.	> € 1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar

Parkeren • Auto's • Fietsen (stallingen) • Ondergrondse parkeergarage	We investeren actief in parkeergelegenheid in de binnenstad, wijken en kernen van de gemeente Zutphen. Ook investeren we in een goed netwerk van fietsenstallingen.	We houden de huidige infrastructuur in termen van parkeren grotendeels in stand, met uitzondering van de benodigde vervangingsinvesteringen.	Het parkeerbeleid van de gemeente en mobiliteitsvraagstuk zijn logischerwijs nauw met elkaar verbonden. Het parkeerbeleid is momenteel nog in ontwikkeling. De huidige parkeernormen zorgen dikwijls voor vertraging van projecten omdat de parkeernormen relatief hoog zijn. Er wordt nu onderzocht wat op welke plek een passende parkeernorm is. Het parkeeronderzoek brengt inzicht in de parkeerbalans nu en in 2040. Er zullen ook aanbevelingen volgen voor een goed netwerk van fietsenstallingen en parkeergarages Hoewel de parkeergarage als separaat onderwerp is gepresenteerd is het in onze optiek wenselijk om dit onderwerp in samenhang te bezien met de bredere mobiliteitsopgave en daarmee samenhangende afwegingen. Het is de verwachting dat er infrastructurele ingrepen nodig zijn om de ambities uit de Omgevingsvisie te verwezenlijken. Opschalen van onze inzet zal dan ook leiden tot uitzetting in de begroting. De impact van afschalen van onze inzet is dat de binnenstad mogelijk minder aantrekkelijk wordt voor inwoners en ondernemers. Dit heeft vervolgens weer gevolgen voor het voorzieningenniveau in de gemeente en de economische motor van de binnenstad.	> € 1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
--	--	---	---	-------------------------	---

4. Zutphen Sociaal

4.1 Waar staan we

Zutphen Sociaal omvat alle taken en voorzieningen die gericht zijn op welzijn, jeugd en onderwijs, zorg en gezondheid, bestaanszekerheid, werk en participatie van inwoners en sport en cultuur. Deze taken kennen veelal een wettelijke grondslag in de Wmo, Jeugdwet en/ of Participatiewet. Bijna een kwart van de inwoners van Zutphen en Warnsveld maakt gebruik van een individuele voorziening op basis van deze wetten. Het sociaal domein verandert in een hoog tempo door toenemende druk op zorg en ondersteuning, vergrijzing, groeiende armoede, personeelstekorten, een tekort aan passende woningen en een grotere groei van complexe problematiek (zoals schulden, GGZ-problematiek en multiprobleem-huishoudens). De gemeente Zutphen biedt via preventie, wijkgericht werken en samenwerking met maatschappelijke partners een stevige basis om de inwoner te ondersteunen.

Samenhang sociaal domein

Binnen de gemeente Zutphen zijn in 2025 drie plannen vastgesteld die de verbinding en samenhang in het sociaal domein versterken:

- Programmaplan Sterke Wijken: inzet op duurzaam en vitale wijken waarin inwoners zich thuis voelen, de ruimte krijgen en waarin sociale verbindingen belangrijk zijn.
- Lokale Aanpak Bestaanszekerheid: met als doel; over 20 jaar leven alle inwoners van Zutphen in bestaanszekerheid zodat iedereen met gelijke kansen mee kan doen aan de samenleving.
- Het Zutphens Ontwikkelnetwerk: het realiseren van een samenhangend, flexibel en herkenbaar netwerk van werk- en ontwikkelplekken waar jongeren en volwassenen kunnen oriënteren, leren, werken en ontwikkelen.

De expertise in het sociaal domein binnen de gemeente is belegd bij vijf teams. In de praktijk wordt steeds meer ingezet op integrale samenwerking. Bijvoorbeeld bij (complexe) individuele casuïstiek, de overgang van jeugd naar volwassenheid (18-/18+) en de aanpak op geletterdheid. Zowel qua beleid als uitvoering ligt de focus op preventie om duurdere zorg later in de keten te voorkomen. Dit is in lijn met het nieuwe coalitieakkoord van het Rijk, waarin een beweging naar de wijken en een inzet op preventie ter voorkoming van duurdere zorg wordt geschetst.

Sterke wijken

De gemeente Zutphen bestaat uit zes wijken en het dorp Warnsveld. De wijken Zuidwijken, Noordveen en Waterkwartier zijn aandachtswijken met grote(re) sociale en fysieke uitdagingen. Wijkregisseurs werken aan verbinding, participatie en ondersteuning van bewonersinitiatieven.

Het programma Sterke Wijken is in 2025 van start gegaan in de Zuidwijken met de veranderaanpak Anders denken, doen en organiseren (ADDO). In deze wijk werken twaalf

partners in een netwerk samen met en voor inwoners. De aanpak is erop gericht te veranderen in de praktijk door te experimenteren, te leren en te borgen. Hulpvragen en behoeften van inwoners worden volgens de methode Samenwerkwijze opgepakt met een plan waarin de inwoner(s) zelf regie heeft. De komende jaren wordt gewerkt aan versterking van de netwerksamenwerking, het organiseren van de wijkgerichte inzet en een gezamenlijke werkwijze en het opschalen van (delen van) de aanpak naar andere wijken.

Lokale Aanpak Bestaanszekerheid

De Lokale Aanpak Bestaanszekerheid (2025) is een integrale aanpak met zes ambities waarin wordt ingezet op voldoende en voorspelbaar inkomen, een woning, toegang tot onderwijs en zorg en een buffer voor onverwachte uitgaven. Uitgangspunt is de hulp en ondersteuning bieden die een inwoner nodig heeft vanuit gelijkwaardigheid en vertrouwen. De uitvoeringsagenda bestaanszekerheid met acties voor de komende twee jaar wordt op korte termijn voorgelegd aan de gemeenteraad.

Zutphens Ontwikkelnetwork

De samenwerking tussen onderwijs, werkgevers, zorgaanbieders en gemeente moet ervoor zorgen dat inwoners beter kunnen leren, ontwikkelen en werken. Binnen het Zutphens Ontwikkelnetwork worden doorlopende leer- en ontwikkelpaden gecreëerd, inclusief beschutte trajecten voor kwetsbare doelgroepen.

Jeugd & onderwijs

De gemeente Zutphen zet in op een preventieve en pedagogisch sterke samenleving, waarbij normaliseren het uitgangspunt is. De afgelopen jaren is substantieel verschoven van geïndiceerde jeugdhulp naar preventie: inmiddels wordt bijna 30% van het jeugdbudget preventief ingezet. De inzet op preventie werpt zijn vruchten af; jongeren worden eerder geholpen en het aantal jongeren met een zware zorgvraag neemt af.

Op scholen is laagdrempelige ondersteuning aanwezig via jeugdhulpverleners, jongerenwerk en programma's rond schoolaanwezigheid. Daarnaast versterken programma's zoals Kansrijke Start, steungezinnen en ondersteuning bij echtscheiding de pedagogische omgeving. Ook worden de komende jaren vier nieuwe toekomstbestendige onderwijsvoorzieningen gerealiseerd. De financiering van de realisatie van de onderwijsgebouwen wordt gedekt door de onderwijsreserve.

De komende jaren worden het Beleidsplan Jeugd, Preventieplan en de Visie op het jonge kind geactualiseerd, een doorontwikkeling van samenwerking met huisartsen en jeugdbescherming.

Wmo en Welzijn

Op basis van het Beleidsplan Wmo-Welzijn werkt de gemeente Zutphen volgens drie pijlers:

- Gezondheid en verbinding bevorderen.
- Laagdrempelige ondersteuning dichtbij organiseren.
- Geïndiceerde zorg waar nodig bieden.

De vraag naar Wmo-ondersteuning stijgt, mede door vergrijzing, extramuralisering en toenemende mentale druk. Ondanks deze groei blijft de gemeente Zutphen goed

presteren in cliënttevredenheid. De gemeente investeert in versterking van de sociale basis, onder meer via ontmoetingsplekken in alle wijken, mantelzorg- en vrijwilligersondersteuning en een vernieuwde lokale aanpak tegen eenzaamheid. We bevorderen een gezonde leefstijl door inzet op sport en bewegen, een gezonde leefomgeving en het stimuleren van gezonde keuzes. Ook zetten we in op een inclusieve gemeente. We maken binnen beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang de beweging naar 'beschermd thuis' en 'wonen eerst'.

De focus de komende jaren ligt op het versterken van preventieve inzet en het toekomstbestendig organiseren van voorzieningen met het oog op de arbeidsmarktproblematiek en oplopende zorgkosten, en het borgen van integrale samenwerking tussen Wmo, Welzijn, Jeugd, Werk en Wonen. Ook wordt een uitvoeringsagenda opgesteld als vervolg op het Beleidsplan Wmo-Welzijn 2025 en worden de nieuwe Visies sport en bewegen en de Nota lokaal gezondheidsbeleid uitgevoerd.

Participatie(wet), Werk, WSW en Inburgering

De gemeente Zutphen geeft uitvoering aan de Participatiewet in balans, die vanaf 2026 meer ruimte biedt voor maatwerk, eenvoud en menselijke maat. De gemeente zet sterk in op preventie, begeleiding en duurzame participatie, onder andere via budgetcoaching, trajecten voor inwoners met psychische kwetsbaarheid en proactieve ondersteuning bij uitstroom uit de uitkering.

De beroepsbevolking verandert: het aantal jongeren met inkomensondersteuning stijgt, en het aantal inwoners met een complexe ondersteuningsvraag neemt toe. De komst van het Werkcentrum Zutphen, het nieuwe Jongerenpunt en het Zutphens ontwikkelnetwerk zorgen voor een integrale aanpak van leren, werken en ontwikkelen.

Binnen de WSW daalt het aantal medewerkers door natuurlijk verloop, Nieuw Beschut groeit licht. De gemeente voldoet aan de inburgeringstaakstelling en werkt aan kwalitatief goede opvang voor Oekraïense vluchtelingen, al staat de kwaliteit hiervan onder druk.

Participatie Inkomen en Schuldhelp

De vraag naar inkomensondersteuning stijgt (1.431 huishoudens eind 2025), waarbij een groeiend aandeel jongeren en inwoners met meervoudige problematiek ondersteuning nodig heeft. Zutphen werkt vanuit het principe van vertrouwen, gelijkwaardigheid en nabijheid, zoals zichtbaar in het project Inwoner in Beeld, waarin persoonlijke benadering, minder bureaucratie en snellere besluitvorming centraal staan.

In de schuldhelpverlening verschuift de focus van probleemoplossing naar duurzame financiële redzaamheid. De inzet van budgetcoaching, preventie, vroegsignalering en nazorg is uitgebreid. Ambtshalve verstrekking van inkomensregelingen (zoals individuele inkomenstoelage) wordt ingevoerd om drempels te verlagen.

De komende jaren ligt de nadruk op het versterken van bestaanszekerheid, het verbeteren van financiële zelfredzaamheid en het aanpassen van beleidskaders aan nieuwe Rijkswetgeving (waaronder de Participatiewet in balans en wijzigingen in opvang en inkomensondersteuning voor specifieke doelgroepen zoals Oekraïners).

4.2 Majeure ontwikkelingen

De gemeente Zutphen staat de komende tijd ook voor een aantal ontwikkelingen aan de lat. Er zijn wetten in ontwikkeling waaraan de gemeente uitvoering moet geven:

- Participatiewet in Balans: gefaseerde invoering per 1 januari 2026, met als doel om de bestaande uitvoering menselijker te maken. Door een versoepeling van de regels zal de ingang van de wet investeringen vergen van de gemeente.
- Van school naar duurzaam werk: per 1 januari 2026, verbreding van de doelgroep voor bieden van preventieve ondersteuning. Doet daarmee meer beroep op mensen en middelen.
- Hervorming Arbeidsmarktinfrastructuur: vergt aanpassingen van het Werkcentrum Zutphen, waaronder het ontwikkelen van een centraal loket. Dit zal dit gepaard gaan met een groter beroep op mensen en middelen.
- Wetswijziging Wmo; inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage.
- Landelijke Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028: vraagt om een verbeterslag en financiële herijking van de jeugdzorg.
- Rijksbeleid inburgering en asiel (waaronder Spreidingswet): leidt tot een grotere opvang- en huisvestingsopgave voor gemeenten en vraagt extra inzet van mensen en middelen.
- Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA): vraagt om versterking van regionale samenwerking en preventie, en brengt extra uitvoerings- en capaciteitseisen voor het sociaal domein met zich mee.

Maatschappelijke ontwikkelingen drukken op de gemeentelijke taakuitvoering

De gemeente Zutphen wordt geconfronteerd met maatschappelijke ontwikkelingen die keuzes vragen. Zoals een vergrijzende samenleving en extramuralisering, een grote groep inwoners die in armoede leeft of niet kan rondkomen van het inkomen dat zij krijgen en problematiek onder jongeren. Deze vraagstukken hangen nauw samen met andere ontwikkelingen en domeinen. De arbeidsmarktkrapte heeft directe invloed op de beschikbare ondersteuning binnen het sociaal domein en de belasting van mantelzorgers. Hierdoor ontstaan langere wachttijden en een hogere werkdruk. Ook door de toestroom van complexe casussen wordt de complexe zorg meer belast. De krapte op de woningmarkt, het niet kunnen voldoen aan urgentieverlening bij woningen en onvoldoende toegankelijke woningen hebben een verzwarend effect.

Gezamenlijk zullen deze opgaven zorgen voor stijgende zorgkosten en meer druk op mantelzorgers en (zorg)personeel.

Sterke Wijken, Lokale Aanpak Bestaanszekerheid en Zutphens Ontwikkelnetwerk

De uitvoering van de vastgestelde beleidsstukken vraagt de komende tijd om prioritering van de raad. Deze keuzes zullen nog worden voorgelegd. De financiële effecten zijn afhankelijk van deze keuzes.

Rijksafhankelijkheid

De afhankelijkheid van Rijksfinanciering binnen het sociaal domein is groot. De landelijke wetgeving en financiering is onzeker en wijzigingen in het Rijksbeleid kunnen beslag leggen op gemeentelijke middelen. Ook de IZA, GALA en AZWA middelen vanuit het Rijk

zijn grotendeels tijdelijk en zullen na een aantal jaar geborgd moeten worden binnen de gemeentelijke financiën. Dit alles zorgt voor een complex financieel speelveld.

Meer uitkeringen

Het aantal voorgezet speciaal onderwijs leerlingen groeit, er is een grotere groep langdurig aangewezen op inkomensondersteuning en het Rijk heeft het voornemen om Oekraïners een verblijfsvergunning te geven voor drie jaar. Hiermee wordt een groter beroep gedaan op het aantal uitkeringen die de gemeente verstrekt en wordt extra druk gelegd op voorzieningen, huisvesting en ondersteuning.

4.3 Bijsturingsscenario's

In de navolgende tabel zijn mogelijke bijsturingsscenario's voor het thema Zutphen Sociaal uiteengezet op een uniforme wijze als voorgaand. We schetsen de verschillende onderwerpen waarop keuzes te maken zijn en geven mee welke concrete keuzescenario's hierin zijn te onderscheiden. Ook gaan we in op impact op maatschappij en organisatie, financiële omvang en beïnvloedbaarheid. Voorbeelden die genoemd worden bij de keuzescenarios zijn enkel ter illustratie en niet uitputtend.

ONDERWERP	SCENARIO 'OPSCHALEN'	SCENARIO 'AFSCHALEN'	MAATSCHAPPELIJKE EN ORGANISATORISCHE IMPACT	FINANCIËLE OMVANG	BEÏNVLOEDBAARHEID
Jeugd en onderwijs	We intensiveren onze inzet op een integrale aanpak, de inzet op preventie en zetten extra in op de (lokale) transformatie van de jeugdzorg en veiligheidsketen.	We versoberen ons preventieve aanbod.	Opschalen heeft een positieve impact op het voorkomen van duurdere en zwaardere jeugdzorg. Dit heeft zich de afgelopen jaren bewezen. Afschalen leidt juist een verzwarende van de zorgvraag door opstapeling van problemen later in de keten en de wettelijke verplichting deze jeugdigen te helpen. De inzet op preventie heeft zich de afgelopen jaren bewezen en de begroting van de jeugdzorg is de afgelopen jaren sluitend.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Wmo en Welzijn	We intensiveren onze inzet op een integrale aanpak en de inzet op preventie, collectief werken en algemene (voorliggende) voorzieningen.	We versoberen voorliggende voorzieningen en het aanbod op preventie (voorbeelden hiervan zijn sociaal werk, inloopvoorzieningen en buurtsportcoaches) en zetten in op het omzetten van individuele voorzieningen naar collectieve voorzieningen.	Opschalen heeft een positieve impact op het voorkomen van duurdere en zwaardere zorg. Afschalen leidt juist tot een verzwarende van de zorgvraag door een opstapeling van problemen later in de keten en de wettelijke verplichting mensen met een indicatie te voorzien van passende zorg en ondersteuning.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Participatie, Werk, WSW en Inburgering	We intensiveren onze inzet op een integrale aanpak en de inzet op preventie. Daarnaast zetten we in op een transformatie naar het zijn van een facilitator voor duurzame participatie en ontwikkeling.	We versoberen onze preventieve inzet. Voorbeelden hiervan zijn het vervroegd starten met begeleiding, de op eigen krachttraining en het Werkcentrum Zutphen.	Opschalen heeft een positieve impact op het voorkomen van langere en duurdere (maatwerk)trajecten. Afschalen leidt juist tot een verzwarende van de vraag naar begeleiding in (maatwerk)trajecten.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Participatie, Inkomen en Schuldhulp	We intensiveren onze inzet op een integrale aanpak en de inzet op preventie.	We versoberen onze inzet op preventie, begeleiding, voorzorg en nazorg. Voorbeelden hiervan zijn budgetcoaching en begeleiding bij schuldhulp. We brengen ons armoedebestrijdend terug tot het wettelijk minimum.	Opschalen heeft een positieve impact op het voorkomen van langere en duurdere (maatwerk)trajecten. Afschalen leidt juist tot een verzwarende van de vraag en opstapeling van problemen door versobering naar het wettelijk minimum.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar

5. Zutphen onderneemt

5.1 Waar staan we nu

Zutphen Onderneemt richt zich op een toekomstbestendige, diverse en duurzame lokale economie. De gemeente staat voor grote opgaven: schaarste aan bedrijfsruimte, netcongestie, verouderde werklocaties, de energietransitie, klimaatadaptatie, een dalend aantal banen en een zeer krappe arbeidsmarkt. Tegelijkertijd biedt de gemeente Zutphen kansen door haar ligging aan de IJssel en het spoor, de aanwezigheid van maakindustrie, recreatie en toerisme en de sterke regionale samenwerking in de Stedendriehoek. De economische ontwikkeling is nauw verbonden met mobiliteit, ruimte, duurzaamheid en de kwaliteit van de leefomgeving.

Regionaal ontwikkelperspectief

In de regionale samenwerking van de Stedendriehoek wordt gewerkt aan de doorkijk/visie richting 2050. Vraagstukken over wonen, werken en mobiliteit worden in samenhang met de groene en blauwe opgaven vertaald in een toekomstvisie voor de regio. In deze regionale visie worden richtinggevende principes vertaald naar samenhangende ontwikkelkansen voor steden en dorpen. De gemeente Zutphen werkt hier grensontkennend samen met regiogemeenten, waterschappen, provincies en Rijk.

Het Regionaal Ontwikkelperspectief zal in 2027 voorgelegd worden aan de gemeenteraad en is richtinggevend voor de actualisatie van de Omgevingsvisie.

Sociaal-economische visie

Een van de kernambities uit de Omgevingsvisie is dat het goed wonen en werken is in onze gemeente. Daarom zetten we in op het behoud van een divers aanbod aan bedrijvigheid met aandacht voor milieubelasting, fysieke veiligheid, gezondheid, toekomstbestendigheid, voldoende werkgelegenheid en maatschappelijke meerwaarde.

Voor het voeren van een gedegen beleid op economie en het uitvoering geven aan de Omgevingsvisie, is de komende jaren een beleidsactualisatie nodig. Deze start met het opstellen van een sociaal-economische visie. De ambities van de Omgevingsvisie en de sociaal-economische visie zijn nog niet doorvertaald in beleid en zullen moeten worden meegenomen. Een voorbeeld is de gebiedsvisie op bedrijventerrein De Mars. De kosten van het vertalen van de ambities uit de Omgevingsvisie zijn nog niet opgenomen in de begroting. In februari 2026 heeft de Raad positief besloten over de uitbreiding van 40 hectare bedrijventerrein en de eerste stap voor een verkenning van Revelhorst. Het onderzoek naar de uitbreiding van het bedrijventerrein kan daarmee van start. De Gebiedsvisie De Mars moet nog worden opgesteld. Deze volgt op de sociaal-economische visie.

Werkgelegenheid en ruimtegebrek

De ruimte voor bedrijvigheid staat onder druk. Zo is de werkgelegenheid binnen de gemeente Zutphen een tijd enorm gedaald, wat afwijkt van het regionale beeld. Dit lijkt nu weer te zijn gestabiliseerd, tegelijkertijd blijft de arbeidsmarktkrapte groot. Werkgevers vinden moeilijk personeel, vooral in de techniek, zorg en horeca.

De gemeente Zutphen neemt deel aan de arbeidsmarktregio met Deventer en Apeldoorn. Hierin wordt gewerkt aan een meerjarenagenda waarin wordt gestuurd op focussectoren. Om te blijven bijdragen aan de meerjarenagenda binnen de arbeidsmarktregio is het van belang dat er voldoende uitvoeringskracht is om gemeente Zutphen op de kaart te zetten binnen de arbeidsmarktregio.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de uitbreiding van de werklocaties. De gemeente Zutphen kent een schaarste aan bedrijfsruimte en de uitbreidingsruimte is beperkt. Het niet uitbreiden van de werklocaties remt de, net gestabiliseerde, werkgelegenheid. Dit heeft invloed op het aantal inwoners dat zich in de gemeente Zutphen wil vestigen en de bedrijvigheid van de stad.

Mobiliteit en bereikbaarheid in relatie tot de economische opgave

Een belangrijk uitgangspunt voor de gemeente Zutphen is de goede regionale bereikbaarheid per weg, spoor en water via schonere vormen van mobiliteit. Vanuit het Rijk en de provincie wordt de mobiliteitstransitie gestimuleerd. De gemeente stelt zichzelf hoge ambities op het gebied van mobiliteit. Er wordt gewerkt aan multimodale knooppunten en aan betere oversteekmogelijkheden van het spoor en de IJssel. Het huidige beleidsplan waar de gemeente mee werkt is de Omgevingsvisie. Ook worden er verschillende beleidsstukken opgesteld zoals het Mobiliteitsplan en het Parkeerbeleid.

Voor bedrijven die veel aan- en afvoer hebben, is vestiging in de gemeente Zutphen minder aantrekkelijk. Logistiek zal voornamelijk plaats moeten vinden over de provinciale wegen. Daarnaast is ook een groot deel van de inwoners van de gemeente Zutphen afhankelijk van werk elders in de regio. Bedrijventerreinen en werklocaties zijn met name goed bereikbaar met de auto, wat zorgt voor een belasting van het mobiliteitsnetwerk. Ook als het aantal inwoners verder groeit.

De industriehaven is strategisch gelegen aan de North Sea Baltic Corridor en biedt mogelijkheden voor duurzame logistiek.

Energietransitie, CO₂-reductie en inwonersberaad

Naast economische keuzes zet de gemeente ook in op de energietransitie. Binnen het programma Energietransitie richten wij ons op de uitvoering van het nationale Klimaatakkoord. Het streven is 55% CO₂-reductie in 2030 en 95% CO₂-reductie in 2050. In 2023 was de CO₂-reductie 42%. Binnen het huidige beleid:

- Ondersteunt de gemeente minimaal 2200 huiseigenaren bij woningisolatie tussen 2023 en 2028. Op 1 januari 2026 deden al 593 huishoudens mee.
- Kunnen koopwoningen en VvE's verduurzaamd worden met de Toekomstbestendig Wonen Lening gemeente Zutphen.
- Ontvangt ZutphenEnergie een subsidie voor de energiewinkel, energiecoaches en energiefixers.
- Is inzicht in de planning en uitvoering van de Transitievisie Warmte. In de eerste wijken is gestart met het aardgasvrij maken via de ontwikkeling van warmtenetten.
- Een belangrijk aandachtspunt bij het aardgasvrij maken van woningen is de betaalbaarheid voor inwoners: inwoners dienen zelf de kosten voor

aanpassingen vanaf de voordeur te betalen. Dit is niet haalbaar voor alle inwoners.

- Zijn richtinggevende kaders meegegeven voor de oprichting van Warmtebedrijf Zutphen, wat de aanleg en het beheer van warmtenetten gaat verzorgen.
- Is het Regionaal Programma Energievoorziening vastgesteld.

Verder is in ontwikkeling:

- Het ontwerp van warmtenetten op basis van aquathermie en afvalwater.
- Beleidsmatige kaders voor windenergie en (batterij)opslag.
- Het plaatsen van 160 extra trafohuisjes om het stroomnet te versterken.
- SoortenManagementPlan: plan waarmee we natuurvriendelijk kunnen blijven isoleren binnen de Wet Natuurbescherming.
- Voorbereiding uitvoering geven aan Europese wetgeving over het Energiehuis.

De gemeente Zutphen heeft een inwonersberaad gehouden waarbij, door inwoners, adviezen zijn gegeven om de CO₂-footprint met 95% terug te brengen in 2050. Hieruit zijn een aantal beleidsvraagstukken en aanbevelingen voort gekomen. De raad heeft ingestemd met de uitvoering hiervan en heeft incidentele middelen vrijgemaakt voor 2026. Uitvoering geven aan al deze beleidsvraagstukken en aanbevelingen vraagt echter om structurele middelen welke nog niet zijn opgenomen in de begroting.

Grond en vastgoed

De gemeente Zutphen bezit 64 panden. De verzekerde waarde van deze panden bedraagt € 306 miljoen. De boekwaarde van de gronden en gebouwen per 31 december 2024 bedraagt € 18,7 miljoen en de jaarlijkse opbrengsten bedragen € 4,5 miljoen. Het totaal negatief resultaat van grondexploitatie is € 3,1 miljoen. Voor alle verliesgevendende grondexploitatie zijn voorzieningen getroffen. De Reserve Grondzaken exploitatieresultaten vormt het weerstandsvermogen van het grondbedrijf. De Reserve Strategische aankopen dient als dekking voor de rentelasten van strategische aankopen.

In 2025 is voor Schouwbroek een grondexploitatie geopend met een verwacht positief resultaat. Naar verwachting worden in de loop van 2026 grondexploitatie geopend voor De Kleine Linie, De Hoven Noord en de Zeeheldenbuurt. Hiervan zijn De Kleine Linie en de Zeeheldenbuurt naar verwachting negatief en De Hoven Noord sluitend.

Het planmatig onderhoud van gemeentelijk vastgoed gebeurt conform een meerjarenplanning. De huidige jaarlijkse dotatie aan de voorziening is € 880.100. Vanwege de stijgende loon- en materiaalkosten is het te verwachten dat de dotatie zal moeten stijgen.

Gedurende de komende collegeperiode is integrale herziening nodig van het Grondbeleid, Grondprijsbeleid en Vastgoedbeleid, kaderstelling voor het gemeentelijk kostenverhaal, verbreding van de Meerjarenprognose Grond en Vastgoed, herijking samenstelling, indeling en omvang vastgoedportefeuille, besluitvorming omtrent het project Verduurzaming vastgoedportefeuille. Met de vaststelling van de Omgevingsvisie zijn aanpassingen nodig in de vastgoedportefeuille, we kijken naar wat nodig is aan grond- en vastgoedbeleid om de ambities te realiseren.

5.2 Majeure ontwikkelingen

Ook binnen het thema Zutphen Onderneemt zijn een aantal majeure ontwikkelingen te onderscheiden de komende jaren. Zo zijn de volgende wetten in ontwikkeling:

- Wet collectieve warmte: per 1 juli 2026, verplicht een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven bij meer dan 1.500 warmteaansluitingen.
- Europese regels voor circulariteit per 2030: stelt strikte circulaire regels voor de bouwsector, met verplichte 'whole life carbon' berekeningen voor nieuwe gebouwen, aangescherpte normen voor bouwmaterialen en de verplichting dat overheidsaanbestedingen circulair zijn.

Uitbreiding/ transformeren werklocaties

De vraag naar bedrijfsruimte stijgt sneller dan het aanbod, dit onderschrijft het belang van uitbreiding en transformatie van werklocaties. De uitbreiding van de Revelhorst voor het behoud van een goede woon-werkbalans en de eventuele uitwerking van de Gebiedsvisie Mars vragen de komende jaren investeringen. Ook het transformeren van verouderde werklocaties naar een stedelijke mix van wonen/ werken is noodzakelijk.

Industriehaven

De industriehaven van de gemeente Zutphen heeft een strategische ligging en is een belangrijke economische drager met potentieel voor duurzame logistiek, circulaire bedrijvigheid en versterking van de maakindustrie. De haven maakt onderdeel uit van het toekomstbestendig maken van de werklocaties. Er zal de komende jaren geïnvesteerd moeten worden in de eisen rondom duurzaamheid, klimaatadaptatie en circulariteit.

Ruimte voor de rivier

Door klimaatverandering blijkt er vanaf 2070 een knelpunt in de IJssel bij Zutphen te ontstaan; er zal vaker en meer hoogwater plaatsvinden. De te verwachten hoeveelheid water zal leiden tot overstromingen van de dijk en kade aan weerszijden. Het Rijk onderzoekt een oplossing door middel van een bypass door/ om De Hoven. Deze bypass heeft een zeer groot ruimtebeslag dat samenvalt met onder andere de woningbouwplannen voor De Hoven Noord en Nieuw Baank (gem. Brummen). Tevens geeft het beperkende randvoorwaarden aan ontwikkelingen in de verdere toekomst in dit gebied, zoals ontwikkelambities, natuur en infrastructuur (bijvoorbeeld de eventuele derde brug).

Het Rijksprogramma Ruimte voor de Rivier 2.0 werkt toe naar een gebiedsreservering voor de Bypass Zutphen. Een ruimtelijke reservering die ontwikkelingen in en rond De Hoven voor decennia 'op slot' zet. Het kan echter ook omgezet worden in een kans om integraal te kijken naar opgaven van woningbouw, landschap en infrastructuur (oeververbindingen). Om deze kans te grijpen is het van groot belang om actief, samen met onze partners hierin, naar het gebied te kijken en oplossingen te onderzoeken door lagen, sectoren en tijd heen. Door nu actief in gesprek met het Rijk te gaan kunnen wenselijke oplossingen worden ontwikkeld waarmee een grote gebiedsreservering mogelijk voorkomen wordt.

Warmtetransitie

De komende jaren wordt gewerkt aan de aanleg van warmtenetten als een duurzaam alternatief voor aardgas. We beginnen in de startwijken. Het streven is om 500 tot 600

woningen per jaar aan te sluiten op het warmtenet. Deelname van de gemeente in het warmtebedrijf vraagt de nodige financiële investeringen. De bijdrage per project gaat blijken uit de businesscase. De aanleg van de warmtenetten vraagt tevens om een uitbreiding van formatie voor de voorbereiding van de warmtenetten en het verkrijgen van draagvlak bij de inwoners. De kosten voor een warmtebedrijf en formatie-uitbreiding zitten nog niet in de begroting. Het doel is om in 2050 in alle gebouwen duurzame warmtebronnen te gebruiken voor warm water en verwarming en dus aardgasvrij te zijn.

Netcongestie

Het plaatsen van extra trafohuisjes doet een beslag op de openbare ruimte. De ruimte hiervoor ontbreekt in delen van de gemeente en zal ook impact hebben op de woningbouwopgaven zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Verduurzamings- en vervangingsopgave vastgoed en andere kapitaalgoederen

De verduurzamingsopgave van de kernvastgoedportefeuille is een van de grote investeringen waar de gemeente Zutphen de komende jaren voor aan de lat staat. Het gaat hierbij om een wettelijke verplichting. Naar verwachting vergt dit aanzienlijke investeringen. Ook komt er een vervangingsopgave voor vastgoed aan, waar nog geen vervangingsinvesteringen voor zijn geraamd. Specifiek voor de sportaccommodaties is deze opgave groot. Een groot deel van deze accommodaties is economisch afgeschreven, zonder dat er een reservering is voor de vernieuwing van deze accommodaties. Om de komende jaren alleen al de vernieuwing van de sportaccommodaties te kunnen realiseren is een investering noodzakelijk over een periode van 12 jaar. Deze kosten dragen we samen met partners, maar gaan voor een substantieel deel om gemeentelijke bijdragen.

De komende jaren zijn naast het beheer en onderhoud van vastgoed ook vervangingsinvesteringen nodig bij onze andere kapitaalgoederen. Denk aan wegen en onze bruggen. Deze vervangingsinvesteringen zullen ook om aanvullende middelen vragen. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de huidige onderhoudsbudgetten in de exploitatiebegroting niet toereikend zijn om het beoogde kwaliteitsniveau structureel te realiseren. De kosten voor vervangingsinvesteringen voor overige (civiele) kunstwerken en vastgoed zijn nog niet financieel geraamd.

5.3 Bijsturingsscenario's

In de navolgende tabel zijn mogelijke bijsturingsscenario's voor het thema Zutphen Onderneemt uiteengezet op een uniforme wijze als voorgaand. We schetsen de verschillende onderwerpen waarop keuzes te maken zijn en geven mee welke concrete keuzescenario's hierin zijn te onderscheiden. Ook gaan we in op impact op maatschappij en organisatie, financiële omvang en beïnvloedbaarheid. Voorbeelden die genoemd worden bij de keuzescenarios zijn enkel ter illustratie en niet uitputtend.

ONDERWERP	SCENARIO 'OPSCHALEN'	SCENARIO 'AFSCHALEN'	MAATSCHAPPELIJKE EN ORGANISATORISCHE IMPACT	FINANCIËLE OMVANG	BEÏNVLOEDBAARHEID
Bedrijventerreinen en werklocaties	We intensiveren de uitbreiding van bedrijventerreinen en zetten in op het versnellen van de revitalisering en het toekomstbestendig maken van bestaande werklocaties.	We temporiseren de uitbreiding van bedrijventerreinen en de inzet op de revitalisering en het toekomstbestendig maken van bestaande werklocaties.	Opschalen leidt tot een meer aantrekkelijke arbeidsmarkt in de gemeente. Hierdoor willen meer mensen zich vestigen in de gemeente Zutphen, waardoor het inwonersaantal toeneemt, de arbeidsmarktkrapte neemt af door de toename in werkgelegenheid en de bedrijvigheid van de stad neemt toe wat de economie bevordert. Afschalen heeft een negatieve impact op het inwonersaantal, de arbeidsmarktkrapte en de bedrijvigheid van de stad, waarmee ook het voorzieningsniveau in de stad afneemt.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Industriehaven	We zetten in op het potentieel van de industriehaven en creëren ruimte voor duurzame logistiek, circulaire bedrijvigheid en versterking van de maakindustrie.	We maken geen gebruik van het potentieel van de industriehaven.	Opschalen maakt Zutphen een aantrekkelijkere vestigingsstad voor bedrijven door de mogelijkheid tot goede en duurzame logistiek. Dit heeft positieve invloed op de arbeidsmarkt en werkgelegenheid binnen de gemeente. Afschalen leidt tot status quo van de huidige situatie waarbij logistiek een knelpunt is voor zowel bedrijven als werknemers.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Woningisolatie	We zetten intensiever in op het ondersteunen van huishoudens bij woningisolatie en het aanbieden van de Toekomstbestendig Wonen Lening voor koopwoningen en VvE's.	We stoppen met het ondersteunen van huishoudens bij woningisolatie en het aanbieden van de Toekomstbestendig Wonen Lening voor koopwoningen en VvE's.	Opschalen leidt tot versneld realiseren van doelstellingen op het gebied van isolatie en verduurzaming. Afschalen leidt tot hogere kosten voor de inwoners van de gemeente Zutphen bij het isoleren en toekomstbestendig maken van hun woning. Dit maakt Zutphen een minder aantrekkelijke stad om te wonen.	€ <500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Subsidie Zutphen Energie	We breiden subsidiëring van de energiewinkel, energiecoaches en energiefixers uit en we geven uitvoering aan de Europese wetgeving over het Energiehuis.	We stoppen met het subsidiëren van de energiewinkel, energiecoaches en energiefixers en geven geen uitvoering aan de Europese wetgeving over het Energiehuis.	Met opschalen vergroten we het bereik van de gemeente richting inwoners op dit thema. Dit heeft naar verwachting een positief effect op de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en hiermee voldoen we aan Europese regelgeving. Het afschalen van de subsidie leidt ertoe dat inwoners minder toegang hebben tot betrouwbare en actuele informatie over energievraagstukken, waardoor zij minder goed in staat worden gesteld goed geïnformeerde keuzes te maken. Daarnaast voldoen we niet aan Europese regelgeving.	€ <500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar

Energietransitie, CO₂-reductie en inwonersberaad	We intensiveren de inzet op energietransitie en CO ₂ -reductie door het verbreden van de scope naar duurzaamheid. We zetten in op circulariteit, netbewust bouwen en het in 2050 klimaatneutraal maken van alle gebouwen. We nemen alle aanbevelingen uit het inwonersberaad aangaande de CO ₂ -reductie integraal over en stellen de hiervoor benodigde middelen beschikbaar.	Wanneer we niet inzetten op de energietransitie en CO ₂ -reductie worden de (wettelijke) doelen niet behaald. In het kader van afschalen is een keuze om de aanbevelingen uit het inwonersberaad te temporiseren en de structurele middelen hiervoor dan ook niet in te zetten.	Indien we opschalen voldoen we (sneller) aan de (wettelijke) doelen op energietransitie en CO ₂ -reductie. Er ligt een wettelijke verplichting onder realisering doelen. Er kan wel voor gekozen worden om te temporiseren.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Grond en vastgoed, inclusief vervangingsopgave	We vormen een strategische reserve vastgoed en versterken de risicobeheersing op de grond- en vastgoedportefeuille.	We maken meer strategische keuzes over de rolverdeling van de gemeente en marktpartijen en herijken en bouwen waar mogelijk de erfpachtportefeuille af. We stoten waar mogelijk panden af en versoberen het onderhoud.	Opschalen leidt tot een toekomstbestendige grond- en vastgoedportefeuille. Afschalen leidt tot meer invloed van marktpartijen op de ontwikkelkoers van Zutphen, lagere beheer en onderhoudskosten voor vastgoed en grondzaken door het afstoten van (delen van) de erfpachtportefeuille en snellere vervangingsopgaven van vastgoed waarvoor het beheer is versoberd. De huidige onderhoudsbudgetten voor vastgoed zijn niet afdoende om vervangingsinvesteringen te kunnen dekken. Opschalen van middelen is dan ook noodzakelijk voor instandhouding van het huidige kwaliteitsniveau met de huidige vastgoedportefeuille en de wettelijke eisen voor verduurzaming. Er kan op onderdelen voor gekozen worden om het kwaliteitsniveau te verlagen voor de vastgoedportefeuille. Tegelijkertijd vraagt dit ook vaak om investeringen. Ook heeft dit impact op de realisatie van ambities uit de Omgevingsvisie en ontstaat een groter risico op noodreparaties en kapitaalvernietiging.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Vervangingsinvesteringen en onderhoudsniveau bruggen, wegen en andere kapitaalgoederen in de openbare ruimte	We handhaven het onderhoudsniveau van onze kapitaalgoederen en stellen de hiervoor benodigde middelen beschikbaar. Ook in relatie tot de benodigde vervangingsinvesteringen.	We schalen het niveau van onderhoud af naar een lager kwaliteitsniveau, waar mogelijk.	De huidige onderhoudsbudgetten zijn niet afdoende om vervangingsinvesteringen voor wegen, bruggen en andere infrastructuur structureel te dekken. Opschalen is dan ook noodzakelijk voor instandhouding van het huidige kwaliteitsniveau. Er kan voor gekozen worden om het kwaliteitsniveau te verlagen. Tegelijkertijd vraagt dit ook vaak om investeringen. Ook heeft dit impact op de ambities uit de Omgevingsvisie. Daarnaast ontstaat het risico op noodreparaties.	€ >1.000.000	Beperkt beïnvloedbaar

6. Beleven in Zutphen

6.1 Waar staan we nu

Beleven in Zutphen richt zich op cultuur, erfgoed, recreatie, natuur, evenementen en de binnenstad die daarnaast een aantrekkelijk aanbod van (winkel)voorzieningen en horeca biedt. De gemeente Zutphen is rijk aan cultuurhistorisch en landschappelijke kwaliteit, heeft een sterke positie en groeimogelijkheden in recreatie en toerisme, maar staat ook voor grote uitdagingen: verouderde erfgoeddepots, investeringen in de vernieuwbouw van de Hanzehof, druk op de openbare ruimte, klimaatopgaven en een monumentale binnenstad die aandacht blijft vragen en moet worden versterkt.

Erfgoedgemeente

De gemeente Zutphen is een erfgoedgemeente. Er is veel zichtbaar en onzichtbaar erfgoed en we hebben de ambitie deze cultuurhistorische kwaliteiten zichtbaar en beleefbaar te maken voor inwoners en bezoekers. Voor het behoud van archief, archeologie en monumenten bestaat een wettelijke grondslag. Voor het zichtbaar en beleefbaar maken niet. Momenteel wordt er gewerkt aan nieuwe kaders voor het Erfgoedprogramma, de uitwerking hiervan vindt plaats in de aankomende coalitieperiode.

De afgelopen jaren is gebleken dat de depotvoorzieningen en erfgoedclusters niet meer voldoen aan de wettelijke eisen. Daarnaast moeten deze gebouwen de komende jaren ook verduurzaamd worden om aan de CO₂-eisen te gaan voldoen.

Cultureel Zutphen

In 2025 is de nieuwe cultuurnota 'Zutphen als inspiratie voor makers en verhalen' en het bijbehorende uitvoeringsprogramma vastgesteld. De komende jaren ligt de focus op het faciliteren van ruimte voor makers, doorontwikkeling van organisaties, investeren in jongerencultuur en de sociale kracht van kunst en cultuur. De opgave voor de komende jaren is het bieden en financieren van de fysieke ruimte voor ambities van organisaties, verenigingen, makers en inwoners.

Cultuurorganisaties worden bekostigd via gemeentelijke subsidies. De ambitie van de gemeente voor deze cultuurinstellingen is hoog, maar de subsidies stijgen niet mee. De subsidies zijn hierdoor voor een aantal cultuurinstellingen niet kostendekkend. Vanuit het oosten van het land is een gezamenlijke lobby richting het Rijk opgestart om meer geld voor kunst en cultuur beschikbaar te stellen voor regio's buiten de Randstad.

Binnen cultuur wordt de komende jaren de vernieuwbouw van de Hanzehof gerealiseerd. Dit is een nieuwe plek voor de Hanzehof, Muzehof en de bibliotheek, maar moet ook een verbindende schakel zijn tussen inwoners, (maatschappelijke) organisaties en verenigingen. De raad heeft in 2025 bijna € 30 miljoen beschikbaar gesteld hiervoor.

Ook wordt momenteel verkend of 'de Canon van Gelderland', een museum over het verhaal van Gelderland, een plaats krijgt in de stad Zutphen. Hiervoor is nog geen huisvesting geregeld.

Verblijfsvriendelijke binnenstad

Een van de kernambities is het investeren in een leefbare en beleefbare binnenstad met een gezonde mix van functies. De gemeente Zutphen zet in op een verblijfsvriendelijke binnenstad die goed bereikbaar en kwalitatief uitnodigend is voor alle inwoners en bezoekers. Om dit te realiseren werken we al geruime tijd integraal binnen het programma Binnenstad aan de opgaven voor de binnenstad. Hierbij valt te denken aan de opgaven rondom woningbouw (hoofdstuk 3) in en rondom het centrum, de bereikbaarheid van de binnenstad via aantrekkelijke entrees, goede parkeervoorzieningen en duidelijke routes. Maar ook aan het vestigingsklimaat voor ondernemers, de opgaven rondom de aanloopstraten, het toeristisch en recreatieve (evenementen) aanbod in het centrum en het fragiele evenwicht tussen wonen, werken en activiteiten. De komende periode moet de gemeente Zutphen met bovenstaande opgaven aan de slag, waarbij bereikbaarheid, parkeervoorzieningen (ook voor fietsers), vergroening en een verblijfsvriendelijke binnenstad integraal zijn verweven in alle opgaven.

Toerisme en recreatie

Binnen het gemeentelijke beleid is recreatie en toerisme gepositioneerd als een speerpunt van de programma's Beleven in Zutphen en Economie, waarbij de gemeente inzet op:

- Versterking van het toeristisch aanbod voor dag- en verblijfstoerisme.
- Ontwikkeling van het Hanzeverhaal.
- Spreiding van bezoekersstromen over de gemeente.
- Samenwerking met lokale en regionale partners.

Toerisme is economisch van betekenis, met substantiële bestedingen door recreanten in de regio. De binnenstad vormt het zwaartepunt van de toeristische beleving en maakt daarom integraal onderdeel uit van het Programma Binnenstad.

Evenementen

Evenementen spelen een belangrijke rol in het versterken van de binnenstad, het toeristisch profiel en de vrijetijdseconomie. Ze ondersteunen beleving en verblijfskwaliteit en dragen bij aan het profiel van Zutphen als historische en culturele stad. Beleving, horeca, evenementen en cultuur worden steeds belangrijker voor de economische vitaliteit.

Daarnaast is gemeente Zutphen in de race om als gastgemeente op te treden voor de landelijke opening van de Open Monumentendag 2027.

Klimaatadaptief en natuurinclusief Zutphen

Door klimaatverandering is er in de gemeente Zutphen steeds vaker sprake van wateroverlast, hitte en droogte. Deze weersextremen kunnen leiden tot schade, onveilige situaties en gezondheidsproblemen. Ook zorgen weersextremen voor een achteruitgang van de biodiversiteit en waterkwaliteit. De gemeente Zutphen neemt deel aan een tweede regionale stresstestronde, om kwetsbaarheden op het gebied van wateroverlast, droogte, hittestress en overstromingen in kaart te brengen. Deze test vormt input voor de uitwerking van uitvoeringsprogramma's.

Zutphen is een compacte stad en heeft weinig ruimte om de effecten van klimaatverandering op te vangen. Zowel boven- als ondergronds is er sprake van een strijd om de ruimte, en dit vraagt ook in de komende jaren gerichte aandacht.

Er is de afgelopen jaren fors ingezet op het klimaatadaptief en natuurinclusief inrichten van de openbare ruimte. Hiervoor zijn in 2024 de Klimaatadaptatiestrategie en het Biodiversiteitsplan vastgesteld. Ook worden inwoners geïnformeerd via het Groenpunt en bedrijven worden gestimuleerd samen met de gemeente bedrijventerreinen te vergroenen. De beleidsregels voor natuurinclusief bouwen zorgen ervoor dat bij ruimtelijke ontwikkelingen en verbouwingen natuurinclusieve maatregelen worden meegenomen. Zodat de gemeente Zutphen zo goed als mogelijk toegerust is op klimaatverandering. Klimaatrechtvaardigheid blijft de komende jaren een aandachtspunt in de gemeente; er is sprake van klimaatongelijkheid tussen verschillende wijken.

Een ambitie uit de Omgevingsvisie is het creëren van groen-blauwe longen door de gemeente Zutphen. Hierbij wordt voortgebouwd op de bestaande groen- en waterstructuren. Het inzetten op groen-blauwe longen als ruimtelijke dragers zorgt voor een stevige verbinding tussen het groen en water in het landelijk gebied en de groenstructuren in stad en dorp. Op dit moment is hier nog geen beleid en budget voor.

Waterkwaliteit

Conform Europese richtlijnen moet de waterkwaliteit worden verbeterd. De gemeente Zutphen werkt samen met het waterschap, de provincie, Rijkswaterstaat en Vitens aan een robuust watersysteem om de waterkwaliteit te waarborgen. Financiële middelen zijn nodig om een goede inpassing in de openbare ruimte en meekoppelkansen op het gebied van biodiversiteit, klimaatadaptatie en recreatie te realiseren. Deze kosten zitten voor een deel in de begroting.

In 2026 wordt het Watertakenplan 2026-2030 inclusief uitvoeringsprogramma vastgesteld. Hierin staat beschreven hoe de komende jaren invulling wordt gegeven aan de gemeentelijke watertaken en de bekostiging hiervan.

Natuur- en milieueducatie

Natuur- en milieueducatie is een structureel onderdeel van de klimaat- en groenopgave en richt zich op bewustwording, participatie en het versterken van een klimaatbestendige leefomgeving. Het is een bouwsteen binnen de grotere transitie naar een klimaatbestendig en natuurinclusief Zutphen.

6.2 Majeure ontwikkelingen

De komende jaren krijgt de gemeente te maken met een aantal ontwikkelingen binnen Beleven in Zutphen. Zo zijn de volgende wetten in ontwikkeling:

- Europese natuurherstelwet: herstelmaatregelen voor ecosystemen, de effecten zijn nog onduidelijk.
- Europese richtlijn stedelijk afvalwater: strengere regels voor de inzameling en zuivering van afvalwater.

Erfgoeddepots

In 2025 is onderzoek gedaan naar de diverse scenario's voor de (her)huisvesting van de erfgoeddepots. Dit vraagt om een substantiële investering met jaarlijkse kapitaallasten, ongeacht het scenario dat wordt gekozen. De wettelijke verplichting tot verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed in combinatie met de urgentie van de behoudsconditie van de collecties maakt dit een thema waar in deze coalitieperiode een besluit over nodig is.

Vernieuwbouw Hanzehof

De vernieuwbouw van de Hanzehof vormt een van de grootste culturele investeringen waar de gemeente de komende jaren voor aan de lat staat. Hoewel de gemeenteraad hier geld voor heeft vrijgemaakt, zijn er ook risico's en onzekerheden te benoemen. Gezien de omvang, financiële impact, bestuurlijke afhankelijkheden en samenhang met andere opgaven is de vernieuwbouw van de Hanzehof een majeure ontwikkeling met grote organisatorische en financiële consequenties voor de komende coalitieperiode.

In 2026 wordt een besluit voorzien voor aanpassingen in de openbare ruimte rond de Hanzehof, die nog niet opgenomen zijn in de begroting.

Programma Binnenstad

Het programma Binnenstad is de komende jaren in de uitvoeringsfase. Realisatie van het programma vraagt om strakkere prioritering, duidelijke kaders voor deelprojecten en voldoende middelen en capaciteit om ambities waar te maken.

Vervangingsinvesteringen openbare ruimte (groen)

Daarnaast worden er de komende jaren een groot aantal vervangingsinvesteringen verwacht op de arealen die de gemeente in beheer en onderhoud heeft. Ook om het huidige onderhoudsniveau te behouden dient geïnvesteerd te worden. Dit vraagt om keuzes en middelen. Hiervoor komen we met een voorstel naar de raad. Het huidige onderhoudsniveau van de openbare ruimte zit op niveau B van de landelijke normering met een aantal specifieke afwijkingen (CROW-normering).

6.3 Bijsturingsscenario's

In de navolgende tabel zijn mogelijke bijsturingsscenario's voor het thema Beleven in Zutphen uiteengezet op een uniforme wijze als voorgaand. We schetsen de verschillende onderwerpen waarop keuzes te maken zijn en geven mee welke concrete keuzescenario's hierin zijn te onderscheiden. Ook gaan we in op impact op maatschappij en organisatie, financiële omvang en beïnvloedbaarheid. Voorbeelden die genoemd worden bij de keuzescenarios zijn enkel ter illustratie en niet uitputtend.

ONDERWERP	SCENARIO 'OPSCHALEN'	SCENARIO 'AFSCHALEN'	MAATSCHAPPELIJKE EN ORGANISATORISCHE IMPACT	FINANCIËLE OMVANG	BEÏNVLOEDBAARHEID
Erfgoeddepots	We brengen de erfgoeddepots onder één dak onder en continueren tentoonstelling.	We herhuisvesten de erfgoeddepots onder één dak en stoppen met het tentoonstellen.	Het is een wettelijke verplichting om het erfgoed te onderhouden. Afschalen vraagt om een investering die niet aanzienlijk lager is dan de gevraagde investering. De huidige erfgoeddepots voldoen niet aan de wettelijke verplichting tot verduurzaming en in combinatie met de urgentie van de behoudsconditie van de collecties is een nieuwe huisvestingslocatie noodzakelijk. Dit kost geld. Het is echter wel mogelijk om de kosten ietwat, zij het minimaal, te drukken door te stoppen met tentoonstellen en de erfgoeddepots soberder te stallen.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Cultuur	We borduren voort op de weg die we zijn ingeslagen om samen met de cultuursector experimentele ideeën en projecten een prominente plek te bieden in de gemeente Zutphen. We intensiveren talentontwikkeling en cultuureducatie en werken aan een museumkwartier. Kunst en cultuur is in alle wijken aanwezig, kunstenaars werken samen met inwoners aan projecten in hun eigen wijk en culturele organisaties werken samen met maatschappelijke organisaties aan sociale opgaven.	We versoberen cultuursubsidies.	Opschalen heeft een positieve impact op sociale cohesie, maatschappelijke opgaven en de (be)leefbaarheid van de gemeente Zutphen. Zutphen wordt een aantrekkelijke(re) stad om te wonen en te bezoeken. Afschalen heeft een negatieve impact op de sociale cohesie, maatschappelijke opgaven en (be)leefbaarheid.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Vernieuwbouw Hanzehof	We reserveren middelen voor de risico's en onzekerheden en voor de ontwikkeling.	We reserveren geen extra middelen voor de risico's en onzekerheden en voor de ontwikkeling. De huidige situatie blijft de status quo.	Opschalen leidt tot een betere beheersing van de risico's, een stabielere projectuitvoering en een verkleinde kans op uitstel of kwaliteitsverlies. Afschalen heeft een negatieve impact op de ambities van de gemeente Zutphen omtrent het cultuuraanbod en geeft een verhoogde kans op vertraging van de vernieuwbouw.	€ >1.000.000	Beïnvloedbaar
Toerisme en recreatie	We investeren aanvullend in toerisme en recreatie als sleutelonderdeel in de economische ontwikkeling van de gemeente.	We ramen de budgetten voor toerisme en recreatie af.	Aanvullend investeren in toerisme en recreatie zorgt voor versnelling van de ambities op dit thema in de Omgevingsvisie. Afschalen leidt tot een terugval in de toeristische toestroom en daarmee gepaarde opbrengsten en geen profilering/ stimulering/ promotie meer van de gemeente Zutphen. Dit staat haaks op de ambities uit de Omgevingsvisie	€ <500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar

Openbaar groen	We intensiveren de klimaatadaptieve en natuurinclusieve inrichting van de openbare ruimte en zorgen dat we zo goed mogelijk zijn toegerust op klimaatverandering. We zetten in op de groen-blauwe longen uit de Omgevingsvisie.	We versoberen beheer en onderhoud van openbaar groen tot het minimale niveau. We dalen daarmee in het onderhoudsniveau van ons openbaar groen.	Opschalen heeft een positieve impact op de (be)leefbaarheid van de gemeente Zutphen en een positieve impact op het klimaat. Afschalen zorgt voor een minder (be)leefbare gemeente. Afschalen brengt naar verwachting bovendien slechts beperkte financiële voordelen met zich mee. Instandhouding van openbaar groen en de openbare ruimte in bredere zin kent wettelijke minimumnormen	€ >1.000.000	Beperkt beïnvloedbaar
Klimaat en bewustzijn	We investeren in klimaatrechtvaardigheid door gerichte acties in wijken met een lagere sociaaleconomische status. We zetten in op natuur- en milieueducatie om klimaatbewustzijn te vergroten.	We versoberen klimaatmaatregelen in de wijken en stoppen met natuur- en milieueducatie.	Opschalen heeft positieve impact op de klimaatrechtvaardigheid tussen verschillende wijken en vergroot het klimaatbewustzijn. Een groter klimaatbewustzijn helpt inwoners groenere keuzes te maken en heeft daardoor een positieve impact op het klimaat. Afschalen zorgt voor ongelijkheid tussen wijken op basis van sociaaleconomische status en zorgt niet voor meer klimaatbewustzijn.	€ >1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar

7. Veilig Zutphen

7.1 Waar staan we nu

De problematiek en criminaliteitscijfers in de gemeente Zutphen liggen aanzienlijk hoger dan het landelijke gemiddelde. Daarnaast worden de veiligheidsopgaven steeds complexer doordat problemen op het gebied van zorg, jeugd, schulden en criminaliteit steeds vaker dezelfde personen en gezinnen raken. We zien ook dat tegenstellingen vaker zichtbaar worden. In gesprekken in de wijk, op scholen en online merken we dat groepen inwoners steeds meer tegenover elkaar komen te staan. Dat is zorgelijk en raakt de leefbaarheid, het veiligheidsgevoel en het vertrouwen in elkaar en in de gemeente.

Inzet op het tegengaan van extreme woonoverlast, ondermijning, het beschermen van kwetsbare inwoners en het versterken van de sociale cohesie blijft daarom cruciaal. Zonder deze inzet nemen de risico's op incidenten, escalatie en langdurige overlast en polarisatie toe en worden veiligheids- en leefbaarheidsproblemen onvoldoende voorkomen. Daarbij zien we een trend dat ketenpartners (zoals de politie en andere veiligheidspartners) de laatste jaren zich steeds terughoudender opstellen in hun taakuitvoering, doordat zij ook te maken hebben met personeelskrapte. Dit heeft weer impact op de gemeentelijke taakuitvoering, zowel beleidsmatig als op straat (bijvoorbeeld voor onze boa's).

Kaders huidige taakuitvoering Veilig Zutphen

De gemeente werkt vanuit de volgende kaders aan het behouden van een veilige, weerbare en verbonden stad:

- **Integrale veiligheidsaanpak:** uitvoering van het Integraal Veiligheidsplan 2024-2028, in gezamenlijkheid met de gemeenten Brummen, Lochem en Voorst. In 2027 worden de prioriteiten herijkt op basis van nieuwe risicoanalyses en veiligheidsbeelden.
- **Samenwerking zorg- en veiligheidspartners:** voor complexe problemen is er een structurele samenwerking met politie, Openbaar Ministerie, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG), Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH) en woonbedrijf ieder1.
- **Aanpak ondermijnende criminaliteit:** toepassing en versterken van bestuurlijke instrumenten en deelname aan regionale samenwerkingsverbanden. Ook is het plan om extra juridische capaciteit in te zetten om eerder, sneller en breder te kunnen optreden bij huiselijk geweld, woon-, jeugd- of drugsoverlast.
- **Preventie met Gezag:** met dit programma wordt voorkomen dat jongeren (8-27 jaar) in de criminaliteit belanden of blijven. Het ministerie van Justitie en Veiligheid betaalt jaarlijks de incidentele middelen voor dit programma tot en met juli 2027. Als dit programma stopt moet continuïteit worden geborgd en moeten keuzes waar mogelijk worden verankerd in bestaand beleid en budgetten.
- **Handhaving en toezicht (boa's):** uitvoering van het HandhavingsUitvoeringsProgramma 2026 om toezicht en handhaving integraal en effectief te laten verlopen.
- **Crisisbeheersing en rampenbestrijding:** deelname aan regionale crisisstructuren, actualiseren crisisplannen en oefenen. Met de VNOG wordt samengewerkt voor integrale hulpverlening bij rampen en crisisbeheersing.

- Cyberveiligheid en digitale weerbaarheid: er zijn eerste stappen gezet in bewustwording en interne organisatie rondom informatieveiligheid en digitale weerbaarheid voor diverse doelgroepen.

Kaders in ontwikkeling Veilig Zutphen

Daarnaast zijn ook een aantal kaders nog in ontwikkeling:

- Intensievere samenwerking met zorginstellingen: met GGNet, Trajectum, Tactus en Leger des Heils wordt een intensievere samenwerking opgezet in verband met de hoge GGZ- en verslavingsproblematiek, overlast en criminaliteit in de gemeente Zutphen.
- Weerbare overheid en samenleving: er worden, samen met de VNOG, voorbereidingen getroffen voor een grootschalige crisis. Hiervoor wordt een projectplan opgesteld en een projectleider aangesteld.
- Voorkoming van maatschappelijke onrust en ongenoegen: door verharding van het publieke debat nemen signalen van maatschappelijke onrust en ongenoegen toe. Het is belangrijk om de dialoog te blijven voeren, te zoeken naar verbinding en spanningen vroeg te signaleren. Om dit te bewerkstelligen wordt nauwer samengewerkt met zorg- en veiligheidspartners, worden dilemma's bespreekbaar gemaakt en wordt gezamenlijk ingezet op preventieve maatregelen.
- Nieuw boa-bestel: hierin krijgen boa's duidelijkere en ruimere bevoegdheden, zijn ze flexibel inzetbaar en hoeven ze niet alleen overtredingen op te sporen, maar kunnen ze ook direct ingrijpen. Hiermee wordt handhaving in de publieke ruimte professioneler en effectiever.
- Datagedreven werken: het benutten van data om toezicht en handhaving en het team Veiligheid beter te ondersteunen, gericht te laten werken en betere keuzes te laten maken.
- Levenslooppaanpak: in 2026 start GGNet met de levenslooppaanpak waarin problemen zoals huiselijk geweld, psychische kwetsbaarheid of criminaliteit niet alleen worden opgelost op het moment dat ze spelen, maar er wordt gekeken naar alle levensfasen van een persoon. Waardoor je vroeg kunt signaleren, preventief kunt ingrijpen en continuïteit in ondersteuning kan bieden.

7.2 Majeure ontwikkelingen

Toenemende complexiteit van veiligheid

De veiligheidsopgaven worden steeds complexer doordat problemen rond zorg, jeugd, schulden en criminaliteit zich vaker opstapelen bij dezelfde personen en gezinnen. Deze samenhangende problematiek vraagt om een integrale en preventieve aanpak, terwijl beleid, uitvoering en financiering nog te veel verkokerd zijn ingericht. De gemeente Zutphen krijgt hierin steeds meer verantwoordelijkheid, maar wij ervaren tegelijkertijd beperkte capaciteit, financiële druk en belemmeringen in samenwerking en gegevensdeling met onze ketenpartners. Dit vraagt om anders werken, eerder ingrijpen en structureel samenwerken, anders blijft de gemeente achter de feiten aanlopen.

Zorg en veiligheid

Thema's als verward en onbegrepen gedrag, jeugdcriminaliteit, huiselijk geweld en mensenhandel vragen om een samenhangende aanpak waarin de gemeente, zorginstellingen en ook landelijke partners gezamenlijk optrekken. In de praktijk zijn

verantwoordelijkheden, bevoegdheden en financiering verdeeld, waardoor regie en informatie-uitwisseling onder druk staan en samenwerking onvoldoende vanzelfsprekend is. Dit belemmert een tijdige en effectieve aanpak van complexe problematiek en vraagt om duidelijke keuzes voor gezamenlijke regie, structurele samenwerking en heldere afspraken tussen alle betrokken partners zoals de politie en het OM, Veilig Thuis, Moviera, Centrum Seksueel Geweld en de organisaties in het Zorg- en Veiligheidshuis.

Aanpak jeugdcriminaliteit

De aanpak van jeugdcriminaliteit vraagt om een lange adem. Er zijn financiële middelen tot juli 2027 beschikbaar vanuit het Rijk. Hiermee verbeteren we niet alleen de veiligheid van en kansen voor onze jongeren zelf, maar beperken we ook de negatieve impact op onze gemeente. Stoppen met Preventie met Gezag vergroot het risico dat problemen verschuiven van “voorkomen” naar “bestrijden”, met zwaardere criminaliteit, minder veiligheid en hogere kosten als gevolg. Zonder preventieve aanpak worden kwetsbare jongeren eerder gerekruteerd door criminele netwerken, bijvoorbeeld voor drugscriminaliteit of cybercrime. Het voortzetten van de aanpak vanuit Preventie Met Gezag zorgt voor een versterking van de samenwerking tussen jeugd en veiligheid en met partners en het behoud en benutten van opgedane kennis

Ondermijning en georganiseerde criminaliteit

Ondermijnende en georganiseerde criminaliteit blijven een structurele druk leggen op het lokaal bestuur, ondernemers en de leefbaarheid in onze wijken. Deze vormen van criminaliteit ondermijnen het vertrouwen in de overheid en maken misbruik van kwetsbare inwoners en economische sectoren. De gemeente Zutphen staat hierbij in de frontlinie, maar zijn voor opsporing en vervolging afhankelijk van landelijke partners zoals de politie. Dit vraagt om blijvende inzet op preventie, een stevige bestuurlijke aanpak en intensieve samenwerking met politie, OM en andere ketenpartners om de weerbaarheid van onze wijken en ondernemers te versterken.

Digitalisering en cybercrime

De toename van cybercrime en digitale criminaliteit vraagt om gerichte voorlichting, bewustwording en ondersteuning, terwijl expertise en middelen lokaal beperkt zijn. De gemeente Zutphen zet in op samenwerking met landelijke en private partners om inwoners en ondernemers beter te beschermen en de risico's van digitale criminaliteit actief te beperken.

Weerbaarheid en paraatheid:

Waar voorheen vooral werd ingezet op acute rampenbestrijding, bereidt de gemeente Zutphen haar inwoners voor op uiteenlopende en langdurige verstoringen. De gemeente staat dicht bij haar inwoners, kent de lokale netwerken en beschikt over het instrumentarium om te handelen. Vanuit deze positie versterkt de gemeente Zutphen de weerbaarheid en veerkracht van de samenleving, door te investeren in kennis, samenwerking en preventieve maatregelen.

Capaciteit en middelen

De aanhoudende schaarste aan personeel, zoals politie, boa's en sociaal-maatschappelijke professionals, in combinatie met toenemende financiële druk, vormt een uitdaging voor de uitvoering van veiligheid, toezicht en handhaving. De gemeente

Zutphen zet in op het versterken van capaciteit, het verbeteren van samenwerking met partners en het efficiënt inzetten van middelen, zodat zij de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente kan blijven waarborgen.

7.3 Bijsturingsscenario's Veilig Zutphen

In de navolgende tabel zijn mogelijke bijsturingsscenario's voor het thema Veilig Zutphen uiteengezet op een uniforme wijze als voorgaand. We schetsen de verschillende onderwerpen waarop keuzes te maken zijn en geven mee welke concrete keuzescenario's hierin zijn te onderscheiden. Ook gaan we in op impact op maatschappij en organisatie, financiële omvang en beïnvloedbaarheid. Voorbeelden die genoemd worden bij de keuzescenarios's zijn enkel ter illustratie en niet uitputtend.

ONDERWERP	SCENARIO 'OPSCHALEN'	SCENARIO 'AFSCHALEN'	MAATSCHAPPELIJKE EN ORGANISATORISCHE IMPACT	FINANCIËLE OMVANG	BEÏNVLOED-BAAKHEID
Samenwerking zorginstellingen en andere ketenpartners	We intensiveren onze inzet op de samenwerking met zorginstellingen en andere ketenpartners. We nemen hierin een meer leidende rol. Hiermee zetten we dan ook gericht in op preventie van veiligheidskwesties op het snijvlak van met name zorg en veiligheid.	Bij het scenario afschalen kiezen we ervoor om de samenwerking met zorginstellingen en andere ketenpartners in het kader van zorg en veiligheid af te schalen. Er wordt minder actief de samenwerking gezocht. Informatie wordt minder actief verspreid. We nemen een meer terughoudende houding aan.	Bij het opschalen van de samenwerking kunnen we gericht aan de slag met preventie om daarmee overlast en/ of strafbare feiten te voorkomen. Afschalen kan ertoe leiden dat het vaker nodig is repressief in te grijpen. Als er strafbare feiten worden gepleegd of overlast wordt veroorzaakt, heeft dit impact op de veiligheid en het ervaren veiligheidsgevoel van Zutphense inwoners. Opschalen zal een positief effect hebben op het veiligheidsgevoel, doordat er naar verwachting minder vaak overlast is. Op- en afschalen heeft mogelijk formatieve en daarmee financiële consequenties voor de gemeente. Daarnaast pakken we dit thema op in regionaal verband. Substantieel onze inzet afschalen zou daarmee leiden tot het niet nakomen van regionale afspraken	€ <500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Ondermijning	We zetten aanvullend in op het tegengaan van ondermijning. Dit kan door verder toepassen en versterken van bestuurlijke instrumenten (Bibob-toetsing, toezicht en juridische capaciteit) en deelname aan regionale samenwerkingsverbanden (RIEC).	We beperken onze inzet op het tegengaan van ondermijning. Dit kan door inzet op toezicht en samenwerking in RIEC te verlagen.	Bij ondermijnende criminaliteit gaat het om het vervagen van de grens tussen de onder- en bovenwereld, waarbij criminelen misbruik maken van legale bedrijven, diensten en overheidssystemen voor illegale activiteiten. Dit fenomeen, zoals drugshandel, witwassen en fraude, verzwakt de maatschappij, veroorzaakt onveiligheid en oneerlijke concurrentie. Incidenten met betrekking tot ondermijning hebben impact op het veiligheidsgevoel binnen de gemeente en leiden tot aanvullende druk op lokaal bestuur, ondernemers en leefbaarheid in wijken. Op- en afschalen heeft mogelijk formatieve en daarmee financiële consequenties voor de gemeente. Daarnaast pakken we dit thema op in regionaal verband. Substantieel onze inzet afschalen zou daarmee leiden tot het niet nakomen van regionale afspraken.	€ <500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Digitale veiligheid	Digitale veiligheid richt zich met name op bewustwording voor diverse doelgroepen. Bij opschalen wordt dit met aanvullende focus en aandacht opgepakt.	Het is mogelijk om digitale veiligheid minder aandacht te geven in de uitvoering van onze taken. Concreet betekent dit dat we minder voorlichtingen op dit thema organiseren.	Digitale veiligheid wordt een steeds belangrijker item. Cybercriminaliteit neemt al jaren toe. De materiële schade kan groot zijn, maar het schaadt ook het vertrouwen van inwoners in bekenden, bedrijven en de overheid. Incidenten op dit gebied hebben logischerwijs impact op het ervaren veiligheidsgevoel van de Zutphense inwoner.	€ <500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Samenwerking VNOG en buurgemeenten	We intensiveren de samenwerking met VNOG. Afstemming en samenwerking met de regio en buurgemeenten vindt intensiever en meer frequent plaats op veiligheidsthema's.	We versoberen de samenwerking met de VNOG en buurgemeenten. We zijn minder actief in de samenwerking, buiten waar dit verplicht is in VNOG verband.	De samenwerking met de VNOG en buurgemeenten helpt ons om sneller en adequater in te grijpen bij veiligheidsopgaven. Een keuze voor afschalen brengt het risico met zich mee dat complexe problemen zoals jeugdoverlast, woonoverlast en onbegrepen gedrag buiten het zicht van de gemeente vallen en daarmee veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Als hier incidenten uit voortkomen, heeft dit vervolgens impact op het ervaren veiligheidsgevoel in de gemeente. Op- en afschalen heeft mogelijk formatieve en daarmee financiële consequenties. Hierbij hoort de kanttekening dat de VNOG een verplicht samenwerkingsverband is. Taken zoals de brandweezorg en	€ >1.000.000	Beperkt beïnvloedbaar

			crisisbeheersing zijn wettelijk ondergebracht bij de VNOG. Mogelijkheid tot afschalen formele samenwerking is daarmee beperkt.		
Preventie met Gezag	Gerichte inzet op voorkomen van jongeren die in de criminaliteit belanden en/ of blijven. Bij opschalen stellen we meer middelen beschikbaar in dit programma om de uitvoering door Halt in de wijk, jeugdboa's, jongerenwerk, ontmoetingsplekken en sportcoaches mogelijk te maken.	We stoppen met dit programma.	Opschalen heeft logischerwijs positieve impact op het voorkomen van (toekomstige) criminaliteit. Afschalen leidt mogelijk tot toenemende criminaliteitscijfers onder jongeren. Dit heeft vervolgens impact op leefbaarheid en het veiligheidsgevoel in de gemeente Zutphen. Preventie met Gezag wordt momenteel gefinancierd door Rijksmiddelen.	€ <500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Weerbare overheid en samenleving	We investeren aanvullend in voorlichting aan onze inwoners hoe om te gaan met uiteenlopende en langdurige verstoringen.	We ondernemen het minimum dat nodig is vanuit wettelijke of regionale afspraken om onze inwoners voor te bereiden.	Door opschalen kunnen inwoners zich op kortere termijn aanpassen aan uiteenlopende en langdurige verstoringen. Afschalen heeft als risico dat de Zutphense maatschappij mogelijk minder goed voorbereid is op een crisissituatie, met de daarbij horende maatschappelijke gevolgen.	€ <500.000	Beïnvloedbaar
Handhaving en uitvoeringsprogramma	We intensiveren ons huidige handhavings- en uitvoeringsprogramma. We vergroten daartoe de inzet van boa's en andere toezichthouders.	We versoberen ons huidige handhavings- en uitvoeringsprogramma. We brengen daartoe de inzet van boa's en andere toezichthouders terug.	De inzet van gemeentelijke toezichthouders op straat heeft impact op het ervaren veiligheidsgevoel en de snelheid waarmee kan worden opgetreden bij incidenten. Op- en afschalen hebben mogelijk formatieve en financiële consequenties.	€ <500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar

8. Bedrijfsvoering en Dienstverlening

8.1 Hoe gaan we uitvoering geven aan onze ambities

De gemeente Zutphen werkt aan een sterke, wendbare organisatie die inwoners, ondernemers en instellingen goed bedient. De bedrijfsvoering zelf richt zich bovendien ook op het zo efficiënt en effectief mogelijk ondersteunen van onze collega's die dagelijks aan de slag zijn voor de Zutphense inwoner. Het is uiteraard van groot belang dat de bedrijfsvoering zelf in gelijke tred meebeweegt met de ambities uit de primaire processen. We zetten in op het verbeteren van onze dienstverlening, een veilige informatievoorziening, moderne digitale middelen en borgen van deskundigheid van onze medewerkers. Zodat de gemeente toegankelijk, betrouwbaar en toekomstgericht blijft.

De basis: goede dienstverlening

De basis van de gemeente is het leveren van goede dienstverlening voor de Zutphense samenleving. In de visie op gemeentelijke dienstverlening zijn de kernwaarden verbonden aan de uitgangspunten voor dienstverlening: Persoonlijk, Betrouwbaar en Verbindend. De visie is op 18 november 2024 vastgesteld. Op 3 juni 2025 heeft het college het uitvoeringsplan vastgesteld.

Een belangrijke pijler onder onze dienstverlening is begrijpelijk communiceren richting inwoners en ondernemers. De inspanningen van de afgelopen jaren om brieven, e-mails en webteksten in begrijpelijke taal te schrijven hebben nog niet het gewenste resultaat opgeleverd. Momenteel loopt een onderzoek om inzicht te krijgen in de knelpunten. Op basis daarvan worden voorstellen gedaan voor een structurele en duurzame verbetering. Begrijpelijke informatie is essentieel om ervoor te zorgen dat inwoners en ondernemers onze boodschap goed kunnen begrijpen en gebruiken.

Daarnaast zijn er verschillende andere zaken in uitvoering. Denk hierbij aan het werken met en monitoren van servicenormen voor inwonersvragen via contactformulieren en de telefoon. Ook werken we servicenormen voor toegankelijkheid, heldere taal en huisstijl uit. Verder zijn we momenteel bezig met het opstellen van het kanalenbeleid voor dienstverlening, het ontwikkelen van meetinstrumenten om klanttevredenheid te meten en zetten we in op het intern leren en ontwikkelen in het kader van de dienstverlening. Ten slotte verkennen we de totstandkoming van een overheidsbreed loket in het sociaal domein en betere samenwerking met netwerkpartners.

De ambities van de gemeente Zutphen op het gebied van (digitale) dienstverlening zijn vastgelegd in de i-Visie en de Visie op gemeentelijk dienstverlening. De gemeente Zutphen sluit hierbij aan bij landelijke ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld Omni-channel. Er is strategische keuze in hoeverre we koers houden en sturen op de uitvoeringsplannen en in welk tempo we dat doen. Het geen koers houden zorgt dat we achterlopen op landelijke ontwikkelingen. Strategische keuzes zitten met name in de volgende thema's:

- Kanalenbeleid voor dienstverlening: telefoon, balie en online. Ontwikkeling en innovatie (bijvoorbeeld uitbreiden van MijnZutphen) vraagt om keuzes en sturing hierop. Digitale dienstverlening zal, naast de andere kanalen, een steeds belangrijker kanaal worden.
- Sturing op innovatie als AI en datagedreven werken: dit kan gebruikt worden voor verbetering van dienstverlening. Denk aan een pilot met chatbot voor het KCC.
- Het verbeteren van de dienstverlening hangt ook nauw samen met de organisatieontwikkeling. Het is een strategische keuze om hierin koers te houden en de relatie te blijven leggen.

Inwonersparticipatie

In 2024 is de verordening inspraak, participatie en uitdaagrecht vastgesteld door de gemeenteraad, inclusief bijhorend beleidskader. Om daar uitvoering aan te geven is er in 2025 een participatieregisseur aangesteld die participatief werken verder borgt binnen de gemeente Zutphen. De volgende onderdelen van de borgingsopgave zijn momenteel in uitvoering:

- Ontwikkelen Zutphense werkwijze inwonersparticipatie: opstellen van een werkwijze voor het eenduidig betrekken van de samenleving bij het voorbereiden, uitvoeren en de evaluatie van beleid.
- Uitvoeren Zutphense werkwijze inwonersparticipatie: uitvoeren van de opgestelde werkwijze.

De volgende onderdelen van de borgingsopgave zijn momenteel in voorbereiding:

- Monitoren en evalueren: met de uitrol van de werkwijze gaan we lopende en afgeronde participatietrajecten structureel monitoren en evalueren. Met als doel om te leren en de wijze van participatie verder te professionaliseren. Dit is een belangrijk onderdeel van de participatieverordening. Doordat participatie op veel plekken binnen de organisatie plaatsvindt, wordt hier vanaf 2026 mee begonnen.
- Positionering representatieve en participatieve democratie: de vierde actielijn in het beleidskader samenwerken aan een sterk Zutphen houdt in dat we opnieuw kijken naar de rol van bestuurders bij participatieprocessen. Wanneer behandelen we een onderwerp participatief, wanneer is het college of gemeenteraad hierin besluitvormend? En wat is hun rol bij participatievraagstukken? Afspraken hierover moeten de komende periode worden geformaliseerd.

Belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren is dat, met de vastgestelde ambities, er de komende jaren meer en professioneler participatief moet worden samengewerkt. De organisatie is daar momenteel nog niet op ingericht. Zowel voor wat betreft capaciteit als in de (interne) werkwijze. Dit vraagt om investeringen in opleiding en aanvullende capaciteit.

Een ander aandachtspunt is het participeren met initiatieven uit de samenleving (overheidsparticipatie): Er zijn signalen dat de gemeente Zutphen momenteel niet altijd in staat is om initiatieven vanuit de samenleving consequent en effectief te ondersteunen. Deze initiatieven zijn vaak locatiegericht en overstijgen meerdere domeinen, wat een andere aanpak vraagt dan onze reguliere werkwijze en extra complexiteit met zich meebrengt. Dit is een opgave die de komende jaren verder moet worden uitgewerkt. Een impuls aan

de overheidsparticipatie geven vraagt om extra capaciteit óf prioritering in projecten en opgaven.

Ten slotte is het belangrijk om een keuze te maken hoe om te gaan met het instrument inwonersberaad. In 2025 is het eerste inwonersberaad succesvol afgerond. De afweging moet worden gemaakt of de gemeente Zutphen inwonersberaden blijft inzetten voor complexe thema's. Door structureel in te zetten op vernieuwende vormen van participatie dragen we bij aan vertrouwen tussen inwoners en overheid, het vergroten van de representativiteit en zorgen voor betere kwaliteit van beleidsstukken en kennisopbouw over de inzet van nieuwe democratische instrumenten. Daarnaast dragen vernieuwende participatievormen bij aan democratische legitimiteit en een gevoel van eigenaarschap. Daartegenover staan hogere kosten en een aanzienlijke tijdsinvestering voor organisatie en uitvoering.

Uitvoering i-Visie

De i-Visie van de gemeente Zutphen is eind 2024 vastgesteld. Op basis van de maatschappelijke, wettelijke en organisatorische opgaven zijn er vijf ontwikkelsporen in deze i-Visie geformuleerd. Deze sporen geven richting aan de ontwikkeling van de informatievoorziening in de komende jaren verwoord in ambities per spoor. De sporen zijn:

- Persoonlijk en betrouwbaar: dienstverlening aan inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners en betrouwbare ICT.
- Open en transparant: het is belangrijk dat we uit kunnen leggen wat we doen en waarom we iets doen. We willen de inwoners goed informeren.
- Datagedreven: onze gemeente produceert en verwerkt veel gegevens. Deze gegevens bieden een schat aan informatie. De vraag is hoe we de juiste informatie uit deze data naar boven halen. En hoe we deze informatie vervolgens in kunnen zetten om ons beleid, onze dienstverlening en onze interne processen verder te verbeteren.
- Flexibel en wendbaar: een wendbare en flexibele organisatie stelt ons in staat om effectief te reageren op de steeds veranderende behoeften van de samenleving en te anticiperen op de digitale transformatie die gaande is.
- Efficiënte en professionele i-organisatie: om de gewenste informatievoorziening te kunnen realiseren moet we deze goed organiseren.

We zijn druk doende om uitvoering te geven aan de i-Visie. De gemeente Zutphen zet in op een omnichannel strategie richting de Zutphense inwoners in samenhang met de visie op dienstverlening. We geven uitvoering aan het project informatieveiligheid en privacy. Ook vertalen we momenteel verschillende wettelijke ontwikkelingen om vanaf de ingangsdatum conform deze wetten te werken (hierover meer bij ontwikkelingen). We ontwikkelen de komende jaren door richting een efficiënte en professionele i-organisatie.

Denk hierbij aan:

- Professionele beheerorganisatie;
- Versterken regievoeren en leveranciersmanagement.
- Testbeleid.
- Servicenormen en servicewindows.
- Wijzigingenbeheer.

Het is uiteraard belangrijk om koers te houden op de i-Visie met aandacht voor de volgende elementen: datagedreven werken, publieke waarden, verantwoorde inzet van AI, Digitale dienstverlening, Applicatie- en datalandschap op basis van Common Ground, Cyberweerbaarheid en sourcing.

Toekomstige strategische keuzes voor de gemeente Zutphen liggen vooral op het vlak van collectivisering en Common Ground, het wel of niet aangaan van samenwerkingen met andere gemeenten of samenwerkingsverbanden. Daarnaast moeten we als gemeente keuzes maken hoe om te gaan met digitale autonomie, cyberweerbaarheid en sourcing.

Het vormgeven van collectivisering, cyberweerbaarheid en in mindere mate digitale autonomie vindt vooral landelijk plaats, waarbij wij vooralsnog aansluiten op de ingezette landelijke beweging.

Datagedreven werken

In 2025 is de datastrategie voor 2025-2028 goedgekeurd door het college. Datagedreven werken is een cultuurverandering. Het gaat niet alleen om het inrichten van informatieproducten, maar vooral om het daadwerkelijk gebruik ervan te verankeren in de dagelijkse praktijk. In de datastrategie staan de verschillende doelstellingen verder uitgewerkt. De datastrategie is gebaseerd op het model van de Interbestuurlijke Datastrategie, waarbij in 2028 het 3e van de 4 niveaus gehaald moet worden. Dit is niveau 'gevorderd'. In uitvoering zijn de volgende aspecten:

- Opleidingstraject in 2025 ingekocht, uitrol vindt plaats vanaf 2026 en verder.
- Datalakehouse is in 2025 ingericht en wordt vanuit 2026 en verder gevuld met relevante data.
- Datateam is ingericht voor het maken van dataproducten.
- Inrichten van een data-ecosysteem (rollen, processen, werkwijzen).
- Ethisch waardenkader vastgesteld.
- We zetten in om pilots met AI te gaan uitvoeren.

Dit alles om de volgende doelstellingen te realiseren:

- In 2028 is het de standaard om beleid te onderbouwen met data en waar relevant met trendanalyses en scenario's zowel op de actuele als historische data.
- Procesmanagement en datagedreven werken zijn in 2028 structureel met elkaar verbonden. Relevante procesindicatoren worden expliciet gekoppeld aan ambitie en doelstellingen. Dit alles ten dienste van een verbeterde dienstverlening.
- Voor alle concernbrede maatschappelijke programma's zijn in 2027 meetbare maatschappelijke effecten gedefinieerd. Deze worden zichtbaar en systematisch gemonitord in dashboards.
- Een veilig en verantwoord gebruik van technologie.

8.2 Majeure ontwikkelingen

De gemeente Zutphen dient de komende jaren aan een aantal wetten te voldoen voor het thema bedrijfsvoering en dienstverlening:

- Wet digitale overheid: gemeenten moeten hun digitale dienstverlening veiliger en toegankelijker maken. Eind 2026 moeten alle gemeenten op het nieuwe stelsel over zijn.
- Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid: alle websites, apps, documenten en intranet moeten toegankelijk zijn voor mensen met een beperking.
- Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer: per 2026 moet de gemeente digitaal berichtenverkeer gestroomlijnd hebben. Gemeenten zijn verplicht digitale communicatie volledig rechtsgeldig te ondersteunen, inclusief digitale indiening van bezwaren en aanvragen. Digitale dienstverlening en ICT-systemen moeten hier op worden voorbereid.
- NIS2 en Cyberbeveiligingswet: gemeenten worden verplicht tot strenge digitale zorg-, meld- en registratieplichten vanaf 2026. Digitale dienstverlening en ICT-systemen moeten hier op worden voorbereid.
- Herziene eIDAS-verordening: stelt dat gemeenten verplicht zijn om de ID-wallet te accepteren als digitaal identificatiemiddel naast DigiD en eHerkenning.
- VNG: Nederlandse digitaliseringsstrategie op cybersecurity, digitalisering, AI en collectieve cloud. Het is nog niet duidelijk wat er de komende tijd van de gemeente wordt verwacht.

Vernieuwing gemeentehuis

Het gemeentehuis van Zutphen, gebouwd in 1999, sluit niet meer aan bij de gewenste dienstverlening aan inwoners van en ondernemers in gemeente Zutphen. Ook is deze niet ondersteunend aan moderne manieren van (samen)werken. Om het gebouw toekomstbestendig te maken, is een verbouwing noodzakelijk.

In 2022 is een krediet van 2,7 miljoen beschikbaar gesteld voor financiering van een verbouwing. In 2024/2025 is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar de verbouwingsmogelijkheden van het stadhuis en de inpasbaarheid van circa 180 medewerkers Sociaal Domein (nu elders gehuisvest). De resultaten van het onderzoek zijn op 13 maart 2025 gepresenteerd aan de raad.

De met de verbouwing gepaard gaande kosten zijn vervolgens vertaald in een businesscase, die in de lente van 2025 zou worden gepresenteerd aan de raad. Dit plan werd doorkruist door mogelijke fusieplannen met gemeente Brummen. Echter, ligt het nog steeds in de lijn der verwachting dat in 2026 een voorstel wordt voorgelegd voor investeringen in de modernisering van het stadhuis.

De visie op dienstverlening is een belangrijke onderlegger voor de plannen met het Stadhuis. De huisvesting dient bij te dragen aan een gastvrije, toegankelijke en toekomstbestendige ontvangst voor inwoners en bezoekers, passend bij het dienstverleningsconcept van de gemeente Zutphen. We beogen hiermee een directe verbetering van de kwaliteit, veiligheid en privacy in de publieks- en werkruimten op de begane grond. Daarnaast helpt verbouwing van het stadhuis ons in het aantrekkelijk werkgeverschap door het aanbieden van een modern huisvestingsconcept aan ons personeel. Ook zetten we met de verbouwing in op het samenbrengen van een groter deel van de ambtelijke organisatie in één gebouw om daarmee de verbinding te stimuleren.

Er zijn meerdere scenario's doorgerekend. Er is voor de verbouwing van het totale stadshuis aanvullend (incidenteel) budget nodig. Voor de verbouwing van enkel de begane grond zijn de gereserveerde middelen in 2022 afdoende.

8.3 Bijsturingsscenario's bedrijfsvoering en dienstverlening

In de navolgende tabel zijn mogelijke bijsturingsscenario's voor het thema Bedrijfsvoering en Dienstverlening uiteengezet op een uniforme wijze als voorgaand. We schetsen de verschillende onderwerpen waarop keuzes te maken zijn en geven mee welke concrete keuzescenario's hierin zijn te onderscheiden. Ook gaan we in op impact op maatschappij en organisatie, financiële omvang en beïnvloedbaarheid. Voorbeelden die genoemd worden bij de keuzescenarios zijn enkel ter illustratie en niet uitputtend.

ONDERWERP	SCENARIO 'OPSCALEN'	SCENARIO 'AFSCALEN'	MAATSCHAPPELIJKE EN ORGANISATORISCHE IMPACT	FINANCIËLE OMVANG	BEÏNVLOEDBAARHEID
Vernieuwing gemeentehuis	Bij het scenario 'opschalen' wordt ervoor gekozen het hele gemeentehuis te verbouwen.	Bij 'afschalen' wordt ervoor gekozen enkel de begane grond te verbouwen.	Het verbouwen van het gemeentehuis heeft een grote impact op de dienstverlening aan inwoners, ondernemers en instellingen. We dragen bij aan een gastvrije en veilige ontvangst van onze inwoners en onze medewerkers. Ook is verbouwing dienend aan het versterken van de samenwerking en het aantrekkelijk werkgeverschap van de organisatie. De visie op dienstverlening is een belangrijke onderlegger voor de plannen. Met afschalen zetten we enkel in op de begane grond ('het inwonersgedeelte'). Hiermee houden we de huidige situatie in stand voor de ambtelijke organisatie. Namelijk het werken vanaf twee locaties. Opschalen heeft als belangrijk voordeel dat de onderlinge samenwerking over de domeinen heen wordt gefaciliteerd en dat hiermee het aantrekkelijk werkgeverschap een impuls krijgt. Bij enkel verbouwing van de begane grond worden deze voordelen niet gerealiseerd, terwijl de structurele kosten even hoog blijven.	€ >1.000.000	Beïnvloedbaar
Omvang college B&W	Het aantal wethouders wordt uitgebreid in de nieuwe bestuursperiode.	Het aantal wethouders wordt verkleind in de nieuwe bestuursperiode.	Na de verkiezingen kan ervoor gekozen een bepaald aantal wethouders te benoemen. De hoeveelheid wethouders heeft impact op de werkdruk van het college van B&W, de zichtbaarheid van het bestuur in de gemeente en de betrokkenheid in de regio. Het minimum aantal wethouders bedraagt twee. Het maximum bedraagt ten hoogste 20% van het aantal raadsleden.	€ <500.000	Beïnvloedbaar
Bestuursondersteuning • Representatie • Omvang bestuursondersteuning	De ondersteuning van het college van B&W in de vorm van bestuursadviseurs en woordvoerder/ strategisch communicatieadviseurs wordt uitgebreid tot één adviseur per bestuurder. Representatie wordt uitgebreid.	De ondersteuning van het college van B&W in de vorm van representatie(kosten) en bestuursadviseurs en woordvoerder/ strategisch communicatieadviseurs wordt versoberd. Representatie wordt teruggebracht.	Het college van B&W wordt in zijn uitvoering ondersteund door bestuursadviseurs en woordvoerders/ bestuurscommunicatieadviseurs. Het is mogelijk om de ondersteuning op of af te schalen naar gelang de behoefte en ambities. Opschalen betekent dat het college van B&W intensiever ondersteund wordt op het gebied van strategisch advies, het verbinding leggen tussen bestuur en organisatie en richting de regio en het communiceren naar de buitenwereld. Bij afschalen zal dergelijke ondersteuning soberder worden vormgegeven. Uiteraard heeft de omvang van het college ook impact op de bestuursondersteuning. Daarnaast kan er ook voor worden gekozen om de activiteiten/ samenhangende kosten met betrekking tot representatie terug te brengen of op te schalen. Dit heeft impact op de zichtbaarheid van de gemeente bij gelegenheden. Keuzes voor opschalen en afschalen hebben naast bovenstaande inhoudelijke consequenties voor de mate waarin het bestuur wordt ondersteund, ook formatieve en/ of financiële consequenties.	€ <500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Raadsondersteuning	De raad heeft een groter uitvoeringsbudget tot zijn beschikking. De raad kan proactiever communiceren met inwoners, ondernemers en	Versoberen van de ondersteuning van de raad. Vooral door bepaalde budgetten te versoberen. Zoals bijvoorbeeld	Uiteraard gaat de raad samen met de Griffie over hoe hij zijn eigen ondersteuning organiseert. Tegelijkertijd zijn hier natuurlijk ook keuzes in te maken. Denk aan de omvang van budgetten voor Rekenkamer, communicatie en andere vormen van ondersteuning. Hierbij geldt natuurlijk dat afschalen impact heeft op de zichtbaarheid van de	€ <500.000	Beïnvloedbaar

	instellingen. Er is meer budgettaire ruimte voor Rekenkameronderzoek ter versterking van kaderstellende en controlerende rol.	de Rekenkamer of bij de Grif-fie.	raad of op welke wijze de raad wordt ondersteund in zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Intensivering heeft een positieve invloed op de roluitoefening van de raad.		
Dienstverlening	We continueren ons beleid en kiezen ervoor om voorop te lopen in hoe we onze dienstverlening inrichten voor onze inwoners. We zijn innovatief en investeren in onze digitale dienstverlening (uitbreiden MijnZutphen). We investeren in aanvullende capaciteit, training en middelen om daarmee onze dienstverlening te verbeteren.	We versoberen onze dienstverlening aan inwoners en ondernemers. We doen het hoogst minimale om aan onze wettelijke verplichtingen en standaarden te voldoen. We zijn conservatief in ons kanalenbeleid en volgend in landelijke ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening.	De manier hoe we onze dienstverlening organiseren raakt onze inwoners, ondernemers en instellingen direct. Daarmee zijn keuzes die we maken in termen van op- en afschalen merkbaar. Versoberen van de wijze van dienstverlening staat haaks op het huidige beleid. Bovendien leidt versobering in de dienstverlening niet noodzakelijkerwijs tot lagere werklust. Het werk zal zich verplaatsen naar andere kanalen. De keuzes die in termen van de dienstverlening gemaakt worden zullen mogelijk ook formatieve en/ of financiële consequenties hebben. Opschalen vraagt om aanvullende middelen voor opleiding, applicaties en capaciteit.	>€500.000 - € 1.000.000	Op middel-lange termijn beïnvloedbaar
Participatie	We zetten actief in op onze Zutphense werkwijze inwonersparticipatie. Hiervoor stellen we een adviseur aan die op tactisch-operatoneel niveau participatietrajecten initieert en aanjaagt. We borgen dat in alle teams voldoende capaciteit is om participatie structureel en breed toe te passen. We stimuleren overheidsparticipatie en ondersteunen daartoe waar passend initiatieven uit de maatschappij. We investeren in het structureel inbedden van het Burgerberaad.	We beperken onze burgerparticipatie-initiatieven tot een minimum. Er wordt geen aanvullend budget beschikbaar gesteld voor de participatie. We zijn terughoudend voor wat betreft overheidsparticipatie. We zetten niet verder in op het positioneren van participatieve en representatieve democratie in de gemeente Zutphen. We stoppen met het inzetten van het Burgerberaad als participatieinstrument.	Burgerparticipatie versterkt de kwaliteit van besluitvorming en het draagvlak voor gemeentelijke initiatieven. Hierop versoberen leidt daarentegen tot afstand tussen inwoner en gemeente. Bovendien staat het haaks op het vaststaand beleid. Tegelijkertijd kost participatie tijd en geld. Er is immers capaciteit nodig om te kunnen participeren. Vaak worden dergelijke trajecten ook complexer. Opschalen en afschalen zal dan ook merkbare gevolgen hebben voor de organisatie. Met name opschalen zal formatie en financiële consequenties hebben.	<€500.000	Op middel-lange termijn beïnvloedbaar
i-Visie en datagedreven werken	We worden in de uitrol van onze i-Visie niet langer volgend maar leidend. We zetten in op verdergaande digitalisering en automatisering van onze processen. We stellen aanvullende data-analisten en data stewards aan om het datagedreven werken te faciliteren en stimuleren.	We doen het minimale in het kader van de i-Visie om te voldoen aan onze wettelijke verplichtingen. We schalen onze ambities op datagedreven werken af. We betrekken data niet bij onze beleidsvorming of het monitoren van maatschappelijke effecten.	Onze i-Visie en het inzetten op datagericht werken helpt ons om onze taken efficiënter en effectiever uit te voeren voor de inwoner. Het helpt om de maatschappelijke impact van onze activiteiten beter te monitoren. Ook helpt het om ons werk sneller en slimmer te doen. Daarmee is dit een belangrijke pijler onder het vergroten van onze uitvoeringskracht als gemeente. De impact van afschalen is dan ook wezenlijk voor de organisatie. Opschalen zal logischerwijs financiële consequenties met zich meebrengen.	>€ 1.000.000	Op middel-lange termijn beïnvloedbaar

Externe communicatie	We investeren gericht in het intensiveren van onze externe communicatie via alle kanalen, in aansluiting op onze visie op dienstverlening en participatie.	We versoberen onze vormen van externe communicatie. We beheren onze social media kanalen minder intensief of stoppen hier zelfs mee. We stoppen met het bekendmaken van officiële publicaties in de krant.	Versoberen van de externe communicatie is direct merkbaar voor inwoners, ondernemers en instellingen. Versobering is mogelijk, maar brengt het risico met zich mee dat andere communicatielijnen weer zwaarder worden belast (bijvoorbeeld de balie).	<€500.000	Beïnvloedbaar
Aantrekkelijk werkgeverschap	We investeren in het binden en boeien van onze medewerkers door passende secundaire arbeidsvoorwaarden die hoger liggen dan de buurgemeenten. We bieden een inspirerende werkplek. Er is veel ruimte voor opleiding en doorontwikkeling. We investeren in de onderlinge verbinding door het organiseren van teamuitjes en sociale events. Er is veel budget en aandacht voor geschenken bij gelegenheden zoals jubilea.	We versoberen het opleidingsbudget tot het minimum in het kader van de CAO. We stoppen met welkomstpakketten voor nieuwe medewerkers, we schrappen teambudgetten voor personeelsuitjes, sociale events (bijv. kerstborrel) worden beperkt, we stoppen met uitgaven in het kader van geschenken aan personeel. We ramen aanvullende secundaire arbeidsvoorwaarden af.	In de huidige arbeidsmarkt is aantrekkelijk werkgeverschap van groot belang. Medewerkers in specialistische functies kunnen bij veel gemeenten werken. Het is dan ook een groot organisatorisch risico om af te schalen op het aantrekkelijk werkgeverschap. Tegelijkertijd kan hierop investeren kansen met zich meebrengen. De gemeente Zutphen bevindt zich in een complexe arbeidsmarktpositie met diverse grote gemeenten in de nabijheid. Om hierin onderscheidend te zijn, is het opschalen in het aantrekkelijk werkgeverschap een mogelijke optie.	>€ 1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Bedrijfsvoeringskosten • Facilitair • Porto, drukwerk • Catering • Externe juridische ondersteuning	We investeren in verdergaande digitalisering en professionalisering van onze bedrijfsvoeringstaken. Bijvoorbeeld door het digitaliseren van porto en drukwerk. Door externe juridische ondersteuning stevig te positioneren. We zetten in op het verruimen van onze cateringmogelijkheden in het kader van aantrekkelijk werkgeverschap.	We versoberen onze facilitaire dienstverlening. We brengen het aantal printers terug. We heffen onze catering op. We besparen op de inkoop van kantoorartikelen en budget abonnementen.	De genoemde onderdelen in de bedrijfsvoering zijn belangrijke randvoorwaarden in het kader van de gemeentelijke taakuitvoering. Hetzij voor de inwoner, hetzij voor de organisatie zelf in het kader van aantrekkelijk werkgeverschap. Keuzes die hierin genomen worden zijn dan ook merkbaar. Het digitaliseren van porto en drukwerk vraagt een investering maar kan structurele financiële voordelen met zich meebrengen.	>€500.000 - € 1.000.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar
Regionale samenwerking (paragraaf 10.3)	We zetten met focus in op onze regionale samenwerking. We nemen een leidende rol in de regio bij de samenwerkingsverbanden waar we aan deelnemen. Hierbij richten we vanuit deze hoedanigheid ons met name op onze inzet in de regio Stedendriehoek. We bewegen hierin in het tempo mee van Apeldoorn en Deventer.	We nemen een terughoudende rol in de regio in. We 'liften' mee op andere gemeenten als kleinste van de drie grote steden in de regio.	De mate van de inzet in de regio bepalen is een politiek-bestuurlijke afweging. De maatschappelijke impact voor inwoners is niet direct merkbaar maar wel op de langere termijn. Het risico bij versoberen is namelijk dat de gemeente kansen mist in de regio om lokale doelstellingen te realiseren. Ook heeft het impact op de positie van bestuurders (en ambtenaren) in de regio. Daarmee beïnvloedt dit ook de positie van de gemeente. Opschalen biedt kansen voor de gemeente. Tegelijkertijd brengt dit ook consequenties met zich mee. De rol in de regio versterken kost namelijk capaciteit. Afhankelijk van hoe ambitieus de rol van de gemeente Zutphen in de regio dient te worden.	<€500.000	Op middellange termijn beïnvloedbaar

9. Staat van de financiën

9.1 Meerjarenbeeld en financiële positie

Graag geven we de gemeenteraad een beeld van de financiële gezondheid van de gemeente. Dit geeft weer in hoeverre de gemeente in staat is om haar financiële verplichtingen na te komen, haar beleid en ambities te realiseren, en onverwachte financiële tegenvallers op te vangen zonder in de problemen te komen. De volgende twee kernaspecten zijn hierbij met name van belang:

- De mate waarin de baten en lasten structureel in balans zijn.
Om hier inzicht in te verkrijgen wordt een zo actueel mogelijke stand van het structureel begrotingssaldo weergegeven. Basis is de vastgestelde begroting 2026, inclusief verwerking van september- en decembercirculaire 2025.
- De aanwezigheid van voldoende buffers om financiële tegenvallers op te vangen (financiële positie).

De financiële positie van de gemeente geeft inzicht in de mate waarin de gemeentelijke financiën gezond en veerkrachtig zijn, zowel op de korte termijn als lange termijn. Basis hiervoor is de begroting 2026.

Financieel meerjarenbeeld structureel saldo

De toezichthouder toetst met name op het structureel begrotingssaldo en in hoeverre dit reëel en in evenwicht is. Vandaar dat een structureel sluitende begroting van groot belang is om preventief toezicht te voorkomen. Hieronder is het meerjarenbeeld van het structureel saldo weergegeven, inclusief verwerking van de september- en decembercirculaire én indexatie van loonsom en andere prijzen. Daarnaast zijn de verwachte aanvragen in het kader van de Voorjaarsnota en hun budgettaire impact weergegeven.

BEDRAGEN X € 1.000	2027	2028	2029	2030
Begrotingssaldo structureel	1.723	3.766	6.774	6.774
Mutatie septembercirculaire	+119	-1.678	-345	+5.470
Mutatie decembercirculaire	-1.058	-1.022	-814	-507
Overige mutaties	-	-	-	-
Structureel saldo, inclusief circulaire	785	1.068	5.617	11.740
Indexatie	-3.850	-3.850	-3.850	-4.400
Structureel saldo, na indexatie	-3.065	-2.782	1.768	7.340
<i>Voorjaarsnota aanvragen</i>				
<i>Budgetaanpassingen</i>	-4.328	-4.270	-4.432	-5.477
<i>Teruggave/besparingen</i>	+424	+451	+412	+371
Totaal aanvragen	-3.903	-3.819	-4.020	-5.106
Saldo voor meicirculaire	-6.968	-6.601	-2.252	-2.234

Het huidige overzicht inclusief verwachte aanvragen in de Voorjaarsnota laat een negatief structureel beeld zien. Normaliter is er sprake van compensatie voor de indexatie in de meicirculaire. Met volledige compensatie is naar verwachting voor 2029 en 2030 sprake van een positief structureel saldo. Voor 2027 en 2028 is het financieel perspectief minder gunstig. Er lijkt daarmee beperkte ruimte te zijn voor aanvullende, structurele beleidsintensivering bovenop de huidige taakuitvoering. In 2029 en 2030 ontstaat mogelijk iets meer structurele ruimte.

Ontwikkeling financiële kengetallen

De financiële positie van de gemeente wordt jaarlijks inzichtelijk gemaakt aan de hand van een aantal verplichte financiële kengetallen. In het overzicht hieronder zijn de belangrijkste financiële kengetallen uiteengezet die samen een beeld geven van de financiële positie van de gemeente Zutphen.

BEDRAGEN X € 1.000	2024 (JR)	2026	2027	2028	2029
Gecorrigeerde netto schuldquote	34%	64%	63%	63%	61%
Solvabiliteitsratio	38%	26%	26%	27%	29%
Grondexploitatie	-1%	1%	0%	0%	0%
Structurele exploitatieruimte	11%	0%	1%	2%	3%
Belastingcapaciteit	92%	100%	100%	100%	100%

Uiteraard betreffen deze kengetallen een momentopname. Het is bijvoorbeeld de verwachting dat investeringen en grondexploitaties impact zullen hebben op de ontwikkeling van deze kengetallen voor de komende jaren.

Op basis van de signaleringswaarden die de provincie hanteert, kan worden geconcludeerd dat de gemeente Zutphen een financieel gezonde en weerbare gemeente is. Hierbij is met name een aandachtspunt dat de kengetallen in de begrotingen fors afwijken ten opzichte van de realisatie in 2024. Een achterblijvende netto schuldquote en solvabiliteit betekenen dat de gemeente relatief gezien lagere schulden en een betere reservepositie heeft. Voor de financiële gezondheid is dit uiteraard goed. Tegelijkertijd is het ook een indicatie van hoger ontvangen baten en/ of achterblijvende investeringen ten opzichte van gemaakte plannen. Het beeld dat kengetallen achterblijven ten opzichte van begroting is niet alleen in de gemeente Zutphen het geval. Dit is landelijk, zo blijkt ook uit de meest recente BDO Benchmark Gemeenten. Dit heeft, zo stelt BDO, in grote mate te maken met dat gemeenten beperkt worden in hun uitvoeringskracht.

Ontwikkeling weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat de uitvoering van het beleid in gevaar komt. Dit vermogen wordt uitgedrukt in een ratio, waarbij de aanwezige financiële middelen worden afgezet tegen de geïdentificeerde risico's. In de tabel hieronder staat het beschikbare weerstandsvermogen op basis van de jaarrekening 2024 en begroting 2026 weergegeven.

BEDRAGEN X € 1.000	2024 (JR)	2026	2027	2028	2029
Algemene reserve	24.868	30.357	25.409	25.409	25.409
Beschikbare weerstandscapaciteit	24.959	30.498	25.550	25.550	25.550

Het weerstandsvermogen is ruim voldoende om risico's en tekorten op te vangen. De ratio weerstandsvermogen, zoals opgenomen in de programmabegroting 2026-2029, bedraagt 3,5. Volgens de gehanteerde signaalwaarden wordt dit als "uitstekend" beoordeeld.

9.2 Belangrijke financiële ontwikkelingen

Belangrijke kanttekening bij het bovenstaand financieel beeld is dat er momenteel nog veel onzekerheden zijn over de financiering van gemeenten vanuit het Rijk.

Herijking Gemeentefonds

In 2023 heeft het Rijk het verdeelmodel van het Gemeentefonds aangepast. Dit leidde voor veel Nederlandse gemeenten tot een aanzienlijke wijziging in de bijdrage uit het Gemeentefonds. Door het wijzigen van de financieringssysteem van het Gemeentefonds dreigde er voor gemeenten vanaf 2026 een structurele verlaging van het Gemeentefonds. Voor het overgrote deel van de gemeenten zou dit een 'ravijn' betekenen. Om de terugval deels te compenseren en de jeugdzorgkosten te dekken, heeft het Rijk tot en met 2027 cumulatief € 3 miljard beschikbaar gesteld voor gemeenten. Het Rijk heeft toegezegd het verdeelmodel opnieuw te evalueren en met een nieuw model te komen maar, naar verwachting, zal dit niet voor 2028 gebeuren.

Andere inkomstenbronnen

De gemeente ontvangt van het Rijk op diverse manieren geld om taken uit te voeren: twee daarvan zijn de moeite waard te benoemen. De gemeente ontvangt middelen via het gemeentefonds en via specifieke uitkeringen (SPUK's). Een ontwikkeling is dat er een verschuiving plaatsvindt waarbij specifieke uitkeringen op termijn worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. Deze overheveling vindt plaats in de vorm van een Bijzondere Fondsuitkering, waarbij het budget met 10% wordt gekort.

Er zijn echter enkele uitzonderingen op deze korting. De specifieke uitkeringen die betrekking hebben op Toeslagenaffaire, Corona, Oekraïne en de Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten (BUIG) blijven buiten deze maatregel.

Op basis van de huidige inzichten wordt verwacht dat deze aanpassing niet zal leiden tot een significant financieel nadeel voor de gemeente Zutphen. De gevolgen voor het structurele begrotingssaldo blijven daarmee naar verwachting beperkt.

9.3 Bijsturingsscenario's gemeentelijke financiën

Naast de baten uit het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen, genereert de gemeente inkomsten uit verschillende lokale bronnen. Deze bronnen omvatten lokale belastingen en heffingen, tarieven en leges, evenals opbrengsten uit bezittingen.

In de voorgaande hoofdstukken zijn bijsturingsscenario's per thema benoemd die impact hebben op de benodigde middelen. Hiernaast zijn er ook diverse scenario's denkbaar om

bovenstaande lokale inkomsten te verhogen of te verlagen, afhankelijk van de politiek-bestuurlijke afwegingen. We benoemen hieronder de belangrijkste bijsturingsscenario's:

Onroerende zaakbelasting (OZB)

De Onroerende zaakbelasting is een algemene heffing die bestaat uit een eigenaren- en gebruikersdeel. Het gebruikersdeel wordt alleen geheven voor niet-woningen. Gemeenten mogen de OZB-tarieven zelf bepalen. Er wordt rekening gehouden met hoe de OZB-tarieven zich ontwikkelen tot andere gemeenten, middels de benchmark woonlasten van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). Tegelijkertijd is er dan sprake van volledige keuzevrijheid om de OZB te verlagen of verhogen afhankelijk van de politieke afweging.

Riool- en afvalstoffenheffing

Via de afvalstoffenheffing berekent de gemeente Zutphen alle kosten die te maken hebben met het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval door aan de inwoners. De rioolheffing is een vastgesteld bedrag op basis van de kosten van beheer en onderhoud aan de riolering. De riool- en afvalstoffenheffing mogen niet meer dan kostendekkend zijn. Beide heffingen kennen op dit moment al een dekkingspercentage van 100%. Verdere verhoging is niet toegestaan.

Wel hanteert de gemeente momenteel een kwijtscheldingsbeleid voor inwoners die door geldproblemen de opgelegde heffing voor de afvalstoffenheffing niet kunnen betalen. Hier is ruim € 3 ton mee gemoeid. Het is een keuze om dit kwijtscheldingsbeleid in stand te houden. Tegelijkertijd is de kanttekening dat deze regeling stoppen niet betekent dat de gemeente geld bespaart. De kans is aanwezig dat inwoners met geldproblemen de heffing niet (kunnen) betalen. Bovendien leidt het tot aanvullende inzet, wat mogelijk meer kosten voor de gemeente met zich meebrengt.

Leges

De gemeente levert op aanvraag van individuele burgers een uiteenlopend pakket aan diensten. Door het heffen van leges verhalen we de kosten die we hiervoor maken in principe op de burger die de dienst afneemt. Voorbeelden zijn het verstrekken van een paspoort of het verlenen van een vergunning. Net als bij de riool- en afvalstoffenheffing mogen de tarieven maximaal kostendekkend zijn.

LEGES	KOSTENDEKKENHEID (BEGROTING 2026)
Algemene dienstverlening	77,45%
Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving	48,84%
Dienstverlening vallend onder Europese dienstenrichtlijn	39,65%

Zoals uit de figuur blijkt, is de kostendekkendheid van alle leges lager dan wat is toegestaan. In 2026 wordt de kostendekkendheid nader onderzocht, waarbij de maatschappelijke effecten van het eventueel verhogen van de leges wordt meegenomen. Het wel of niet verhogen van de leges is niet alleen een financieel-technische maar degelijk ook een politiek-bestuurlijke afweging.

Overige belastingen en heffingen

Naast de hiervoor genoemde lokale belastingen en heffingen zijn er nog diverse andere belastingsoorten. Een deel hiervan mag eveneens niet meer dan kostendekkend zijn (marktgeld en lijkbezorgingsrechten). Vooral de parkeerbelastingen zijn in de gemeente een belangrijke aanvullende inkomstenbron, waar uiteraard ook uitgaven tegenover staan. Het wel of niet verhogen van parkeergelden en andere lokale heffingen is een politiek-bestuurlijke keuze, waarbij de maatschappelijke en financiële voor- en nadelen zorgvuldig moeten worden afgewogen.

BELASTINGSOORT	OMVANG BEGROTING 2026
Precario	€50.300
(Water)toeristenbelasting	€ 194.000
Haven- en opslagelden	€ 13.600
Marktelden	€ 166.400
Lijkbezorgingsrechten	€ 404.000
Parkeerbelastingen	€3.192.600
Forensenbelasting	€12.500

10. Staat van de organisatie

De samenleving ontwikkelt zich in een snel tempo en wij ontwikkelen daar als organisatie in mee. Een organisatie is altijd in beweging. In hoofdstuk 8 zijn we uitgebreid ingegaan op de ontwikkelingen, mogelijke bijsturingsopties en consequenties met betrekking tot de bedrijfsvoering en dienstverlening. In dit hoofdstuk nemen we de gemeenteraad graag aanvullend mee in:

- Feitelikheden met betrekking tot de organisatie.
- Ingezette doorontwikkeling organisatie.
- De ingezette beweging om te sturen vanuit de loonsom in plaats van op formatie.
- De regionale samenwerking vanuit het brede organisatieperspectief.
- De rollen, taken en verantwoordelijkheden in het samenspel raad-college-organisatie. Hierbij geven wij graag een aantal suggesties aan de gemeenteraad mee ter overweging. Met als doel het politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces zo optimaal mogelijk te faciliteren vanuit de organisatie.

10.1 Feitelijk beeld organisatie

Formatie

De ambtelijke organisatie bestaat uit circa 479 fte formatie. De formatie is als volgt verdeeld over de verschillende inhoudelijke thema's waar de gemeente actief op is:

TOTALE FORMATIE, UITGESPLITS PER THEMA	GEMEENTE ZUT-PHEN
Totaal	479

Algemene thema's (bijv. openbare orde en veiligheid, economie, recreatie en toerisme, burgerzaken)	53
Bedrijfsvoeringsthema's	142
Fysieke thema's	116
Sociale thema's	168

Van deze formatie wordt verreweg het grootste deel bezet door vast personeel. Een deel wordt ingezet middels externe inhuur. Bovenstaande formatie en bijbehorende loonkosten zijn afgezet in een benchmark door bureau Berenschot. Uit deze benchmark blijkt dat de formatie van de gemeente behoorlijk boven het gemiddelde van de referentiegemeenten ligt. In totaal heeft de gemeente Zutphen 29,8% meer formatie dan het benchmarkgemiddelde. Dit wordt met name verklaard door de formatie op bedrijfsvoeringsthema's (+25,6%) en sociale thema's (+72%)

Een benchmark biedt vooral eerste inzichten. Dergelijke verschillen vragen dan ook om nuance. Vaak zijn verschillen te verklaren door bijvoorbeeld een verschil in opgavenprofiel en ambities (bijvoorbeeld als gevolg van de sociale structuur van een gemeente), ontvangen middelen en mate van uitbesteding van taken. Gemeente Zutphen heeft in vergelijking met de referentiegroep een uniek profiel, met een relatief zwakke sociale structuur en een sterke centrumfunctie. Dit betekent wat voor je opgavenprofiel en daarmee ook veelal voor de benodigde ambtelijke capaciteit.

Ziekteverzuim, instroom en uitstroom en leeftijdsopbouw

Het ziekteverzuim in de gemeente is momenteel 7,4%. Dit is iets hoger dan bij andere vergelijkbare gemeenten (6,7%). Positieve ontwikkeling is dat het ziekteverzuim ten opzichte van voorgaande jaren is afgenomen door gerichte interventies. In 2023 was het ziekteverzuim nog 8,9%.

In 2024 stroomde 17% nieuw personeel in, landelijk was dit 16% bij gemeenten. De uitstroom van personeel bedroeg 8,6% (landelijk 8,9%). De organisatie is dan ook gegroeid. Hoewel het personeelsbestand relatief stabiel is, merken we als organisatie wel dat het werven van voldoende gekwalificeerd personeel uitdagend is door de arbeidsmarktkrapte.

De leeftijdsopbouw laat zien dat het personeelsbestand grotendeels bestaat uit medewerkers in de leeftijdsgroepen 45-54 jaar (28,1%) en 55-64 jaar (33,2%). Een derde van de medewerkers is minder dan drie jaar in dienst.

10.2 Doorontwikkeling organisatie

Om onze inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en ons gemeentebestuur zo goed mogelijk van dienst te zijn en de rol van goede samenwerkingspartner te kunnen vervullen werkt de organisatie continu aan de doorontwikkeling van onze ambtelijke organisatie.

De organisatie komt uit een relatief onrustige periode, met een hoog ziekteverzuim, veel in- en uitstroom en hoge ervaren werkdruk. Om deze situatie te verbeteren wordt sinds

eind 2023 gericht gewerkt aan de doorontwikkeling van de organisatie. Hiervoor zijn verschillende projecten uitgevoerd, waarbij concreet is ingezet op het verbeteren van de (interne) dienstverlening, aantrekkelijk werkgeverschap, het omgaan met elkaar en de manier van werken binnen de gemeente. De positieve ontwikkeling in het ziekteverzuim laat zien dat de organisatie de afgelopen jaren de nodige stappen heeft gezet. Er staat een stabiel fundament. Hier zijn we als organisatie trots op.

Tegelijkertijd kan de organisatie natuurlijk niet stil staan. In 2026 evalueren we het programma Doorontwikkeling en gaan we over tot bijstelling. Een organisatieontwikkeling staat namelijk nooit stil. Nieuwe ontwikkelingen zoals AI, datagedreven werken, cyberveiligheid en toepassing van devices vragen een andere manier van werken zowel intern als vóór de inwoner.

In het verlengde van de doorontwikkeling zetten we komende tijd in op het aanpassen van ons sturingsmodel in de organisatie. Dit sturingsmodel sluit aan op de besturingsfilosofie van de gemeente Zutphen.

Een van de cruciale aandachtspunten binnen de gemeente Zutphen is de ambtelijke capaciteit. We hebben te maken met een krappe arbeidsmarkt, waarin diverse functies moeilijk zijn te vervullen. Het is in dit kader van groot belang om in te zetten op het aantrekkelijk werkgeverschap van de gemeente. De werkdruk wordt als hoog ervaren. Het programma doorontwikkeling zet erop in om de interne knelpunten zover mogelijk weg te nemen om werkdruk te verlagen en uitvoeringskracht te vergroten. Ook zetten we graag in op strategische personeelsplanning om daarmee te investeren in onze organisatieontwikkeling, duurzame inzetbaarheid en flexibiliteit als organisatie (inspelen op veranderende opgaven/ ambities).

De gemeente Zutphen wil een lerende organisatie zijn en investeert daarom in een leven lang leren en duurzame inzetbaarheid van medewerkers. Binnen de organisatie is extra aandacht voor verzuim gegeven de ontwikkelingen de afgelopen jaren. Ook is er beleid op diversiteit en inclusie, gericht op de samenleving en is er veel aandacht besteed aan integer handelen.

10.3 Loonsom organisatie

Aanleiding

In een amendement (2024-A0019) is het college van B&W opgeroepen richting de Voorjaarsnota 2026 met een voorstel te komen om te werken met een vaste loonsom. Dit om te voorkomen dat de organisatie jaarlijks met formatieverzoeken naar de raad gaat. Uitzondering hierop is formatie die nodig is voor nieuwe taken en de groei van de loonsom door indexatie en/ of een CAO stijging.

Met het college is afgesproken dat in de Voorjaarsnota 2026 de loonsom 2025 als uitgangspunt aangehouden wordt, inclusief de € 1 mln. die eerder door de raad beschikbaar is gesteld, vermeerderd met indexering/ cao stijging en vermeerderd met het effect van invoering van de HR21 functiebeschrijvings- en waarderingssystematiek welke in de CAO voor gemeenten wordt geadviseerd.

In verband met de raadsverkiezingen worden eventuele formatieve effecten door keuzes van de nieuwe raad verwerkt bij de begroting 2027. Met het nieuwe loonsomkader beogen we meer flexibiliteit te creëren en de concernbrede sturing op de loonsom te faciliteren.

10.4 Samenwerking in de regio

Zoals we eerder hebben benoemd is de gemeente Zutphen geen stand alone organisatie. Veel van de maatschappelijke opgaven en vraagstukken waar we als gemeente aan werken, zijn niet meer op de schaal van de gemeente Zutphen alleen op te lossen. De rol van de regio neemt naar verwachting de komende jaren alleen maar toe. Ook vanuit het Rijk en provincie wordt in toenemende mate verwacht dat complexe, gemeente-overstijgende opgaven in regionaal verband worden opgepakt. Denk bijvoorbeeld aan de Regionale Energiestrategie of de regionale Woondeal. Hieronder benoemen we een aantal relevante ontwikkelingen die momenteel spelen in de regio.

Herindeling Brummen en Rheden en bestuurlijke toekomst Zutphen

De gemeente Brummen heeft na een intensief bestuurlijk traject gekozen voor een herindeling met de gemeente Rheden. Deze ontwikkeling heeft logischerwijs op termijn impact op de regionale positionering van Zutphen. De gemeente Zutphen richt zich naar aanleiding van de keuze van Brummen op het versterken van de toekomstbestendigheid. Hiervoor heeft het college opdracht gekregen een uitgangspuntennotitie 'Toekomstbestendig Zutphen' op te stellen en deze in 2026 aan de nieuwe raad voor te leggen.

Ontwikkelperspectief

Het op te stellen ontwikkelperspectief 2050 wordt de belangrijkste onderlegger voor ons werk in de regio. In het najaar van 2026 wordt, naar verwachting, door de acht gemeenteraden een besluit genomen over het Ontwikkelperspectief 2050. Vanuit dat perspectief wordt gewerkt aan een Uitvoeringsagenda en een Regionale Investeringsagenda (RIA). Die Uitvoeringsagenda krijgt een plek in onze lopende regionale Uitvoeringsagenda 2023-2030 en de daarin opgenomen programma's. Het programma Ruimtelijke Ontwikkeling richt zich met name op het Ontwikkelperspectief en speelt een belangrijke rol bij het versterken van de integrale aanpak van de vijf andere programma's. De investeringen die nodig zijn voor realisatie van het Ontwikkelperspectief worden opgenomen in de Regionale Investeringsagenda (RIA).

Economische propositie Safe Society & Smart Development

De Economische Propositie 'Safe society & Smart Development', die is opgesteld in samenwerking met de Economic Board, wordt in 2026 uitgewerkt in een Kennis- en Innovatieagenda (KIA). Samen met de onderwijs- en ondernemerspartijen in de regio wordt gesproken hoe de innovatieclusters verder ontwikkeld kunnen worden en impact kunnen hebben.

Positionering in Europa

In 2026 starten we met een kwartiermaker Europa om de gemeente Zutphen, samen met de andere regio's in Oost-Nederland, beter te positioneren in Europa op de thema's North Sea Baltic Corridor en Innovatieclusters. De kwartiermaker introduceert onder andere de Regio Stedendriehoek als actieve partner in Europese netwerken, sluit coalities met

relevante andere Europese regio's met als doel tot Europese aanvragen te komen en brengt bestuurders en leden van de Economic Board in positie op Europese podia. We verkennen de mogelijkheden om als gemeente aan te sluiten bij de EUREGIO om daarmee, indien opportuun, kansen aan beide kanten van de grens te benutten.

Doorontwikkeling Economic Board

De Economic Board krijgt meer vorm en positie in onze regio. Naast advisering aan het algemeen bestuur, bijvoorbeeld in het proces van het Ontwikkelperspectief, geven zij richting op thema's als 'whole of society' of de Economische Propositie 'Safe Society & Smart Development'. Een belangrijke rol hebben de leden bij de lobby richting bijvoorbeeld de departementen. De intentie is om deze rollen in de komende jaren verder te versterken.

Ambities van de gemeente Zutphen bepalen keuze voor positionering in de regio

Op basis van het nog te vormen coalitieakkoord 2026-2030, moeten we dit jaar onze Zutphense focus herijken en inzet bepalen op de belangrijkste thema's. Het is belangrijk om aan de voorkant te bepalen per opgave op welke wijze we onze positie in de regio willen invullen. Willen we bijvoorbeeld proactief zijn en een trekkende rol spelen? Of willen we juist liever wat meer 'meeliften' in de regio op inzet van andere gemeenten. Dit begint uiteraard bij het op bestuurlijk niveau bepalen waar de prioriteiten liggen in de regio. De benodigde ambtelijke inzet vloeit hieruit voort.

Aandachtspunten:

1. Dit betekent: voorbereiden van besluitvorming over welke opgaven het vanzelfsprekend is dat we die regionaal oppakken.
2. Deze opgaven bepalen onze (strategische) koers voor de bestuurlijke inzet (in het Dagelijks Bestuur en de regionale portefeuille overleggen) en de ambtelijke inzet in de regionale werkgroepen.
3. We committeren ons aan het leveren van capaciteit om deze opgaven verder uit te werken in bijvoorbeeld uitvoerbare businesscases, etc. Het is belangrijk om onze inzet goed te borgen en eigenaarschap op de juiste plek te beleggen.
4. Per opgave bepalen we – samen met de regio – onze lobbystrategie. Voor lobby moet voldoende deskundigheid en capaciteit beschikbaar zijn.